

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

COMPTE RENDU INTEGRAL — 48^e SEANCE

3^e Séance du Vendredi 14 Novembre 1969.

SOMMAIRE

1. — **Loi de finances pour 1970 (deuxième partie).** — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3743).

Équipement et logement (suite) : crédits concernant le logement et l'urbanisme.

MM. Jacques Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le logement ; Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour le logement ; Cermolacce, le président ; de Préaumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les problèmes sociaux du logement ; Commenay, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'urbanisme ; Caldaguès, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'urbanisme.

M. Chalandon, ministre de l'équipement et du logement.

M. Vivien, secrétaire d'Etat au logement.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — **Ordre du jour (p. 3762).**

PRESIDENCE DE M. JEAN MONTALAT,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures vingt.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1970 (DEUXIEME PARTIE)
Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1970 (n^{os} 822, 835).

EQUIPEMENT ET LOGEMENT (Suite.)
Crédits concernant le logement et l'urbanisme.

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'équipement et du logement concernant le logement et l'urbanisme.

Voici les temps de parole encore disponibles dans ce débat :

Gouvernement, deux heures cinq minutes ;

Commissions, une heure cinq minutes ;

Groupes :

Union des démocrates pour la République, une heure quinze minutes ;

Républicains indépendants, cinquante minutes ;

Socialiste, une heure cinq minutes ;

Communiste, quarante minutes ;

Progrès et démocratie moderne, quarante minutes ;

Isolés, cinq minutes.

La parole est à M. Jacques Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le logement.

M. Jacques Richard, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en donnant connaissance à l'Assemblée nationale de la déclaration du Gouvernement, le 16 septembre dernier, le Premier ministre avait évoqué en ces termes le problème du logement :

« Notre politique visera d'abord à faire baisser fortement les coûts, notamment par l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir, par le regroupement et la rénovation des professions liées au bâtiment et par une mise en concurrence plus active des producteurs. Elle cherchera ensuite à redistribuer l'aide de l'Etat en faveur des catégories sociales les plus défavorisées. Elle se fixera enfin pour but d'adapter la production de logements aux besoins exprimés, en répartissant mieux les programmes de construction sur l'ensemble du territoire, en favorisant le régime de l'accès à la propriété et la construction de maisons individuelles. »

Votre commission des finances a constaté ces orientations lors de l'examen des crédits budgétaires et surtout lors de l'étude des mesures déjà prises ou sur le point de l'être. En même temps, elle a découvert des motifs d'inquiétudes pour l'avenir de cette politique.

Ces motifs, mes chers collègues, vous les connaissez déjà. C'est d'abord le blocage à concurrence de 10 p. 100 des crédits H. L. M. et du secteur privé qui, tout en diminuant le nombre de logements offerts, risque de porter un coup sévère à l'industrie de la construction.

Or ce secteur de notre économie n'est pas en surchauffe. En dépit d'une reprise depuis le début de l'année, il ressentira durement les effets des mesures restrictives du plan de redressement.

Ce sont ensuite les mesures d'encadrement du crédit, le plafonnement du marché hypothécaire et la hausse du taux d'intérêt qui décourageront l'épargne des ménages souhaitant s'investir dans le logement et, par conséquent, restreindront la demande de logements.

Ainsi, l'année 1970 et sans doute aussi les années suivantes car, en matière de construction, il existe un délai d'inertie de quinze à dix-huit mois, risquent d'être des années difficiles pour le logement si les crédits mis en réserve au fonds d'action conjoncturelle ne sont pas rapidement débloqués.

Examinons d'abord les crédits budgétaires.

Qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses en capital, ces crédits sont en réduction. Pour ce qui concerne les dépenses ordinaires, la réduction est de 11.400.000 francs. Elle résulte essentiellement de la suppression de la subvention

au Centre scientifique et technique du bâtiment — C. S. T. B. — dont le statut a fait, au cours de l'année, l'objet d'une importante réforme. Cette réforme, analysée dans le rapport écrit de la commission des finances, va dans le sens souhaité par votre commission au cours du débat budgétaire de l'an dernier lorsqu'elle avait demandé au Gouvernement que le C. S. T. B. — dont les crédits étaient alors en forte augmentation — voie son activité essentiellement orientée vers le progrès technique et l'abaissement des coûts de production.

L'examen des dépenses en capital révèle une sensible diminution des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme tombent, en effet, de 4 milliards de francs en 1969 à 3.860 millions de francs en 1970, soit une réduction de près de 5 p. 100.

Quant aux crédits de paiement, ils sont en régression de 2,3 p. 100. Cette évolution est due pour l'essentiel au fait qu'à concurrence de 10 p. 100, les autorisations de dépenses pour 1970 n'ont pas été inscrites au budget de l'équipement et du logement, mais figurent dans la dotation du Fonds d'action conjoncturelle.

Je dois cependant noter l'augmentation de 8.200.000 francs qui apparaît au chapitre relatif à « l'aide à la suppression des cités insalubres ». C'est la manifestation d'un effort particulier pour accélérer les opérations d'élimination des bidonvilles.

Pour ce qui concerne les dommages de guerre, chapitre important de votre budget, la commission des finances avait, l'an dernier, marqué son étonnement de constater que 23 ans après la fin de la guerre, il était encore nécessaire de prévoir des autorisations de programme nouvelles au titre des indemnités, et elle avait demandé que la charge de ces opérations soit confiée à un organisme judiciaire qui aurait pu être l'Agence judiciaire du Trésor.

Le Gouvernement n'a pas cru devoir retenir cette proposition, estimant que le transfert de ces opérations à un nouvel organisme aurait nécessairement pour conséquence la prolongation des délais des liquidations et risquerait de provoquer une différence de traitement entre les sinistrés selon la date de leur indemnisation. C'est pourquoi votre commission, en acceptant les crédits, s'est ralliée à cette position.

Avant de vous présenter le programme de construction de logements que le Gouvernement s'est fixé pour 1970, il convient d'apprécier les résultats en fonction des dernières statistiques connues.

La situation de la construction à la fin du premier trimestre 1969 fait apparaître une amélioration sensible par rapport à celle de 1968.

Le nombre des logements mis en chantier s'élève en effet pour le premier semestre 1969 à 241.800 au lieu de 200.300 pour la même période de 1968, soit une augmentation de près de 20 p. 100. Il est juste toutefois d'observer que les événements qui ont marqué le printemps 1968 n'ont pas été sans incidence sur ces résultats.

En ce qui concerne les logements terminés, leur nombre atteint 200.800 pour la même période au lieu de 187.800, soit une augmentation de 6,5 p. 100.

L'évolution du nombre des logements mis en chantier fait apparaître une relative stabilité au cours des années 1966, 1967 et 1968 mais, en revanche, un rapide développement, quelle que soit l'hypothèse retenue, pour l'année 1969. Les prévisions pour cette année se situent dans une fourchette allant de 469.000 à 482.000 logements.

Si nous comparons ces résultats avec l'objectif fixé par le V^e Plan qui vient à échéance en 1970, lequel est, je le rappelle, de 480.000 équivalents-logements, nous ferons deux constatations.

D'abord, l'objectif de 300.000 logements du secteur aidé, c'est-à-dire le secteur des H. L. M. et le secteur primé avec prêt, sera atteint *grosso modo*. Sur ce point, nous devons féliciter le Gouvernement.

Ensuite, le secteur peu et non aidé accusera un retard de 13.000 à 15.000 équivalents-logements.

Le Gouvernement a établi son programme de construction pour 1970 sur la base d'un montant total de 475.600 logements dont pour le secteur des H. L. M. : 130.000 H. L. M. locatives ; 35.000 H. L. M. en accession à la propriété et 20.000 H. L. M. financés au moyen d'emprunts bonifiés ; et pour le secteur primé : 90.000 logements bénéficiant de primes avec prêt immédiat du Crédit foncier ; 45.000, de primes avec prêt différé ; 60.000, de primes sans prêt — même chiffre que l'an dernier.

Enfin, dans le secteur non aidé par l'Etat, la prévision est évaluée à 100.000 logements. Par rapport aux programmes de 1968 et de 1969, deux différences importantes apparaissent.

Le Gouvernement accentue l'effort qu'il avait précédemment accompli pour les catégories d'H. L. M. locatives destinées aux familles les plus modestes, c'est-à-dire les P. S. R. et les P. L. R.

Alors qu'en 1968 les dotations concernant ces catégories ne dépassaient pas 11.500 logements, et en 1969, 20.500 logements, pour 1970 le Gouvernement prévoit une dotation de 40.000 logements.

La subvention que l'Etat apporte pour ces logements à caractère social développé étant plus importante que celle qu'il donne pour les H. L. M. locatives ordinaires, il en résulte qu'à l'intérieur d'une autorisation de dépenses pratiquement inchangée, il est conduit à réduire sensiblement ses prévisions pour les H. L. M. ordinaires. Celles-ci figurent dans le programme 1970 pour 79.600 logements contre 103.500 en 1969 et 116.500 en 1968.

Ainsi, le Gouvernement accentue cette année encore sa politique sociale en matière de logements H. L. M. De ce fait, il se trouve conduit à construire globalement moins d'H. L. M., mais plus de logements dont les loyers soient accessibles à des Français qui, sans cela, seraient condamnés à passer toute leur vie dans des taudis.

J'en viens à ma deuxième observation.

La répartition des dotations en logements pour 1970 en deux tranches différentes, l'une budgétaire, l'autre optionnelle, modifie considérablement les perspectives pour 1970.

En effet, sur les 375.600 logements bénéficiant d'une aide de l'Etat, le projet de budget ne prévoit le financement immédiat que de 344.100 d'entre eux. La différence, soit 31.500 logements, fait l'objet d'une tranche optionnelle inscrite au F. A. C.

Si, en raison des circonstances, le Gouvernement jugeait inopportun de débloquer cette tranche, il en résulterait une diminution très importante des programmes de construction de logements aidés par l'Etat en 1970.

Dans le cadre de ces dotations, le Gouvernement a pour devoir de réaliser, dans les meilleures conditions possibles, une programmation correspondant aux objectifs fixés.

Son action a été et demeure guidée par la recherche systématique d'abaissement des prix. Des résultats incontestables ont été obtenus et la commission des finances tient à rendre hommage au ministre de l'équipement et du logement qui, depuis un an, poursuit avec ténacité et courage une politique qui, au début, avait rencontré un certain scepticisme et même des oppositions.

Le Gouvernement souhaite généraliser cette baisse par tous les moyens à sa disposition et son action est orientée pratiquement dans toutes les directions. J'en rappellerai les grandes lignes qui sont longuement développées dans mon rapport écrit.

D'abord, il a voulu restaurer l'initiative et la liberté des constructeurs et des professionnels, en codifiant et en simplifiant la réglementation technique, en poussant constructeurs et aménageurs à se regrouper, en supprimant l'obligation du permis de construire pour les constructions d'H. L. M.

Ces mesures ont incontestablement constitué un premier facteur de baisse des prix, mais il fallait aller plus loin et faire la preuve que les prix-plafond imposés étaient réalistes, malgré les augmentations de salaires consenties lors des accords de Grenelle.

A cet effet, le Gouvernement a lancé un certain nombre de grandes opérations qui ont permis d'abaisser sensiblement les coûts. Ces opérations sont connues et elles ont été évoquées l'an dernier, qu'il s'agisse du marché expérimental de 15.000 logements qui a permis d'obtenir des prix se situant de 12 p. 100 à 15 p. 100 au-dessous des prix-plafond actuels ; qu'il s'agisse de la politique des « modèles » qui permet aux sociétés d'H. L. M. de traiter de gré à gré avec les entreprises titulaires de modèles agréés, à des prix inférieurs de 5 p. 100 aux prix-plafond ; qu'il s'agisse également du groupement des maîtres d'ouvrage qui tend, en augmentant le volume des marchés, à obtenir, là encore, une diminution des prix.

Cette année, je voudrais appeler l'attention de notre Assemblée sur deux opérations nouvelles : le concours des maisons individuelles et le concours du « prêt à construire ».

Le Gouvernement vient en effet de lancer un important concours de maisons individuelles qui devrait aboutir, pour les trois années qui viennent, à la construction d'au moins 75.000 maisons individuelles.

Ce concours a pour objet de sélectionner des groupes de personnes, physiques ou morales, travaillant dans une même équipe, et s'engageant à promouvoir des opérations d'urbanisme comportant la construction de 7.500 maisons individuelles au moins, au cours de la période 1970-1972.

Ces maisons pourront être réparties sur plusieurs sites sur l'ensemble du territoire, mais il est exigé un nombre minimum de 250 maisons par site, porté à 500 lorsque le site se trouve dépourvu des équipements extérieurs nécessaires.

Le cadre de prix fixé traduit la volonté d'affirmer le caractère social de la maison individuelle puisque le prix de vente de

ces maisons, toutes dépenses confondues — terrain, équipements, construction et charges annexes — se situera, sur la base de soixante-dix mètres carrés habitables, entre cinq et six millions d'anciens francs pour la province, et 6 et 7 millions pour la région parisienne. Il convient de noter que les candidats à ces logements bénéficieront naturellement des aides de l'Etat et que les constructions d'H. L. M. locatives, ou en accession à la propriété, ont leur place dans ce concours.

Par ailleurs, une formule nouvelle de promotion appelée « prêt à construire », va être lancée.

Un concours incitera les personnes physiques ou morales intervenant habituellement dans le processus de la construction — financiers, aménageurs, promoteurs publics ou privés, architectes, ingénieurs, bureaux d'études, entreprises et vendeurs — à constituer à l'initiative de l'un quelconque d'entre eux des groupements et à proposer, à partir de « modèles », des projets d'ensembles immobiliers à édifier sur des terrains choisis par eux, aux organismes habilités à recevoir l'aide de l'Etat.

Les prix qui, en tout état de cause, ne pourraient être qu'au plus égaux à ceux des « modèles » devraient en fait s'établir à un niveau inférieur.

Il me faut maintenant aborder le problème difficile et irritant du financement de la construction. J'ai longuement analysé dans mon rapport écrit ce problème dont la complexité s'aggrave au fil des années et j'ai fait une proposition, au nom de la commission des finances.

Nos collègues savent en effet que le cycle normal de financement d'une opération de construction bénéficiant de l'aide de l'Etat comprend donc sept ou huit crédits ou prêts différents, et même, éventuellement, neuf actes si l'on y ajoute celui qui comporte la garantie financière d'achèvement.

Il est facile d'imaginer les formalités que tout cela représente, les délais et les pertes de temps, les frais de toutes sortes : constitution de dossier, frais de notaire, d'hypothèque, de mainlevée, et enfin coût de la gestion de l'opération qui sera suivie par trois organismes différents : Crédit foncier de France, banque ou établissement de crédit privé, organisme de crédit différé, sans compter les interventions que ces opérations nécessitent en ce qui concerne le réescompte auprès de la Banque de France et des services à moyen terme du Crédit foncier.

C'est pourquoi, à mes yeux, il faut repenser complètement le système de financement de la construction, de façon à réduire les formalités et à éviter les multiples actes et prises d'hypothèque qui se superposent.

La solution idéale serait évidemment d'arriver à ne passer qu'un acte de crédit unique remplaçant à la fois le prêt spécial, le prêt familial, le prêt complémentaire, ainsi que tous les prêts relais.

Ce prêt unique pourrait être consenti par les banques ou les établissements de crédit spécialisés. Le Crédit foncier n'intervenant plus alors comme prêteur direct, mais comme organisme réescompteur de l'ensemble des prêts immobiliers, jouerait, en quelque sorte, pour l'ensemble des crédits à moyen et long terme, le rôle que la Banque de France assume à l'égard des banques pour les crédits à court terme. Mais on pourrait également concevoir — idée que M. Denvers a défendue devant la commission des finances — la création d'un établissement spécialisé, d'une caisse de prêts, qui remplirait auprès du secteur privé le rôle que joue la caisse des prêts aux organismes d'H. L. M. pour le secteur public.

Telle pourrait être l'orientation d'une réforme que nous suggère l'archaïsme actuel du système. Cette réforme devrait entraîner à coup sûr une économie de frais d'acte, de frais de gestion et de perte d'agios, qui se traduirait par une diminution du coût de la construction.

Je sais que ces préoccupations ne sont pas étrangères au Gouvernement. Récemment, le ministre de l'équipement et du logement a fait connaître qu'il avait saisi le ministre de l'économie et des finances de projets tendant à améliorer les circuits de crédits en faisant notamment intervenir les caisses d'épargne et les caisses de crédit agricole qui, en raison de leur structure et de l'importance qu'elles jouent dans la collecte de l'épargne, devraient pouvoir financer le logement plus librement et plus largement.

Notre commission des finances, qui a longuement débattu de cette question, souhaiterait que le Gouvernement précise dans sa réponse sa doctrine et ses intentions à cet égard.

Je vous poserais maintenant, monsieur le ministre, cinq questions qui ont retenu l'attention de la commission.

Sur l'épargne-logement d'abord. En trois ans de fonctionnement, l'épargne-logement a collecté plus de cinq milliards de francs de dépôts. La progression des dépôts de l'épargne-logement, très forte au début du fonctionnement du système, s'est ralentie notamment en raison des retraits liés à l'octroi

de prêts. Or les prêts sont maintenant en progression très rapide, et ils sont affectés pour la plus grande part au financement de logements neufs.

C'est ainsi qu'en 1968 plus de 20.000 prêts ont été consentis pour un montant de 474 millions de francs.

Mais pour mieux assurer le développement d'un mécanisme qui a déjà trouvé une large application, il paraît souhaitable d'apporter certains assouplissements, que nous avions d'ailleurs déjà réclamés l'an dernier.

Le Gouvernement a annoncé ses intentions, et les principales dispositions envisagées ont été rendues publiques. Mais les textes ne sont pas encore promulgués. Nous souhaiterions, monsieur le ministre, être informés de leur date de promulgation.

Deuxième question : le marché hypothécaire.

Le succès rencontré par le marché hypothécaire, créé en 1966, a été très important.

Mais si les résultats ont été très brillants sur le plan de l'expansion des prêts immobiliers, le fonctionnement même du marché a soulevé des problèmes dont la gravité s'est accrue depuis le milieu de l'année 1968, en raison de la hausse des taux d'intérêt et de l'évolution du marché monétaire.

Par des mesures que vous connaissez, que la presse a rendues publiques, et qui seront aggravées en 1970, si j'en juge par la décision du Conseil national du crédit, le Gouvernement vient de limiter le développement du marché hypothécaire, qui avait pourtant permis la relance de la construction par un financement privé, conformément aux intentions exprimées par les auteurs du V^e Plan.

Nous comprenons que la conjoncture financière actuelle ait contraint le Gouvernement à provoquer la mise en place d'un dispositif d'encadrement du crédit, mais si cette mesure a été rendue nécessaire, c'est sans doute parce que le marché hypothécaire repose sur des bases trop étroites et purement bancaires. Peut-être conviendrait-il de les élargir en permettant, par exemple, aux particuliers d'y accéder et ainsi d'y associer l'épargne stérilisée.

La commission des finances souhaiterait connaître les intentions du Gouvernement en ce domaine.

J'arrive à la troisième question : l'habitat existant.

L'an dernier, nous avions longuement traité des problèmes relatifs à l'habitat existant et rappelé que le V^e Plan avait pris pour objectif de parvenir en 1970 à une cadence annuelle de mise en état décent d'habitabilité de 200.000 logements.

Des dispositions ont déjà été prises et nous nous en félicitons. Mais deux mesures essentielles restent encore en suspens bien qu'elles aient été expressément prévues par la loi du 12 juillet 1967 sur l'amélioration de l'habitat : la réforme du financement des travaux d'amélioration et celle de l'aide personnalisée, c'est-à-dire l'allocation-logement et l'allocation-loyer.

La commission de l'habitation du V^e Plan y travaille, mais des dispositions au moins partielles pourraient être prises sans plus attendre, car le délai de réalisation fixé par la loi elle-même est maintenant dépassé depuis près d'un an et demi. C'est pourquoi je demande au Gouvernement de nous préciser sa position sur ce sujet.

La quatrième question concerne la réforme de l'accession à la propriété dans le cadre des habitations à loyer modéré.

Cette réforme est annoncée. Elle est très importante car son objet est d'ouvrir l'accession à la propriété aux familles dont les ressources sont relativement faibles et qui n'ont d'autre solution, pour se loger, que les H. L. M. locatives. Pouvez-vous nous dire quand interviendra cette réforme très attendue ?

A la demande de nombreux parlementaires, je voudrais vous poser une cinquième et dernière question, relative à la taxe locale d'équipement.

La mise en recouvrement de cette taxe instituée par la loi d'orientation foncière provoque, vous le savez, de vives réactions dans l'opinion publique parce que les particuliers qui ont construit des habitations pour leur propre usage se voient réclamer des sommes souvent fort importantes dont ils n'avaient pas prévu le versement au moment de l'établissement de leur budget de construction.

J'ai longuement analysé ce problème dans mon rapport écrit. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous faire connaître les mesures que vous comptez prendre pour remédier à cette situation ?

J'arrive maintenant à ma conclusion. Le jugement que l'on peut porter sur la situation actuelle du logement n'est pas simple. Voilà quelques années, le seul problème était celui de l'accroissement de la production de logements neufs. Tout logement, alors, trouvait preneur. Or voici que nous

apprenons, aujourd'hui, que plusieurs milliers d'H. L. M. sont vides, faute de clients.

Et je dois ajouter que si les difficultés qu'a connues la monnaie nationale n'avaient pas incité certains détenteurs de capitaux à les placer dans des achats d'appartements, il est vraisemblable que nous nous serions retrouvés cette année devant un stock important de logements attendant un éventuel acquéreur. Il y a donc un problème des H. L. M., et vous n'avez pas manqué, monsieur le ministre, de le souligner dans un récent discours.

Il est vrai que nous avons vécu, depuis dix ou vingt ans, sur l'idée que plus on construit d'H. L. M., baptisées normales ou ordinaires, plus on fait une politique sociale du logement. Malheureusement, au lieu de rechercher un abaissement des coûts, pour obtenir des loyers moins élevés, on a plutôt majoré les prestations et recherché une clientèle solvable, écartant par là-même ceux qui ne disposaient pas de ressources suffisantes.

Vous avez engagé une nouvelle politique sociale en développant un nouveau type d'H. L. M. appelé « P. L. R. » et nous vous approuvons.

Vous avez également, tenant compte d'une certaine désaffection à l'égard des grands immeubles collectifs, lancé un vaste programme de maisons individuelles, ce qui correspond au vœu de la majorité des Français.

L'étude des résultats de l'enquête effectuée par l'I. N. S. E. E. sur les H. L. M. inoccupées nous permet de constater que cette situation n'est pas uniquement due au montant trop élevé des loyers, mais aussi à une mauvaise implantation, hors des zones d'emploi, et surtout à une carence en matière d'équipements de toute nature.

Ce qu'il faut offrir aux Français qui recherchent un logement, c'est non seulement vingt mètres carrés par personne, mais aussi un cadre de vie acceptable, comportant les équipements collectifs et sociaux indispensables.

Jusqu'à présent on a construit sans trop se préoccuper de savoir si les routes, les centres commerciaux et culturels, les écoles suivaient au même rythme. Désormais, il conviendra, sinon d'inverser l'ordre des priorités, du moins d'assurer une meilleure coordination entre les divers équipements.

M. Eugène Claudius-Petit. Il faut le dire aux financiers.

M. Jacques Richard, rapporteur spécial. Monsieur Claudius-Petit, je rapporte seulement au nom de la commission des finances.

En outre, il conviendrait aussi que construire devienne un acte plus simple, administrativement, techniquement et financièrement. Vous avez déjà pris d'importantes dispositions dans ce sens et nous nous en réjouissons.

Pour notre part, nous avons dans notre rapport mis l'accent sur la complexité du système actuel de financement de la construction et nous avons souligné le progrès que constituerait la possibilité de grouper en un seul prêt l'ensemble des concours financiers nécessaires au candidat constructeur.

Enfin, monsieur le ministre, il vous revient de proposer au Gouvernement d'autres méthodes de financement que celles qui ont été traditionnellement utilisées jusqu'à maintenant.

Vous avez su donner votre marque personnelle à une nouvelle politique sociale du logement. Votre action doit maintenant se poursuivre dans les autres secteurs qui sont évoqués dans mon rapport.

En adoptant sans modifications les crédits de votre ministère, la commission des finances a entendu en même temps vous manifester son soutien pour mener à bien cette politique. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges pour le logement.

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, définir la qualité du budget, analyser ses faiblesses, tenter de se livrer aussi à l'analyse d'une amélioration de la politique de la construction en France, telles seront les diverses étapes de mon propos.

Les qualités du budget me paraissent très nettes. Elles sont au nombre de trois.

La première, c'est le maintien à un niveau raisonnable des crédits d'études, notamment d'études de schémas et de plans directeurs par les ateliers d'urbanisme ou les agences d'urbanisme des grandes cités, principalement de dix d'entre elles — Paris, Lille, Strasbourg, Dijon, Tours, par exemple — et le maintien des crédits d'études destinés au Centre scientifique et technique du bâtiment. Les vocations de ce centre sont d'ailleurs modi-

fiées et, au lieu d'être un organisme de contrôle lourd et souvent trop lent, il est devenu un organisme d'étude, de recherche et d'assistance ayant passé avec l'Etat des contrats en bonne et due forme dont le montant atteint actuellement environ dix millions de francs.

La deuxième qualité du budget, c'est l'ouverture aux catégories sociales modestes, cette année, de 40.000 logements — 5.000 en programme social de logement et 35.000 en programme à loyer réduit — ce qui tend à mieux adapter l'offre à la demande, notamment à la demande des familles pauvres ou modestes, comme je le marquerai fortement dans quelques instants.

La troisième qualité du budget, c'est le maintien — on peut certes regretter qu'il ne s'agisse pas d'une relance — des cadences de construction d'H. L. M. destinées à l'accession à la propriété sociale — 35.000 — et l'annonce que cette catégorie de logements bénéficiera aussi d'un effort d'adaptation de l'offre à la demande par la diminution jusqu'à 10 p. 100, semble-t-il, du pourcentage de l'apport personnel des familles par rapport au montant de toutes les dépenses confondues de la construction et par le relèvement du niveau des prêts.

Telles sont les qualités essentielles de ce budget. Elles ne sont pas originales, mais elles sont tout de même encourageantes ; constatons-le objectivement.

Cependant, ce budget présente aussi, hélas ! de très sérieuses faiblesses que je vais, pour la clarté de l'exposé, diviser en deux catégories : celles qui tiennent à la répartition interne des crédits du budget et à la conjoncture et celles qui sont plus structurelles et aussi plus chroniques dans la politique de la construction.

La première catégorie de faiblesses comporte quatre subdivisions.

En premier lieu, il convient de connaître le volume exact des crédits avant de les voter.

L'année dernière, 375.600 logements aidés par l'Etat étaient prévus au budget. Cette année, si l'on défalque du nombre des logements théoriquement inscrits au budget le nombre des logements réservés sur le fonds d'action conjoncturelle, on obtient le résultat net de 343.800 logements, soit une diminution de 31.800 logements.

De deux choses l'une, ou bien les crédits réservés au fonds d'action conjoncturelle seront débloqués avant la fin de l'année — encore faudrait-il ne pas les débloquer trop tard pour qu'ils puissent réellement être utilisés par des chantiers — et le niveau budgétaire redevient acceptable par rapport à celui de l'année dernière, ou bien la réserve des crédits se transforme en suppression et c'est un budget de totale régression qui aura été soumis à l'approbation du Parlement.

En outre, ce budget est non seulement incertain pour les raisons que je viens d'indiquer, mais il est aussi en régression, dans la mesure où il prévoit tout de même 4.400 H. L. M. de moins que l'année dernière.

Telles sont donc les deux caractéristiques du volume des crédits destinés au logement aidé par l'Etat : incertitude et régression.

En deuxième lieu, j'examinerai la répartition des crédits dans ses deux aspects très nets : répartition des crédits par catégorie de logements sociaux et répartition des crédits par région.

En ce qui concerne le premier aspect, nous sommes quelque peu inquiets, messieurs les ministres, des renseignements que nous avons reçus sur la cadence d'avancement des chantiers de constructions sociales très aidées par l'Etat.

Alors que, dans l'ensemble, les chantiers avaient augmenté leur potentiel de construction pour 1969 de 21 p. 100 par rapport à 1968, à la fin des huit premiers mois de cette année, 2.800 P. S. R. seront effectivement mis en chantier sur les 4.000 que vous avez dû inscrire dans le budget pour 1969.

Mais l'observation la plus grave, c'est que dans le secteur des P. L. R. — programme à loyer réduit — sur 21.000 logements prévus pour 1969, 6.100 seulement sont effectivement financés au huitième mois de l'année. En outre, ne sont officiellement mis en chantier que 890 logements — les renseignements ont été puisés à bonne source, auprès de vos services que je remercie — ce qui permet de constater des lenteurs presque inadmissibles.

Pourquoi ces lenteurs ? Comment peut-on les pallier ?

En matière de programme social de logement, les communes doivent offrir gratuitement les terrains aux offices et financer les travaux de viabilité et de raccordement des immeubles. Or, depuis déjà cinq ans, je réclame au ministre de l'équipement et du logement et surtout aux responsables de la rue de Rivoli de faire en sorte que toutes les communes lançant des programmes sociaux de logement reçoivent obligatoirement des subventions du fonds de développement économique et social, destinées à assurer la viabilité, et obtiennent plus rapidement leurs emprunts

auprès de la Caisse des dépôts et consignations, destinés à l'achat des terrains.

Si nous voulons accélérer la mise en chantier des programmes sociaux de relogement, il convient d'agir dans ces deux domaines.

Les programmes à loyer réduit, quant à eux, subissent l'effet de deux freins au lancement des logements, que nous devons très nettement dénoncer.

D'abord, le prix-plafond des P. L. R. est égal à 88 p. 100 du montant des prix-plafond des H. L. M., toutes dépenses confondues.

Les offices éprouvent alors beaucoup de difficulté à inclure le prix des terrains viabilisés dans ce montant forcément plus restreint, dans cette enveloppe plus mince. Deux solutions sont, hélas ! à leur portée.

La plus facile, sur le plan technique et financier...

M. Eugène Claudius-Petit. C'est le strip-tease !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Je crois que vous en parlerez tout à l'heure, mon cher collègue.

... mais aussi la plus inhumaine, consiste à construire les logements populaires le plus loin possible du centre des cités. C'est d'ailleurs là un mauvais calcul de rentabilité, car il faut bien que les manœuvres, les ouvriers et les petits employés paient les frais de transport entre le centre de la ville et la périphérie où ils habitent.

L'autre consiste à ne pas faire de ségrégation sociale, à ne pas trop éloigner les couches populaires des centres de vitalité des villes. Mais, alors, les offices doivent consentir des sacrifices pour financer les infrastructures.

Comme pour les F. S. R., je demande que le fonds de développement économique et social — il est bien « social » — accorde des subventions, tant pour l'achat des terrains que pour la mise en viabilité.

Tel est le problème et telles sont les explications de ces lenteurs, monsieur le ministre.

Un autre verrou doit sauter et, à ce sujet, je m'attaque directement à la Rue de Rivoli.

En effet, un arrêté interministériel de mars 1968 a fixé — tenez-vous bien ! — à 3,25 le plafond du nombre de pièces par logement toléré dans les programmes à loyer réduit.

Une telle conception est absolument sans fondement.

En effet, on offre des P. L. R. aux familles qui ne peuvent pas supporter le coût des loyers des H. L. M. Or, précisément, ces familles ont souvent trois, quatre, cinq et même six enfants et, bien que l'allocation de logement joue, elles ont tout de même un très grand intérêt à quitter les H. L. M. et à se loger dans un P. S. R. qui, d'ailleurs, est une ancienne H. L. M. financée au taux de 1 p. 100 sur 45 ans.

Par conséquent, la rigidité de ces dispositions doit être combattue et le plafond de 3,25 pièces par logement doit être crevé.

Monsieur le ministre, je vous demande de nous aider à obtenir que la Rue de Rivoli revienne sur cette disposition qui n'est pas bonne. Même si la Rue de Rivoli démontrait que le jeu de l'allocation de logement permet aux familles nombreuses de se loger en H. L. M., l'accroissement continu des charges d'entretien, de chauffage, d'eau chaude, pour les parties collectives, et des charges d'entretien des espaces verts, charges sur lesquelles ne joue pas l'allocation de logement, prouverait que nous devons remplacer les H. L. M. par des P. S. R. dans les programmes lancés en faveur des familles nombreuses.

Cette deuxième catégorie de logements mériterait donc de connaître une évolution plus rapide.

Ma troisième observation sur les catégories porte sur les fameux I. L. N. que je combats depuis cinq ans ; rendez-moi cette justice. Or, on en construit de moins en moins et, sur le programme de 6.000 logements que vous aviez prévu, au huitième mois de l'année, vous n'avez pu en mettre en chantier que 2.100, et vous n'en avez terminé que 1.100.

Cette constatation me permettra donc de déposer un amendement allant dans le sens de la suppression définitive des I. L. N. et de la récupération et de l'affectation des crédits qui leur étaient destinés aux P. S. R. et aux P. L. R.

Je n'ai pas dit, d'ailleurs, que je demandais la suppression des I. L. M. — c'est-à-dire des immeubles à loyer moyen — qui s'appuient sur les prêts spéciaux du Crédit foncier. Ces logements ont leur raison, leur justification et ils doivent être maintenus.

Après l'examen de cette répartition catégorielle, j'en viens à la répartition par région.

Monsieur le ministre, je vous demande instamment, malgré l'enquête que vous avez lancée sur 70.000 logements aidés

par l'Etat, de faire établir par vos services une carte de la demande justifiée de logement.

Agissons-nous, oui ou non, selon une planification ?

Si oui, si nous planifions les crédits, nous devons aussi connaître le panorama de la demande justifiée.

Il faut rompre avec cette planification artificielle des dotations régionales qui ne correspondent plus aux réalités et qui ne contribuent pas à résorber les crises les plus aiguës du logement dans les grandes agglomérations. (Applaudissements sur divers bancs.)

La troisième faiblesse du budget découle évidemment de l'encadrement de certains crédits. Dans ce domaine, je serai précis et net.

On enregistre actuellement un alourdissement des taux de prêt à la suite de l'augmentation du taux de l'escompte, laquelle a des effets immédiats sur les prêts de relais. Or, tout le système de la construction dans le secteur du logement primé pâtit d'une faiblesse congénitale : il s'appuie essentiellement sur le système bancaire.

Au lieu de faire délivrer le montant des prêts spéciaux et celui des prêts familiaux directement aux intéressés ou, par procuration, aux sociétés d'économie mixte — ainsi les entrepreneurs pourraient percevoir les crédits directement — on fait appel trop largement aux crédits de relais bancaires. Or, ces crédits supportent actuellement un taux d'intérêt de 9 p. 100, supérieur même dans certains cas, alors que le Gouvernement affecte des bonifications d'intérêt aux prêts du Crédit foncier afin qu'ils ne supportent qu'un taux d'intérêt de 5 p. 100.

C'est là un vice du système que révèle la conjoncture financière difficile d'aujourd'hui et qu'il faut faire disparaître.

Mais il y a plus grave. Les 45.000 logements primés avec prêt spécial différé ont besoin pour leur financement d'un prêt d'anticipation bancaire. Il s'agit là non d'un prêt de relais, mais bien d'un prêt d'anticipation. Or, nous venons d'apprendre que la plupart des banques, en raison de l'encadrement du crédit, refusent d'assurer ce prêt d'anticipation, si bien que vous ne pourrez pas construire les 45.000 logements prévus dans votre budget, pour lesquels vous avez aussi accordé toutes les bonifications d'intérêt correspondant aux prêts spéciaux.

Fait plus grave encore : la Caisse des dépôts et consignations refuse d'honorer les prêts complémentaires des prêts différés.

Comme vous le savez, elle doit affecter 45 p. 100 du montant du prêt spécial au prêt complémentaire, dont 22,50 p. 100 pour elle-même et 22,50 p. 100 pour les caisses d'épargne. Or, en refusant d'honorer ses engagements — comme elle le fait en ce moment, monsieur le ministre — elle risque de paralyser l'exécution de certains programmes.

M. Jacques Cressard. Très bien !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Enfin, à ces difficultés internes s'en ajoutent d'autres, qui tiennent au prix de la construction.

Monsieur le ministre, je ne vous suis pas totalement dans votre effort tendant à réduire le coût de la construction du logement en France. J'en admetts, comme beaucoup, le principe. Votre œuvre est méritoire et vous avez essayé, d'une manière dynamique, de peser sur les coûts, mais il y a des limites.

J'ai étudié, tout spécialement à l'intention de l'Assemblée, l'évolution des prix de gros des matériaux et des salaires dans le bâtiment de janvier 1968 à juillet 1969, pour essayer de déterminer objectivement ces limites.

Pendant cette période, l'augmentation de prix observée a été de 5,7 p. 100 pour le plâtre, 7,4 p. 100 pour le ciment, 13,3 p. 100 pour les briques, 29,3 p. 100 pour le bois et 32,5 p. 100 pour les métaux non ferreux, tous matériaux qui interviennent d'une manière fondamentale dans l'établissement des programmes techniques de construction. D'autre part, le salaire horaire moyen a progressé de 13 p. 100 pour le manœuvre ordinaire et de 12 p. 100 pour l'ouvrier qualifié.

Un effort de compression des coûts de 15 à 30 p. 100 est donc exclu pour l'ensemble des entreprises moyennes de ce pays, de loin les plus nombreuses. Un tel abattement est impossible à moins de faire périr ces entreprises moyennes dont beaucoup disposent encore d'un outillage et d'une main-d'œuvre qualifiée qu'il serait regrettable de voir passer entre les mains de puissants groupes financiers qui, de toute façon, ne contribueront que faiblement à comprimer les frais généraux. Il n'y a pas de miracle dans la construction.

Vous risquez aussi de conduire les maîtres d'ouvrage — l'expérience l'a démontré — à diminuer par trop la qualité de certaines prestations. Ce n'est pas la peine de procéder à des études pour savoir ce que sera le logement dans dix ans et comment on pourra mieux l'adapter aux besoins des familles si, entre-temps, nous réalisons des constructions dont les pres-

tations ne doivent pas nous donner satisfaction plus tard. Votre effort a donc des limites. D'ailleurs, vous vous en êtes vous-même rendu compte à la suite des opérations importantes mais partielles que vous avez lancées. Je tenais à vous dire cela, chiffres à l'appui.

D'autres faiblesses sont à souligner, et ce sera la deuxième série de mes remarques concernant la construction.

Signalons, d'abord, l'insuffisance de la politique foncière. J'ai fait ressortir dans mon rapport écrit le bond considérable des prix des terrains, nus ou viabilisés : 116 p. 100 en moyenne entre 1965 et 1968. Nous observons également, entre 1968 et 1969, une augmentation spectaculaire dans la région parisienne : 14 p. 100 dans le Val-d'Oise, 15 p. 100 dans l'Essonne et 34 p. 100 dans les Yvelines. Vous voyez donc que le prix des terrains a encore tendance, hélas ! à augmenter très vite.

Qu'avons-nous fait dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'habitation pour arrêter cette évolution des prix des terrains et essayer, en même temps, de développer la construction ? L'Assemblée doit connaître les résultats obtenus. Sur les 780.000 logements correspondant aux 194 zones à urbaniser en priorité, 280.000 sont mis en chantier ou terminés, soit 36 p. 100. Dans l'ensemble des zones d'habitation, 45 p. 100 des logements seulement sont mis en chantier ou habités. Hélas ! monsieur le ministre, 10 p. 100 de ces logements sont des maisons individuelles, alors que les zones d'habitation se devaient d'être d'abord des zones de moyenne ou d'assez faible densité.

Cette année, la cadence sera de 91.000 logements dans les zones à urbaniser en priorité, alors que le Plan en recommandait 175.000, c'est-à-dire presque le double.

Nous savons très bien que vous avez dû consentir des efforts pour régler des problèmes de trésorerie et de financement dans trente de ces Z. U. P. qui étaient dans une situation déplorable.

Je dois de plus signaler à l'Assemblée l'insuffisance notoire des crédits d'infrastructure. Pour 452.000 logements, 71 millions de travaux d'infrastructure ont été subventionnés par le Fonds de développement économique et social, soit 1.562 francs sur les 8.000 francs que représente la charge foncière d'un logement. A peine 20 p. 100.

Aussi, mesdames, messieurs devons-nous nous pénétrer de l'idée qu'aussi longtemps que le F. D. E. S. ne fournira que 20 p. 100 du montant du coût des infrastructures, nous ne ferons pas un urbanisme à l'échelle humaine, et les Français n'en paieront pas le coût réel. Et cela d'autant plus, monsieur le ministre, que si pour construire des pavillons individuels, notamment dans le cadre de votre concours, vous vous devez de prévoir en moyenne 12.000 francs par habitation pour une densité de 15 à 20 pavillons à l'hectare, pour réaliser de grands ensembles à l'échelle humaine, c'est-à-dire où la circulation des piétons est séparée de celle des automobilistes, des dalles de béton recouvrant les rues et permettant l'accès direct des immeubles sur les espaces verts, il vous faudra 3.000 francs de plus par logement.

C'est à ce prix seulement que l'urbanisme sera enfin adapté aux besoins des hommes. Il faut donc orienter le F. D. E. S. vers un accroissement très net des crédits.

D'autres difficultés sont chroniques. Ainsi, nous n'arrivons pas à rénover notre patrimoine immobilier à la cadence voulue.

Selon M. Richard, dont je ne reprendrai pas les chiffres, nous ne serions pas tellement éloignés des objectifs du Plan puisque, grâce à l'action du fonds national d'amélioration de l'habitat, nous rénoverons chaque année environ 190.000 logements du secteur locatif sur les 200.000 prévus par le Plan.

De plus, le P. A. C. T. — le centre de propagande et d'action contre le taudis — a rénové en trois ans 57.000 logements. Tout cela est encourageant. Mais il reste qu'en 1985, sur les sept millions de logements anciens dépourvus souvent de confort, que comprend notre patrimoine, quatre millions seront encore habités par des familles de condition modeste, car ils n'auront pu être rénovés entre-temps. Notre effort, dans ce domaine, doit donc s'accroître, en particulier dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Je consacre d'ailleurs une large place à ce problème dans mon rapport écrit.

Il existe aussi des vices financiers sur lesquels je veux maintenant insister devant l'Assemblée. J'ai observé, comme vous tous, à la lecture des rapports du conseil national du crédit, un désengagement du Trésor en matière d'aide de l'Etat au logement. En particulier, l'aide directe du Trésor est passée de 2.850 millions de francs en 1966 à 2.320 millions en 1967 et à 1.710 millions en 1968, soit une diminution de 23 p. 100 entre les deux premières années et de 30 p. 100 entre les deux dernières années. Alors même que notre revenu national brut augmente, nous observons le paradoxe suivant : la part du revenu national brut affectée au logement — toutes dépenses

de construction confondues et tant dans le secteur public que dans le secteur privé — a tendance à diminuer. De 6,6 p. 100 en 1965, il passe à 4,9 p. 100 en 1968. Voilà la vérité.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. D'une telle situation, mesdames, messieurs, il ne faut pas accepter le maintien. Cette évolution est mauvaise, car elle va à l'encontre des besoins de nos populations, et singulièrement des catégories modestes ou même très pauvres.

Je me dois de souligner encore l'exagération, pour ne pas dire l'erreur profonde, des milieux financiers qui considèrent que l'effort de construction est inflationniste. Je voudrais, une nouvelle fois, démontrer le contraire. La cadence de remboursement des prêts a augmenté de 52 p. 100, entre 1967 et 1968, alors que les investissements nouveaux n'ont progressé que de 31 p. 100.

Que dire du poids de la fiscalité ? Il est tel que lorsqu'un logement est vendu cent francs, il rapporte vingt-cinq francs à l'Etat et que les impôts que celui-ci collecte à tous les niveaux sur l'effort de construction dépasse l'ensemble de l'aide financière qu'il fournit aux logements aidés. (Très bien ! très bien ! sur de nombreux bancs.)

Il faut aussi considérer l'effort d'épargne qu'entraîne, dans les couches populaires, le développement de l'accession à la propriété. Or cette épargne pèse sur la consommation, ce qui constitue un autre facteur de freinage face à l'inflation.

Voilà pourquoi il faut demander le réengagement du Trésor dans l'effort de construction public. Voilà aussi pourquoi il faut souligner l'absence de fondement de la thèse d'une certaine école financière en ce qui concerne la construction.

M. Jacques Cressard. Très bien !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Quels sont les résultats ?

Premièrement, les objectifs du Plan ne seront pas atteints, tant s'en faut. La France était pourtant en bonne voie de redressement en 1967, elle se classait au deuxième rang, derrière l'Allemagne, parmi les pays du Marché commun : 572.000 logements construits en Allemagne fédérale contre 422.000 en France. Pour la première fois, nous devançons ce pays de bâtisseurs qu'est l'Italie. Nous occupons le septième rang, parmi les pays de l'Europe de l'Ouest — et nous revenons de loin — pour la surface moyenne des logements, et le huitième rang pour le nombre de logements pour mille habitants. C'est donc au moment où la France commençait à accroître son effort de construction qu'elle s'essouffle et qu'elle montre la fragilité de son système.

Enfin et surtout, la crise continuera de se faire sentir. Or, cette crise doit nous émouvoir, elle doit nous toucher autrement que par des statistiques. Vous savez ce que peut être la souffrance d'une famille, et notamment d'une mère, qui doit attendre pendant quatre ou cinq ans un logement alors qu'il lui faut en quitter un surpeuplé ou insalubre, ou trop éloigné du lieu de travail, ou bien encore occupé par deux générations dont la promiscuité n'est pas sans poser un problème psychologique et moral très grave.

De mon enquête portant sur 250 villes de France et des réponses que j'ai obtenues des mairies, dont certaines devraient peut-être être passées au crible de l'esprit critique, car l'on compte parfois deux fois la même demande déposée auprès de certains organismes, il ressort les constatations suivantes.

Premièrement, dans dix villes de 50.000 à 100.000 habitants, 43 p. 100 des demandes de logement proviennent de familles qui ont moins de 85.000 anciens francs de ressources mensuelles brutes, et dans onze villes de plus de 100.000 habitants ce pourcentage passe à 51 p. 100. L'effort accru entrepris par M. le ministre dans le domaine du logement social est donc parfaitement justifié.

Deuxièmement, la montée des jeunes continue. Le nombre des mariages sera probablement de 400.000 vers 1967. D'ici là, il augmentera annuellement de 10.000. Il est d'ores et déjà de 350.000 à 360.000. En outre, 43 p. 100 des demandeurs ont moins de trente ans.

Or la jeune génération est plus pressée, plus impatiente que les anciennes, même si parfois elle souffre moins. Il nous faut prendre garde au détonateur que constitue cet aspect de la crise du logement.

Enfin, il y a ces 6.500 malheureuses familles agglutinées dans les 255 bidonvilles et micro-bidonvilles que compte la France et dont les plus importants sont situés dans la banlieue de Paris. Un effort sérieux a été fait : 3.143 logements ont été livrés au titre des P. S. R. et des programmes H. L. M.

Dans les « courées » de Roubaix, des familles vivent dans des conditions absolument inacceptables, qu'il faudra bien

corriger. Pensons aussi à tous ces associés, ces inadaptés, ces pauvres gens qui sollicitent notre générosité malgré leur silence.

Inadaptés, ratés, ménages divisés, petits retraités, handicapés physiques, débiles légers ne veulent ni ne peuvent vivre dans les logements neufs de nos grands ensembles. Il faut prévoir pour eux, monsieur le ministre, une forme d'habitat dont la définition juridique et financière pourrait constituer un complément à la loi sur les bidonvilles.

Ce problème, toutes les municipalités des villes de plus de 20.000 habitants ont à le résoudre, car, dans notre temps, la misère matérielle tend à se transformer en misère psychologique. Voilà pourquoi le budget dont nous jugeons la valeur est encore très nettement insuffisant par rapport aux besoins.

En conclusion, réengageons largement le Trésor dans l'effort de construction, répartissons différemment son action, diminuons la part du secteur locatif, augmentons celle de l'accession à la propriété, notamment pour les familles de deux enfants et plus. Grâce à l'apport de l'épargne spontanée, consacrons plus de crédits du Trésor à l'équipement des terrains, donc aux infrastructures. C'est dans ce sens, je crois, que doit s'opérer la relance de la construction.

Procédons aussi à une meilleure répartition des crédits. Monsieur le ministre, avant de dresser la carte de nos besoins en logements, gardez par devers vous de fortes réserves opérationnelles pour pouvoir colmater les brèches les plus importantes causées par la crise à ce front de la construction difficile à tenir.

Enfin, mobilisons le peuple pour qu'il achève l'œuvre commencée et pour que l'épargnant devienne propriétaire, car celui qui jette les bases de la construction de sa maison ne remet pas en cause celles de la société.

M. Jacques Cressard. Très bien !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le ministre, nous devons souligner l'aspect positif et méritoire de votre politique. Voilà pourquoi il faut vous encourager à obtenir de votre collègue des finances le désenclavement du ministère de l'équipement en même temps que l'allègement de la tutelle qu'il exerce sur lui. Aussi, le Parlement doit-il s'associer aux efforts du Gouvernement en vue d'accroître la part du budget de la construction dans l'ensemble du budget de la France.

Sous réserve de ces critiques, et un peu la mort dans l'âme, la commission de la production et des échanges a adopté votre budget. (*Vifs applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Paul Cermolacce. Je tiens à préciser que ce n'est pas la commission qui a voté ce budget, mais la majorité de la commission !

M. Jean Royer, rapporteur pour avis. Je vous en donne acte.

M. le président. Je ne l'ai pas dit plus tôt, afin de ne pas rompre le charme, mais je dois signaler que les exposés des deux premiers rapporteurs ont dépassé de vingt-six minutes le temps de parole initialement prévu.

J'invite donc les orateurs à respecter autant que possible leur temps de parole, de façon que le débat ne se prolonge pas trop.

La parole est à M. de Préaumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur les problèmes sociaux du logement.

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je m'efforcerai de suivre les conseils de sagesse du président de séance, mais je ne pourrai, à moi seul, rattraper les vingt-six minutes de retard, faute de quoi je me priverais du plaisir de vous présenter quelques observations que je juge nécessaire de formuler au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Je ne ferai que quelques brèves observations à propos du budget, des orientations qu'il traduit et des indications qu'il donne sur la politique du Gouvernement. Ces observations, je voudrais les axer sur la nécessaire recherche d'une plus grande efficacité sociale de la politique du logement. Je parlerai donc, en premier lieu, de la nécessité d'une adaptation plus convenable de cette politique à la demande.

S'il fallait tenter de définir la demande globale de logements, on pourrait dire qu'elle résulte de besoins incontestables, quelquefois un peu subjectifs, à la satisfaction desquels correspond une solvabilité variable, et qui peuvent être plus ou moins différés, selon les circonstances.

Sans doute est-il vrai de dire que la persistance de la crise du logement est due à l'insuffisance du volume global annuel

de la construction. Mais le logement est un bien fixe, et il peut y avoir à la fois insuffisance globale et excès dans certaines régions. C'est ainsi que, comme on l'a prudemment souligné, quelques milliers d'H. L. M. sont libres de certains secteurs, alors que la crise du logement est très aiguë dans d'autres secteurs très chargés.

Cette situation est due à une méconnaissance de la répartition géographique de la demande de logements et aussi de la structure de cette demande. Elle révèle souvent, en plus précise analyse, une inadéquation plus qualitative que quantitative des programmes de logement.

Une telle situation exige donc, à mon sens, une meilleure connaissance de la situation de la demande de logements et la recherche d'une plus grande efficacité sociale de la politique du logement, dans un contexte très différent de celui où l'on se trouvait lorsque la pénurie était généralisée.

Si la notion de besoin en matière de logement n'est assurément pas simple à cerner, il ne semble pas cependant que les recherches aient été poussées très loin et systématiquement dans ce domaine, s'agissant notamment de l'étude des choix qualitatifs et de l'analyse du calcul économique que font les demandeurs de logements.

Les enquêtes de l'I. N. S. E. E. et du Centre de recherche, d'étude et de documentation sur la consommation, ainsi que quelques tests complémentaires, ont sans doute permis d'approcher le problème, mais l'étude me paraît encore loin d'être complète.

Il me semble que trois questions fondamentales restent encore à approfondir : la description de la qualité, la « fourchette » des prix acceptés, l'arbitrage opéré en fin de compte entre prix et qualité. L'étude en reste très largement ouverte.

C'est dire l'intérêt que l'on doit porter et que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a attaché à l'utilisation des crédits du chapitre 55-41, relatif aux actions et aux études en faveur du logement.

Un premier examen de cette utilisation fait apparaître tout d'abord le grand nombre d'enquêtes qui ne sont pas encore achevées ou qui n'ont pas abouti à des conclusions sur lesquelles on puisse travailler. Il révèle ensuite la multiplicité des organismes ou des bureaux chargés de conduire les études, et la dispersion relative des services utilisateurs.

La commission estime donc indispensable que soit assurée une recherche plus générale, plus systématique de l'information, et que celle-ci soit traitée d'une façon plus coordonnée et avec des moyens plus modernes. En outre, ces moyens doivent être mis au service et, au besoin, placés sous l'autorité du ministère de l'équipement et du logement, au niveau du ministre ou du secrétaire d'Etat.

Telles sont mes premières observations.

Je parlerai maintenant de la recherche d'une plus grande efficacité de la politique du logement, qui est liée aux crédits disponibles, notamment dans le secteur des H. L. M. Celui-ci me paraît revêtir une singulière importance puisque, des chiffres communiqués par le ministère, il ressort que le nombre des logements actuellement gérés par les organismes d'H. L. M. est aussi élevé que celui des logements qui sont encore soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948, c'est-à-dire de ceux qui, à raison de la géographie ou de la catégorie, n'ont pas été libérés.

On a souligné avec raison que, jusqu'en 1968, 85 p. 100 de la population française avait vocation à accéder à des H. L. M., ce dont on avait tiré quelques conclusions qui paraissaient évidentes.

Néanmoins, dans le même temps, de très nombreux logements H. L. M. étaient occupés par des personnes dont les ressources étaient supérieures au plafond établi. La proportion de ces locataires d'H. L. M. était de 14 p. 100 dans l'ensemble de la région parisienne, parfois un peu plus forte dans Paris même, et de 6 p. 100 en province.

D'autre part, nombreuses sont aussi les familles aux ressources modestes qui, ayant droit à un logement H. L. M., ont dû refuser celui qui leur était offert, même compte tenu de l'aide financière de l'allocation de logement.

C'est ce qui a tout naturellement, en fin de compte, opéré ce double glissement par clientèle et par qualité, glissement qui est d'ailleurs perceptible dans les secteurs aidés autres que celui des H. L. M. et qui aboutit aujourd'hui à un déphasage relativement général entre les secteurs et les catégories.

C'est ce qui a fait dire, s'agissant du secteur H. L. M., qu'on avait assisté à un détournement de la vocation sociale de ce H. L. M.

Il était donc nécessaire de réagir contre cette orientation. Le Gouvernement s'y est efforcé et s'y efforce encore : il envisage d'abaisser le plafond d'accessibilité aux logements H. L. M.

et, dans le même temps, il prévoit diverses mesures tendant à relever l'indemnité d'occupation demandée aux locataires dont les ressources dépassent le plafond et appelée communément « surloyer ».

Vous n'ignorez pas, mesdames, messieurs, que l'application des décrets et des arrêtés de décembre 1948 a été différée jusqu'au 1^{er} janvier 1970, tant ces textes posent des problèmes complexes et tant nombre d'enquêtes et de renseignements complémentaires sont apparus nécessaires pour remédier à certaines rigidités, à certaines complexités et aussi à de mauvaises interprétations des dispositions telles qu'elles étaient présentées.

Aujourd'hui, nous nous trouvons en présence non pas de mesures budgétaires, mais d'intentions prêtées au Gouvernement et auxquelles le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ne peut pas ne pas être attentif.

Les exigences de base, auxquelles répondent les nouvelles dispositions envisagées, sont indiscutables. Qui oserait, en effet, prétendre qu'il est normal que des locataires disposant de ressources élevées occupent des H. L. M., empêchant l'accès à ces logements de ceux pour lesquels ils avaient précisément été construits ?

Mais si le principe est incontestable, il apparaît néanmoins que les modalités d'application imposent certaines réserves.

Les nouvelles dispositions envisagées risquent même, en définitive, de ne pas atteindre le but recherché dans les régions, dans les agglomérations ou dans les localités où la crise du logement reste très aiguë.

A ce sujet, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je désire vous poser quelques questions.

En ce qui concerne le plafond d'accessibilité, est-il satisfaisant d'amener au niveau encore important de 78 p. 100 le pourcentage des personnes qui auront vocation pour habiter dans un H. L. M. et, dans le même temps, de refuser à certaines catégories prioritaires, après une longue attente, l'accès à un tel logement, sans leur offrir, en échange, un logement d'une catégorie qui corresponde à leur niveau de ressources ?

M. Jean Tibari. Très bien !

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur pour avis. Quant au surloyer, son but est double : d'une part, inciter à quitter un logement qui ne correspond plus au niveau de ressources, et permettre ainsi à des candidats aux ressources plus modestes d'accéder à des locaux qui ont été construits pour eux ; d'autre part, aider moins fortement les familles les plus aisées pour aider davantage celles qui ne disposent que de faibles revenus.

A cet égard, il convient de rappeler que la part prise en charge par l'Etat est de 35 p. 100 pour les H. L. M. et de 50 p. 100 pour les logements construits au titre des programmes à loyer réduit.

Le locataire d'un appartement H. L. M. dont les ressources sont supérieures au plafond fixé devrait normalement soit avoir la possibilité de quitter son logement pour aller habiter dans un autre, soit pouvoir le racheter pour un nombre d'annuités convenable, soit accepter un relèvement du loyer, sur la base d'une rémunération normale du service rendu.

Mais quelle sera en fin de compte, dans certaines régions, la valeur d'incitation des dispositions que le Gouvernement envisage de prendre, et combien de logements seront réellement libérés dans des régions, dans des agglomérations ou dans des localités où les locataires redevables du surloyer ne pourront être accueillis dans un logement de catégorie différente ?

Ne serait-il pas préférable, en un premier temps, de se contenter d'appliquer réellement — et d'y veiller — la réglementation de 1958 et de subordonner l'application d'une réglementation plus contraignante à l'existence de logements de dégageant disponibles pour accueillir les locataires passibles du surloyer ?

M. Albert Danvers. Ce serait la sagesse même !

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur pour avis. Ne faudrait-il pas, en tout état de cause, prévoir des « fourchettes » et des possibilités de modulation correspondant à des situations locales souvent très différentes, et permettre à ces locataires passibles du surloyer de trouver un autre logement, que ce soit dans le secteur aidé ou dans le secteur non aidé ?

Est-il convenable de ne pas inclure dans le champ d'application de ce surloyer, éventuellement renforcé, les immeubles à loyer modéré tributaires de la loi de 1928 ?

Enfin, ne faudrait-il pas faire une large place à la vente de logements H. L. M., dans des conditions et selon des modalités qui la rendraient à la fois équitable et possible ?

La recherche d'une plus grande efficacité sociale est attestée — on ne peut que s'en féliciter, quel que soit le nombre des

problèmes importants qui restent à régler dans ce domaine — par les moyens affectés à la résorption des bidonvilles.

Cette recherche d'une plus grande efficacité sociale apparaît également — on l'a déjà souligné — dans la composition des programmes. Un plus grand nombre de P. L. R. seront mis en chantier, ce qui a, certes, pour inconvénient de diminuer le nombre total des H. L. M., puisque, à nombre égal, les H. L. M. coûtent plus cher. Mais, compte tenu des crédits disponibles, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a estimé que c'était une bonne orientation.

S'agissant des P. L. R., il est utile de rappeler les limites sociales de ce type de construction. On a constaté, en effet, que de 15 à 20 p. 100 des demandeurs ne disposaient pas de ressources suffisantes pour accéder à la location d'un logement H. L. M. Près de 50 p. 100 des demandeurs seraient dans ce cas sans le secours de l'allocation de logement.

A l'autre extrémité de l'échelle des revenus, il existe un nombre important et croissant de ménages auxquels des ressources supérieures au plafond interdisent l'accès aux H. L. M. Ils n'ont pas les moyens de supporter les loyers exigés dans d'autres secteurs ni d'accéder à la propriété, en l'absence d'épargne préconstituée, étant donné le coût élevé du crédit.

C'est dire qu'une aide personnalisée en matière de logement est indispensable.

Cette aide revêt actuellement trois aspects : l'allocation de logement, l'allocation de loyer, les prêts du Crédit foncier pour l'accession à la propriété.

Sans entrer dans le détail de la réglementation, je rappelle que l'allocation de logement est une prestation familiale, c'est-à-dire que, sauf dérogation prévue au bénéfice des jeunes ménages sans enfant dans les deux ans qui suivent le mariage, les ménages qui n'ont pas d'enfant à charge, au sens de la législation sur les prestations familiales, n'y ont pas droit. Elle n'est accordée que lorsque le loyer dépasse un certain plafond qui, d'ailleurs, n'a pas été modifié depuis le 1^{er} juillet 1966.

Quant à l'allocation de loyer, elle est une allocation d'aide sociale, dont les modalités d'attribution et la nature font qu'elle est d'un usage limité et d'un montant peu élevé.

Enfin — et surtout actuellement — les prêts du Crédit foncier, en nombre limité, sont accordés dans des conditions telles que les candidats à l'accession à la propriété doivent disposer d'un apport personnel que la situation leur permet difficilement de trouver.

Ainsi, aujourd'hui de nombreuses personnes âgées aux ressources modestes, des ménages sans enfants ne peuvent bénéficier d'une aide personnalisée, même si leur situation est, à tous égards, très digne d'intérêt.

Tout en ayant parfaitement conscience, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'aide à la pierre permet de mieux cerner les coûts et favorise les investissements, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales estime nécessaire la création d'une allocation de logement qui serait une véritable prestation sociale et qui aurait, à ce titre, une plus grande efficacité. Elle vous demande d'étudier ce problème au plus tôt et avec ferveur.

Pour terminer, ayant déferé, je pense à l'invitation courtoise de M. le président...

M. le président. Vous avez déjà largement dépassé votre temps de parole, monsieur de Préaumont ! Votre promesse était une promesse électorale. (Sourires.)

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur pour avis. En tout cas, monsieur le président, c'est en toute bonne foi que je disais cela !

En conclusion, d'une façon générale, la commission souhaite la définition et la poursuite d'une politique qui exprime une position non pas moyenne, mais équilibrée, qui évite à la fois les tentations d'un absolu illusoire, d'une dangereuse confiance dans le jeu du marché et d'un interventionnisme systématique qui serait dangereux.

Il ne paraît pas possible, en effet, que l'Etat n'intervienne pas, au moins pour les équipements de base et pour l'aide publique aux secteurs sociaux défavorisés.

En France, le financement public de la construction semble très supérieur à ce qu'il est dans d'autres pays occidentaux.

Au niveau atteint, et compte tenu des mécanismes d'épargne et d'investissement pratiqués, le financement public ne saurait être sensiblement relevé sans déséquilibres graves.

Le logement, au sens de la commission, ne devrait, ne saurait devenir l'objet d'un véritable service public, car il n'y a aucune raison — et il n'en aurait pas possibilité — pour que l'Etat, déjà accablé de responsabilités, soit dans ce domaine appelé à devenir un substitut universel et perpétuel.

C'est sous le bénéfice, messieurs les ministres, de ces rapides observations que la commission des affaires culturelles a proposé l'adoption des crédits du ministère de l'équipement et du logement. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Commenay, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges pour l'urbanisme.

M. Jean-Marie Commenay, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la commission de la production et des échanges a décidé pour la première fois cette année de consacrer un rapport spécial aux crédits concernant l'urbanisme.

Ainsi, la procédure parlementaire nous conduit à séparer deux notions pourtant fortement imbriquées : urbanisme et logement.

Sans doute le logement, au sens étroit du terme, peut-il faire l'objet d'une approche concrète, tandis que l'urbanisme constitue une discipline plus abstraite, plus générale et finalement moins technique.

L'urbanisme est, en quelque sorte, le point de convergence d'arts et de sciences très diverses : l'architecture, l'art de l'hygiéniste, celui de l'ingénieur urbain, l'économie politique et sociale.

Certes l'analyse des quelques crédits budgétaires détaillés sous la rubrique « urbanisme » ne permettra pas d'embrasser l'ensemble des problèmes rattachés à cet ample matière.

Me plaçant dans l'optique de la commission de la production, je ne ferai aucun commentaire financier approfondi. M. Caldaguès, qui me succédera à cette tribune, vous a d'ores et déjà indiqué dans son rapport écrit que les crédits ouverts pour 1970 étaient notablement amputés au bénéfice du fonds d'action conjoncturelle.

À cet égard, nous souhaiterions, monsieur le ministre, que, d'ores et déjà, vous vous attachiez à définir une programmation pour l'emploi des fonds qui pourraient éventuellement être débloqués.

Mais avant de présenter succinctement les principales têtes de chapitres de mon rapport, je voudrais mettre l'accent sur deux points essentiels : une politique d'urbanisme nécessite naturellement des moyens financiers — et nous déplorons tous qu'ils ne soient pas plus importants cette année — mais elle exige aussi particulièrement, ainsi que l'a dit mon ami M. Royer, une foi de tous les instants.

Cette politique doit faire l'objet d'une information constante. Le public doit en être informé par tous les moyens audiovisuels. M. Claudius-Petit faisait allusion à cette nécessité en 1967 en s'exprimant ici même en ces termes :

« Il faudra peut-être changer les habitudes de la population, mais en cessant de lui faire croire que le problème du logement sera résolu par les petites mesures que nous prenons. »

Mon rapport écrit se divise en deux parties : d'une part, l'analyse des crédits budgétaires, d'autre part, l'exposé des problèmes posés par l'urbanisme.

Je passerai très rapidement sur ces têtes de chapitre, puisque l'Assemblée a déjà connaissance de mon rapport écrit et qu'il n'est pas bon de retenir trop longtemps son attention sur un sujet qui a été excellentement développé par mon ami M. Royer.

Les crédits soumis à votre approbation sont groupés de la manière suivante : les crédits d'étude et de recherche ; les crédits destinés à l'acquisition et à l'aménagement des terrains ; les crédits de rénovation.

Parmi les crédits d'étude et de recherche figurent ceux qui sont consacrés à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les crédits destinés à financer l'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols sont en diminution.

Nous le déplorons d'autant plus que le retard pris dans l'élaboration de ces plans est à l'origine des retards auxquels donne lieu la délivrance des permis de construire et de l'absence d'un réel marché des terrains à bâtir.

Les organismes de recherches urbanistiques et les centres destinés à la formation des urbanistes recevront une meilleure dotation, sous réserve cependant du vote de l'amendement qui a été adopté par la commission de la production et des échanges à cet égard.

Sous la rubrique « acquisition et aménagement des terrains », nous trouvons d'abord les crédits affectés essentiellement à l'acquisition des terrains dans les villes nouvelles pour l'aménagement urbain. Ces crédits sont en baisse sensible.

Pour ce qui est du F. N. A. F. U. — fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme — nous notons une augmentation des crédits prévus pour la localisation des industries et des habitations mais, hélas, une diminution de ceux qui sont destinés au financement des zones d'aménagement différé. Déjà modestes, les superficies sur lesquelles est exercé préemptivement seront de moins grande étendue et le but recherché — la régularisation du cours des terrains — ne sera pas atteint.

Les subventions pour les créations et l'aménagement des parcs et jardins publics seront également très limitées. Il serait pourtant souhaitable que nos villes puissent très rapidement rattraper le retard qu'elles ont pris sur leurs homologues étrangères.

J'en viens aux crédits de rénovation.

L'aide à la suppression des cités insalubres n'appelle qu'une observation : les crédits ne sont que partiellement utilisés car le problème du logement des occupants est difficilement résolu. Certes, il y a les logements des P. S. R., mais leurs loyers sont parfois très élevés et il faudrait dégager des crédits pour des logements de transition encore que, à cet égard, on se heurte aux réticences des offices d'H. L. M. et de certaines municipalités.

Les crédits prévus pour l'aménagement des lotissements défectueux sont diminués. Il en va de même pour les crédits réservés aux opérations de rénovation urbaine. Ces opérations, pourtant indispensables même dans les villes de moyenne importance, sont contrariées d'une part par les indemnités dues aux commerçants au titre de la propriété commerciale, d'autre part par les difficultés de logement.

La procédure des zones d'aménagement concerté, qui organise une coopération entre le secteur public et le secteur privé, pourrait, à cet égard, ouvrir des perspectives intéressantes.

S'il est difficile de prévoir des aides financières pour la rénovation dans toutes les villes, encore que même les villes moyennes et petites sont parfois dans la nécessité d'y procéder, il serait, en revanche, utile de donner aux propriétaires privés tous les moyens d'information qui leur font souvent défaut. Le service d'informations extérieures du ministère devrait faire un effort dans ce sens ailleurs que dans les très grandes villes.

Après avoir traité des crédits budgétaires, j'aborde la deuxième partie de mon rapport traitant de quelques aspects de la politique d'urbanisme.

D'abord, qu'en est-il de l'application de la législation ?

Nous avons la loi d'orientation foncière. Certains textes relatifs au schéma directeur, à la taxe locale d'équipement ont été promulgués. En revanche le texte sur l'occupation des sols n'a pas encore vu le jour.

Nous avons constaté qu'il était difficile de porter un jugement sur les zones d'action concertée tout en leur accordant un préjugé favorable.

La taxe locale d'équipement semble avoir été accueillie avec un certain intérêt par les municipalités des villes en expansion.

Quant à la taxe d'urbanisation prévue par la loi d'orientation foncière et qui devait être inscrite dans un article de la loi de finances pour 1970, il semble qu'elle n'a pas été retenue. Cette taxe devait être perçue sur les terrains non bâtis à l'intérieur des zones urbaines à l'effet de récupérer les plus-values, de permettre le financement de nouveaux équipements et de lutter contre la rétention des terrains.

Elle nous paraît d'une perception très difficile, parce que, d'une part, le cadastre n'a pas été rénové et, d'autre part, les servitudes d'urbanisme n'ont pas été publiées. Peut-être vaudrait-il mieux recourir à un impôt foncier général mais de taux moins élevé.

La suppression du permis de construire a suscité ici bien des controverses, chacun s'en souvient. Cette suppression vaut pour les H. L. M. et pour les zones où le droit d'utilisation des sols a été défini. La commission m'a prié d'insister pour que la suppression définitive du permis de construire ait pour contrepartie l'application de sanctions exemplaires aux infractions à la réglementation.

Après avoir passé en revue les textes législatifs les plus récents une question nous vient à l'esprit : sommes-nous parvenus à organiser un véritable marché de terrains à bâtir ? La réponse est négative. Il n'y a pas, en effet, de véritable marché foncier soit que, pour des raisons affectives, les propriétaires ne se portent pas vendeurs, soit que, dans la plupart des cas, aux phénomènes de rétention s'ajoute un phénomène de spéculation très important.

Cette situation a deux conséquences très fâcheuses.

L'incidence du coût des terrains, le prix de revient total des logements est de plus en plus important, et M. Royer a excellentement développé ce sujet, ce qui m'évite d'y insister. Cette charge foncière limite le nombre, la taille et la qualité des logements.

L'augmentation du prix des terrains oblige aussi les constructeurs à réserver les centres urbains aux logements de luxe et à repousser les habitations à bon marché vers des banlieues de plus en plus lointaines, ce qui évidemment — on l'a dit également — augmente les frais de transport entre l'habitation et le lieu de travail et occasionne des fatigues anormales dont l'incidence sur le budget de la santé n'est pas non plus négligeable.

L'arsenal législatif actuel est donc nettement insuffisant.

En effet, l'expropriation est une procédure très lourde et les estimations auxquelles elle donne lieu sont finalement peu cohérentes.

J'ai déploré devant la commission qu'il n'existe aucune statistique cohérente sur les indemnités d'expropriation, aucun barème national relatif à ces indemnités. C'est là une lacune très regrettable.

La taxation sur les plus-values foncières est un autre élément de cet arsenal. On la voulait moralisatrice. Or, en fait, elle a engendré, soit des rétentions, soit des pratiques de dessous de table que nul ne songerait à nier.

Les zones à urbaniser en priorité pouvaient certainement augmenter utilement le nombre des offres de terrains à bâtir, mais, par suite du manque de crédits destinés au financement des infrastructures, les travaux d'équipement y sont incontestablement trop lents.

C'est pourquoi, en attendant la mise en application de la taxe d'indemnisation, il conviendrait de développer le système fiscal en vigueur par exemple — c'est une suggestion que je formule ici — la perception durant quatre années supplémentaires des droits d'enregistrement qui se substituent à la T. V. A. en cas de rétention des terrains.

En effet il faut créer un risque fiscal à l'encontre de tous les rétentions et achats spéculatifs. Il convient, en tout cas, indiscutablement de régulariser les cours du marché foncier en envisageant toutes les solutions propres à y parvenir car il nous faut prendre conscience que l'urbanisme impose des restrictions plus ou moins grandes à la liberté individuelle.

Au problème politique se superpose un problème moral. Il faut trouver le juste milieu entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel. Une fois la solution trouvée elle devra être acceptée par tous.

Votre commission, monsieur le ministre, malgré les réductions de crédits que j'ai relevées, a approuvé ce budget de l'urbanisme. Mais elle m'a spécialement mandaté pour vous exprimer le souci qu'elle avait de voir mettre au plus tôt en œuvre une politique courageuse aboutissant à la maîtrise des prix des terrains ; car il n'est pas tolérable que plus du tiers des Français soient mal logés et que l'amélioration de leurs conditions de logement soient bloquées par la spéculation sur le prix et la rétention des terrains.

Dans la perspective d'une cité plus solidaire, moins « bloquée » — je fais allusion à un propos qu'a tenu ici même il y a quelques semaines M. le Premier ministre — il nous appartient de donner aux Français, qui jouissent de tous leurs droits civiques et spirituels, ce droit éminent au logement dans un environnement agréable.

Telles sont, brièvement formulées, les suggestions que j'avais à présenter au nom de la commission de la production et des échanges. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur plusieurs autres bancs.)

M. le président. La parole est à M. Caldaguès, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'urbanisme.

M. Michel Caldaguès, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les propositions budgétaires qui nous sont soumises pour l'urbanisme sont évidemment en recul par rapport à 1969.

Cette constatation ne surprendra personne dans le contexte de rigueur qui s'impose cette année, si enclins que nous soyons à le déplorer lorsqu'il s'agit pour l'essentiel d'investissements.

Mise à part la dotation du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme — F. N. A. F. U. — qui reste stable, on note, en effet, une réduction moyenne de l'ordre de 12,5 p. 100 pour les autorisations de programme et, si certains crédits de paiement sont en augmentation, plus précisément pour la rénovation urbaine, les villes nouvelles et l'équipement de base des grands ensembles, cela tient surtout à des besoins accumulés antérieurement.

Il est vrai que, sur cette diminution de 12,5 p. 100 des autorisations de programme, s'imputent les affectations au Fonds d'action conjoncturelle, soit, en principe, 10 p. 100 de l'ensemble des crédits ; mais rien ne permet encore de prévoir,

bien sûr, dans quelle mesure ni à partir de quand il sera fait appel, au cours de l'année prochaine, à cette masse de manœuvre.

Cet éclairage général étant donné, j'évoquerai brièvement maintenant les sujets qui ont plus particulièrement retenu l'attention de votre commission des finances, à savoir les études, la politique foncière, la rénovation urbaine et les villes nouvelles.

Cette année encore, le secteur de la recherche et des études générales nous inspire de sérieuses préoccupations, car nous éprouvons toujours des difficultés à délimiter les vocations respectives des services et organismes chargés de s'y consacrer.

A cet égard, le budget de 1969 avait laissé espérer une clarification grâce aux dotations destinées à la création effective et au fonctionnement de l'Institut de recherche et d'urbanisme chargé d'opérer un regroupement dans ce domaine. Aussi bien, la commission des finances avait-elle approuvé cette initiative, non sans manifester un certain scepticisme, qui s'est trouvé justifié, puisque la création de l'Institut a été différée et que ses crédits sont restés inutilisés. Mieux encore, aucune dotation n'est prévue à ce titre pour 1970, et nous en venons à nous demander si la volonté de remise en ordre que nous nous étions plu à saluer ne se heurte pas tout simplement à l'instinct de conservation des services existants.

C'est pourquoi nous souhaitons, monsieur le ministre, que vous puissiez nous éclairer sur ce point et nous préciser vos intentions pour le proche avenir.

Plus largement, nous estimons qu'il est indispensable d'établir régulièrement une synthèse critique des activités de recherche et d'études générales, afin, non seulement d'éliminer les doubles emplois et les chevauchements, mais aussi de déterminer dans quelle mesure certaines de ces études sont moins aptes à être exploitées avec fruit qu'à alimenter des archives mortes.

Au passage, on peut souligner avec satisfaction les orientations que vous avez tracées pour la réorganisation de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, afin d'éviter que certaines de ses initiatives ne relèvent par trop de la génération spontanée.

Quant aux études d'utilité immédiate, il y a lieu de se demander si la lenteur qui les caractérise est imputable à l'insuffisance des moyens, ou à la complexité des principes et des procédures institués par les textes. C'est ainsi que, plus de dix ans après le décret du 31 décembre 1958, nombreux sont les plans d'urbanisme dont la gestation n'est pas encore terminée, ce qui diffère d'autant l'application effective de la réforme du permis de construire.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme accusent aussi un retard par rapport aux objectifs fixés par la loi foncière et l'élaboration des plans d'occupation des sols paraît également difficile.

Sans doute pourrez-vous nous dire, monsieur le ministre, quelles sont les perspectives raisonnables d'aboutissement de ces différents travaux.

Dans le domaine de la politique foncière que j'aborde maintenant, la commission des finances a d'abord noté que la procédure des zones d'aménagement différé continue à s'affirmer, tout au moins dans son fonctionnement intrinsèque, comme un moyen de dissuasion efficace contre la spéculation.

Les chiffres que vous trouverez dans le rapport écrit sont à cet égard assez probants, et je me bornerai à préciser ici que la protection de plus de 150.000 hectares par le droit de préemption a pu être assurée jusqu'ici grâce à des moyens relativement peu coûteux, puisque la dotation annuelle du F. N. A. F. U. à cet effet s'est stabilisée à 35 millions de francs.

Mais il faut cependant songer au contre coup produit sur le marché financier environnant par cette stérilisation. On y a fait allusion avant moi.

Or ce phénomène sera d'autant plus ressenti que les Z. A. D. déboucheront moins rapidement sur la production de terrains constructibles.

A cet égard, les chiffres sont assez préoccupants, puisque, pour ne parler que de la région parisienne, sur les quelque 80.000 hectares délimités en 1965, 1.200 seulement auront été mis à la disposition des constructeurs de logements à la fin de 1970.

La modicité de ce bilan est très largement imputable à l'insuffisance de rendement des procédures publiques d'aménagement. C'est là une conclusion qu'il faut tirer en dehors de tout esprit dogmatique.

Ainsi que je l'avais souligné l'an dernier, le mécanisme des zones à urbaniser en priorité — les Z. U. P. — s'est développé avec lenteur, non sans que certaines erreurs de conception et d'implantation aient contribué aux difficultés rencontrées.

Certes, on aura pu y lancer au total 370.000 logements à la fin de 1969. Mais c'est là le fruit de près de dix ans d'efforts. En admettant que le rythme actuel de 92.000 logements puisse être maintenu en 1970 — mais il est permis d'en douter — il est en tout état de cause nécessaire de développer les actions d'aménagement grâce à une conception plus souple et mieux adaptée aux besoins.

Nous enregistrerons avec intérêt les indications que vous nous apporterez, monsieur le ministre, sur les fruits à attendre de la conception désormais élargie des zones d'aménagement concerté.

Je ne voudrais pas en terminer avec la politique foncière sans évoquer le problème de la taxe d'urbanisation, que la loi foncière avait instituée pour décourager la rétention des terrains constructibles et dont le dispositif devait être soumis au Parlement à l'occasion du projet de loi de finances pour 1970. Nous savons aujourd'hui que cette échéance n'a pas été respectée, parce que le Gouvernement a buté sur des difficultés de mise en œuvre jusqu'ici inextricables.

Or le temps presse, d'autant plus qu'il est indispensable de relayer la taxe locale d'équipement, dont l'assiette est pour le moins contestable. Doit-on s'attendre à l'infléchissement de la taxe d'urbanisation vers un impôt foncier qui frapperait indistinctement tous les terrains non agricoles? Nous vous demandons, monsieur le ministre, de nous faire part de l'état de vos réflexions à ce sujet. J'estime quant à moi qu'une telle généralisation appellerait au moins de sérieuses réserves.

J'en viens à la rénovation urbaine, à propos de laquelle on trouvera dans mon rapport écrit non pas un bilan, car le sujet se prêterait à de plus amples développements, mais quelques chiffres qui donnent à réfléchir.

En effet, nous constatons que le cycle des opérations dépasse les prévisions les plus pessimistes puisque, sur l'ensemble de celles qui ont été engagées depuis près de dix ans, 45.000 logements seulement ont été reconstruits.

Certes, ce chiffre n'est pas négligeable si l'on prend en considération les difficultés rencontrées, mais il marque nettement les limites dans lesquelles s'inscrivent les moyens publics au regard de l'ampleur de la tâche.

En outre, le redressement des dotations, au cours des dernières années, et notamment l'augmentation des crédits de paiement pour 1970, ne doivent pas faire illusion puisqu'il s'agit presque exclusivement, à part quelques opérations relatives aux secteurs sauvegardés, de mener à bien des opérations antérieurement engagées, compte tenu de certaines réévaluations nécessaires. On prévoit d'ailleurs que les dotations seront encore absorbées, pendant plusieurs années, par l'achèvement des programmes en cours.

Il n'est donc pas exagéré de dire que nous assistons à un enlèvement, puisque aucune opération nouvelle n'est plus financée si son bilan prévisionnel fait apparaître un déficit. Il faut donc procéder à une nouvelle définition de la rénovation urbaine, et vous avez donné des instructions, monsieur le ministre, tant pour rechercher l'équilibre grâce à un relèvement des coefficients d'occupation des sols que pour faire largement appel à l'initiative privée.

Sur le premier point, je conviens qu'il est possible de faire prévaloir des densités plus importantes, mais cette politique comporte, si j'ose dire, une règle du butoir, car l'augmentation des surfaces reconstruites pour l'habitation entraîne inéluctablement des besoins nouveaux pour l'assiette des équipements publics.

Sur le second point, on sait que de vastes opérations de rénovation privée sont en cours à Paris, mais il faut souligner qu'elles bénéficient d'un climat immobilier particulièrement favorable à leur sortie financière, et on peut se demander si cette formule n'est pas d'une application géographique relativement limitée.

Enfin, j'évoquerai la question des villes nouvelles. On sait que cette innovation ambitieuse a suscité, à l'origine, de nombreuses appréhensions et qu'elle est encore très discutée, en raison notamment des fâcheux précédents qu'ont constitués, il faut bien le dire, un certain nombre de grands ensembles.

On vous a même prêté, monsieur le ministre, l'intention de remettre en cause les villes nouvelles, jusqu'à ce que vous ayez eu, récemment, l'occasion de leur donner expressément votre aval devant le conseil d'administration du district de la région de Paris. Il est vrai que vous leur avez assigné des normes rigoureuses, afin qu'elles ne fassent pas apparaître un coût spécifique qui serait incompatible avec la capacité des financements publics.

Quoi qu'il en soit, nous voyons ces grands projets s'engager dans une voie opérationnelle, et déjà les premiers établissements publics chargés d'en assurer le support se sont constitués en attendant la mise au point de structures administratives dont la définition est en cours.

Aussi bien le budget reflète-t-il ce démarrage, si l'on en juge du moins par l'augmentation des crédits de paiement.

Le mouvement paraît donc irréversible et correspond à un besoin profond. Il est en effet indispensable d'offrir aux habitants rejetés de plus en plus loin des centres existants par la rareté des terrains une gamme d'équipements collectifs qui, non seulement leur procure une ambiance urbaine au moins équivalente à celle des cœurs des villes traditionnelles, mais leur offre même des avantages, notamment pour accueillir l'invasion automobile qui n'est plus tolérable dans nos vieilles cités.

Or cette concentration nécessaire d'équipements urbains suffisamment dimensionnés et diversifiés ne peut se concevoir qu'à l'échelle de véritables villes. Mais la réussite de celles-ci n'est pas seulement une question de moyens financiers, elle doit procéder aussi d'une volonté durable de la part des pouvoirs publics, faute de quoi une action hésitante conduirait certainement à l'échec.

Je ne voudrais pas terminer ce survol, nécessairement incomplet, de quelques aspects fondamentaux de la politique d'urbanisme, sans m'arrêter un instant sur les perspectives d'avenir.

De grands progrès ont été accomplis ces dernières années, en ce sens qu'aux conceptions étriquées et souvent malthusiennes qui caractérisaient l'urbanisme d'interdiction se sont substituées des vues plus ambitieuses et des attitudes plus actives de la part des pouvoirs publics.

Nous disposons maintenant d'un appareil opérationnel de plus en plus structuré, fondé sur des moyens budgétaires relativement substantiels, encore que ceux-ci soient sujets, comme on le voit cette année, à ces restrictions que nous voulons croire temporaires.

Il n'en reste pas moins que nous devons prendre la juste mesure des efforts que l'Etat est capable de consentir dans ce domaine, c'est-à-dire ne pas attendre de lui plus qu'il ne peut donner. Or c'est une vérité première qui semble parfois oubliée. Nous constatons trop souvent que les spécialistes s'estiment presque frustrés lorsque les projets ne font pas apparaître un déficit à la charge de la collectivité.

C'est contre cet état d'esprit, monsieur le ministre, que vous entendez réagir, en vous référant volontiers à la notion de rentabilité, et ce terme ne manque pas d'être relevé à l'encontre de votre politique, certains voulant y voir une incitation à la recherche du profit.

Il ne faut pas jouer sur les mots : la rentabilité d'une opération d'urbanisme exprime, en vérité, son degré d'aptitude à tenir compte de la réalité économique ambiante. Celle-ci, nous le savons, se caractérise par un déséquilibre flagrant sur le marché foncier, et toute initiative publique incapable d'aider au renversement de cette tendance concourt objectivement à favoriser la spéculation, puisque celle-ci trouve son aliment dans la pénurie. Or la hausse du prix des terrains constitue le plus sûr obstacle à l'urbanisme, ne serait-ce qu'en limitant la possibilité pour la puissance publique d'accomplir les actes désintéressés qui sont dans sa vocation en matière d'embellissement de la ville ou d'amélioration du bonheur de ses habitants, et je pense particulièrement aux espaces verts.

C'est pourquoi votre politique repose sur des principes réalistes, en ce qu'elle vise à desserrer les contraintes pour créer l'abondance, tout en faisant prévaloir les disciplines qu'implique l'efficacité.

Résorber les zones qui ont été soustraites sans justification évidente à la demande de terrains, automatiser le droit de construire grâce à une réglementation simple et claire, augmenter les coefficients d'occupation des sols dans la limite compatible avec la nécessité de préserver l'assiette des équipements collectifs, tirer un plus large parti des financements publics en écartant les conceptions trop somptueuses, telles sont les dominantes de votre pragmatisme, monsieur le ministre, et je crois que vous êtes sur la bonne voie.

Mais les objectifs du moyen terme ne doivent pas faire oublier ceux du long terme, et vous savez que c'est là l'éternel conflit.

Le développement urbain doit donc rester assujéti à des lignes directrices, lesquelles peuvent certes s'infléchir, mais ne sauraient être réduites à un filigrane qui sombrerait bientôt dans l'oubli.

Il y va non seulement de la sauvegarde de nos sites et de nos espaces de détente contre les nuisances de la ville, qui préoccupe tous nos concitoyens, mais aussi de la cohérence de l'effort de construction avec les infrastructures existantes, dont la nécessité est particulièrement ressentie par les responsables des collectivités locales.

En d'autres termes, et ce sera ma conclusion, aux caprices de l'urbanisme discrétionnaire ne doivent pas succéder les débordements de l'urbanisation à discrétion.

C'est sous le bénéfice de ces observations que la commission des finances vous demande, mes chers collègues, d'adopter les

crédits relatifs à l'urbanisme. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Mesdames, messieurs, devant la qualité et le caractère exhaustif des exposés de MM. les rapporteurs, je me dis que la prochaine fois — s'il doit y en avoir une — je parlerai avant et non pas après eux ! (Sourires.)

J'ai souligné hier nos retards en matière d'équipement. Nos retards sont-ils plus grands dans le domaine du logement ? C'est une question difficile à trancher. Je serais pour ma part tenté de considérer que la détérioration est probablement plus grave dans le secteur du logement. Pourquoi ? Parce que depuis cinquante ans le secteur privé, dans ce domaine, ne fait pas son métier. En raison notamment du blocage administratif qui s'est constamment manifesté. De ce fait le secteur privé s'est borné le plus souvent à écrémer la clientèle la plus riche.

Quant au secteur public, depuis pratiquement la fin de la seconde guerre, il s'est essouffé à soutenir presque tout le monde, et dans des conditions économiques souvent bien mauvaises.

Une partie de nos difficultés, bien sûr, provient du déperissement de l'habitat ancien, et je laisse à M. Vivien, qui s'est personnellement occupé de ce problème, le soin de vous en parler.

Je me bornerai, par conséquent, à traiter de la construction neuve. Et comme il faut bien partir de quelque chose, nous partirons de la situation présente.

M. Royer a évoqué le risque d'une récession. Je dirai que, dans l'état actuel des choses, nous sommes encore dans une situation de reprise. En effet, une reprise très sensible a été constatée depuis le début de l'année, dont le moteur est le secteur libre. Ce renouveau résulte peut-être de la fuite devant la monnaie, peut-être aussi de la libération des initiatives qui a été opérée dans ce secteur, d'un développement des moyens de financement et notamment du marché hypothécaire.

Toujours est-il que la reprise de l'activité est très sensible cette année et que nous pouvons espérer mettre en chantier 480.000 logements, si ce n'est davantage.

Il n'y a cependant pas de véritable surchauffe, à la différence de ce qui se passe dans tout le reste de l'économie. On observe seulement des difficultés d'approvisionnement, qui se traduisent naturellement par une hausse des prix et qui ne sont pas sans inconvénient pour l'avenir.

Mais il y a indiscutablement risque de crise pour 1970. Il va de soi que l'argent cher et contingenté va casser l'essor du secteur privé et que les restrictions budgétaires pourraient — je dis pourraient si les crédits du fonds d'action conjoncturelle n'étaient pas débloqués, réduire la production du secteur aidé. Je rappelle que s'il n'y a pas eu de blocage en 1969, nous en avons en 1970. Par conséquent nous risquons éventuellement de produire moins.

Dans ces conditions, il y a un risque de déséquilibre du marché, qui se traduirait par un reflux des classes moyennes vers le secteur H. L. M., et il y a un risque de récession et de désorganisation si l'on n'intervient pas à temps. Je n'hésite pas à dire que cette récession peut être de l'ordre de 80.000 à 100.000 logements dont la mise en chantier est envisagée pour l'année prochaine, si les crédits du fonds d'action conjoncturelle ne sont pas débloqués.

Mais ce n'est pas tout. Parallèlement à cette situation conjoncturelle se manifeste dans le secteur aidé une inadéquation de plus en plus caractérisée. Autrement dit, il y a un problème H. L. M., et d'autres l'ont souligné avant moi.

J'ai demandé à mes services, au début de l'année, de se livrer à une enquête approfondie, dont les résultats traduisent cette inadéquation de deux façons.

Il y a d'abord une inadéquation au marché, en ce sens qu'il y a non seulement des H. L. M. vides — de 4.000 à 5.000 — mais surtout une difficulté générale de placement des logements H. L. M. dans maintes régions de France.

Les causes sont diverses. Il en est que je qualifierai d'occasionnelles, du fait que l'on construit dans des régions qui peuvent se trouver en déclin ou que les implantations sont mauvaises. Mais il est des causes profondes dont la principale est que les loyers sont bien souvent excessifs par rapport aux revenus. Il faut aussi tenir compte, naturellement, de l'évolution des goûts de la clientèle et du fait que la programmation géographique n'est pas bonne.

Mais, en même temps que cette inadéquation au marché, il y a une inadéquation à ce qu'on peut appeler le but social des H. L. M., comme l'a souligné M. de Préaumont.

D'une part, il y a trop de gens aisés dans les H. L. M. L'enquête en question révèle que paient actuellement un surloyer 8 p. 100 des occupants d'H. L. M. en province, 20 p. 100 dans la région parisienne et 30 p. 100 à Paris. Et quand on sait que certains organismes n'appliquent pas le surloyer alors qu'ils devraient le faire, on peut en conclure que ces pourcentages sont inférieurs à la réalité.

D'autre part, trop de gens ne peuvent pas accéder aux H. L. M. La même enquête nous apprend qu'en province 12,5 p. 100 en sont exclus, et dans la région parisienne 22 à 23 p. 100.

Voilà bien la preuve que ce système des H. L. M. est actuellement inadéquat à sa vocation traditionnelle.

Pourquoi ? Je me suis efforcé de répondre à cette question par une réflexion de plusieurs mois. La réponse, la voici : nous sommes dans un système administratif. Administratif parce que la construction repose sur un nombre fixe de logements déterminé par le budget et non pas par une valeur en crédits, ce qui est une façon d'encourager le laxisme, qu'on le veuille ou non. Et aussi parce que nous avons des prix administratifs qui théoriquement sont des plafonds, mais qui en fait deviennent des planchers et autour desquels, par la force des choses, inévitablement, les entreprises s'organisent au lieu de chercher l'amélioration permanente.

Il y a aussi des normes administratives compliquées, rigides, qui sont des facteurs de renchérissement des coûts. M. Royer signalait tout à l'heure cette norme des trois pièces vingt-cinq en matière de P. L. R. qui est un frein et empêche une bonne adaptation aux besoins.

Il y a encore la répartition administrative qui fixe, en fonction des régions, des contingents cinq ans à l'avance dans le cadre du Plan. Comment veut-on que l'on n'aboutisse pas à des erreurs ? C'est d'ailleurs ce qui se passe. Du point de vue de la répartition, le système est inadéquat au marché.

Enfin, il y a des organismes privilégiés qui sont chargés de réaliser cette tâche en nombre déterminé ; comment veut-on qu'ils échappent aux habitudes, qui ne sont pas toujours bonnes, du monopole ?

Quand on se trouve enfermé dans un système administratif, il se produit inmanquablement un dérapage lent mais inévitable puisqu'il n'y a pas véritablement d'incitation à la bonne gestion, ni de contrainte, ni de contact avec le marché. On prend alors le moyen pour la fin, et c'est bien ce qui se passe. Le logement devient social simplement parce qu'il se construit dans certaines conditions, parce qu'il répond à certaines normes, parce qu'il est aidé par l'Etat, autrement dit parce qu'il se fait dans le cadre de certains mécanismes administratifs. On oublie sa caractéristique essentielle, sa finalité qui est, d'abord, d'être accessible par ses prix aux Français les plus modestes et ensuite d'être effectivement occupés par eux.

Eh bien ! il faut retrouver la vérité originelle et pour cela il faut d'abord réorienter l'aide publique.

Il faut aussi — et c'est là un aspect essentiel de mon action — instaurer progressivement un système économique qui conduise à l'abaissement substantiel des coûts de la construction. Malgré ce qu'a dit M. Royer, je crois que globalement cela est possible.

Pour ce qui est de la réorientation des aides de l'Etat, vous avez souligné, messieurs les rapporteurs, que le budget de 1970 plus encore que celui de 1969 y procédait.

Ce budget manifeste trois actions différentes : une programmation plus souple ; des logements plus aidés ; le développement de l'accès à la propriété pour les revenus modestes, tendance nouvelle et fondamentale pour l'avenir.

L'assouplissement de la programmation se traduira par une meilleure répartition géographique. Dès l'an prochain, la réserve nationale des H. L. M. va être fortement augmentée au détriment des enveloppes régionales, afin précisément de pouvoir corriger les rigidités déplorable du Plan.

Vous avez réclamé, monsieur Royer, une carte des besoins. Eh bien ! je crois que vous l'aurez, car j'ai donné des instructions dans ce sens. Cela ne se fera pas en un jour, mais il faut que nous ayons dans chaque département, en tout cas dans chaque agglomération, une carte des besoins établie avec les méthodes modernes dont nous pouvons disposer. Elle nous permettra de suivre au fil des jours les besoins réels, alors qu'actuellement nous ne les connaissons pratiquement pas. Tout ce que nous savons, grâce à l'enquête dont j'ai parlé, c'est qu'il existe en France de très fortes distorsions. On peut dire qu'il y a un tiers de notre pays où il n'y a plus de problème du logement ; un tiers où le problème est peu aigu et un tiers, essentiellement les grandes métropoles, où le problème est encore très aigu.

La deuxième action du budget sera une aide accrue au logement. Quel est le plus sage ? Est-ce de construire sans cesse un nombre toujours plus grand de logements que l'on baptise sociaux en fonction des normes administratives dont je viens de parler, ou bien construire moins mais d'une façon mieux adaptée aux catégories de Français auxquels ces logements sont destinés ? J'ai tranché. J'ai dit que c'était la deuxième voie qui devait être considérée comme la voie sage.

Cela va se traduire par un accroissement très sensible du nombre des P. S. R. et des P. L. R., nombre qui va pratiquement doubler dans le budget, quitte à réduire le nombre global des H. L. M. qui seront construites l'année prochaine.

Nous sommes en effet arrivés à un moment où il faut sacrifier le mythe du nombre à ce que j'appellerai la qualité sociale. A dépense égale il faut employer les crédits publics d'abord à faire des logements qui répondent vraiment aux besoins de ceux auxquels le législateur qui a voté les crédits les a destinés.

Troisième action, la réforme de l'H. L. M. accession dont je puis vous dire qu'elle sera en vigueur dès l'année prochaine.

Le système de l'H. L. M. accession était visiblement détourné, lui aussi, de son objet, car les familles modestes, notamment les jeunes ménages, ne parvenaient pratiquement plus à franchir la barre de l'apport initial. D'où cette réforme qui réduit l'apport initial à peu de chose, voire à zéro, puisqu'il est fixé à 10 p. 100 des prix plafond. Il suffit que l'on puisse construire à 10 p. 100 en dessous de ces prix pour qu'il n'y ait plus d'apport initial et qu'on aboutisse à la mensualisation totale du logement qui était mon objectif, vous le savez.

Dans le même temps, les prix plafond ont été très sensiblement réduits afin que lesdits logements aient vraiment un caractère social. Les plafonds de ressources seront, eux, alignés sur ceux des H. L. M. ordinaires. Quant au taux d'intérêt, je n'ai pu éviter une légère hausse dans la conjoncture actuelle. Cependant, il reste fixé à 4,50 p. 100 ce qui est tout de même très convenable.

Voilà donc une double manifestation de ce que je considère comme une politique sociale face à ceux qui affirment que « faire du social » dans le domaine du logement c'est construire davantage d'H. L. M., alors que la qualité — la qualité sociale, j'entends — doit l'emporter.

Ainsi se trouve affirmée, dans le budget de 1970, la primauté de l'aide à la pierre, élément prédominant, selon moi, d'une véritable politique du logement. Cela ne veut pas dire que rien ne doit être entrepris en faveur de l'aide à la personne. M. Vivien étudie actuellement, en liaison avec mon collègue des affaires sociales, l'aménagement de l'allocation-logement. Il se préoccupe également en matière d'H. L. M. des plafonds de ressources des surloyers et des ventes des logements à leurs locataires. Je pense qu'il vous en parlera tout à l'heure.

Dans ces trois domaines, en tout cas, des décisions interviendront avant la fin de l'année.

Il va de soi que l'effort pour ramener le secteur H. L. M. vers une clientèle plus modeste implique parallèlement un glissement du secteur aidé H. L. M., à savoir les prêts du Crédit foncier. C'est la raison pour laquelle j'envisage une baisse des prix plafond concernant le Crédit foncier, afin que les bénéficiaires de ces prêts qui, je le rappelle, sont des logements et non des personnes, puisqu'il s'agit d'une aide à la pierre, soient des logements moyens et non de luxe comme on le voit encore trop souvent aujourd'hui et que les occupants se situent, eux, au niveau des classes moyennes.

Nous venons de parler surtout d'aide budgétaire et de subventions au logement. Notons que dans le système actuel, dont on se plaint sans cesse en disant que l'effort de l'Etat est insuffisant, ce dernier paie pratiquement 35 p. 100 de subventions au titre de l'aide à la pierre pour une H. L. M. ordinaire, et 50 p. 100 pour un logement P. L. R. Si on ajoute à cela l'allocation logement, l'aide de l'Etat peut atteindre dans les cas les plus favorables jusqu'à 70 p. 100 et 82 p. 100 respectivement pour ces deux types de logement.

C'est dire que le système actuel n'est pas sain et que cela justifie ce que je considère comme le véritable remède, c'est-à-dire l'abaissement des coûts de construction de l'ensemble, et je parle non seulement de la construction elle-même, mais aussi de l'équipement et du foncier.

Cela ne peut se faire que par une rénovation profonde de l'industrie du bâtiment, et par une gestion plus économique, plus dynamique du système public, et je pense naturellement au système H. L. M.

Je me suis engagé dans cette voie ; il s'agit d'une longue marche visant à mettre en place un système économique qui incite au progrès, à la productivité, à la bonne gestion. Des étapes ont déjà été franchies, d'autres restent à franchir.

La première est celle qui a été décrite par M. Richard. Comme dit un adage médical célèbre, *primum non nocere*. L'Etat se devait de faire sauter les obstacles administratifs qui pouvaient s'opposer à l'abaissement des coûts. C'est ce qui a été fait avec les mesures tendant à simplifier les règlements de construction et en particulier la réglementation technique des H. L. M.

Mais surtout — et c'est important — la démonstration a été faite au cours de l'année qui s'achève, qu'une baisse des prix est réalisable.

Je n'insisterai pas sur le marché expérimental des 15.000 logements. Il appartient en quelque sorte au passé. Mais il a montré que l'on pouvait construire à 15 p. 100 en dessous des prix plafond, c'est-à-dire, en francs constants, et j'attire votre attention sur ce point, à quelque 30 p. 100 en dessous des prix de 1967, des immeubles de qualité égale à ceux que l'on a construits en 1967.

Le modèle témoin a démontré que, dans le cadre régional, par conséquent en se basant sur des entreprises régionales et sur des marchés moins importants, on pouvait construire à 5 p. 100 en dessous des prix plafond.

Quant au concours de la maison individuelle, il faut en mesurer l'intérêt. Il va permettre de réaliser un certain nombre d'objectifs qui sont tous nécessaires à cette politique économique.

Le premier, c'est le regroupement de l'aménageur et du constructeur.

Le second c'est l'abaissement spectaculaire des prix, puisque, pratiquement, pour la moitié des réalisations qui se feront dans le cadre de ce programme, les prix plafond, se situeront à un niveau inférieur au prix plafond des H. L. M. locatives en région parisienne.

C'est dire que le prix moyen de la maison individuelle pourra baisser environ de 30, 35 p. 100, voire 45 p. 100, par rapport aux prix moyens actuellement pratiqués.

On ne peut pas nier que ce soit possible, puisque les concurrents ont afflué et que 47 groupes se sont présentés à la première phase du concours. Je rappelle que chaque groupe doit s'engager à construire en trois ans 7.500 maisons.

Vingt entreprises ont été déclarées admissibles à l'issue de cette première phase. Nous pouvons donc être maintenant optimistes quant au nombre des lauréats définitifs du concours. Le succès est certain et l'on peut dire que l'aventure de la maison individuelle en France est lancée.

La deuxième étape, qui est en cours, consiste dans l'exploitation de ces résultats.

Je m'efforce, d'abord, d'améliorer le système administratif existant par un ajustement des prix plafond. Il importe de déterminer des prix « vrais », c'est-à-dire des prix qui incorporent tous les éléments, toutes les charges, dont certaines ne sont pas actuellement prises en compte.

Il faut réaménager ces prix, c'est-à-dire supprimer la distinction anormale entre plusieurs zones ne correspondant à aucune réalité. Il faut, dans certains cas, abaisser les prix, ce qui est intervenu pour les H. L. M. accession et les logements qu'aide le Crédit foncier ; dans d'autres cas il faudra les réaménager.

Mais le plus important, à mes yeux, n'est pas tellement de prescrire des baisses que de reproduire les conditions objectives qui les ont rendues possibles une fois dans le cadre du concours que j'ai institué.

C'est ainsi que je vais prendre une décision qui interdira aux organismes H. L. M. de passer des marchés inférieurs à 200 logements. Cela veut dire non pas que les programmes devront être supérieurs à 200 logements, mais que les maîtres d'ouvrage, lorsqu'ils établiront de petits programmes, devront se grouper pour présenter un marché unique d'au moins 200 logements.

Ainsi, pourrai-je mettre fin à cette situation véritablement absurde où l'Etat, qui dispose d'une masse de manœuvre représentant 180.000 logements par an, l'utilise dans des conditions telles que l'actuelle unité de marché est de l'ordre d'une cinquantaine de logements seulement et qu'il ne retire, par suite, de sa situation privilégiée, aucun avantage économique.

Mais ce qui compte également c'est moins le prix de départ que le prix d'arrivée. Or, les clauses de révision de prix qui sont actuellement pratiquées, surtout lorsqu'elles s'appliquent à des marchés triennaux, se révèlent une source de dépassements constants et abusifs des devis initiaux. C'est pourquoi j'envisage d'abandonner la formule des marchés triennaux au profit des marchés à tranches optionnelles. Il faudra d'ailleurs accompagner cette initiative d'une révision des index qui, tels qu'ils sont composés actuellement, poussent indiscutablement à l'inflation des prix dans ce secteur.

Enfin, dans le cadre de l'amélioration du système administratif actuel, il faut s'efforcer d'utiliser les concours comme moyens

de distribution de l'aide de l'Etat. A cet égard, le concours de la maison individuelle est tout à fait exemplaire puisque, dans la mesure où, par exemple, il y aura dix lauréats, c'est 75.000 maisons qui vont se construire dans les deux ou trois ans qui viennent et ces 75.000 maisons vont bénéficier, de façon prioritaire, des prêts spéciaux du Crédit foncier et d'une part des H. L. M. accession.

Il y a donc, dans ces concours, le moyen, pour le Gouvernement, de répartir l'aide qu'il donne au logement à ceux qui travaillent dans les meilleures conditions et selon les indications arrêtées par la puissance publique.

Mais il faut aller plus loin. Je parlais tout à l'heure de la nécessité d'évoluer vers un système vraiment économique. Or il n'y a de système vraiment économique que s'il y a concurrence.

L'institution de cette concurrence, qu'il faut généraliser, va se traduire d'abord par le mécanisme du prêt à construire qui a été analysé tout à l'heure par M. Richard. Le principe est le suivant : tous ceux qui sont capables de construire dans les meilleures conditions possibles dans le pays doivent pouvoir travailler pour tout le monde, y compris les H. L. M.

Ce mécanisme conduit au fond à adjuger l'aide de l'Etat à ceux qui sont capables d'offrir les meilleurs prix pour un programme donné et pour une qualité donnée.

En 1970, j'espère pouvoir répartir 15.000 logements dans le cadre de ce nouveau système du prêt à construire. Parallèlement, il faut réaliser une ouverture dans ce domaine et, pour introduire la compétition au sein des H. L. M., il faut libéraliser les conditions de leur création, c'est-à-dire supprimer le *numerus clausus* qui existe actuellement et probablement aussi procéder à une extension des compétences géographiques. Vous savez en effet qu'actuellement les organismes sont cantonnés dans des secteurs bien déterminés et possèdent leur petit domaine à eux, ce qui naturellement est mauvais.

Alors on me dira : où va-t-on ?

J'ai eu l'occasion d'affirmer solennellement qu'il ne s'agissait pas de remettre en question l'institution des H. L. M. Il s'agit de modifier, d'améliorer ses conditions de fonctionnement, et je pense que dans cette voie il faut aller très loin.

L'évolution ultime de ce système est encore devant nous ; elle doit consister à restaurer l'initiative et la liberté parmi les maîtres d'ouvrage, à restaurer la responsabilité, mais, en contrepartie, à instituer la sanction et notamment la sanction économique.

Cela veut dire qu'il faut de véritables maîtres d'ouvrage, ce qui n'est pas le cas actuellement, puisqu'ils sont sous l'étroite tutelle de mon administration, mais que ces maîtres d'ouvrage selon qu'ils géreront bien ou mal, devront pâtir de leurs erreurs ou profiter, au contraire, de leur bonne gestion.

La mise au point de ce système va m'amener à élaborer et à négocier avec mon collègue M. le ministre de l'économie et des finances un système nouveau plus cohérent, plus clair et plus autonome, car une telle obscurité règne dans le système actuel, en ce qui concerne particulièrement les sources de financement imbriquées les unes dans les autres, que les spécialistes eux-mêmes chargés de les gérer ne s'y retrouvent pas.

L'évolution que je viens de définir doit être, à mes yeux, la grande réforme de 1970.

Il va de soi que ce nouveau système entraînera un brassage général de tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, participent à l'acte de construire.

Le rôle de l'Etat, dans ce domaine, n'est pas seulement de mieux gérer, de réformer le secteur qu'il contrôle par l'aide qu'il lui apporte ; il est également d'entraîner.

Selon moi, toute cette action amènera forcément, par osmose, une amélioration générale du secteur de la construction.

La promotion, en particulier la promotion privée, a fait de grands progrès depuis vingt-cinq ans. Mais elle doit comprendre, une fois pour toutes, que son rôle est de construire pour la masse des Français et non pour une mince élite. Dans ce but, il faut naturellement qu'elle s'organise sur des bases tout à fait différentes, c'est-à-dire sur des bases vraiment industrielles. Faire de l'organisation industrielle et réaliser des unités de production ayant les dimensions requises est une nécessité moderne.

Par la vertu, précisément, des concours qui ont été engagés depuis un an, cette tendance au regroupement se manifeste, aussi bien sur le plan des maîtres d'ouvrage que sur celui des entreprises elles-mêmes.

Bien qu'en ce domaine je propose, mais ne dispose pas, je dirai quelques mots des problèmes de financement, évoqués d'ailleurs par les rapporteurs, et notamment par M. Jacques

Richard. Nous nous plaçons, en outre, dans une situation très particulière, puisque l'Etat couvre pratiquement, en France, les trois quarts de la construction.

C'est une situation malsaine et il faut qu'un système bancaire prenne enfin le relais de l'aide de l'Etat afin que celle-ci, à son tour, soit concentrée sur une fraction seulement des constructions réalisées dans ce pays.

Des actions ont été menées ces derniers temps pour adapter les conditions de financement à celles du marché. Je pense d'abord à l'épargne-logement et je puis annoncer à M. Richard que la publication du texte la concernant est incessante. Un régime contractuel a été créé qui améliore considérablement la rémunération des dépôts et qui augmente pratiquement de 70 p. 100 les prêts. C'est important. La contrepartie est un blocage des fonds pendant quatre ans. Ceux qui n'acceptent pas ce nouveau régime retombent dans le régime antérieur qui, vous le savez, vient lui aussi d'être quelque peu amélioré.

C'est donc un pas de plus dans une voie qui est la bonne, celle de l'incitation à l'épargne en vue du logement. C'est la meilleure démonstration que l'on puisse faire, puisqu'elle prouve que la construction n'est pas inflationniste.

Le marché hypothécaire a fait l'objet de certaines dispositions d'encadrement, car son développement a été spectaculaire, pour ne pas dire foudroyant depuis dix-huit mois, et il fallait un peu le contenir. Il doit rester, naturellement, un élément de plus en plus important dans le financement de la construction puisque lui aussi, dans la mesure où il se développera, contribuera à enlever à la construction un caractère inflationniste.

Il a fallu introduire un caractère un peu sélectif dans la distribution de ce crédit, ne serait-ce qu'en raison d'un contingentement, ce qui a été fait notamment pour les résidences secondaires. Enfin, un effort de stabilité a été consenti en ce qui concerne les taux des prêts du Crédit foncier. Dans la conjoncture actuelle, les taux des prêts atteignent 12 p. 100, 13 p. 100 et même 14 p. 100 ; or les prêts spéciaux du Crédit foncier ont été maintenus à 5,5 p. 100, ce qui représente un effort considérable de l'Etat, effort qu'il importe de souligner et dont il faut avoir conscience.

A l'évidence, ces mesures dont le caractère est plus conjoncturel que structurel, ne sont pas suffisantes et il faut aller plus loin car le système actuel, M. Richard l'a souligné, est tout à fait inadapté.

Il y a, en réalité, un vide profond à combler.

En 1963, on a débudgétisé le financement de la construction et l'on n'a pas créé la contrepartie qu'une telle mesure impliquait. Certes, depuis cette date, l'épargne-logement a été instituée, ainsi que le marché hypothécaire mais, pour réaliser un véritable équilibre, il aurait fallu, du même coup, libérer les caisses d'épargne et le Crédit agricole puisque ce dernier, pratiquement, collecte 25 p. 100 de l'épargne liquide dans le pays et qu'il doit donc faire autre chose que des prêts orientés uniquement vers l'agriculture.

Cette libération aurait dû être opérée. Elle est due, en quelque sorte, à la construction et il importe de la promouvoir.

C'est ce que je vais proposer à mon collègue de l'économie et des finances. Nous sommes convenus, lui et moi, il y a quelques jours, de procéder à un réexamen conjoint des divers financements du circuit privé. J'espère que nous obtiendrons un résultat positif dans le sens que je viens d'indiquer.

Entre les prêts qu'offre actuellement le système bancaire, à plus de 12 p. 100, et les prêts aidés, très aidés, du Crédit foncier, un système doit s'intercaler, qui ne peut être que l'octroi de prêts personnels par les caisses d'épargne et par le Crédit agricole.

Abordant le problème de l'urbanisme, je dirai d'abord que si l'on devait en croire le budget on pourrait en conclure que nous n'avons guère de politique d'urbanisme. Les dotations sont très faibles, ai-je besoin de le souligner : 276 millions de francs, dont 78 bloqués en 1969, 270 millions, dont 27 bloqués en 1970.

Ces maigres moyens ne permettent pas de mener une grande politique d'urbanisme d'Etat car ils doivent couvrir tout à la fois les études, les rénovations, les acquisitions de terrains pour les villes nouvelles.

La conclusion qu'il faut en tirer est la suivante : l'Etat, dans ce domaine, doit s'efforcer de confier à autrui tout ce qu'il n'est pas le seul à pouvoir faire. Cela exclut, par conséquent, une politique étatique qui laisse à l'Etat non seulement la conception, mais aussi l'exécution, et c'est bien cette politique qu'on a, dans l'ensemble, voulu mener jusqu'à maintenant. Je dis qu'elle ne peut aller qu'à l'échec, et c'est d'ailleurs ce que l'on constate dans ce problème lancinant du marché foncier.

Le constat d'échec résulte des faits, des indices : la hausse des prix dans ce secteur — quintuplement des prix entre 1950 et 1964, 50 p. 100 de hausse de 1964 à 1968, encore 20 p. 100 de hausse, d'après ce que l'on dit, depuis 1968.

Je sais bien que les indices, dans ce domaine, sont discutables et que l'on ne sait jamais très bien de quel genre de terrains l'on parle. Mais enfin, la tendance générale est incontestable et les constructeurs en font la constatation cruelle.

Nous avons besoin d'environ 15.000 hectares par an et, face à cette demande, l'offre est quasi inexistante. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas vraiment de marché foncier. Cette absence tient à la conception patrimoniale du sol qui caractérise notre pays et aussi à l'urbanisme restrictif qui a été le nôtre et qui s'est traduit par le fait que très peu de terrains ont eu vocation à être construits.

En réalité, la politique poursuivie a été axée essentiellement sur des mécanismes de contrôle. Il y a eu des mécanismes administratifs, avec un régime élargi en matière d'expropriation ; il y a eu le « zadage » ; il y a eu des mécanismes juridiques avec le bail à la construction, des mécanismes fiscaux avec la taxe sur la plus-value.

Ces mécanismes cumulés n'ont pas eu de résultat sensible. L'impôt sur la plus-value est un échec, puisqu'il a plutôt favorisé la rétention des terrains et la hausse des prix.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le « zadage », pratiqué souvent à l'excès, s'est caractérisé fréquemment par une stérilisation plutôt que par une production de terrains.

Enfin des politiques de densités insuffisantes dans maintes villes, une interprétation extensive du maintien dans les lieux et du droit de propriété commerciale ont entraîné un échec relatif des rénovations urbaines puisqu'un petit nombre seulement ont pu se réaliser et qu'actuellement le système est complètement bloqué.

Le bail à la construction était une bonne idée en soi ; il faudra peut-être la reprendre mais, jusqu'à présent, elle n'a pas donné de résultat non plus.

C'est la raison pour laquelle je dis qu'une seule voie s'offre à un pays comme le nôtre, pays de propriété privée avec des comportements déterminés : il faut agir, non par des mécanismes administratifs, mais par des mécanismes de marché. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Or trouver un équilibre sur le marché, cela implique ce que j'ai appelé la libération des sols, qui a fait murmurer beaucoup de gens.

J'ai demandé que les densités au moins ne soient pas diminuées comme c'est le cas dans maintes villes de France, des plus grandes aux plus petites, et ce qui est parfois absurde. J'ai demandé que l'on abandonne cette notion moyennageuse des périmètres d'agglomération et que l'on mette fin à cette opposition entre la ville, enfermée dans ses remparts, et la campagne. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Eugène Claudius-Petit. On va équiper les banlieues à dix kilomètres !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Tout cela répond à une conception économique. Ce n'est pas une philosophie de l'urbanisme et cela n'exclut en rien une politique d'urbanisme. Mais, dans l'état actuel des choses, étant donné ce qu'est le marché, il faut affirmer la primauté de ces considérations économiques car elles peuvent permettre de « casser » le marché immobilier aujourd'hui alors qu'il n'y a aucun risque qu'une densification brutale se fasse dans les années à venir.

Je ne dis pas que ce doit être une politique éternelle ; c'est une politique de conjoncture qui correspond à une situation donnée et c'est la seule qui, présentement, puisse, d'une façon ou d'une autre, rétablir un équilibre sur ce marché foncier.

M. Arthur Notebart. Sauve qui peut !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Il faut parallèlement, bien sûr, continuer à utiliser les mécanismes administratifs qui ont été institués.

Une amélioration doit être apportée à la procédure d'expropriation telle qu'elle fonctionne actuellement et il faut savoir user avec harmonie et modération de ce tryptique qui, des Z. A. D., va aux acquisitions et finit par les équipements. Mais il convient de ne pas trop « zader » par rapport aux terrains qu'on peut acquérir et de ne pas trop acquérir par rapport aux terrains qu'on peut équiper. C'est la seule façon d'éviter le stockage stérilisant auquel nous assistons, par exemple dans la région parisienne.

Autrement dit, il faut, dans ce domaine de l'action purement administrative de l'urbanisme, par l'intervention directe de l'Etat, agir en fonction des moyens budgétaires dont on dispose et cette façon de procéder ne peut avoir qu'une portée limitée parce que ces moyens budgétaires sont eux-mêmes limités. Reconnaissons nos limites.

En revanche — c'est un point fondamental — il faut instaurer des mécanismes fiscaux appropriés. Créer, rechercher l'équilibre sur le marché foncier par une offre qui s'adapte à la demande, c'est sans doute l'effort essentiel, mais il est insuffisant. Il doit être complété par des mécanismes fiscaux qui incitent à la mobilité des terrains et, par conséquent, pénalisent leur rétention.

Actuellement, il y a, par exemple, disharmonie entre les droits de mutation et les droits de succession. Il y a la taxe locale d'équipement qui n'est pas adaptée aux besoins parce qu'elle frappe le constructeur et non pas le propriétaire du terrain, d'où la nécessité d'arriver, d'une façon ou d'une autre, à une taxe foncière.

La loi foncière avait prévu l'institution en 1970 d'une taxe d'urbanisation. L'étude de cette affaire a montré que l'on ne pouvait pas déboucher dans les délais impartis et que, en tout état de cause, telle qu'elle était conçue, cette taxe d'urbanisation n'était pas applicable. On ne pourra jamais déterminer ce qu'est un terrain insuffisamment occupé et, si l'on se borne à frapper les terrains inoccupés, on ne touchera pratiquement qu'une faible part de tout ce qui doit être touché.

C'est pourquoi il faut évoluer vers une taxe foncière, mais c'est un problème difficile. L'échec en cette affaire n'est pas permis. Il faut donc prendre le temps nécessaire.

Tels sont, à mes yeux, les moyens de parvenir à une maîtrise relative de ce problème foncier si lancinant.

Se trouve alors posé le problème de l'intégration de cette politique foncière que je viens de définir dans une politique d'urbanisme, c'est-à-dire dans un urbanisme voulu. J'emploie à dessein le mot, puisqu'on m'accuse parfois d'être partisan de laisser faire n'importe quoi n'importe où.

Comment concilier effectivement l'exigence de terrains abondants avec l'orientation nécessaire de l'urbanisation ? C'est une question de bon sens. Il faut, naturellement, poser le principe que les schémas directeurs sont des nécessités absolues et contraignantes. Mais si ces schémas directeurs doivent être les clés de l'urbanisation, s'il faut pour cela, par conséquent, des crédits d'études de plus en plus importants, il importe, en revanche, que ces schémas soient établis de façon réaliste.

Quand je dis : réaliste, cela signifie qu'il ne faut pas faire du détail ; ces schémas doivent être vraiment des schémas et, surtout, être cohérents, c'est-à-dire être établis en fonction de ce qui doit guider l'urbanisme, à savoir les infrastructures. Il faut qu'ils soient cohérents avec les moyens financiers dont on dispose et qu'ils ne soient pas seulement la traduction de rêves. Il faut aussi qu'ils soient cohérents avec la demande en terrains, autrement dit qu'il existe un rapport convenable entre les besoins estimés en terrains et les sols rendus disponibles dans le cadre du schéma directeur.

Un rapport convenable signifie, selon moi, non pas un simple ajustement mais que la masse de terrains offerts sur le marché dans le cadre de schémas directeurs soit quatre fois, cinq fois, voire plus, supérieure aux besoins estimés afin que la concurrence joue. Il faut reconnaître que, malheureusement, tel n'est pas toujours le cas des schémas qui ont été élaborés. C'est la raison pour laquelle certains d'entre eux devraient être révisés.

J'insisterai également sur la nécessité de la concertation qui est prévue de façon formelle par la loi foncière. Il faut que les schémas soient élaborés dans une coopération étroite entre les services de l'Etat et les collectivités locales. Je compte précisément sur les responsables de ces collectivités pour faire prévaloir dans l'élaboration des schémas, ce réalisme dont je viens de parler.

La question est de savoir si, en l'absence d'une réforme des structures de ces collectivités, on peut espérer ce réalisme pourtant nécessaire.

Face au problème foncier, doit s'affirmer une politique d'urbanisme opérationnel. A cet égard, les crédits budgétaires en 1970 sont en diminution sensible : s'agissant des acquisitions, ils passent de 97 millions de francs à 76 millions et s'agissant de la rénovation, de 93 millions de francs à 90 millions.

Cette diminution dicte en quelque sorte la conduite à tenir. Il faut, dans ce domaine, que l'Etat tienne compte de la faiblesse de ses moyens et s'efforce par conséquent de favoriser au maximum l'initiative, aussi bien l'initiative des collectivités que l'initiative privée. Il faut qu'il crée des conditions économiques favorables, notamment à l'équipement des sols, et qu'il limite son intervention aux très grandes opérations d'urbanisme.

Favoriser l'initiative, cela peut se faire d'abord dans le cadre d'un urbanisme réglementaire aussi simplifié que possible. Tout à l'heure on a évoqué les documents d'urbanisme qui devaient être établis dans le cadre de la loi foncière, comme les plans d'occupation des sols. Mais il ne faut pas se faire d'illusions. Ils seront difficiles à établir et peut-être encore plus difficiles à appliquer. Cependant il faut les faire.

Je voudrais m'en remettre à des documents plus simples ; c'est la raison pour laquelle, parallèlement à la réforme du permis de construire qui est intervenue au début de l'année, une seconde réforme allégera le permis de construire qui subsiste. Cette réforme serait déjà sortie si un problème juridique ne s'était posé à son égard : faut-il un décret comme on l'avait décidé, faut-il une loi ? La décision n'est pas encore prise.

Je voudrais également soumettre au Parlement, à la prochaine session de printemps, un projet de loi tendant à instituer un certificat d'urbanisme qui serait désormais le document de base dans cette matière d'urbanisme réglementaire et un projet de loi sur les servitudes qui permettraient d'éviter les attermoissements, les obscurités, les incertitudes actuelles qui pèsent tellement sur les constructeurs, en particulier sur ceux qui construisent isolément.

Mais, à côté de cet urbanisme réglementaire, naît du fait même de la loi foncière ce qu'on peut appeler un urbanisme « contractuel », c'est-à-dire un système qui permettra à la puissance publique d'orienter sans être contrainte d'exécuter. C'est là, à mes yeux, son mérite essentiel.

L'un des rapporteurs m'a demandé ce que sont exactement les Z. A. C. — les zones d'aménagement concerté — et ce qu'elles doivent faire. Les Z. A. C. sont précisément l'instrument de cet urbanisme contractuel qui permet de mettre les équipements à la charge du constructeur et d'établir non pas une urbanisation anarchique et désordonnée mais un urbanisme orienté.

Le rôle de l'Etat, en l'occurrence, est d'abord d'améliorer les conditions d'équipement. Plusieurs actions vont être entreprises dans ce domaine, qui — je l'espère — aboutiront aussi rapidement que possible.

Elles ont pour objet d'alléger les normes des équipements collectifs, d'établir la progressivité de leur réalisation, de banaliser l'emploi des terrains, voire des immeubles, ce qui éviterait bien des gaspillages, et d'assurer la synchronisation aussi bien du financement que des réalisations.

Je pense atteindre ces différents objectifs en instituant une « forfaitisation » du coût global des équipements aussi bien que des rémunérations des sociétés chargées d'aménager, qui, actuellement, sont la proie d'un laxisme tout à fait déplorable.

L'institution d'une ligne budgétaire unique doit permettre précisément d'assurer cette synchronisation et le regroupement des différentes fonctions auquel je pousse déjà par le jeu des concours.

L'Etat, par conséquent, en fixant des règles nouvelles en matière d'équipement, doit permettre d'abaisser les coûts des équipements de façon sensible. Parallèlement, il devra orienter les grandes opérations d'équipement.

Tout d'abord les grandes opérations publiques, qu'il s'agisse des zones à urbaniser en priorité, des villes nouvelles, de la rénovation urbaine. Le rôle de l'Etat doit être clairement défini. Si, dans ces affaires, l'Etat veut tout faire, il ne fera que très peu de choses.

Si, au contraire, il se borne à vouloir contrôler la conception d'ensemble non seulement sur le plan de l'urbanisation d'abord, en créant un cadre de l'urbanisation, mais aussi sur le plan de l'équilibre financier et de la rentabilité économique, il pourra, de cette façon, susciter l'initiative privée, en ce qui concerne notamment les capitaux grâce à la procédure des Z. A. C. Ainsi pourra-t-on réaliser ce que l'on n'a pu réaliser jusqu'à maintenant et je pense particulièrement aux rénovations qui devraient se faire la plupart du temps sans déficit, par conséquent sans subvention de l'Etat, et qui pourraient se réaliser spontanément dans beaucoup de villes de France.

En ce qui concerne les zones d'aménagement concerté d'initiative privée, qui peuvent s'insérer d'ailleurs dans les rénovations comme dans les villes nouvelles, comme elles peuvent se développer ailleurs, l'Etat, contrairement à ce que certains prétendent, maintient son contrôle étroit par les contrats de programme qu'il institue. Ces contrats de programme lui permettent non seulement de fixer les prix auxquels les logements seront construits et vendus, mais aussi de déterminer les équipements et surtout le mode d'urbanisation.

Les Z. A. C. constituent donc pour la puissance publique le moyen de jouer un rôle fondamental dans l'orientation de l'urbanisme.

C'est la raison pour laquelle je considère que ces Z. A. C., qui ont été créées par la loi foncière, constituent vraiment le moyen le plus efficace de pratiquer une politique du logement dans les conditions actuelles.

Au terme de cette brève analyse, je voudrais revenir sur une question qui a été posée par M. Royer dans son rapport, bien qu'il ne l'ait pas reprise aujourd'hui à la tribune et qui pourtant me paraît fondamentale, à savoir si l'équilibre est actuellement réalisé entre les crédits consacrés à la construction, c'est-à-dire au logement proprement dit, et ceux consacrés à l'équipement.

Au contraire, faut-il considérer qu'il y a déséquilibre et, dans ce cas, envisager un certain transfert pour l'avenir ? C'est une question sur laquelle je m'interroge maintenant qu'elle m'a été posée.

J'ai demandé à mes services de l'étudier et peut-être serons-nous amenés dans le prochain budget à lui donner une réponse différente de celle que nous lui avons donnée jusqu'à maintenant. (Applaudissements.)

Mesdames, messieurs, les actions que je viens de décrire et que j'ai décrites hier dans un secteur différent traduisent notre effort constant pour tirer le meilleur parti des deniers publics qui sont mis à la disposition du ministère de l'équipement.

Ces actions reposent, comme vous avez pu le constater, sur une redistribution des rôles : à l'Etat d'orienter, à l'initiative privée et aux collectivités locales d'exécuter toutes les fois que cela sera possible. Pour être menée à bien, cette politique repose aussi sur la transformation de mon administration. Celle-ci doit devenir l'outil efficace de cette politique, ce qui implique de sa part non seulement une reconversion intellectuelle dans laquelle elle est d'ailleurs pleinement engagée, mais aussi une reconversion de ses structures et de ses méthodes.

Je m'efforce d'agir dans ce domaine à la fois sur les institutions et sur les hommes. Sur les institutions, en luttant contre cette tendance au démembrement de l'Etat, d'où il résulte actuellement une prolifération d'organismes qui s'occupent de tout et qui empêchent finalement de savoir qui fait quoi.

On compte, je crois, plus de deux cents commissions dans le cadre de mes seules activités. Celles qui dépendent uniquement de moi, je peux les faire disparaître ; celles qui ont un caractère interministériel, hélas ! je dois continuer à les subir.

Il faut aussi que la programmation soit réaliste. J'ai indiqué tout à l'heure quelles étaient mes intentions en ce domaine. Il faut réhabiliter la notion de coût et de rendement dans les services publics.

Mais ce qui me paraît essentiel, et c'est par là que je terminerai, c'est l'action sur les hommes. Cette action est peut-être la condition la plus fondamentale du succès de ma politique. Elle a pour objectif d'apporter un certain nombre de transformations dans mon ministère.

Il s'agit d'abord, bien sûr, d'humaniser les conditions de travail de l'ensemble de mes fonctionnaires. On peut considérer que le système administratif dans lequel ils vivent depuis des années leur crée des conditions de travail véritablement inhumaines.

Il s'agit ensuite d'améliorer le sort des catégories les plus défavorisées. Le problème a été soulevé hier soir. J'ai répondu ce matin que, malgré la rigueur des temps, j'avais pu titulariser 400 ouvriers supplémentaires cette année.

Mais il s'agit aussi de réaliser une véritable promotion sociale qui permette l'avancement des meilleurs éléments des cadres moyens, promotion fondée sur les qualités réelles dans l'action, sur les travaux exécutés, et non sur l'âge ou sur les diplômes comme c'était et c'est encore le cas.

Enfin, le plus important est de redonner aux cadres supérieurs, aux fonctionnaires d'autorité de mon ministère, le goût et le sens du commandement en leur permettant de prendre des initiatives et d'assumer des responsabilités.

A ce double objectif, réhabilitation des initiatives et restauration de la responsabilité, répond, dans le budget qui vous est soumis, la création d'emplois fonctionnels pour tous les postes de chefs de service régionaux et de directeurs départementaux de l'équipement.

Cette réforme est capitale, car l'existence de ces emplois fonctionnels permettra d'affirmer l'autorité du ministre qui pourra ainsi nommer librement, ou muter, des fonctionnaires supérieurs, afin de récompenser leur mérite ou de sanctionner, au contraire, leur insuffisance. Elle permettra, d'autre part, de décloisonner les corps, afin de réaliser une osmose.

Certes, mon ministère est avant tout technique, c'est un fait. Mais, quelles que soient la qualification et la valeur de ses ingénieurs, c'est un ministère qui s'oriente aujourd'hui de plus en plus vers l'économie. Pour cette raison, il faut mobiliser tous les talents, toutes les efficacités, quelle que soit leur formation.

Enfin, grâce à cette réforme, une plus grande mobilité sera assurée entre Paris et la province, afin que l'administration centrale montre plus de réalisme et que l'administration locale puisse élargir ses vues.

J'ai voulu conclure, mesdames, messieurs, sur cette profonde innovation dans la fonction publique.

J'y vois l'un des meilleurs moyens de mettre l'Etat au service de la nation, car je suis sûr que la grande majorité d'entre vous sera sensible à cette initiative. Ce sera pour vous aussi une raison supplémentaire de voter ce budget. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au logement.

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat au logement. Mesdames, messieurs, M. le ministre de l'équipement a défini, hier et aujourd'hui, la politique générale de l'équipement et du logement mise en œuvre par le Gouvernement.

Dans le cadre de cette politique, j'ai plus particulièrement la charge d'animer et de coordonner les actions concernant le logement.

Avant de vous exposer plus précisément les moyens que je compte mettre en œuvre au cours de la prochaine année, je voudrais définir brièvement, en raison de l'heure, le sens que je veux donner à mon action.

La politique du logement doit être une politique globale. Pour cela, il faut assurer une offre accrue en quantité et en qualité, sur un marché qui aura retrouvé son unité, pour faire face à une demande chaque jour plus diversifiée en raison de la mobilité croissante de l'emploi.

Cette offre globale doit provenir en premier lieu, certes, de la construction de logements neufs, mais aussi, pour une part plus importante, de la modernisation, du « dégel », dirai-je, de l'habitat existant.

M. Jean Tibéri. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le but final est de permettre à tous les Français d'accéder à un logement compatible avec leurs revenus mais aussi répondant aux normes d'habitabilité exigées par notre civilisation.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Il n'y a pas, j'insiste sur ce point, un secteur noble, celui de la construction, et un secteur moins noble qui serait l'habitat existant. Il y a tous les besoins à satisfaire dans leur diversité, comme l'ont souligné MM. les rapporteurs.

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Marc Bécam. Excellent !

M. le secrétaire d'Etat au logement. L'action du Gouvernement se doit donc d'assurer le développement de la construction neuve par des moyens budgétaires et de promouvoir la rénovation de l'habitat existant par une refonte des instruments administratifs et financiers existants.

L'étude des grandes masses du budget du logement pour 1970 menée par vos rapporteurs vous a permis — ils l'ont d'ailleurs souligné eux-mêmes — de constater que ce budget n'était pas, à proprement parler, un budget de reconduction. Il représente, sous réserve des dotations inscrites au fonds d'action conjoncturelle, une augmentation non négligeable, que j'ai peut-être à tort qualifiée de « remarquable », monsieur Royer, étant donné qu'elle se situe dans un budget général dont l'accroissement est limité.

La dotation totale de l'ensemble des chapitres dont la gestion relève du logement passe de 4.042 millions de francs à 4.257 millions de francs, dont 430 inscrits au fonds d'action conjoncturelle.

Les deux grandes masses du budget du logement sont, d'une part, la subvention à la caisse des prêts H. L. M., d'autre part, les primes à la construction.

Les crédits destinés à la caisse des prêts H. L. M. s'élèveront à 2.480 millions de francs, dont 230 millions inscrits au fonds d'action conjoncturelle.

En 1969, les crédits du chapitre correspondant s'élevaient à 2.276 millions de francs, soit une augmentation de 9,5 p. 100.

En ce qui concerne la prime à la construction, le chapitre 65-10 bénéficie d'un crédit de 1.717 millions de francs, dont 176 millions inscrits au fonds d'action conjoncturelle.

Un effort particulier a été consenti cette année pour la suppression des cités insalubres. Je remercie M. Richard d'avoir

énuméré dans son rapport la liste des opérations qui seront financées cette année grâce à un crédit de 25 millions de francs, contre 13.600.000 francs en 1969.

Au-delà des chiffres, la signification de ce budget doit s'apprécier en termes physiques.

Tout d'abord, sur le plan global, le programme d'H. L. M. correspond au financement de 180.600 logements dont 12.000 inscrits au titre du fonds d'action conjoncturelle.

Les primes de toute nature permettront d'aider 195.200 logements, dont 19.800 inscrits au fonds d'action conjoncturelle.

Au total — ce chiffre a déjà été cité — c'est 375.600 logements qui pourront être construits avec l'aide de l'Etat.

A titre de comparaison : en 1958, 206.600 logements étaient financés avec l'aide de l'Etat, dont 68.900 H. L. M.

L'évolution par rapport aux chiffres du budget de 1969 mérite cependant quelques éclaircissements. Les crédits demeurent identiques dans le secteur des H. L. M. alors que le nombre de mises en chantier doit diminuer de 4.400 unités. En fait, cette diminution est voulue, M. le ministre de l'équipement et du logement vous l'a indiqué. C'est l'expression d'une nouvelle orientation — et je remercie les rapporteurs de l'avoir approuvée — des aides de l'Etat qui entend accorder la priorité aux logements les plus sociaux du secteur des H. L. M. et non d'un manque de crédits.

M. Albin Chalandon et MM. les rapporteurs vous ont fourni des indications sur les P. L. R. Je reviendrai dans quelques instants sur la notion de P. L. R. mais je tiens à vous rappeler que sa caractéristique essentielle est d'offrir des loyers inférieurs de l'ordre de 20 p. 100 à ceux des H. L. M.

Pour les mêmes raisons, le nombre des P. S. R. passera de 4.000 à 5.000.

Les motifs de cette évolution peuvent se résumer en deux points :

D'abord, la crise du logement — et je ne m'éloigne pas de la pensée de M. Royer en l'affirmant — dans sa brutalité quantitative, s'est estompée grâce à l'effort poursuivi depuis vingt ans. Ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait plus de problème du logement. Messieurs les rapporteurs, j'en suis bien persuadé à la place que j'occupe.

Ensuite, ce qui devient important, c'est l'adaptation sociale de la production et sa répartition géographique — ainsi que vous l'avez demandé — en raison des mutations qui se produisent dans la population.

C'est pourquoi nous devons nous montrer réalistes et remplir la mission qui nous incombe, à M. Chalandon et à moi-même, de loger tous les Français partout où ils se trouvent.

L'accroissement du nombre des logements les plus aidés s'accompagnera, en conséquence, d'une inflexion de la programmation à laquelle les rapporteurs ont porté intérêt. Celle-ci n'exclura pas la réduction des dotations de certaines régions où les besoins sont maintenant moins impérieux.

Pour terminer sur cet aspect budgétaire, je voudrais également souligner qu'en matière de logement social le Gouvernement a dépassé les objectifs du V^e Plan. M. de Préaumont l'a d'ailleurs relevé dans son rapport écrit. En effet, le V^e Plan avait fixé pour 1970 un objectif de 300.000 logements aidés dont 135.000 logements H. L. M.

Pour les cinq dernières années, le nombre des logements aidés sera, en moyenne, de 336.000 logements par an dont 152.000 logements H. L. M.

J'ai essayé de montrer brièvement ce que sera notre politique de la construction de logements orientée vers le secteur le plus social. Je voudrais insister maintenant sur la nécessité de bien voir le problème global qui se pose à nous.

Il ne s'agit pas seulement de construire chaque année un certain nombre d'habitations, il faut entretenir et améliorer le parc immobilier existant en vue de son utilisation optimum.

Je rappellerai certains chiffres qu'il est bon d'avoir toujours à l'esprit :

Il y a en France environ 16 millions d'habitations principales dont 51 p. 100 ont été construites avant 1915 et 71 p. 100 avant 1949.

Un peu moins du tiers de logements existants a été construit depuis 1949.

C'est dire la vétusté de notre parc immobilier et la nécessité de définir, dans le secteur de l'habitat existant des objectifs et une méthode, en un mot, une politique.

Ainsi que j'ai eu l'occasion de le déclarer devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et pour répondre aux questions posées par votre rapporteur, j'ai réuni,

dans ce but, le 25 septembre, avec l'accord de M. Chalandon, une table ronde pour examiner les problèmes posés par l'habitat locatif existant, qui est l'un des volets de cette politique.

Je n'ai pas inventé la « table ronde ». L'un de mes prédécesseurs, M. Nungesser en avait réuni plusieurs et je vois à son sourire qu'il n'a pas oublié les difficultés qu'elles comportent.

J'entends aller plus loin encore et me pencher aussi sur les problèmes de l'habitat ancien en accession à la propriété pour faciliter aux propriétaires et aux copropriétaires l'entretien et la modernisation de leurs immeubles.

Je voudrais donner, par le jeu d'un fonds spécial, à tous ceux qui désirent faire des travaux de modernisation, ou d'entretien, les moyens nécessaires dans des conditions adaptées à leurs ressources. Je voudrais aussi intéresser les entrepreneurs et les artisans à ces actions.

On doit pouvoir faire beaucoup plus en ce domaine surtout si l'on considère la part de notre produit national brut — 6,87 pour 100 — investie dans la construction de logements, la réparation et le gros entretien des immeubles, qui nous place dans les premiers rangs des pays occidentaux.

Là, monsieur Royer, mon chiffre est légèrement différent du vôtre mais j'ai sur vous l'avantage de me servir de notes alors que vous avez fait un exposé de mémoire, ce dont je vous félicite.

Nous pourrions toujours débattre de nos chiffres plus tard, monsieur Royer.

Nous devons améliorer le rendement des entreprises qui se consacrent à l'entretien et à la modernisation du parc existant.

De leur côté les propriétaires doivent grouper leurs efforts pour rationaliser leurs opérations de rénovation.

M. Roland Nungesser. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Cette action débouche d'ailleurs sur une stabilité et un développement des entreprises du bâtiment, surtout petites et moyennes ou même artisanales. J'ai eu à ce sujet un entretien avec le président de la confédération des artisans du bâtiment qui m'a confirmé combien il approuvait cette action et l'intérêt de ses adhérents pour ces tâches de rénovation. Je pense donc que dans ce secteur des progrès très sérieux pourront être réalisés.

En ce qui concerne le secteur locatif, j'ai voulu, dans un premier temps, ouvrir un dialogue entre les locataires et les propriétaires ; la table ronde réunie a permis de le faire.

A l'audition de tous les intéressés il m'est apparu que de cette concertation pouvaient sortir des solutions réalistes. C'est pourquoi j'ai mis en place des groupes de travail qui devront, dans un délai assez court, à la fin de l'année au plus tard, étudier, chacun en ce qui le concerne, un des aspects du problème et me faire connaître les conclusions auxquelles il arrive.

Ces groupes auront à se pencher sur cinq grands problèmes :

Celui du financement de l'amélioration et de l'entretien de l'habitat ;

Celui des actions à entreprendre pour faciliter cette amélioration et cet entretien ;

Celui des conséquences d'une évolution possible des loyers ;

Celui des aides à la personne ;

Celui des rapports entre locataires et propriétaires pour que la conciliation précède, dans la plupart des cas, l'action en justice.

En ce qui concerne le financement de l'amélioration et de l'entretien de l'habitat existant, il convient de reprendre l'idée qui est à la base du fonds d'amélioration de l'habitat et qui consiste à alimenter le financement par une cotisation des propriétaires, prélevée sur le produit des loyers.

Il est certain que le taux de cette cotisation et son assiette ne peuvent être déterminés qu'à partir d'études chiffrées. Il faut connaître les besoins et définir les conditions d'utilisation des fonds.

Propriétaires et locataires sont tombés d'accord lors de la table ronde pour donner un nouveau sens à ce prélèvement et pour introduire l'idée d'une certaine solidarité. Il a été question, notamment, de revaloriser l'allocation-loyer en consacrant une faible partie des fonds collectés à aider les personnes âgées à supporter les conséquences d'un rééquilibrage de certains loyers.

Par ailleurs, il convient d'examiner si les propriétaires ne pourraient pas, volontairement, épargner, en vue de l'entretien et de l'amélioration de leur patrimoine, en leur donnant plus de facilité pour obtenir des prêts au moment où des travaux doivent être entrepris.

Un système d'épargne à l'amélioration et à l'entretien est concevable.

L'évolution des loyers est, il faut bien le reconnaître, le problème le plus délicat. La table ronde a démontré qu'il y avait une possibilité de dialogue entre locataires et propriétaires et qu'il n'était pas utopique de penser que le problème pouvait être réglé au fond par les parties elles-mêmes.

Non pas que l'on revienne à un libéralisme qui n'a plus de raison d'être, mais à un système où l'on remplace l'individu par l'association et dans lequel on rééquilibre les rapports de forces.

Il n'est certainement pas réaliste de dire que le locataire devra individuellement rechercher avec son propriétaire le loyer correspondant au service rendu. Mais il m'apparaît possible, après les contacts que j'ai eus avec les représentants des grandes fédérations de locataires et de propriétaires, d'envisager une nouvelle politique des loyers, basée non pas sur une réglementation statique, donc toujours dépassée, mais sur une concertation permanente des groupes de locataires et de propriétaires.

C'est cette idée directrice qui sera reprise par le groupe de travail traitant de l'évolution des loyers qui doit commencer ses travaux dès le début de la semaine prochaine.

Une telle politique ne serait pas complète sans l'examen des cas les plus défavorisés. On ne peut parler de rééquilibrage de loyers, d'équivalence superficielle permettant au propriétaire d'augmenter ses loyers en contrepartie de certaines améliorations, sans se préoccuper du sort des locataires et parmi ceux-ci, de ceux qui ne peuvent faire face à une augmentation des charges locatives.

Il convient donc de remettre à l'étude les aides à la personne pour les réorienter vers les plus défavorisés : les personnes âgées et les jeunes ménages.

Enfin, nous voulons améliorer les rapports entre locataires et propriétaires. De même que la fixation des loyers doit être examinée par leurs associations, de même faut-il les convier à se pencher sur les problèmes de leurs rapports mutuels afin d'éviter que tout contentieux débouche sur un procès.

La conciliation ne doit plus être l'exception. Il suffit souvent de bonne volonté, de bon sens, pour trouver des solutions qui évitent frais et pertes de temps.

L'institution de commissions de conciliation pourrait, à mon sens, rendre service aux intéressés et à la justice elle-même, laquelle se trouverait déchargée d'affaires qui alourdissent le travail des cours et des tribunaux.

Ce problème de l'habitat locatif existant pèse lourd dans la politique du logement. Il faut en être conscient.

J'ai d'ailleurs perçu, mesdames, messieurs, par le truchement de vos groupes de travail, de vos commissions et, spécialement de vos rapporteurs, combien l'Assemblée elle-même en était consciente.

La possibilité d'améliorer et d'entretenir le parc immobilier français est une nécessité d'autant plus impérieuse que la poussée démographique des années 1950 va accroître les besoins en logements des jeunes ménages auxquels il faut donner l'accès à l'habitat ancien. Actuellement, dans les immeubles encore soumis à la loi de 1948, moins de 5 p. 100 seulement des occupants bénéficient de l'allocation-logement ce qui provient en grande partie de ce qu'il y a très peu, dans ces logements, de jeunes ménages bénéficiant des allocations familiales.

L'âge moyen du chef de famille dans les appartements anciens est en effet d'après une dernière enquête de l'I. N. S. E. E. de cinquante-six ans alors qu'il est voisin de quarante ans dans les immeubles neufs.

Les jeunes ménages doivent pouvoir accéder à cet habitat qui doit être remis dans le circuit économique et qui ne doit pas rester en marge de notre parc immobilier, parce qu'il est soumis à une législation lourde et malthusienne qui ne tient compte ni des intérêts des usagers, ni de ceux de l'ensemble de la population.

Pour mener ces actions, il est certain qu'il faudra des moyens très importants. Il ne serait pas raisonnable de penser que l'aide de l'Etat puisse être démesurément accrue. Déjà la construction de logements neufs absorbe 5,48 p. 100 du produit national brut.

En revanche, dans le secteur de l'habitat ancien, il apparaît possible de mobiliser une part importante de capitaux en créant une véritable solidarité entre les propriétaires.

Je tiens à le dire devant l'Assemblée nationale, notre volonté n'est pas d'apporter aux propriétaires un supplément de revenus, mais de procurer des logements à tous ceux qui en ont besoin.

C'est pourquoi l'amélioration de l'habitat qui donnera une plus-value au parc immobilier réhabilité, doit être financée par

ceux à qui cette action profitera. Le rôle de l'Etat ne peut être, en cette matière, que d'organiser la collecte et de distribuer les crédits en vue de leur meilleure utilisation.

La cotisation des propriétaires versée à un nouveau fonds d'amélioration de l'habitat devrait servir, pour une très grande part, à consentir des prêts bonifiés à ceux qui désirent moderniser des logements.

Je veux recréer ainsi, non pas un nouveau secteur, mais une branche de l'industrie du bâtiment dont le rôle économique ne serait pas négligeable. Ce faisant, je n'invente rien — M. Chalandon se plaît à répéter que l'on n'invente jamais rien — car les Etats-Unis nous offrent à cet égard un exemple éloquent. Il est temps que, dans notre pays, on se penche sur ces questions dont dépendent la conservation du patrimoine national et le rétablissement de l'unité du marché.

Je vous ai montré tout à l'heure que l'effort de l'Etat en faveur du logement social ne se relâchait pas et que la masse des crédits pour l'aide à la pierre serait la même que celle que vous avez votée en 1969.

J'ai dans mes attributions le devoir d'informer et de promouvoir des actions. A ce titre, j'insisterai sur certains aspects sociaux en ce qui concerne le secteur H. L. M., les aides à la personne et les mal-logés, comme MM. les rapporteurs l'ont préconisé.

Un effort particulier a été fait pour financer, en 1970, plus de programmes à loyer réduit. Je voudrais insister très brièvement — mais il est nécessaire que je le fasse — sur la définition du P. L. R. et sur sa portée sociale.

Comme vous l'ont montré MM. les rapporteurs, la croissance du nombre de ces logements est la suivante : 3.447 en 1968, année de leur création ; 16.500 en 1969 ; 35.000 en 1970.

Si le Gouvernement, à l'instigation de M. Chalandon, a décidé d'accentuer son effort pour ce type de logements, c'est qu'il répond à une nécessité sociale : réorienter le secteur H. L. M. vers les plus défavorisés.

Qu'est-ce qu'un P. L. R. ? On entend beaucoup d'orateurs, de toutes les tendances, prétendre que ce sont des H. L. M. « déshabillées », des « logements de transit ». Je m'excuse de dire que cela ne correspond pas à la vérité : c'est une contre-vérité.

Le P. L. R. est avant tout un logement pour lequel l'Etat consent un effort financier plus important.

Alors que l'H. L. M. ordinaire est financée à l'aide de prêts au taux de 2,60 p. 100 en quarante ans, le P. L. R. bénéficie de prêts au taux de 1 p. 100 à quarante-cinq ans.

Il est vrai que le P. L. R. doit coûter moins cher et que le prix-plafond, qui est de 855 francs le mètre carré en région parisienne pour l'H. L. M. ordinaire, est de 800 francs pour le P. L. R.

En province, ces prix-plafonds sont respectivement de 760 francs et 710 francs pour la zone A et de 655 francs et 630 francs pour la zone B.

Mais ces différences sont compensées par une plus grande liberté technique qui donne au constructeur la possibilité de maintenir la qualité. Le prix-plafond est, en effet, calculé sur la surface maximum. Il n'y a pas de différence de structure entre un P. L. R. et une H. L. M. ordinaire, et je le prouverai dans les prochains jours en invitant les parlementaires et les journalistes qui le désireraient à visiter des réalisations de ce type.

Les programmes lancés en 1968, et qui s'achèvent, sont de bonne qualité et ont tout le confort des H. L. M. ordinaires. Leurs loyers s'établiront à 20 p. 100 environ en-dessous de celui des H. L. M. ordinaires.

L'effort consenti par l'Etat dans le secteur H. L. M. a été plus accentué cette année en faveur des personnes les plus défavorisées. Il apparaît indispensable de réserver les logements bénéficiant de ces prêts et de conditions très favorables à des catégories de locataires particulièrement modestes.

Etant donné l'heure, je ne répondrai pas aux questions de MM. les rapporteurs sur le loyer et l'application du plafond de ressources ni à celle de M. de Préaumont sur la vente

Cependant, en première analyse, il semblerait normal de fixer un plafond de ressources interdisant l'entrée dans ces logements aux personnes dont les revenus dépassent ce plafond, de veiller également à ce que les occupants des H. L. M. et des P. L. R. soient bien ceux auxquels ils sont destinés, d'inciter ceux qui ne se trouveraient pas à leur place à rechercher un autre logement plus en rapport avec leurs revenus.

Toutefois — et je me souviens, monsieur Tibcri, de nos nombreuses conversations à ce sujet, ainsi que de celles que j'ai eues avec M. Caldaguès et d'autres parlementaires — l'application de tels principes est très délicate. Ce que je puis dire

aujourd'hui, comme m'y a invité M. Chalandon, c'est qu'aucune décision ne sera prise en matière de surloyer sans une large consultation.

En ce qui concerne la vente des H. L. M. locatives, vous avez voté en 1965 une loi qui n'a pas reçu l'application que l'on attendait. Cette loi doit être appliquée et je m'y emploierai en révisant les textes d'application.

Mais vendre des logements H. L. M. construits depuis plus de dix ans aux locataires, à tous les locataires ayant cette qualité depuis cinq ans au moins et se portant acquéreurs, ne veut pas dire les brader à n'importe quelles conditions.

Cela signifie que les ventes devront s'effectuer dans tous les cas à la valeur libre estimée par les Domaines.

Cela signifie également que les conditions de financement de l'achat devront varier selon les ressources de chaque candidat acquéreur et que les conditions offertes seront d'autant plus avantageuses que le candidat aura des ressources plus modestes.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la vente des H. L. M. doit se situer dans le cadre de la politique sociale du logement et permettre aux organismes d'accroître leur effort de construction neuve.

Il apparaît juste de faciliter à une famille modeste l'acquisition de son logement en réduisant son apport personnel et en lui accordant des délais de paiement échelonnés sur un temps suffisamment long.

En revanche, il ne serait pas normal, alors que l'on réoriente l'aide de l'Etat, de faire des conditions identiques aux personnes dont les revenus sont élevés et qui n'aurait même pas droit, dans le secteur du logement neuf, aux prêts garantis par l'Etat.

M. Marc Bécam. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Il ne s'agit donc pas de bousculer l'économie du secteur H. L. M. en cédant des logements à des prix inférieurs à leur valeur, ni d'accorder aux locataires aisés des conditions de paiement différentes de celles qu'ils pourraient obtenir dans le secteur des logements neufs.

J'en viens maintenant à un problème qui a motivé des remarques de tous les rapporteurs et qui fera l'objet d'études d'un des groupes de travail prolongeant la table ronde sur l'habitat locatif existant : celui des aides à la personne que M. de Préaumont a si clairement définies, en vingt lignes, dans son rapport.

Ces aides peuvent prendre plusieurs formes.

Il peut s'agir d'une somme versée à une famille en plus des allocations familiales et destinée à payer les charges locatives ou considérées comme telles de cette famille. C'est l'allocation-logement.

Il peut s'agir de sommes allouées à des personnes âgées pour leur permettre de se loger décemment. C'est l'allocation-loyer.

Il peut s'agir, enfin, de capitaux prêtés à une famille pour acquérir un logement à des taux très inférieurs à ceux du marché financier. Ce sont les prêts du Crédit foncier et l'épargne-logement.

L'allocation-logement doit faire l'objet de certaines modifications. Prestation sociale, elle est financée par les caisses d'allocations familiales qui relèvent du ministère de la santé publique. Avec l'accord de M. Chalandon, j'ai obtenu de mon collègue M. Boulin de poursuivre les études et d'en être le coordonnateur.

Dans un premier temps, j'envisage de parvenir à mettre en harmonie les conditions techniques mises à l'obtention de cette allocation avec les prescriptions libérales du nouveau règlement de construction.

Il conviendrait aussi de reconsidérer les mécanismes de versement de cette allocation pour qu'elle puisse remplir son véritable objet.

Enfin, j'étudie les moyens de remédier à la complexité de sa réglementation actuelle, afin d'accentuer son caractère social, sans pour autant perdre une nécessaire maîtrise de la croissance de la charge globale qu'elle représente.

J'ai remarqué, par exemple, que le calcul actuel de l'aide à la personne pouvait rendre sans effet l'aide à la pierre consentie par l'Etat en faveur des plus défavorisés.

En écoutant l'excellent exposé de M. Royer, je pensais que, lorsque l'Etat parvient, dans la formule P. L. R., par un financement plus favorable, à abaisser les loyers de 20 p. 100, comme je l'ai indiqué il y a quelques instants, la réduction simultanée de l'allocation-logement peut conduire à faire payer aux bénéficiaires une somme identique à celle qu'ils auraient dû supporter dans une H. L. M. ordinaire.

M. Eugène Claudius-Petit. C'est bien vrai !

M. le secrétaire d'Etat au logement. La commission de travail qui se chargera de l'étude des réformes examinera également

le cas des jeunes ménages pour qui l'allocation-logement doit jouer un rôle dans les années souvent difficiles du départ dans la vie, préoccupation de votre commission des affaires culturelles.

En revanche, l'aide de l'Etat doit cesser dès que la famille a des ressources suffisantes pour faire face aux charges normales du logement. J'ajouterai personnellement — je dis bien « personnellement » — qu'il devrait en être ainsi pour toute prestation versée par l'Etat.

En ce qui concerne l'allocation-loyer, je vous ai déjà dit que notre but était d'établir une certaine solidarité en faveur des personnes âgées grâce à la réforme du F. N. A. H.

Le troisième aspect essentiel de l'aide personnalisée est celui des prêts du Crédit foncier de France.

Il est exact que le nombre de ces prêts est fonction du nombre de primes à la construction délivrées chaque année. Mais, pour 1970, ce nombre est le même que celui de 1969. Il y aura donc 90.000 primes avec prêt immédiat et 45.000 primes avec prêt différé, donnant droit à l'attribution de prêts bonifiés dont les montants globaux atteindront 5.300 millions de francs se décomposant en 2.850 millions pour les prêts immédiats, 1.350 millions pour les prêts différés, 1 milliard pour les prêts familiaux et 150 millions pour les prêts aux fonctionnaires.

A côté de ces formes principales d'aide à la personne, il faut situer l'épargne-logement dont les caractéristiques viennent de vous être très complètement rappelées par M. le ministre. Nous pourrions, reprenant l'ensemble de ces mesures, constater que le Gouvernement entend maintenir et aménager l'aide personnalisée à côté de l'aide à la pierre, d'une plus grande valeur économique et qui conditionne sa politique technique orientée vers un abaissement des coûts et vers la restructuration du secteur du bâtiment et de la promotion immobilière, préoccupation de M. Jacques Richard et de votre commission des finances.

La recherche de solutions aux problèmes des mal-logés constituera également un élément important de notre politique. Déjà, un Centre technique interdépartemental a été créé pour remplacer, dans la région parisienne, le fichier des mal-logés. Ce Centre, doté de matériels modernes va, pour chaque département de cette région, recenser les mal-logés selon des méthodes identiques. L'emploi de l'informatique permettra une mise à jour plus rapide des fichiers et, par là même, en cernant mieux la demande, des attributions de logements plus justes.

Il apparaît possible — et ce serait souhaitable — d'étendre l'action de ce Centre à certaines grandes agglomérations de province dans un proche avenir. Cette extension, conjuguée avec l'action que peut avoir la bourse d'échanges du logement, devrait améliorer la fluidité du marché du logement et assurer une plus grande mobilité des occupants.

Indépendamment de ce recensement, des solutions particulières seront apportées aux problèmes spécifiques des mal-logés.

Notamment, sera poursuivie l'aide à la suppression des cités insalubres, destinée à l'acquisition de terrains, aux frais de démolition, aux indemnités d'éviction ou de déménagement, aux travaux de viabilité tertiaire, à la construction de cités de transit.

Le Gouvernement entend même rétablir, pour mener certaines actions, des crédits qui se sont trouvés bloqués en 1969 au titre du fonds d'action conjoncturelle.

Dans la région parisienne où le problème des mal-logés est très grave, nous continuerons la lutte anti-taudis par des opérations ponctuelles, ainsi qu'en mettant un plus grand nombre de logements sociaux à la disposition des familles défavorisées. A cet égard, j'indique que, pour le district, le nombre de logements, aidés à des titres divers, qui seront lancés en 1970 s'élèvera à 76.000. Compte tenu de la production du secteur privé, les mises en chantier dans le district de la région parisienne approcheront 100.000 logements en 1970.

En province, notre action se traduira également par des opérations de lutte anti-taudis.

J'ai repris le dossier des courées du Nord, ouvert par mes prédécesseurs et sur lequel plusieurs parlementaires de cette région sont venus attirer mon attention, dès mon arrivée au ministère.

J'ai mesuré l'importance du problème et la gravité de la situation dans les nombreux entretiens que j'ai eus, non seulement avec les élus, mais avec les représentants, de toutes tendances, des municipalités, des syndicats, des organismes constructeurs et avec ceux des habitants et des usagers.

Il a été tenu beaucoup de propos inexacts sur l'action gouvernementale dans ce domaine. Je ne vous cacherai pas qu'elle n'est pas facile et je remercie M. Royer de l'avoir rappelé au nom de la commission de la production et des échanges. Je ne vous cacherai pas non plus qu'elle ne saurait aboutir immédiatement. Mais, d'ores et déjà, je peux vous annoncer que les premières mesures ont été prises.

Il était prévu initialement d'affecter aux opérations de suppression des courées un crédit de trois millions de francs.

A ma demande, le Gouvernement a accepté que l'effort gouvernemental soit triplé, ce qui permettra dans un premier temps de reloger au moins 500 familles, au lieu de 80, comme il était prévu.

En conclusion, la politique du logement, telle que M. Chalandon et moi-même la concevons, ne peut réussir que dans un climat de collaboration et de concertation permanente avec tous les responsables.

A cet égard, je tiens à remercier tous ceux d'entre vous qui, dès mon arrivée boulevard Saint-Germain, sont venus, non pas m'entretenir de leurs problèmes de circonscription, mais me faire part de leurs sentiments sur les problèmes du logement et me dispenser leurs conseils, leurs avis, quelles que soient d'ailleurs leurs opinions politiques.

Si les objectifs de notre politique sont ambitieux, nos méthodes doivent être pragmatiques et les décisions ne peuvent qu'être le fruit d'une concertation loyale, très largement amorcée depuis plus de quatre mois et demi. Cette concertation est non seulement utile, mais elle est nécessaire en un domaine où l'économie est, plus qu'ailleurs, liée à l'humain. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des groupes des républicains indépendants et Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La suite de la discussion budgétaire est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, quatrième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1970 (n° 822) (rapport n° 835 de M. Sabatier, suppléant M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

— Equipement et logement (*suite*) : crédits concernant le logement et l'urbanisme et articles 44, 45, 46 et 60.

— Logement. (Annexe n° 18. — M. Jacques Richard, rapporteur spécial ; avis n° 837, tome IX, de M. Royer, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 836, tome XI, de M. de Préaumont, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

— Urbanisme. (Annexe n° 19. — M. Caldaguès, rapporteur spécial ; avis n° 837, tome X, de M. Commenay, au nom de la commission de la production et des échanges.)

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt heures.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.*