

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F  
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE  
SUX renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION  
26, RUE DESAIX, PARIS 15<sup>e</sup>

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE  
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4<sup>e</sup> Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 51<sup>e</sup> SEANCE

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 12 Novembre 1968.

#### SOMMAIRE

1. — Renvoi pour avis (p. 4279).
2. — Loi de finances pour 1969 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4279).

#### Équipement et logement (suite).

MM. Ruais, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'équipement ; Jacques Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le logement ; Caidaguès, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'urbanisme ; Catalfaud, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'équipement ; Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour le logement ; de Préaumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le logement social.

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

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

3. — Ordre du jour (p. 4298).

#### PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

Le séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

\* (1 f.)

— 1 —

#### RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission de la production et des échanges demande à donner son avis sur le projet de loi tendant à favoriser le développement économique et social de la Nouvelle-Calédonie dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 402).

Il n'y a pas d'opposition ?

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 2 —

#### LOI DE FINANCES POUR 1969 (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 1969 (n° 341, 359).

Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'équipement et du logement.

## EQUIPEMENT ET LOGEMENT

## ETAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils. (Mesures nouvelles.)

- « Titre III : + 44.363.983 francs ;
- « Titre IV : + 11.264.520 francs. »

## ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils. (Mesures nouvelles.)

## TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

- « Autorisations de programme, 986.150.000 francs ;
- « Crédits de paiement, 432.936.000 francs. »

## TITRE VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

- « Autorisations de programme, 4.262.450.000 francs ;
- « Crédits de paiement, 1.147.625.000 francs. »

## TITRE VII. — RÉPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE

- « Autorisations de programme, 27 millions de francs ;
- « Crédits de paiement, 29 millions de francs. »

## ETAT D

Autorisations d'engagement accordées par anticipation sur les crédits à ouvrir en 1970.

## TITRE III

- « Chap. 35-21. — Routes et ponts. — Entretien et réparations : 15 millions de francs. »

Ce débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, 2 heures 45 minutes ;  
Commissions, 1 heure 40 minutes ;

Groupes :

Union des démocrates pour la République, 2 heures 50 minutes ;  
Républicains indépendants, 1 heure 20 minutes ;  
Fédération de la gauche démocrate et socialiste, 55 minutes ;  
Communiste, 45 minutes ;  
Progrès et démocratie moderne, 45 minutes ;  
Isolés, 10 minutes.

Mes chers collègues, avant de donner la parole aux rapporteurs, je voudrais insister sur la nécessité pour chacun de s'en tenir au temps prévu. Les rapporteurs ont bénéficié de reports, à la suite de différents échanges, et aucun ne dispose de moins d'un quart d'heure.

J'espère donc que tous feront leur devoir et que, cet après-midi, je ne serai pas dans la pénible obligation d'intervenir et de dire, comme dans Musset :

- « Il est temps, voici l'ombre !
- « Mènerons-nous la chèvre aux ébéniers amers ?
- « Montrons-nous le ciel à la Mélancolie ? »

(Sourires.)

La parole est à M. Ruais, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'équipement. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Pierre Ruais, rapporteur spécial. Monsieur le président, mesdames, messieurs, ce qui caractérise le mieux la réforme qui a conduit à séparer le ministère de l'équipement du ministère des transports, c'est la remarque que les infrastructures de transports ont été rattachées à l'équipement et au logement.

C'est une vue schématique, peut-être, mais exacte. On ne saurait le nier, puisque le but recherché était précisément de mettre les équipements au service des ensembles urbains.

Mais la solution n'est pas sans faille ni sans inconvénient.

La faille réside en ce fait que les transports urbains en site propre modèlent autant, sinon plus, l'urbanisme que les voies routières. Or ils restent rattachés au ministère des transports.

L'inconvénient, c'est que la coordination des transports par les équipements n'est plus assurée. En voulez-vous une preuve ? Au moment où le transport routier est en plein essor et où son trafic va dépasser le trafic ferroviaire, les crédits d'engagement pour les autoroutes de liaison se trouvent justement coupés.

En choisissant cette solution, monsieur le ministre de l'équipement et du logement, afin de permettre une augmentation des dotations de voirie urbaine et des réseaux de rase campagne, tout en respectant les resserrements budgétaires qui vous ont été imposés, vous êtes resté logique avec la mission d'urbanisme-logement qui vous était confiée par le Gouvernement.

Aussi bien, si la coordination n'est plus assurée organiquement, il y a cependant lieu de se réjouir que la création à frais communs entre les deux ministères des transports et de l'équipement, d'une part, d'un institut de recherche d'urbanisme, d'autre part, d'un institut de recherche des transports permette, dans une certaine mesure, de pallier le manque de coordination institutionnel.

Ainsi, votre ministère, qui est chargé de mettre en œuvre les décisions d'aménagement du territoire en matière d'équipement, a la haute main sur le logement, sur l'urbanisme, sur la construction et l'exploitation des routes, ponts et voies navigables. Il a aussi la haute main sur divers services tels que l'institut géographique national, les phares et balises, la sécurité routière, et les deux instituts de recherche des transports et de l'urbanisme dont je parlais à l'instant.

Pour administrer cet ensemble, vous disposez d'un budget de 6.177 millions de francs en crédits de paiement contre 5.500 millions de francs pour l'exercice précédent, budget avec lequel vous gérez non seulement les services que je viens de mentionner, mais aussi les services locaux qui ont été fusionnés à l'échelon des directions locales — ce disant, je parle de la fusion des personnels du logement, des travaux publics et des transports.

La présentation en un document unique des crédits budgétaires attribués à l'équipement et au logement ne permet pas d'apprécier commodément l'action gouvernementale dans chacun de ces secteurs.

Je vais cependant le tenter pour ce qui est principalement de l'équipement, tout en partageant cette responsabilité avec M. Catalifaud, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges ; MM. Richard et Caldaguès, rapporteurs spéciaux, assumeront cette tâche respectivement pour le logement et pour l'urbanisme.

J'examinerai successivement l'administration des services et des organismes rattachés, les routes, les voies navigables et les ports.

L'administration de vos services, monsieur le ministre, se traduit par une profonde mutation. Vous poursuivez la transformation des emplois des sections de travaux publics et des sections de construction des directions locales de l'équipement. Ces transformations ont pour but d'adapter les structures des services et les fonctions du personnel aux nouvelles missions qui leur incombent, l'objectif étant d'assurer une meilleure coordination entre l'aménagement du territoire, les équipements collectifs et le logement.

Il est évident que, dans cette optique, le nouveau plan de réforme que vous avez mis sur pied se substituera, entre autres, à la deuxième étape de la réforme des services des ponts et chaussées qui devait intervenir à partir de cette année.

A ce sujet, je signale que les nouveaux départements de la région parisienne manquent de services d'équipement et que leurs personnels sont trop peu nombreux. J'espère que, très rapidement, vous parviendrez à pallier ces insuffisances.

Mais je me félicite surtout que vous ayez mis en place, à l'échelon central, les moyens spécifiques permettant d'assurer deux missions essentielles de votre ministère.

La première mission, c'est le développement technique et économique des industries liées aux travaux publics et au bâtiment. La deuxième mission, c'est la programmation des secteurs de l'aménagement foncier, du logement et des infrastructures.

En effet, les ressources du pays resteront toujours inférieures aux besoins en matière d'équipement. Il est donc nécessaire, d'une part, de rechercher et de promouvoir les techniques de progrès et de plus grande productivité afin de réaliser des écono-

mies — ce sera la tâche de la direction des travaux publics et du bâtiment — d'autre part, de toujours sélectionner, parmi les réalisations envisagées, celles de meilleur rendement économique ou celles qui satisfont le mieux aux objectifs que vous visez. Ce sera la tâche, non pas de la direction de la programmation, mais de la direction de l'aménagement foncier qui, en particulier, sera chargée de la programmation, pour tout le ministère et par région, des recherches d'urbanisme et de transport.

Vous avez le périlleux honneur, monsieur le ministre, d'être le tuteur de deux organismes intéressant respectivement la géographie-cartographie et la sécurité routière.

Le premier est l'Institut géographique national qu'il est question de transférer hors de la région parisienne. Ce transfert pose des problèmes sociaux que vous ne sous-estimez pas, je le sais. Mais craignez, par-dessus tout, de dépenser 300 millions de francs pour créer mille chômeurs dans la région parisienne, sans même avoir la certitude de retrouver mille emplois équivalents dans la région où vous transférerez cet organisme, car les spécialistes ne se forment pas en un jour mais sont le fruit d'une longue tradition.

Et je parle ici des seuls ouvriers. Je ne parle pas des fonctionnaires dont les conjoints ont souvent des situations à Paris et dont le déplacement augmenterait d'autant les possibilités de chômage.

Le second de ces organismes est l'O. N. S. E. R., c'est-à-dire l'organisation nationale pour la sécurité routière. Les effroyables hécatombes constatées sur nos routes vous mettent à tout premier rang de ceux qui ont à arrêter la grave hémorragie d'êtres humains et de dépenses qu'elles entraînent.

Les informations statistiques que l'O. N. S. E. R. rassemble et les études qu'elle poursuit doivent servir à éclairer tous ceux qui ont la tâche de stopper le mal, et vous entre autres, puisque vous êtes chargé de la réalisation de tous les travaux qui renforcent la sécurité et réduisent le nombre des accidents : signalisation, résorption des points noirs, dispositifs spéciaux.

J'en viens aux crédits des infrastructures de transports. Par rapport à 1968, les crédits d'entretien sont majorés de 1,4 p. 100 et les crédits en capital de 1,2 p. 100 en autorisations de programme et de 1,5 p. 100 en crédits de paiement.

Cette enveloppe se présente tout juste comme un budget de reconduction imposé par les circonstances, c'est-à-dire par les événements de mai et de juin qui ont contraint à de sévères abattements dans les dépenses budgétaires.

Vous avez fait porter les compressions imposées aux investissements publics sur les secteurs les plus avancés en pourcentage d'exécution du V<sup>e</sup> Plan, à l'exception des ports maritimes. Nul ne saurait vous en blâmer. Ainsi se trouvent frappées les autoroutes de liaison et plafonnées les voies navigables. Ainsi se trouvent avantagées la voirie en milieu urbain et le réseau de routes nationales en rase campagne.

L'option est judicieuse, car elle est sociale en ce qui concerne la voirie en milieu urbain — liée au logement — et elle est décentralisatrice en ce qui concerne le réseau d'autoroutes de liaison, qui sont centrées sur Paris. Mais il eût été préférable évidemment de ne pas avoir à l'exercer.

Le programme d'investissements routiers est financé, comme d'habitude, *grosso modo*, pour trois quarts par le fonds spécial d'investissements routiers et, pour un quart, moitié par votre budget et moitié par l'emprunt.

Le fonds spécial d'investissement routier se voit attribuer, par prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les carburants, une majoration de 18,25 p. 100 par rapport aux dotations de l'an dernier. Mais si les crédits de paiement sont en augmentation de 13 p. 100 par rapport à 1968, les autorisations de programme sont en diminution de 8 p. 100. Ce sont les réalisations de 1971 qui en supporteront le poids en matière d'autoroutes de liaison.

Cependant, la liaison Paris—Lyon—Marseille sera terminée en 1970. Les réalisations passeront de 167 kilomètres en 1968 à 194 kilomètre en 1969, et de 138 kilomètres d'autoroutes de liaison et de 29 kilomètres d'autoroutes de dégagement en 1968 à 149 kilomètre d'autoroutes de liaison et 45 kilomètre d'autoroute de dégagement en 1969.

Nous sommes encore loin des deux cents kilomètres d'autoroutes par an dont la construction avait été estimée souhaitable par le gouvernement en 1963, mais, encore une fois, les événements de mai nous ont contraints à réduire sérieusement les programmes. Des prévisions plus larges d'appel à l'emprunt eussent cependant permis de ne pas obérer l'avenir en fonction de la conjoncture budgétaire de 1969.

Si la commission des finances s'est réjouie de voir les crédits du réseau routier national de rase campagne augmenter de 22 p. 100 en autorisations de programme avec l'affectation de soixante millions — 10 p. 100 du total — à certaines zones de rénovation rurale, ce qui est encore une option de l'aménagement du territoire dont nous devons tous nous féliciter, si la commission des finances s'est également réjouie de voir que les crédits de voirie urbaine seront augmentés de 15 p. 100 en autorisations de programme et de 30 p. 100 en crédits de paiements, elle a observé cependant que 50 p. 100 du déficit d'exploitation des autoroutes avait été imputé aux crédits d'investissements autoroutiers, au lieu de l'être aux crédits d'intervention, ce qui diminue d'autant les réalisations possibles.

Elle a surtout remarqué que les crédits d'entretien sont en légère diminution pour la première fois depuis dix ans, ce qui, monsieur le ministre, est peut-être le point le plus sombre de votre budget. Au niveau de 548 millions de francs, ils restent inférieurs de 200 à 300 millions à ce qui était nécessaire pour empêcher une dégradation continue du réseau routier, qui sera payée cher dans les années à venir et qui, d'ailleurs, va à contresens de l'augmentation continue de la circulation qui était au coefficient 7,5 p. 100 en 1967 et qui, encore que je ne connaisse pas vos statistiques, doit arriver au coefficient moyen annuel de 10 p. 100.

Peut-être, monsieur le ministre, pouvez-vous encore obtenir des arbitrages en faveur de l'augmentation de ces crédits d'entretien, d'autant plus que vous êtes obligé de réserver, pour la mise hors gel de certains itinéraires de l'Est, Paris—Strasbourg et Strasbourg—Bâle notamment, une part de 220 millions de francs, ce qui diminue la dotation d'entretien affectée aux autres routes nationales.

En ce qui concerne les voies navigables, le trafic est en augmentation légère : 97 millions de tonnes en 1967 contre 93 en 1966, et les prévisions pour 1968 et 1969 sont de 99 et de 102 millions de tonnes, soit un coefficient respectif d'augmentation de 4,5 p. 100 et de 3 p. 100.

Vous avez pris en charge, par suite de la scission du ministère des transports, une partie de l'exploitation des voies navigables, notamment de l'exploitation réglementée et de la traction sur berges, laquelle est appelée à disparaître avec l'augmentation du nombre des automoteurs.

Pour ceux-ci, les crédits que vous avez à votre disposition ne sont que des crédits « nets » puisque les bureaux d'affrètement disposent de ressources propres, celles des visas d'affrètement et des taxes d'exploitation ; ces crédits passent de 11.145.000 à 14.995.000 francs.

Les crédits d'entretien des voies navigables sont en augmentation de 5,2 millions, ce qui représente plus qu'il n'était nécessaire pour compenser l'augmentation des salaires décidée après le mois de mai.

Mais ce sont surtout les crédits d'équipement qui nous intéressent. Ils sont en stagnation : 266 millions en autorisations de programme, exactement comme l'an dernier et 240 millions en crédits de paiement, c'est-à-dire 70 millions de moins que l'an dernier. Cela ne signifie pas une diminution des travaux, car l'an dernier vous avez été obligé de consacrer une part importante des travaux à la réévaluation des engagements.

L'effort d'équipement continue à se porter, comme d'habitude, sur la mise à grand gabarit des axes principaux : dans le Nord, l'antenne Bauvin-Lille, sur la Seine la mise en mouillage de 3,2 mètres en amont de Paris jusqu'à Montereau et de quatre mètres en aval de Paris, la Moselle entre Frouard et Toul, le Rhône et la Saône.

Ces deux derniers axes font partie de l'axe mer du Nord-Méditerranée. Il est incontestable qu'en faveur de cet axe le budget fait une option budgétaire marquée.

En effet, si l'on retire les quelque 90 millions de réévaluation qui figurent à votre budget, en autorisation de programme, on constate que vous affectez 45 millions à la Moselle pour continuer la liaison Frouard-Toul, 20 millions sur le Rhône, 12 millions pour l'écluse d'Ecuelles, près de Dijon et du barrage de Charnay, sur la Saône, et 5 millions pour amorcer la branche Mulhouse-Altkirch du canal de la Saône au Rhin. Compte tenu des dotations du F. I. A. T. et des collectivités locales, c'est une somme qui représente plus de la moitié des engagements budgétaires pour les voies navigables.

C'est ce que remarquait dans son dernier rapport de la société mer du Nord-Méditerranée, M. Pierre Sudreau qui établissait que la proportion du budget pour les voies navigables affectée à cette liaison atteindra 50 p. 100, et plus, en 1969.

Ici également se matérialise ce que disait M. Georges Pompidou il y a quelques années, à savoir que seul l'axe mer du

Nord-Méditerranée était capable en France de faire contrepoids à la région parisienne et à ses débouchés par la Seine sur la Manche.

J'en viens aux ports. En ce domaine, monsieur le ministre, vous menez une politique à la fois hardie et simple. Elle se fonde sur deux cartes maîtresses: la taille des navires et la spécialisation des navires.

La spécialisation des navires et des cargaisons ne concerne pas seulement les containers, mais aussi les marchandises diverses telles les minerais et les bananes.

Pourquoi ? Parce que la spécialisation des navires conduit à la spécialisation des manutentions, donc à l'économie dans la manutention. (Le dock sera remplacé par le personnel de conduite des engins et par l'électro-mécanicien.)

C'est pourquoi les crédits sont en augmentation très sensible et concentrés sur un nombre de ports limités. Fin 1969, le plan sera exécuté à 75 p. 100.

Le Havre reçoit près de la moitié des crédits d'engagement. Viennent ensuite à égalité Marseille, deuxième port d'Europe par le trafic, Rouen et Dunkerque. Une idée parallèle, en ce qui concerne les ports de pêche, fait que les trois quarts des crédits sont concentrés sur Boulogne. Se trouvent également augmentés, en volume de travaux, les crédits d'entretien des ports et, spécialement, ceux des grands ports autonomes. Dans votre budget, le terme « subventions » aux ports autonomes prête à confusion; en réalité, il s'agit, pour ces six grands ports, de la prise en charge par l'Etat de l'entretien des ouvrages extérieurs des ports.

Quel sera le résultat de cette action ? Marseille-Fos sera à même de recevoir, à la fin de l'année, les pétroliers de 200.000 tonnes et, moyennant quelques approfondissements supplémentaires, il pourra recevoir les pétroliers de 250.000 tonnes en 1969; Le Havre peut déjà recevoir les pétroliers de 200.000 tonnes, à condition qu'ils soient allégés, mais en 1970, moyennant quelques travaux supplémentaires, il recevra les pétroliers de 200.000 tonnes non allégés.

Dunkerque recevra des bâtiments de 125.000 tonnes en 1971; Rouen peut recevoir des bateaux de 25.000 tonnes, Nantes-Donges, des bateaux de 65.000 tonnes et Bordeaux-Le Verdon, des bateaux de 85.000 tonnes.

Le Gouvernement vient de décider la construction, à Brest, d'un appontement pour pétroliers de 200.000 tonnes. Il s'agit ici d'atteindre des objectifs multiples: l'entraînement de la Bretagne par la création d'une raffinerie à Brest et l'éclatement, par des pétroliers de moindre envergure, sur Donges et Le Verdon.

Aucune décision n'a encore été prise pour la réalisation du port pétrolier géant pour bâtiments de 500.000 tonnes. Les études techniques et économiques se poursuivent actuellement. Je dis bien « techniques et économiques » car il n'y a pas que la technique et l'économie des ouvrages portuaires et de la manutention, il y a également l'économie en vue de réaliser l'éclatement sur l'arrière-pays.

Le problème est donc très complexe. La France se trouve particulièrement bien placée à cet égard, car de tels bateaux ne pourront pas franchir le Pas-de-Calais. Par conséquent, il appartiendra à la France de les recevoir pour l'Europe. Mais cela exigera de trouver les fonds de trente mètres, à cinq kilomètres des côtes, et d'y réaliser des installations spéciales d'accostage et de refoulement.

Quoi qu'il en soit, la question est d'importance, et dès qu'un chantier naval dans le monde annoncera la construction d'un ou de plusieurs pétroliers de 500.000 tonnes, il faudra que la France soit prête à recevoir le premier.

J'en profite pour dire un mot de la politique portuaire face à la régionalisation. Face aux objectifs du Gouvernement, qui sont la décentralisation administrative, il faudra veiller, monsieur le ministre, à ce que cette régionalisation, ne se fasse au détriment de la concentration, car ce serait tout le pays et toutes les régions qui en souffriraient. Cette concentration est tout à fait nécessaire d'ailleurs. Six ports autonomes se trouvent équitablement répartis sur toutes nos côtes. Il sera possible de leur donner satisfaction, et en particulier par la spécialisation des trafics.

En conclusion, les sévères compressions opérées en 1969 dans les programmes d'investissements publics ont touché les infrastructures de transport, à l'exception des ports. Les événements de mai ont rendu ces compressions inévitables. Toutefois, pour les routes et les voies navigables, des options judicieuses ont permis de maintenir en progrès certains secteurs, tels que

les équipements urbains et les routes en rase campagne, dans le domaine routier, et l'axe mer du Nord-Méditerranée, dans celui des voies navigables.

C'est pourquoi notre commission des finances nous demande d'adopter les crédits correspondants du ministère de l'équipement. (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. Jacques Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le logement. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

**M. Jacques Richard, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le logement.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsque l'an dernier j'ai eu l'honneur de présenter devant l'Assemblée mon premier rapport sur le logement, je concluais ainsi la préface de ce document écrit :

« Nous sommes amenés à nous demander si, en matière de logement, et bien que la croissance régulière des logements achevés respecte les objectifs fixés par le V<sup>e</sup> Plan, nous avons réellement la politique de nos besoins et celle de notre avenir. »

Cette inquiétude manifestée alors par notre commission des finances, vous l'avez partagée, monsieur le ministre, puisque vous étiez membre de cette commission et, dès votre arrivée à la tête du ministère de l'équipement et du logement, vous avez défini une nouvelle politique courageuse et réaliste, qui répond à nos préoccupations.

Au cours de nombreuses déclarations qui ont eu le mérite, selon moi, d'alerter l'opinion publique sur le problème du logement, vous avez indiqué qu'il était aujourd'hui un problème d'action. Notre commission des finances a été sensible à cette volonté d'agir qui vous anime.

Cette politique neuve et audacieuse que vous annoncez rencontrera — vous le savez, monsieur le ministre — des obstacles d'autant plus considérables que pour réussir il lui faudra plus durement porter atteinte à des monopoles de fait ou à des habitudes si ancrées qu'on croit qu'elles procèdent de droits acquis.

La construction est, en effet, le secteur où l'action des gouvernements qui se sont succédés depuis la Libération a enregistré les résultats les plus incertains malgré des efforts indéniables et coûteux, mais souvent désordonnés.

Que voyons-nous aujourd'hui ? Le marché du logement continue d'être caractérisé, notamment dans le secteur social, par un déséquilibre de l'offre et de la demande. La pénurie reste grave pour les catégories les plus modestes, alors que les logements construits pour une clientèle aisée trouvent difficilement preneurs.

Le retour à l'unité du logement reste une perspective lointaine. Ce marché continue d'être extraordinairement complexe, multiforme et divisé. On y trouve à la fois des rentes de situation excessives et des exigences locatives excessives également.

Au surplus, le secteur immobilier subit les à-coups de la spéculation; négligé en période calme pour des placements plus mobiles et plus rémunérateurs, il devient refuge quand les nuages assombrissent l'économie. Nous l'avons constaté récemment lors des événements de mai et de juin derniers.

Ce diagnostic peut paraître sévère. Je le crois juste. Quand on sait, par exemple, que 25 p. 100 des Français ne peuvent accéder au logement social parce qu'il est trop cher, et ce malgré l'allocation-logement et alors que l'Etat finance les quatre cinquièmes de la construction, il est nécessaire de donner de nouvelles orientations à la politique du logement.

C'est ce que vous avez voulu faire ou tout au moins amorcer dans le budget que nous allons examiner maintenant.

Ce budget, qui est votre outil de travail, n'est malheureusement, pour des raisons que chacun connaît et que M. Ruais a rappelées tout à l'heure, qu'un budget de constatation ou de transition. Nos collègues de l'opposition parleront probablement d'un budget de récession.

Si l'on envisage le total des crédits traduisant les efforts de l'Etat pour l'ensemble de la construction, on constate qu'ils s'élèvent à 4.098.200.000 francs contre 3.281.300.000 francs en 1968, soit une progression très faible de 3 p. 100.

L'augmentation porte en majeure partie sur le montant des crédits destinés au financement des H. L. M. locatives, lequel augmente de 7 p. 100; les autorisations de programme affectées aux primes à la construction, elles, demeurent inchangées.

Mes observations sur les crédits budgétaires seront relativement limitées et mes collègues trouveront dans le rapport écrit l'analyse des différents chapitres.

Toutefois, la commission des finances m'ayant demandé de vous poser quelques questions écrites précises sur trois chapitres particuliers de votre budget, je voudrais maintenant présenter ces observations :

Le chapitre 44-45 concerne les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment. Un crédit nouveau de 2.300.000 francs est demandé pour 1969, ce qui porte le crédit total à 12.250.000 francs. La commission des finances a émis quelques doutes sur l'efficacité et l'utilité pratique des travaux poursuivis par le C. S. T. B. Elle estime que cet organisme de recherches, pour lequel l'Etat prévoit en 1969 une dotation de plus d'un milliard d'anciens francs, au titre des dépenses de fonctionnement, et de deux milliards d'anciens francs au titre des dépenses en capital, a une activité qui, dans une large mesure, demeure extérieure aux besoins actuels de l'industrie et du bâtiment.

Par ailleurs, la création d'un chapitre nouveau doté de premiers crédits de paiement s'élevant à 600.000 francs, nous fait craindre que ces nouveaux moyens ne fassent double emploi avec ceux du C. S. T. B.

Les réponses qui nous ont été fournies par votre administration, monsieur le ministre, n'ont pas convaincu la commission des finances. C'est pourquoi, en son nom, je vous demande de nous faire connaître vos intentions dans le cadre de votre nouvelle politique.

Pour ce qui concerne le chapitre 70-10, relatif à l'indemnisation des dommages de guerre, la commission des finances a marqué son étonnement en constatant que vingt-trois ans après la fin des hostilités, il était encore nécessaire de prévoir des autorisations de programmes nouvelles au titre des indemnités de dommages de guerre. Nous savons, certes, que beaucoup de décisions d'indemnisations ont été contestées et sont en suspens devant les juridictions de dommages de guerre mais votre commission considère toutefois que le temps est venu de confier à un organisme liquidateur — qui pourrait être, par exemple, l'Agence judiciaire du Trésor — la charge des opérations qui restent à effectuer au titre des dommages de guerre.

Je souhaiterais que sur ce point, monsieur le ministre, vous nous précisiez votre position.

Dans le cadre de ce budget de reconduction, il est bien évident que vos possibilités d'action sont réduites.

Je redoute même que le budget de 1970, si j'en juge par la lecture du récent rapport sur les problèmes posés par l'adaptation du V<sup>e</sup> Plan qui ne recommande aucun relèvement des objectifs du plan, soit un budget comparable à celui que nous examinons.

Il est vrai que *grosso modo* nous pourrions atteindre les objectifs du Plan en 1970 pour le secteur aidé par l'Etat, mais encore faudra-t-il agir avec vigueur et résolution pour faire exécuter le programme que vous avez retenu.

Ce programme porte au total sur 475.000 logements, dont 185.000 pour le secteur des H. L. M., 195.000 pour le secteur primé et 95.000 pour le secteur non aidé, encore que pour ce dernier secteur il s'agisse d'une prévision.

Le nombre des H. L. M. ordinaires construits sera en régression par rapport à 1968 : 99.000 logements au lieu de 112.500.

Cette régression, je dois le reconnaître, s'explique par le fait que le Gouvernement a modifié la gamme de construction H. L. M. qui est élargie tant vers le bas que vers le haut.

L'augmentation la plus forte porte sur l'ensemble des programmes à loyer réduit — P. L. R. — et des P. S. R. — programmes sociaux de relogement — et elle passe de 11.500 en 1968 à 25.000 en 1969, soit plus du double.

Le nombre des immeubles à loyer moyen — I. L. M. — demeure inchangé par rapport au chiffre de 1968 des I. L. N. — immeubles à loyer normal — mais les I. L. N. instaurés par des mesures qui datent du 31 janvier 1968 auront des loyers inférieurs, grâce à des mesures de financement complémentaires, à ceux des I. L. N.

Il convient également de souligner que les H. L. M. en accession à la propriété passeront de 30.500 en 1968 à 35.000 en 1969, accession qui sera rendue plus aisée par l'accroissement des prêts familiaux.

Les logements financés sur emprunt bonifié atteignent le même chiffre qu'en 1968.

Pour réaliser ce programme, monsieur le ministre, vous avez décidé de prendre un certain nombre de mesures et de donner une nouvelle orientation à l'aide que l'Etat apporte au secteur social de la construction.

Ces mesures, je les ai analysées dans mon rapport écrit. Elles portent sur le reclassement des aides de l'Etat, la réduction des coûts de production, la multiplication des surfaces constructibles — chapitre que traitera principalement M. Caldaguès, rapporteur spécial pour l'urbanisme — la simplification des procédures, l'allègement des charges qui pèsent sur la construction et enfin la réforme du financement de la construction afin de mieux utiliser l'argent de l'Etat.

Je voudrais analyser très rapidement ces mesures.

En ce qui concerne le reclassement des aides de l'Etat, on constate actuellement que les mécanismes du financement de la construction concourent essentiellement à favoriser le développement du secteur le plus aidé de préférence à d'autres secteurs et à sacrifier la réduction des coûts à l'amélioration du confort, sans tenir compte des ressources des futurs occupants.

C'est ainsi que, dans le secteur H. L. M., l'aide de l'Etat va principalement aux personnes de condition moyenne et insuffisamment aux catégories sociales les plus modestes. Le plafond de ressources, au niveau où il est fixé, permet à 80 p. 100 de la population d'accéder à ce type de logement pour lequel la subvention directe de l'Etat atteint près de 50 p. 100 du coût de production.

Les loyers d'H. L. M. neufs atteignent des taux tels que près de 50 p. 100 des familles ne pourraient y accéder, même en consacrant à leur logement 20 p. 100 de leur revenu, si elles ne recevaient une aide supplémentaire sous forme de l'allocation-logement.

Pour réagir contre ces tendances, un premier ensemble de mesures a été pris par votre prédécesseur, M. Ortoli, le 31 janvier 1968. M. Ortoli a, en effet, décidé d'abaisser de 5 p. 100 les prix-plafonds de la construction et créé les programmes à loyers réduits — P. L. R. — dont j'ai déjà parlé et dont les prix de revient avantageux permettront d'abaisser les loyers de 25 à 30 p. 100.

Pour rendre au secteur H. L. M. sa vocation originale, en réservant l'aide de l'Etat aux plus défavorisés, vous avez décidé, avec l'appui du Gouvernement, de renforcer cette politique. Dans cet esprit, vous avez accordé une place plus importante aux logements P. L. R. Le financement de ces programmes à loyers réduits est assuré à concurrence de 95 p. 100 de leurs prix-plafonds par des prêts à 1 p. 100 sur quarante-cinq ans. Ces logements respectent des normes identiques à celles des H. L. M. normales, mais leurs prix-plafonds sont fixés à 89 p. 100 des prix-plafonds H. L. M. Les niveaux maxima de ressources donnant droit à ces logements sont inférieurs de 30 p. 100 à ceux admis par les H. L. M.

A l'autre bout du secteur social H. L. M., vous avez créé les immeubles à loyer modéré — les I. L. M. — destinés à recevoir des personnes dont le plafond de ressources excède celui qui est admis pour occuper les H. L. M. ordinaires, et à remplacer les I. L. N. qui étaient trop onéreux.

L'élargissement de l'éventail des constructions H. L. M. ne suffit toutefois pas à rendre à ce secteur sa véritable vocation sociale. A la suite d'abus plus ou moins tolérés, les organismes d'H. L. M. ont souvent perdu de vue leur véritable justification. C'est pourquoi vous entendez compléter les initiatives qui tendent à diversifier les logements à caractère social par des mesures sélectives plus contraignantes.

Le deuxième problème est celui de la réduction des coûts de production. En dépit des hausses qui affectent la construction à la suite des accords de Grenelle et qui sont de l'ordre de 7 p. 100 — chiffre reconnu par votre administration — le Gouvernement a décidé de maintenir le blocage des prix-plafonds des logements aidés par l'Etat, au niveau atteint après la baisse de 5 p. 100 décrétée au début de l'année.

Cette décision a suscité de nombreuses et sérieuses réserves de la part des maîtres d'ouvrage et des constructeurs qui craignent qu'une telle politique, si elle devait être appliquée immédiatement et brutalement à toutes les constructions H. L. M., n'entraîne des risques graves.

Ils font valoir, en effet, que de nombreux projets de la tranche 1969 sont déjà prêts à être lancés et qu'il est pratiquement impossible, d'ici aux premiers mois de 1969, de remanier plans de masse ou plans de construction, alors que des engagements ont déjà été virtuellement pris.

Si, pour des opérations importantes, et dans la mesure où les remaniements seront limités, les prix-plafonds peuvent être tenus, il n'en sera pas de même pour des projets de moindres dimensions. Or, je vous le rappelle, monsieur le ministre, le nombre d'opérations de plus de 500 logements représente environ le tiers des constructions H. L. M. locatives, les opérations de 100 à 500 logements 40 p. 100, et celles de 100 logements — 800 à 900 opérations — 25 p. 100 du total.

Ce problème des prix est au centre du débat. C'est pourquoi je vous demande de nous donner une réponse très précise. Il est en effet posé par votre administration en termes quelque peu équivoques.

Le prix de vos logements se compose de 55 à 65 p. 100 de construction et de 35 à 45 p. 100 d'autres dépenses. Les prix sont fixés au mètre carré et c'est sur ce prix que vous voulez agir. Or, le poids des dépenses annexes — terrains équipés notamment — s'alourdit par mètre carré si l'on réduit la surface. Et la réduction des surfaces, si elle permet de réduire le prix du logement, aboutit à accroître le prix au mètre carré. Nous sommes dans un cercle vicieux.

On peut redouter que la baisse que vous recherchez ne puisse être atteinte que par un « déshabillage » des projets, c'est-à-dire par une diminution des prestations d'apparence et de durée, qui risque d'entraîner une augmentation des coûts d'entretien.

C'est pourquoi des ajustements me paraissent nécessaires dans l'immédiat, et il vous appartient de manifester ici clairement votre politique sur ce point.

Vous avez en outre décidé — mais il ne peut s'agir que d'une politique à moyen terme — d'encourager les entreprises à développer davantage leur productivité dans le secteur de la construction sociale. Au cours de votre audition par notre commission des finances, vous avez déclaré : « Il faut montrer qu'une baisse des prix importante est possible. Nous allons créer un marché témoin expérimental portant sur 5.000 logements par an pendant trois ans, soit au total 15.000 logements, et nous montrerons qu'il est possible d'obtenir des prix inférieurs de 15 p. 100 aux prix-plafonds ».

D'après les renseignements qui m'ont été donnés, ce marché témoin de 15.000 logements serait donné à un seul groupement d'entreprises. Ne craignez-vous pas, monsieur le ministre, que cette opération témoin, dont vous attendez un résultat spectaculaire sur le plan des prix, ne soit contestée, car non seulement elle ne s'appliquera qu'à un volume peu important de travaux et un petit nombre de chantiers, mais elle revêtira un caractère de monopole.

On avait retenu quelque vingt groupements d'entreprises et maîtres d'ouvrage pour le concours du programme pluriannuel de logement (P. P. L.). Vous n'aurez pour ce marché témoin qu'un seul lauréat.

Je souhaite que vous nous donniez quelques explications sur ce point.

Vous avez également décidé le développement d'une politique des « modèles ». Je crois que vous avez raison. Pour une large part, en effet, la construction n'est guère sortie du stade artisanal et chaque maître d'ouvrage possède son architecte et recourt à des entreprises déterminées.

Vous avez considéré qu'il était possible de concevoir des « modèles » de logements simples, faciles à construire à des prix déterminés, en quelque sorte sur catalogue, et décidé la mise au point de « modèles » à partir de logements déjà réalisés dans certaines régions et qui ont été jugés très favorablement par les maîtres d'ouvrage.

Je souhaiterais simplement que à l'instar de ce qui a été fait pour les « villages-expo » les modèles soient testés par les candidats au logement. C'est le meilleur référendum que vous puissiez organiser. Ayant participé à des colloques sur le logement, j'ai été frappé de constater que les femmes, notamment, avaient des idées très intéressantes sur la disposition des pièces à l'intérieur du logement, ce qu'on appelle la « cellule », qui ne correspondent pas toujours aux idées des maîtres d'ouvrage. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce point.

Pour ce qui concerne la modification des normes et des procédures, vous avez envisagé une simplification et je ne saurais trop vous en féliciter.

Jusqu'à présent, tous les gains de productivité obtenus dans le domaine de la construction ont été utilisés, non pour diminuer le loyer ou les annuités d'accèsion à la propriété, mais pour améliorer le standing des logements. Et, dans le même temps, les règlements de construction ou d'urbanisme se sont compliqués et alourdis.

Les premières mesures d'allégement, prises dès juin 1968, ont porté sur la simplification de l'équipement électrique : vous avez eu raison de prendre cette mesure qui permettra une économie de près de 100.000 anciens francs par logement ; et sur la révision de la dimension minimale des pièces sans que soit remise en cause la surface du logement.

Ainsi que vous l'avez déclaré devant la commission des finances, « il ne s'agit là que de premières mesures ; un « échenillage » des normes est actuellement à l'étude. Il importe de lutter contre le « perfectionnisme » et de fonder les bases d'un système clair applicable pour le VI<sup>e</sup> Plan. »

Je sais que votre administration n'est pas toujours responsable et que d'autres ministères sont concernés. Par exemple, pour les conduites de fumée, le ministère de la santé a bloqué le projet de vos services depuis deux années. Il est prêt maintenant et je souhaite que la mesure que nous attendons soit rapidement prise.

Le même esprit de simplification, vous avez voulu l'appliquer au règlement du permis de construire. Vous avez pris plusieurs décisions que j'ai analysées dans mon rapport écrit. M. Caldagués en parlera longuement. Mais ces mesures ont souvent été mal interprétées. C'est pourquoi je souhaiterais que vous nous précisez votre politique sur la réforme du permis de construire.

J'arrive maintenant à la réforme du financement. Le Gouvernement a estimé, avec quelque raison, que la situation de quasi-monopole pour la construction, la gestion, le financement du secteur social et du secteur aidé au profit de certains organismes spécialisés n'était pas saine et qu'il était nécessaire de susciter une concurrence en mettant le secteur privé en mesure d'intervenir sur ces marchés.

Dans cette perspective, une réforme du financement est annoncée. Je souhaite qu'elle voie le jour rapidement. Il s'agit de créer un système beaucoup plus fluide que celui dont le Crédit foncier est actuellement le pivot mais qui permettrait d'appréhender une masse plus considérable de crédits.

À côté du secteur social et aidé par l'Etat, si j'ai bien compris vos intentions, se développerait un large secteur intermédiaire où les acquéreurs bénéficieraient de l'aide de l'Etat sous forme de bonifications d'intérêt du type « primes sans prêt ». Le bénéficiaire d'une bonification d'intérêt pourrait en effet s'adresser à tout établissement bancaire de son choix pour obtenir des crédits.

La mise au point de ce nouveau système de financement n'a pas encore fait l'objet de textes précis ; mais diverses mesures de portée plus limitée ont été arrêtées avec le ministère de l'économie et des finances en vue de simplifier, d'accélérer et d'adapter les procédures de financement.

Il s'agit de la simplification des formalités pour l'obtention des prêts différés qui, en réduisant le délai de six mois à six semaines, permettra d'attirer une clientèle plus nombreuse et allégera les frais financiers. Je crois opportun de rappeler que, dans une opération de construction, chaque mois de délai entraîne une augmentation de coût de 1 p. 100.

Il s'agit aussi de l'institution d'un remboursement par annuités progressives, favorable aux jeunes ménages ; et enfin, d'un projet de système que vous avez qualifié vous-même de « guichet ouvert ».

Ce système consisterait à distribuer automatiquement à tous ceux qui en feraient la demande, dès lors qu'ils rempliraient les conditions requises, les aides diverses prévues et les prêts octroyés par le Crédit foncier.

Le problème se pose en fait de façon différente pour les diverses catégories d'aides selon la situation d'équilibre ou de déséquilibre existant entre les disponibilités et les demandes des particuliers.

Les disponibilités l'emportent par exemple sur les demandes pour les primes avec prêts différés. Le « guichet ouvert » peut donc être décidé sans difficulté pour ce secteur. Inversement, l'attente qui excède en moyenne une année pour les primes sans prêt interdit d'envisager tout système de délivrance immédiate dans ce secteur. Le problème se pose essentiellement pour les prêts immédiats. Cependant, un quasi-équilibre s'établit peu à peu dans ce secteur, mais on peut craindre que la distribution à guichets ouverts des primes convertibles ne relance sensiblement la demande et ne provoque un nouveau déséquilibre tel qu'il compromettrait l'expérience.

C'est pourquoi, à mon avis, pour réussir pleinement, l'expérience devrait assurer un système de surveillance efficace et une procédure plus souple que la procédure actuelle.

Pour exercer cette surveillance, il est essentiel que l'administration centrale soit tenue au courant du rythme de consom-

matlon des crédits : le nouveau système d'information statistique hebdomadaire qui se met en place devrait répondre à cette préoccupation.

La procédure plus souple devrait conduire à fusionner l'instruction de la demande de primes-avec celle de la demande de prêt pour aboutir à un examen unique. C'est une mesure que nous recommandons depuis longtemps et je souhaiterais que vous nous précisiez vos intentions sur ce problème.

Dans l'effort de rénovation qu'il entreprend, le Gouvernement concentre actuellement ses initiatives sur les secteurs où il lui paraît possible d'obtenir le plus rapidement possible une modification caractéristique de la situation. Ce comportement est parfaitement légitime mais, dans une perspective à plus long terme, il semble que d'autres initiatives méritent d'être prises. J'appelle donc votre attention, monsieur le ministre, sur trois problèmes : l'habitat existant, le logement des personnes âgées, le logement des jeunes ménages. M. de Préaumont, rapporteur de la commission des affaires sociales, devant traiter des loyers.

Voyons d'abord les problèmes de l'habitat existant.

Les mesures prises au cours des années passées pour aider à l'entretien de l'habitat ancien sont demeurées d'un effet limité ; or, en 1985, il restera sept millions de logements anciens habités. Sur ces logements anciens, quatre millions, dont 225.000 à Paris, n'ont actuellement aucun confort.

L'amélioration du logement ancien constitue un corollaire indispensable de la construction neuve. Les conditions financières d'accès aux logements neufs sont, en effet, d'un niveau souvent incompatible avec les ressources des locataires les plus modestes. Dans une hiérarchie logique des loyers des différentes catégories de logements, le logement ancien, bien entretenu, voire amélioré dans son confort, pourrait parfaitement convenir à ceux dont les ressources ne dépassent pas un certain niveau.

Le rythme actuel de mise en état d'habitabilité des logements anciens ne dépasse pas 40.000 logements par an. Le V<sup>e</sup> Plan a retenu pour objectif de parvenir dès 1970 à une cadence annuelle de mise en état décent d'habitabilité de 200.000 logements, afin de parvenir à achever, vers 1985, la modernisation de l'ensemble du patrimoine immobilier existant à cette époque. Le problème est donc de quintupler, au cours des deux années prochaines, le rythme actuel d'amélioration des logements anciens.

D'importantes mesures ont déjà été prises. Le *Journal officiel* du 10 novembre dernier a publié deux décrets, pris en application de la loi du 12 juillet 1967, qui précisent la liste des travaux que les propriétaires peuvent entreprendre sans accord préalable, et fixent les conditions d'indemnisation des locataires ayant payé les dépenses.

Mais il faut aller plus loin et prendre des initiatives nouvelles. Je les ai d'ailleurs présentées dans mon rapport écrit. Je recommande notamment qu'un système de primes ou de bonifications d'intérêt soit institué pour le logement ancien, comme il en existe déjà pour le logement social et pour l'amélioration de l'habitat rural.

Il est important aussi que l'effort d'information auprès du public, qu'assume le comité national d'action pour l'amélioration de l'habitat ancien, soit amplifié ; de nombreux locataires ignorent leurs droits, et certains propriétaires ne savent pas utiliser les concours financiers qui pourraient leur permettre de tirer un meilleur profit de leurs immeubles.

Cet état de choses a été longuement examiné par la commission des finances qui a tenu, à cet égard, à rendre hommage aux associations telles que les promotrices des « programmes d'action contre le taudis » dont l'activité, très utile et bénéfique, contribue à l'amélioration des conditions d'existence des ménages dans les immeubles anciens, voire vétustes.

Le logement des personnes âgées constitue également un problème très important. Sans doute, des allocations de loyer, atteignant les trois quarts du prix du loyer peuvent-elles être accordées aux personnes âgées disposant de ressources très modestes. Elles ne sont malheureusement susceptibles d'être allouées que dans un nombre de cas trop limités.

Aux termes de la réglementation en vigueur, l'allocation de loyer ne peut être attribuée qu'aux personnes dont le revenu annuel est inférieur à 3.900 francs pour une personne seule âgée de plus de 65 ans, ou invalide, et à 5.850 francs pour un ménage.

Dès lors que leurs ressources dépassent ces limites, les personnes âgées ne bénéficient d'aucune aide puisque, par définition, elles n'ont plus droit aux allocations familiales, ni aux allocations de logement. Or, le loyer qu'elles supportent, même

dans des logements du type P. L. R., atteint aisément de 100 à 150 francs par mois, c'est-à-dire de 1.200 à 1.800 francs par an, non compris les charges.

Il conviendrait donc, dans ces conditions, de réexaminer le problème de l'allocation de loyer afin que son attribution obéisse à des critères plus nuancés.

Dans le même ordre de préoccupations, l'Etat pourrait envisager d'accorder certains dégrèvements d'impôts aux familles qui logent des personnes âgées dans leur domicile, et de prévoir, dans le cadre des constructions d'H. L. M., la construction de logements-foyers réservés aux personnes âgées.

Je dirai maintenant quelques mots du logement des jeunes ménages, en rappelant que le nombre des mariages va s'accroître au cours des prochaines années puisque les jeunes gens nés après la guerre commencent à arriver à l'âge adulte. Or le problème va se poser dans des conditions très aiguës, vers l'année 1970. Deux catégories de mesures ont déjà été prises en faveur des jeunes ménages. Je les ai analysées dans mon rapport écrit. J'évoquerai donc seulement deux points.

J'indique d'abord que l'institution d'un système de remboursement progressif pour les prêts au logement dans le secteur bancaire et l'assimilation par la Banque de France du prêt familial aux fonds personnels pour l'accession à la propriété sont deux mesures heureuses.

En second lieu, je voudrais demander au Gouvernement de revoir son arrêté du 26 juillet 1955 qui institue un système de notation, pour définir, du point de vue du logement, la situation des foyers demandeurs de H. L. M., car le coefficient de composition familiale n'est pas du tout favorable aux jeunes mariés.

En conclusion de ce rapport, je souhaite appeler l'attention de l'Assemblée sur trois réflexions qui me sont venues en étudiant ce budget.

Premièrement, le volume des capitaux qui s'investissent dans la construction n'a pas toujours tendance à s'accroître dans une économie que l'on veut en expansion rapide.

Deuxièmement, pour tenir les objectifs du Plan et faire progresser la construction, il sera plus que jamais nécessaire d'exercer une action sur les coûts et sur les prix.

Troisièmement, compte tenu du rôle qu'il joue, tant par le financement de la construction que par la réglementation qu'il impose, l'Etat devrait contrôler le marché de façon quasi monopolistique. Or on constate, depuis la Libération, une succession de paliers et d'emballements, qui est éminemment néfaste pour la stabilité de la monnaie et pour le développement de l'économie. L'action à mener en matière de construction doit être continue et progressive.

Je voudrais reprendre brièvement ces trois idées.

Le montant des crédits qui vont s'investir en 1968 dans le logement s'élèvera à 29 milliards 500 millions de francs, terrains non compris. Si l'on ajoute les dépenses qui seront consacrées à l'acquisition de ces derniers, c'est à 40 milliards que s'élèvera le montant total des capitaux investis au cours de cette année dans le secteur du logement.

Un programme annuel de logements est égal à la totalité des ressources mobilisées dans l'année par l'ensemble des organismes financiers, c'est-à-dire approximativement le tiers du total de la formation brute de capital fixe, toutes catégories comprises.

Certains avanceront peut-être qu'on peut accroître cette proportion. Personnellement, je ne le pense pas. En fait, les immobilisations de capitaux dans le secteur du logement ont un caractère particulier. Elles constituent certes des investissements, mais ces investissements n'ont pas l'effet multiplicateur de richesses des investissements industriels. L'investissement immobilier relève à la fois de la thésaurisation — puisque le capital investi garde sa valeur indépendamment des fluctuations de la monnaie — et de la consommation. Dès lors que les hypothèses économiques pour 1969 prévoient une expansion de 7,1 p. 100 environ, il est indispensable qu'une part importante des capitaux disponibles soit affectée à l'investissement productif proprement dit, c'est-à-dire à celui qui crée des richesses nouvelles. Dans ces conditions, la part qui revient au logement ne peut qu'être très faiblement extensible.

Or tout le monde est d'accord pour considérer qu'à partir de 1970, il faudra construire 500.000 logements par an. Compte tenu de l'arrivée des jeunes à l'âge adulte, c'est-à-dire à celui où l'on fonde son foyer, compte tenu du mouvement des populations rurales vers les villes, des déplacements qu'implique une politique de décentralisation, du renouvellement nécessaire du patrimoine ancien, cet objectif de 500.000 logements semble être un minimum. Un accroissement du financement étant improbable, on ne peut atteindre cet objectif qu'en réorientant progres-

sivement et profondément la politique financière en matière de logement et, subsidiairement, en luttant contre la hausse des prix des terrains.

C'est pour contraindre les entreprises à se regrouper, à se réorganiser, en vue d'abaisser les coûts de construction, que le Gouvernement impose des prix-plafonds très rigoureux dans le secteur des H. L. M. et qu'il prévoit la mise en adjudication d'un programme global de 15.000 logements sur trois ans à des prix inférieurs de 15 p. 100 aux prix-plafonds.

Certes, ce sont des contraintes sévères qui soulèveront des protestations et des oppositions, mais on ne peut faire reproche au Gouvernement de vouloir agir afin de mieux utiliser les crédits de l'Etat.

Le Gouvernement exerce un contrôle total sur la construction, soit par le financement qu'il apporte, soit par les autorisations de construire qu'il donne. Le marché du logement devrait donc se trouver dans une situation analogue à celle qui résulte d'un monopole. L'offre de logements aussi bien que leurs prix devraient pouvoir varier en fonction de la volonté que l'Etat exprime en modifiant l'importance de son effort de financement ou le rythme de ses autorisations de construire.

Malheureusement, cette situation monopolistique n'aboutit pas, en fait, à une évolution harmonieuse. Nous constatons, au contraire, une succession de ralentissements puis d'emballlements qui constituent autant de secousses très durement ressenties par les prix intérieurs, c'est-à-dire par le pouvoir d'achat de la monnaie.

Il ne semble pas que nous soyons encore à l'abri de tels accidents. Voici trois ans, on a lancé l'épargne-logement. Une large campagne publicitaire a mis en valeur les vertus de l'épargne et a encouragé les Français à réserver une partie de leurs revenus pour des dépenses éventuelles de logement. Or, que constatons-nous aujourd'hui? Une autre campagne publicitaire se développe sur le thème « achetez mieux pour acheter plus », c'est-à-dire « dépensez votre argent pour faciliter l'expansion ». On ne peut vouloir à la fois une chose et son contraire et ces attitudes manifestent quelque incohérence.

Voilà, monsieur le ministre, quelques réflexions qui mettent en évidence combien est difficile votre tâche. Mais s'il est une leçon que le passé nous donne et que nous ne devons pas oublier c'est que, dans le secteur du logement, l'incohérence réglementaire ou financière coûte cher.

Vous nous proposez des réformes profondes. En adoptant vos crédits sans modification, la commission des finances vous apporte son soutien, mais elle vous demande de faire en sorte que les principes d'action, les nouvelles règles de financement, les expériences engagées, les mesures de réorientation que vous avez définies, s'inscrivent bien dans une politique à long terme qui devra être suivie avec continuité, avec progressivité et avec résolution. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

**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. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

**M. Michel Caldaguès, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits relatifs à l'urbanisme apparaissent dans trois fascicules différents, ceux de l'équipement, des charges communes et des comptes spéciaux du Trésor.

Il a toutefois semblé à la commission des finances qu'il était utile de leur consacrer un rapport spécial, afin de regrouper dans une vue d'ensemble les inscriptions budgétaires qui concourent à la mise en œuvre d'une politique de l'urbanisme.

En effet, nous nous trouvons là en présence d'un aspect non négligeable de l'action gouvernementale qui a tendu, au cours des dernières années, à prendre de plus en plus d'ampleur. Pour tout dire, l'appareil législatif, réglementaire et administratif mis en place à cet effet est sans doute l'un des plus ambitieux qu'il soit, ce qui veut dire à coup sûr l'un des plus pointilleux, mais ce qui ne signifie pas nécessairement l'un des plus efficaces, si l'on rapporte les résultats obtenus aux objectifs fixés.

Ces objectifs, j'ai entrepris de les analyser dans le rapport écrit qui vous a été distribué, de même que je me suis attaché à faire apparaître la signification des dotations budgétaires et la tendance qui caractérise leur évolution. Je me garderai donc de revenir sur le détail, mais je voudrais souligner que les crédits proposés pour 1969, en matière d'urbanisme, sont fréquemment en augmentation, ce qui, tout particulièrement pour

les dépenses en capital, doit constituer pour vous, monsieur le ministre, un motif de satisfaction que nous partagerons bien volontiers, car nous pensons avec vous que l'on fait plus sûrement de l'urbanisme avec des moyens financiers qu'avec un excès de réglementation.

Mais il est vrai que cette progression, si elle tranche heureusement sur l'ensemble de votre budget, doit être interprétée avec prudence, car nous ne la retrouverons pas toujours dans les résultats, ainsi que j'aurai l'occasion de le faire remarquer tout à l'heure à propos de la rénovation urbaine, par exemple.

Par delà cette considération générale sur le budget qui nous est soumise, je voudrais vous proposer, mes chers collègues, de nous arrêter quelques instants sur plusieurs points significatifs de la politique d'urbanisme en tant qu'ils méritent de figurer au premier plan de nos préoccupations.

A cet égard, je vous entretiendrai successivement des études, du permis de construire, des questions foncières et de la rénovation urbaine.

Dans le domaine des études qui constituent les prémices indispensables de toute action d'urbanisme, notre pays s'est longtemps dispensé de mettre en place les moyens financiers, techniques et intellectuels susceptibles d'assurer les tâches d'analyse et de prospective en l'absence desquelles nous ne pouvions manquer d'être pris de court par la poussée urbaine. Si l'on pouvait établir le coût économique des conséquences de cette carence initiale, il ne fait pas de doute qu'il serait gigantesque, aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités locales.

Pour ne citer que la région parisienne, il est permis d'affirmer que si les orientations de son aménagement n'avaient pas été longtemps conçues en fonction de simples postulats et sans examen approfondi des données fondamentales de son évolution, on aurait pu sans doute limiter les répercussions entraînées par une croissance anarchique et cet effort de lucidité aurait notamment contribué à discipliner l'emballlement des valeurs foncières.

Toujours est-il qu'une heureuse réaction a fini par se manifester contre l'insuffisance des études préalables et que peu à peu ont été conçus et mis en mesure de fonctionner utilement des services et organismes spécialisés. Au total, cette action s'est traduite par une émulation qui, maintenant, évoque presque un foisonnement, comme il arrive souvent lorsque l'administration découvre des horizons nouveaux.

C'est pourquoi le moment est sans doute venu de faire le point de ce débordement de bonne volonté.

Il ne faut pas, en effet, que l'étude d'urbanisme devienne une fin en soi et perde de vue les nécessités de l'heure pour avoir voulu embrasser trop largement les considérations à long terme.

Or tel est parfois le cas lorsque nous voyons certains chercheurs comparables à ces plongeurs qui connaissent l'ivresse des profondeurs, s'aventurer si avant dans le tréfonds de l'avenir qu'ils sont saisis d'une sorte d'ivresse de la prospective. Le symptôme le plus visible en est un curieux désir de puissance pouvant aller jusqu'à récuser les autorités dont ils sont issus et qui leur procurent les moyens souvent coûteux de vaquer à leurs recherches, comme cela s'est produit, il y a quelques mois, monsieur le ministre, dans certains organismes dont vous avez la gestion et le contrôle.

D'autres déformations peuvent apparaître, à l'état permanent cette fois.

C'est ainsi que l'on a vu l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne déborder la mission qui lui avait été fixée à l'origine pour acquiescer le comportement d'une administration à laquelle échappe bien, peu souvent un droit de regard aussi incontrôlable qu'officieux sur l'instruction des permis de construire. Le Parlement se rassurera toutefois quant au poids de cette excroissance sur les finances de l'Etat en apprenant que son budget est supporté à 98,3 p. 100 exactement par les contribuables de la région parisienne.

Une partie des études de portée générale effectuées par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne devrait d'ailleurs être assumée par l'Institut de recherches d'urbanisme, organisme se situant sur le plan national et auquel le budget de 1969 affecte de nouveaux crédits. Cet organisme ayant plus généralement vocation d'assurer un regroupement et une meilleure coordination des initiatives dans le domaine qui est le sien, il est non seulement intéressant de savoir s'il absorbera le centre de recherches d'urbanisme qui paraît faire double emploi avec lui, mais aussi de distinguer dans quelle mesure son développement ne pourrait pas permettre de reconsidérer la conception du service technique central d'aménagement et d'urbanisme.

Telles sont les quelques observations que je voulais présenter dans le souci d'une utilisation optimale des crédits dévolus aux études.

Or c'est précisément dans la mesure où les plans et les programmes d'urbanisme sont élaborés avec diligence et sous l'empire d'une pensée réaliste, c'est-à-dire bien informée, qu'ils peuvent déboucher sur une réglementation simple et équitable, faisant appel le moins souvent possible aux artifices de la dérogation.

Nous touchons ici le problème du permis de construire sur lequel tant de vos prédécesseurs ont buté, monsieur le ministre, et que vous entendez résoudre dans l'esprit le plus libéral en substituant au contrôle *a priori* un contrôle *a posteriori* dont la sanction consistera dans la mise en jeu éventuelle de la responsabilité de l'architecte. Vous avez, en effet, précisé, devant la commission des finances, qu'il n'était pas question de supprimer le permis de construire pour les réalisations ne faisant pas appel à l'intervention d'un homme de l'art.

Il faut reconnaître que certains progrès ont été accomplis au cours des dernières années, notamment grâce à l'institution de la procédure du permis de construire tacite, qui n'a sans doute pas joué très souvent mais qui a pu constituer en diverses occasions une arme de dissuasion contre les lenteurs administratives.

Mais il reste beaucoup à faire pour assainir un système qui a si largement pourvu l'administration d'un véritable pouvoir discrétionnaire en matière de refus d'autorisation de construire. C'est notamment le cas dans la région parisienne où le dernier pas a été franchi par un décret du 4 août 1965 qui dispose que le sursis à statuer peut être invoqué en vertu non seulement d'un plan d'urbanisme existant, mais aussi des prévisions d'un futur plan, c'est-à-dire de critères pour le moins imprécis, l'on en conviendra.

Nous observerons donc avec sympathie, monsieur le ministre, ce qui ne veut pas dire avec scepticisme, les efforts que vous déployez pour faire franchir à la construction le mur du permis de construire et favoriser ainsi, sans retomber dans l'anarchie, une adaptation plus rapide de l'offre de logements aux conditions du marché, car tout le monde sait combien celui-ci est dominé par le facteur d'inertie qui résulte des lenteurs administratives.

Cette politique suppose cependant que les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols soient élaborés sans retard, ce qui devrait impliquer au sein du ministère de l'équipement des reconversions mettant l'accent sur les personnels de conception par rapport à ceux qui sont affectés au contrôle. C'est avec beaucoup d'intérêt que nous noterons tous les signes d'une telle évolution dans les budgets à venir.

Enfin, il ne faut pas se dissimuler que tout effort d'assouplissement des formalités administratives de votre ressort demeurera illusoire dans les cas où le ministère des affaires culturelles participe à l'instruction du permis de construire, tant que celui-ci n'aura pas accepté de se soumettre à des délais de rigueur.

Mais si l'on veut que la réglementation du droit de construire soit autre chose qu'une formule de répartition de la pénurie, il est nécessaire de disposer d'une politique foncière à la mesure des besoins et c'est le troisième point que je vais maintenant aborder.

Les moyens juridiques et financiers dont dispose l'Etat pour tendre à la régulation des marchés se sont sensiblement renforcés au cours des dernières années. Il fallait en effet pourvoir à la double exigence d'un accroissement continu des disponibilités en terrains constructibles et d'une protection des initiatives publiques prévisibles contre les effets extrêmement coûteux, au comptant et à terme, d'une hausse des valeurs foncières, due essentiellement à l'incorporation d'une rente de rareté.

Pour atteindre le premier objectif, on a mis en œuvre les zones d'aménagement concerté et, pour parvenir au second, on s'est engagé dans la voie des réserves foncières.

Les zones d'aménagement concerté sont censées permettre une utilisation plus rationnelle des équipements publics et tout particulièrement des infrastructures, puisqu'elles impliquent leur mise en œuvre en fonction d'une conception mûrement réfléchie des extensions urbaines et non plus au gré des besoins qu'entraînent çà et là des initiatives désordonnées. C'est sur ce principe que reposent les zones à urbaniser en priorité, et, à une échelle plus réduite, les zones opérationnelles d'habitation.

Or il faut bien convenir qu'elles n'ont pas procuré tout le rendement qu'on en attendait. Vous avez précisé devant la commission des finances, monsieur le ministre, que le nombre des logements construits dans les zones d'aménagement concerté

n'atteindrait pas, en 1970, le chiffre souhaité de 175.000, mais plafonnerait sans doute en-dessous de 120.000 et peut-être même à 100.000 seulement.

A vrai dire, vous n'accordez plus qu'un crédit limité à ce mode d'intervention publique. Ce terme de crédit peut d'ailleurs être entendu au propre comme au figuré, puisque les autorisations de prêts aux zones à urbaniser en priorité et aux zones opérationnelles d'habitation — rappelons qu'il s'agit de prêts de la caisse des dépôts et consignations — n'atteindront, nous dit-on, que 380 millions de francs en 1969 contre 440 millions en 1968.

On sait que les zones à urbaniser en priorité ont pâti d'une procédure très lourde et d'une mauvaise adaptation au marché de leurs programmes de constructions, si bien que nombre d'entre elles paraissent ne pas pouvoir atteindre l'équilibre financier.

Tout en observant que le jugement porté sur les zones à urbaniser en priorité pourrait être nuancé, la commission des finances a considéré que la situation était préoccupante, d'autant qu'il commence à être question de la création d'une ligne budgétaire pour couvrir ce qu'il faut bien appeler le déficit de certaines opérations.

Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que vous aviez donc l'intention d'exercer une action complémentaire en vue de procurer des terrains à bâtir grâce à la conclusion de contrats de programmes portant sur des zones classées jusqu'à présent comme non constructibles au regard de certains plans d'urbanisme et qui redviendraient utilisables sous conditions.

Cette perspective favorisera certainement de nouveaux débouchés, mais il faudra prendre garde aux répercussions qui pourraient en résulter sur l'équilibre financier des zones à urbaniser en priorité, dans la mesure où celles-ci, du fait des zones d'aménagement programmé, verraient une clientèle potentielle leur échapper.

Quant à la politique des réserves foncières, son mécanisme fonctionne maintenant dans de bonnes conditions, comme en témoigne la progression des crédits. En effet, les dotations du F. N. A. F. U. pour les opérations directes sont passées de 25 millions de francs en 1967 à 46 millions de francs en 1968, pour atteindre 57 millions de francs en 1969, tandis que les autorisations de programme inscrites au budget de l'équipement, au titre des acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain, s'élèvent à 98 millions de francs.

Toutefois, ces chiffres sont encore insuffisamment élevés en valeur absolue pour que l'on puisse vraiment parler d'anticipation sur les besoins à long terme. L'opération Languedoc-Roussillon mise à part, les crédits sont essentiellement destinés à l'acquisition de terrains dans les zones des villes nouvelles.

Les zones d'aménagement différé constituent un moyen relativement peu coûteux de ménager des réserves foncières en régularisant les cours, grâce au droit de préemption. On peut considérer qu'elles ont porté leur fruits puisque les superficies préemptées au 31 décembre 1966 — nous ne disposons malheureusement pas de statistiques plus récentes — étaient estimées à 160 hectares seulement, ce qui démontre bien que l'effet de dissuasion a joué. Il faut déduire de ces résultats que le principe est bon. Mais, si l'on songe à l'effet de « gel » qui s'ensuit pour les propriétés privées, il est souhaitable que l'application de cette procédure soit aussi nuancée que possible; celle-ci s'est trop souvent révélée systématique, voire boulimique. N'est-on pas allé, monsieur le ministre, jusqu'à classer des cimetières en zones d'aménagement différé? Je vous assure que l'anecdote est authentique, mais peut-être la connaissez-vous déjà.

J'en arrive au dernier volet de ce tableau d'ensemble, c'est-à-dire à la rénovation urbaine.

Sans revenir sur les chiffres qui figurent dans mon rapport écrit, je souligne que le bilan des réalisations est modeste, même si on le compare aux ambitions relativement limitées des auteurs du V<sup>e</sup> Plan.

Certes, au budget de l'équipement, les autorisations de programme passent de 70 millions de francs en 1968 à 95 millions de francs en 1969. Néanmoins, il ne faut pas nourrir trop d'illusions à cet égard, car un tel effort concerne la terminaison d'opérations en cours; d'autre part, monsieur le ministre, vous avez précisé devant la commission des finances qu'il n'était guère possible d'en lancer de nouvelles.

On constate un essoufflement manifeste qui est dû aussi bien à l'extrême lourdeur des procédures qu'au caractère très onéreux de ces opérations, le second facteur étant d'ailleurs renforcé par le premier.

Bien entendu, il paraît sage de concentrer les moyens financiers disponibles sur l'achèvement des actions entreprises. En

effet, nous savons combien le facteur « durée » est préjudiciable aux habitants et aux activités concernés par la rénovation urbaine, en raison des incertitudes qu'il entretient. C'est d'ailleurs pour cela que les opposants aux projets de rénovation urbaine, lorsque ceux-ci sont connus, sont les premiers à en souhaiter l'aboutissement rapide dès qu'ils sont effectivement mis en œuvre.

Mais la commission des finances est quelque peu inquiète, monsieur le ministre, étant donné le relatif scepticisme que vous semblez manifester quant aux vertus de la rénovation urbaine.

Nous entendons bien qu'il ne faille pas en attendre des résultats spectaculaires, pour ce qui est de la construction de logements supplémentaires, et nous convenons qu'il sera sans doute nécessaire de reconsidérer le système propre à assurer l'équilibre financier de ce type d'opérations, afin que celles-ci n'absorbent pas des moyens qui pourraient être utilement consacrés à l'extension des villes.

Toutefois, l'effort entrepris ne devrait pas se relâcher, car l'utilité de la rénovation urbaine ne réside pas dans la seule reconstitution d'un patrimoine immobilier qui, souvent, atteint un degré extrême de vétusté.

**M. Eugène Claudius-Petit.** Très bien !

**M. Michel Caldaguès, rapporteur spécial.** Cette rénovation tend aussi à promouvoir une meilleure utilisation de l'espace à l'intérieur des villes, en vue de l'insertion des équipements collectifs, notamment les équipements sociaux, qui doivent être désormais considérés comme les prolongements indispensables de l'habitat. C'est donc sous un double aspect qu'elle répond aux exigences du progrès social et nous souhaitons qu'il en soit tenu compte.

Telles sont, mes chers collègues, rapidement esquissées, les réflexions qu'appellent les propositions budgétaires relatives à l'urbanisme.

Je conclusai en disant que dans ce domaine, situé en amont de l'effort de construction, il importe de voir le souci de l'efficacité et de la mesure humaine résister aux tentations qu'inspire la recherche bien hasardeuse d'une perfection théorique. C'est en effet la condition même des progrès de la politique du logement proprement dite, dont mon excellent collègue et ami M. Jacques Richard a traité précédemment.

Sous le bénéfice de ces observations, mes chers collègues, la commission des finances vous demande 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. Catalifaud, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'équipement. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

**M. Albert Catalifaud, rapporteur pour avis.** Les événements de mai coûtent très cher et tous les Français, sans exception, en subissent plus ou moins les conséquences.

Le budget de la nation n'est pas extensible à la demande. Bien que, dans son ensemble, soit en augmentation de 10,5 p. 100 par rapport à celui de 1967, les équipements routiers collectifs accusent une régression, puisque, en investissements, les autorisations de programme pour 1969 sont en diminution de 11 p. 100. En revanche, les crédits de paiement pour 1969, qui résultent de l'application des autorisations de programme des années précédentes, sont en augmentation de 15 p. 100.

Il faut donc admettre que l'année 1969 constitue un palier qu'il faudra compenser, dès l'année prochaine, par une majoration très substantielle des autorisations de programme, afin d'obtenir, progressivement, un accroissement sensible du volume des travaux à effectuer pendant les années 1970 à 1972.

Comptant sur votre action, monsieur le ministre, pour qu'il en soit ainsi, nous espérons que vous voudrez bien nous donner tous apaisements à ce sujet.

L'application du V<sup>e</sup> Plan accuse, en effet, un retard certain. Le tableau qui figure à la page 17 de mon rapport écrit révèle clairement l'importance du rattrapage à réaliser, alors que, au départ, les prévisions du V<sup>e</sup> Plan ne couvraient que 78 p. 100 des besoins globaux, ce pourcentage étant ramené à quelque 65 p. 100 en raison des hausses successives de prix et des réévaluations techniques.

En ce qui concerne les équipements collectifs relevant de votre ministère, notamment le réseau routier national, le tableau est sombre.

Dois-je souligner que ce résultat peu brillant était prévisible ? Depuis dix ans, à l'occasion de chaque discussion budgétaire, la commission de la production et des échanges tire la sonnette d'alarme et propose des solutions tendant à une utilisation des crédits telle que le réseau routier serait mieux adapté aux besoins des usagers. Pourtant, ses suggestions sont restées lettre morte.

On peut donc supposer que votre ministère — comme ceux qui l'ont précédé — possède à lui seul la science infuse, qu'il n'admet aucune suggestion, qu'il est tabou.

Il est fort regrettable que le Parlement ne puisse en quoi que ce soit influencer la politique routière de vos services.

Le réseau d'autoroutes, tel qu'il est conçu et mis en œuvre, est très utile, certes, mais sa convergence vers Paris contribue à un plus grand embouteillage de la région parisienne et concurrence les moyens de transport autres que routiers.

Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas voulu une coordination véritable des transports, effective et efficace ? J'espère, comme le préconise le préambule du rapport de la commission de la production et des échanges, qu'un grand débat à ce sujet pourra s'instaurer ici prochainement.

Si une telle coordination avait été réalisée, en vue d'une utilisation rationnelle et moins onéreuse pour la collectivité, il eût alors été possible d'aménager à moindres frais les grandes liaisons routières existantes, tout en imposant des conditions rendant prioritaires ces voies aménagées afin d'assurer la sécurité. Des bretelles de dégagement auraient relié les gros centres urbains à ce réseau.

Ainsi les usagers disposeraient actuellement de moyens plus étendus. Les autoroutes auraient été réservées à la liaison des grandes régions entre elles et à la liaison avec les réseaux des pays voisins.

Nous sommes persuadés qu'il en serait résulté une diminution du nombre des accidents, grâce notamment à d'autres mesures qui auraient pu être prises, par exemple pendant les périodes de circulation intense.

A cet égard, les termes du rapport d'information de la commission, n° 570, du 11 octobre 1963, sont toujours valables.

Je tenais à faire cette mise au point, monsieur le ministre, bien que je doute pas de votre désir d'insuffler une politique nouvelle des moyens de transport qui relèvent de votre autorité.

Dans quelques instants, vous nous exposerez votre programme. J'espère qu'il ira dans le sens de celui que préconise la commission de la production et des échanges. Bien qu'il soit un peu tard pour modifier des dispositions qui sont en cours de réalisation mais qui, pour autant, ne sont nullement irréversibles, nous gardons l'espoir qu'une politique nouvelle soit très prochainement mise en œuvre, dans l'intérêt des usagers comme dans l'intérêt général.

Après cet exposé général, j'aborde l'examen détaillé du budget de votre ministère et, d'abord, des crédits routiers.

Les crédits de fonctionnement sont en augmentation d'environ 5 p. 100 par rapport à ceux de 1968. Nous sommes satisfaits de la majoration des crédits des chapitres 31-13, 31-14 et 31-15. Par rapport aux crédits de cette année, le chapitre 31-14 est en augmentation de 36 p. 100 et le chapitre 31-15 de 32,5 p. 100. Les services extérieurs, dans leur ensemble, pourront ainsi fonctionner dans des conditions plus normales.

Néanmoins, il serait raisonnable et utile de titulariser un plus grand nombre d'ouvriers des parcs, celui des auxiliaires étant encore trop important.

Nous regrettons la suppression de 530 postes d'agents des T. P. E. En effet, la mécanisation ne remplace pas entièrement la main de l'homme. Les ouvrages annexes — rives, saignées, caniveaux et fossés — sont actuellement mal entretenus et le fauchage des herbes laisse à désirer.

La plupart des collectivités locales, qui n'ont pas les moyens d'entretenir les chaussées et leurs annexes, ont confié la gestion de leurs chemins au service des ponts et chaussées, moyennant le remboursement des dépenses correspondantes. Or ce service manque de moyens et ne peut plus répondre à la demande, ce qui provoque un mécontentement des communes.

De plus, ces dernières confient au service des ponts et chaussées des travaux accessoires relevant soit des équipements collectifs, soit de l'urbanisme, soit encore de l'aménagement du territoire. En raison d'une pénurie de personnel dans la plupart des cas, vos services ne peuvent satisfaire les demandes ou n'y répondent qu'avec beaucoup de retard.

Il est impossible de tergiverser plus longtemps.

Monsieur le ministre, pouvez-vous, dans un délai très bref, organiser vos services de façon qu'ils puissent effectuer les

travaux d'entretien ou les travaux accessoires qui leur sont confiés par les communes ? Si vous ne prenez pas les mesures nécessaires, les collectivités locales devront soit s'adresser à d'autres services — à condition que ces derniers soient capables de faire face aux demandes — soit faire appel à des organismes ou agences privés, soit envisager la création de services inter-communaux.

Nous souhaitons, monsieur le ministre, que vous preniez une décision à cet égard. Il en est grand temps !

Les autorisations de programme inscrites au chapitre 35-21 — entretien et réparation des routes et ponts — sont en diminution de 3 p. 100 par rapport aux crédits de 1968.

Pourtant, sur un réseau routier national de 80.800 kilomètres, plus de 60 p. 100 des routes sont d'une largeur insuffisante, donc dangereuses.

En outre, les rives de certaines routes de grande liaison sont déformées, ce qui oblige les usagers à emprunter le milieu de la chaussée.

Quand donc disparaîtront les panneaux annonçant : « route déformée sur X kilomètres », que l'on rencontre fréquemment ?

Sans doute, monsieur le ministre, avez-vous ressenti l'urgente nécessité d'aménager convenablement les chaussées. Car plus on laissera se dégrader ce réseau, patrimoine national, plus le montant des crédits nécessaires à sa remise en état sera élevé.

Pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que, dès l'année prochaine, la dotation de ce chapitre sera très fortement majorée, par le biais soit de crédits budgétaires, soit de crédits provenant de toute autre source ? Ainsi seraient évitées des dépenses supplémentaires.

C'est d'autant plus nécessaire qu'il importe de poursuivre la mise hors-gel de certains itinéraires. Les barrières de dégel paralysent l'économie de certaines régions pendant une période trop longue, parfois même intolérable.

En ce qui concerne le titre IV — interventions publiques, fonctionnement des autoroutes — le rapport n° 360 de la commission de la production et des échanges, en ses pages 9 et 10, précise les charges que supportent les sociétés concessionnaires, ainsi que les ressources obtenues au moyen des péages sur les autoroutes de liaison.

En 1969, la subvention d'équilibre allouée par l'Etat aux sociétés concessionnaires s'élèvera à 50 millions de francs, contre 40 millions de francs pour 1968. Est-ce que, dans les prochaines années, le montant de cette subvention croîtra dans d'aussi fortes proportions ?

S'il en était ainsi, l'Etat subventionnerait un service parallèle à celui des ponts et chaussées. Quel avantage en résulterait-il ?

Le tableau des crédits relatifs à l'équipement routier figure aux pages 14, 15 et 16 du rapport de la commission.

Le prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers sera de 17 p. 100 en 1969, contre 16,4 p. 100 en 1968. En dépit de cette légère augmentation du pourcentage, les crédits d'engagement sont en diminution de 11 p. 100. Il est donc indispensable que, dès l'année prochaine, ces crédits soient fortement majorés. Nous sommes persuadés que c'est possible.

Qu'il me soit permis de souligner, à cet égard, que la proportion des crédits routiers est par trop insuffisante, par rapport aux ressources qui proviennent des redevances d'infrastructure.

C'est ainsi qu'en 1969 le produit des redevances d'infrastructure atteindra 16 milliards de francs. Au total, les dépenses routières — y compris les dépenses de police — s'élèveront à 9.680 millions de francs, soit 60 p. 100 de ce produit. Les dépenses routières de l'Etat et de la caisse nationale des autoroutes seront de 4.320 millions de francs, soit 27 p. 100.

D'autre part, le montant de l'emprunt prévu pour les autoroutes en 1969 est de 460 millions de francs. Nous sommes persuadés que le produit total des emprunts nationaux n'atteint pas la limite des possibilités. On peut donc augmenter fortement le montant de l'emprunt routier. Il sera couvert rapidement. Les Français consentiront à un effort s'il leur est assuré que le réseau routier national sera remis en état et aménagé rapidement.

Monsieur le ministre, nous comptons sur vous pour que, dès l'année 1969, le montant de l'emprunt routier soit beaucoup plus important.

En ce qui concerne les ports maritimes, le V<sup>e</sup> Plan, à la fin de 1969, sera exécuté à 75 p. 100, ce qui peut être considéré comme assez satisfaisant. Les ports français étant moins bien placés que leurs concurrents européens par rapport aux zones de forte concentration industrielle, il est nécessaire de faire un

gros effort financier pour leur aménagement, leur modernisation et leur équipement. Il faut donc ne pas trop disperser les investissements.

Les transports maritimes, et notamment ceux concernant le pétrole, évoluent rapidement. Aussi est-il indispensable d'aménager de grandes installations pétrolières portuaires pouvant accueillir — dans un proche avenir, nous l'espérons — les bateaux de 500.000 tonnes et plus. Le choix de l'emplacement est délicat. Ce port doit être situé à un endroit propice, compte tenu des éléments naturels, afin que la dépense soit réduite au minimum. Il doit également se trouver le plus près possible des lieux d'utilisation des produits pétroliers.

Dans le domaine des voies navigables, il est indispensable de prévoir des axes à gabarit international dans les régions où le besoin s'en fait sentir, de façon à desservir valablement les secteurs économiques intéressés et à établir une liaison avec les voies navigables de même catégorie des pays voisins.

Selon nous, le programme doit prévoir, pour un proche avenir, la mise à gabarit international de la liaison mer du Nord—Méditerranée, ou plus précisément Rhin—Rhône ; les travaux en cours méritent d'être accélérés sur les lignes : Ouest—Est ou Seine—Moselle—Rhin, et Seine—région du Nord.

En ce qui concerne ce troisième axe, l'aménagement de la partie navigable de l'Oise, dans son cours inférieur, permettrait d'amorcer aux moindres frais cette liaison sur une longueur relativement importante. Pour réaliser ces projets, il ne faut pas disperser les crédits.

On ne doit pas pour autant négliger l'entretien des canaux existants qui, s'ils ne permettent que le passage de bateaux d'un enfoncement de 1,80 mètre à 2,50 mètres, sont d'une utilité indiscutable pour notre économie.

Certaines régions, où l'intérêt économique représenté par ce moyen de transport est moins impératif, possèdent néanmoins des canaux tels que le canal de Bourgogne, le canal du Nivernais, le canal du Midi. Il importe de ne pas négliger ces voies d'eau, car elles peuvent jouer leur rôle, notamment pour la navigation de plaisance.

A ce propos, je crois nécessaire de signaler l'expérience intéressante tentée en Bretagne, qui paraît donner des résultats probants, grâce aux concessions qui ont été accordées à divers organismes et collectivités.

Monsieur le ministre, voilà des critiques, des suggestions, des propositions. Nous espérons que vous en tiendrez le plus grand compte.

Dans cet esprit de collaboration, vous pouvez compter sur nous pour vous aider, car nous ne demandons qu'à participer à la grande œuvre que vous paraissez vouloir entreprendre dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la France.

En conclusion et sous réserve des observations présentées, la commission de la production et des échanges a émis un avis favorable à l'adoption de votre budget pour les crédits destinés aux travaux publics. (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. Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour le logement. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

**M. Jean Royer, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, messieurs les ministres, chaque année, avant de rapporter le budget de la construction et du logement, je me fais un devoir, au nom de la commission de la production et des échanges, de le situer dans le contexte national.

Dans une première partie de mon propos, j'analyserai rapidement ce qu'est devenue la crise du logement en France. Contrairement à certaines apparences, cette crise reste encore vive, profonde et, par endroits, elle a changé de nature. Je veux, à ce sujet, vous donner un certain nombre d'explications détaillées.

D'abord, la crise reste profonde. Le sondage que nous avons effectué cette année en France, et qui a porté sur les villes comptant au moins 25.000 habitants jusqu'à la capitale comprise, révèle que les demandes justifiées de logement proviennent toujours, dans un rapport qui s'établit entre un tiers et la moitié, de familles appartenant aux catégories modestes et moyennes de la nation dont le revenu brut mensuel est de 50.000 à 85.000 anciens francs, compte non tenu des allocations familiales et des allocations de logement.

Deuxième constatation : la crise est en légère régression dans certains centres comme Le Havre, Dijon ou Toulouse. Dans d'autres régions, et notamment dans celles qui connaissent une

expansion économique assez rapide — et la comparaison des résultats des deux derniers recensements est significative à cet égard — on observe une augmentation du nombre des demandes de logements justifiées.

Enfin, on assiste surtout à un troisième phénomène, assez grave, qui traduit ce changement de nature de la crise : le poids représenté par le nombre des demandes émanant des jeunes ménages.

En effet, 40 à 50 p. 100 des demandeurs classés par catégories d'âge appartiennent à la jeune génération. Ce fait est très important, car le nombre des mariages, qui sera de l'ordre de 360.000 en 1968, progressera annuellement de 10.000 pour atteindre 400.000 vers 1972, compte tenu du nombre des naissances antérieures et en extrapolant les conditions dans lesquelles ces mariages se font. Ce dernier chiffre restera probablement stable jusqu'en 1985. Il en résulte que le nombre des demandeurs est très important, notamment dans les catégories de petits et moyens logements, de deux et trois pièces notamment.

Telles sont les grandes lignes que révèle un examen détaillé des statistiques obtenues par des sondages que — je le regrette, monsieur le ministre — je ne vois point réaliser par l'Etat.

Je vous dirai dans un instant combien il est plus que jamais nécessaire d'établir une carte nationale des besoins justifiés de logements. La programmation des besoins devrait commander la programmation des crédits.

Par ailleurs, il convient de noter l'effort de construction de la France face à cette crise encore profonde et qui change de nature parce qu'elle révèle les besoins des jeunes générations qui se substituent peu à peu aux anciennes. C'est le deuxième objet de cette analyse.

Cet effort est d'abord valable en matière de logements neufs. Il importe en effet de savoir combien la France a achevé de logements neufs de 1964 à 1967. Les chiffres sont les suivants : 368.000 en 1964, 411.000 en 1965, 414.000 en 1966, enfin 422.000 en 1967.

En outre, pendant cette période, la France a modernisé, bon an, mal an, environ 150.000 logements. Les statistiques portant sur le chauffage central, l'eau courante, l'installation des W.-C., l'extension des normes, nous permettent de dire que, grâce à cet effort, le nombre des logements dont le surpeuplement est inadmissible a diminué de 1.850.000 à 1.415.000, tandis qu'a décré d'un quart le nombre de ceux au surpeuplement desquels on peut se résigner pendant quelques années.

On observe, par conséquent, une amélioration du confort en même temps que se multiplient un peu partout les résidences secondaires.

L'effort de la France n'est donc pas niable. Il entraîne d'ailleurs des dépenses d'investissement représentant, d'après les dernières statistiques, 5,9 p. 100 — pourcentage intéressant — du revenu national brut et 29 p. 100 de la formation brute de capital fixe, ce qui est tout de même considérable.

Ainsi, 3.227 milliards d'anciens francs sont dépensés pour construire, réparer et moderniser, sans compter le prix des terrains et le montant des frais annexes. Dès lors, on ne peut pas prétendre que la France ne fait pas, dans ses profondeurs, un effort sérieux pour aménager, améliorer et compléter son patrimoine immobilier.

Mais il convient de comparer cet effort à la crise que j'ai évoquée, en se demandant s'il est assez ample et assez rapide, et si la cadence de son développement est suffisante. Or il semble bien qu'il ne soit ni assez ample ni assez rapide.

Qu'il me soit permis d'analyser d'abord les facteurs favorables, ensuite les facteurs défavorables au développement de la construction en France.

Pour ce qui est des facteurs favorables, il faut rappeler que la France affecte à la construction des crédits sans cesse croissants, que des études de plus en plus importantes sont effectuées pour les schémas de structure et pour le développement des zones à urbaniser en priorité — 186 Z.U.P. correspondant à 777.000 logements, ont été créées depuis 1966 — que l'industrie du bâtiment a réussi à regrouper 1.200.000 travailleurs et à relever le niveau de sa productivité, la qualification de ses ouvriers et la compétence de son personnel d'encadrement, que le nombre des opérations de rénovation urbaine décidées depuis dix ans, pour ne point laisser « pourrir » le centre des villes, a atteint 244 — ce qui est important — et qu'enfin les crédits affectés à la destruction des bidonvilles et à la création d'espaces verts ont été en augmentation continue.

Si ces facteurs sont favorables, il en est d'autres qui le sont moins et que j'ai le devoir d'analyser objectivement.

Le premier est la cadence des mises en chantier, laquelle — vous le savez aussi bien que moi, monsieur le ministre — a eu tendance à diminuer au cours des trois premiers mois de 1968. Le fait est assez grave pour être signalé. En effet, 102.000 logements ont été mis en chantier au cours de ce trimestre, contre 110.000 au cours de la période correspondante de 1967. Pour les H.L.M. locatives, la chute a été de 21 p. 100. La différence est encore plus marquée dans la région parisienne pour les logements primés et bénéficiant du financement du crédit foncier.

Cette constatation est d'ailleurs confirmée par l'examen de l'évolution des activités du bâtiment. L'indice général d'activité concernant les heures effectuées par le personnel ouvrier du bâtiment a eu tendance à décroître pendant la même période. Ainsi, il est passé de 117 à 114 pour les entreprises les plus importantes de gros œuvre et de 127,5 à 125 pour les entreprises de second œuvre.

J'ai essayé d'approfondir le problème et de savoir notamment, monsieur le ministre, ce que vaut exactement votre doctrine en matière de réduction des coûts. J'ai examiné le rapport de conjoncture de la Banque de France qui indique qu'un bon nombre d'entreprises du bâtiment connaissent actuellement des difficultés de trésorerie et que la conjoncture est considérée comme peu satisfaisante.

**M. Eugène Claudius-Petit.** Très bien !

**M. Jean Royer, rapporteur pour avis.** On peut relever, en particulier, que 1 p. 100 des effectifs est au chômage et que le nombre des ouvriers étrangers a diminué de 17 p. 100 de 1967 à 1968. De même, le nombre des entreprises moyennes du bâtiment a baissé de 7 p. 100 et celui des entreprises qui emploient de deux cents à mille ouvriers de 5 p. 100, cela au profit des entreprises plus importantes, mieux outillées et fortement concentrées.

Ce n'est pas là l'indice d'une activité qui permette d'abaisser inconsiderément les coûts de la construction. A cet égard, l'annonce de votre mesure arrive sur un terrain mal préparé. En effet, la stabilisation des coûts a déjà commencé à s'opérer à partir de 1966 et, en 1967, le coût global de la construction n'a progressé que de 1,6 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Dans ces conditions, il ne servirait à rien de peser sur les prix globaux de la construction des logements sans chercher d'abord à intervenir sur leurs composantes, à savoir : les prix des matériaux, les prix des transports et les salaires. Or les prix des matériaux ont accusé une hausse de 4,2 p. 100 entre 1966 et 1967, depuis les briques jusqu'au plomb et au cuivre. J'ai fait ma tâche de rapporteur en étudiant la question dans le détail. D'autre part, après avoir fait l'objet d'une augmentation de 7,8 p. 100, en juin 1966, les tarifs ferroviaires ont été encore relevés en août 1967. Enfin et surtout, les salaires, qui avaient été majorés de 4 à 5 p. 100 en 1967, progresseront d'une manière beaucoup plus sensible en 1968, en application des accords de Grenelle. On peut tirer une conclusion partielle de cette analyse des coûts : vous demandez une réduction de 15 p. 100 au moment même où les prix globaux seront en augmentation, sur tous les chantiers, d'environ 6 p. 100 d'ici à la fin de l'année.

Je vous mets donc en garde : faites attention au contraste existant entre vos intentions et la réalité des faits.

A ces raisons d'ordre économique s'ajoutent des raisons d'ordre géographique, car on ne peut comparer l'évolution des prix de la construction sur les petits chantiers avec celle qu'on enregistre sur les immenses chantiers de nos grands ensembles.

En effet, la diversification des catégories de logements organisée par M. Ortoli, votre prédécesseur, a été telle qu'on a déjà dû infléchir les prix de série en fonction du compartimentage de ces différentes catégories. Or plus on diversifie les catégories, plus les prix de série sont difficiles à comprimer. C'est donc un nouveau facteur défavorable dont il faut tenir compte dans notre analyse de la conjoncture.

Il est un autre facteur défavorable, la politique foncière. Il faut aussi l'examiner au fond.

Les Z. U. P. connaissent une crise parce qu'elles sont trop petites et parce que leur nombre ne s'accroît que beaucoup trop lentement. Il augmentait de plus de cinquante par an après 1960, il n'augmente plus que d'une douzaine maintenant.

Les surfaces acquises annuellement diminuent : de deux mille hectares par an à partir de 1961, elles passent à 1.500 hectares. Mais surtout elles sont toutes en état de déficit et à un point si préoccupant que vous devez avouer à la commission la nécessité de les redresser par une action de l'Etat. Or ce qu'il faut voir et que l'on ne voit jamais c'est de quel poids pèsent les crédits d'équipement dans l'ensemble des bilans de ces Z. U. P.

Un kilomètre de conduite d'eau potable, d'eau pluviale ou d'eau usée coûte entre 12 millions et 24 millions 500.000 anciens francs. Un kilomètre de rocade ou de voie à desserte rapide liant une Z. U. P. au centre de la ville coûte un milliard d'anciens francs dans les centres régionaux, cinq milliards dans la première couronne de Paris et deux milliards pour la deuxième couronne.

En outre, le fonds de développement économique et social n'a accordé que 55.700 millions d'anciens francs pour 412.000 logements, soit, par logement, une subvention moyenne de 135.000 anciens francs, alors que la charge foncière par logement retenue pour les logements sociaux oscille entre 700.000 et 750.000 anciens francs.

Si bien que le fonds de développement économique et social ne finance dans les Z. U. P. que 20 p. 100 à peine du montant de la charge foncière complète.

Comment les bilans ne seraient-ils pas en déséquilibre ? Comment ne serait-on pas enfermé dans ce dilemme : ou bien augmenter la densité pour alléger les déficits — mais on aboutit alors à rendre les Z. U. P. sans intérêt pour nombre de promoteurs, car on n'accroît pas la densité de la construction sur les plateaux comme dans les vallées et à cinq ou six kilomètres d'un centre on ne peut obtenir la même densité de construction qu'en plein cœur d'une ville — ou bien les collectivités doivent supporter une part de plus en plus grande de la charge sans cesse croissante des déficits. Or, certaines collectivités le peuvent, mais d'autres qui n'ont que la taille de communes suburbaines ne le peuvent plus, à tel point que leurs emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations font l'objet d'une double demande de garantie et quelles sont parfois obligées de demander aux conseils généraux de renforcer la garantie financière des communes par celle du département.

Ainsi s'explique le ralentissement de l'effort : 777.000 logements étaient prévus dans l'ensemble des Z. U. P. ; 226.000 ont été lancés et 128.000 environ ont été terminés, soit 16 p. 100 du nombre total de logements que l'on avait voulu lancer. C'est là un facteur défavorable très important.

En voici un dernier — n'exagérons rien pour ne pas trop assombrir ce tableau — la politique foncière recommandée et en quelque sorte réglementée par la loi foncière que nous avons votée ne peut prendre son plein épanouissement avec les seules ressources fiscales provenant de l'imposition des terrains et les seules dotations de l'Etat.

Il faut dire très haut qu'une politique de réserve foncière comparable à celle des pays du Nord de l'Europe, comme le Danemark, la Hollande, la Belgique, ou l'Allemagne, n'est praticable en France qu'à la condition que les collectivités locales puissent obtenir des prêts à long terme et au plus faible taux d'intérêt possible. Leur durée serait modulée selon la date d'utilisation effective des terrains pour la construction. (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

La banque d'Angleterre prête sur soixante ans à 5 p. 100 pour faire des réserves foncières ; le crédit foncier suisse prête à 3 ou 4 p. 100 sur soixante-quinze ans, et le crédit foncier de France lui-même prêtait, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sur de très longues durées. Il devrait de nouveau aujourd'hui mériter son nom de crédit « foncier ».

Sur tous les emprunts consentis par le Crédit foncier les communes de France ne reçoivent, pour constituer leurs réserves, que cinq milliards d'anciens francs.

**M. Eugène Claudius-Petit.** Mais avec notre législation sur l'expropriation, c'est impossible.

**M. Jean Royer.** Mon cher collègue, votre observation complète mon analyse déjà suffisamment pessimiste de la situation foncière. Le temps ne me permet pas d'entrer dans de trop larges développements. J'ai cependant voulu souligner les facteurs défavorables de notre effort de construction.

Et maintenant, comment juger le budget compte tenu de l'effort de construction ?

Votre budget, monsieur le ministre, présente un certain nombre de qualités.

Il comporte des crédits d'étude importants, et même trop importants. Vous avez fait passer à 4 millions 900.000 anciens francs les crédits d'étude pour les schémas directeurs, pour les choix des structures, pour le développement des villes anciennes et nouvelles, et vous avez bien fait.

Par contre, laissez-moi vous dire que, pour toutes les autres études, je suis sceptique. Elles sont trop théoriques, trop éloignées du réel et mal coordonnées entre elles, d'où un gaspillage des crédits de ce budget.

Vous ne me ferez jamais croire que l'étude des types nouveaux de logements nécessite 200 millions d'anciens francs par an. Le centre scientifique et technique du bâtiment est suffisant pour étudier une politique technique d'inscrutation des logements. Il ne paraît pas nécessaire de faire appel à des experts autres que ceux de ce centre.

Une autre qualité de votre budget réside dans l'importance des acquisitions foncières. Il est vrai que 74 milliards et demi d'anciens francs sont prévus par la Caisse des dépôts, sous forme de prêts du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme pour acquérir les terres. C'est bien. Il est vrai aussi que vous avez porté de 7 milliards à 9 milliards et demi d'anciens francs la subvention pour les rénovations urbaines. C'est là un élément assez encourageant.

Il est vrai également que, comme tous les ans, vous avez fait un cadeau royal à la région parisienne, puisque sur 9.800 millions de crédits prévus pour les acquisitions foncières, la majorité est destinée aux villes nouvelles, dont je ne suis d'ailleurs pas partisan, sauf pour l'une d'entre elles — et je regrette que M. Boscher ne soit pas présent — Evry où une expérience pilote et témoin doit être faite. Pour l'instant limitons cette expérience à Evry et nous verrons ensuite s'il y a lieu de l'étendre à d'autres communes : à Noisy-le-Grand, à Cergy, Pontoise et Trappes, par exemple.

En attendant, équilibrons cet effort par un aménagement des villes historiques de la couronne et par une restructuration de la banlieue parisienne. Voilà la politique à suivre ! (Applaudissements sur plusieurs bancs.)

Ne créez pas un privilège pour la région parisienne car, alors que vous débudgétisez les prêts pour les acquisitions foncières, vous avez traité de ces 8.800 millions d'acquisitions foncières par voie d'intervention directe du Trésor.

J'estime que cette technique financière n'est pas normale. Elle l'est d'autant moins que les crédits de paiement sont parfois inutilisés. Pendant deux années de suite, 2.700 millions d'anciens francs de crédits de paiement n'ont pas été employés. Si cela devait se reproduire en 1969 — j'en prévient l'Assemblée — l'année prochaine, si je suis encore rapporteur, je demanderais la disparition de ce crédit et son transfert sur les crédits de construction.

Vous allez faire construire 380.000 logements aidés, de catégorie P. L. R. et I. L. N., qui complètent bien les catégories H. L. M. ordinaires. Vous avez renforcé l'accession à la propriété de 30.000 à 35.000 logements. Vous avez bien fait ! C'est une tendance qu'il faudra encore bien davantage développer car — je le disais récemment — celui qui jette les bases de sa maison remet beaucoup moins en cause les bases de la société.

Votre politique de l'urbanisme est dégagée du formalisme. Vous avez voulu un urbanisme d'incitation et vous voulez peser sur les frais annexes de la construction.

Telles sont les qualités de votre politique budgétaire et de votre politique générale.

Mais il faut aussi en souligner les faiblesses et les insuffisances ou les risques. La première critique que je vous adresserai portera sur le fait que tous ceux qui préparent le budget depuis des années, qui en ont les responsabilités financières, semblent sous-entendre que la construction est inflationniste et qu'elle est improductive. Eh bien ! les deux termes sont faux.

La construction n'est pas inflationniste. En effet, en ce moment même, dans le cadre de ce budget, elle est déflationniste, notamment en raison des désengagements. Le Trésor accordait 285 milliards d'anciens francs de crédits à la construction en 1966 ; il n'en accordait plus que 232 milliards en 1967, soit une chute de 23 p. 100. Les remboursements augmentent par rapport aux dotations nouvelles de 32 p. 100, alors que ces dernières n'augmentent que de 28 p. 100. C'est ce qui est écrit en toutes lettres dans le rapport du conseil national du crédit. Les encours des prêts à moyen terme, pour rendre les effets escomptables à la Banque de France, diminuent en valeur relative par rapport au montant des prêts à moyen terme général, passant de 39 p. 100 à 22 p. 100. Et la Banque de France n'a donc pas à se plaindre du plafonnement à 981 milliards d'anciens francs des prêts du crédit foncier.

Enfin et surtout, le taux des investissements de la construction ne suit pas l'évolution de la formation brute de capital fixe et du revenu national brut. Il y a là un désengagement, une diminution de la quote-part que les capitaux parapublics apportent au financement de la construction.

Non, mesdames, messieurs, la construction n'est pas inflationniste. Et même, grâce au développement de l'accession à la propriété, surtout populaire, elle pèse sur la demande et, dans

l'avenir, il conviendrait d'établir un juste équilibre entre le revenu de la nation, les remboursements des particuliers et les besoins en logements justifiés.

Quant à dire que la construction est improductive, laissez-moi sourire, car lorsque l'industrie automobile entraîne, dans une proportion de 2,5 p. 100, l'économie nationale, dans les industries du verre, du bois, des aciers spéciaux, des métaux non ferreux, le bâtiment l'entraîne trois fois plus vite, c'est-à-dire pour 7,5 p. 100.

Ne disons donc pas que la construction de logements est un investissement improductif.

Voilà les deux éléments de la démonstration.

Alors, monsieur le ministre, je ne dirai pas que vous serez aidé davantage par le Parlement cette année, puisque toute demande d'augmentation des crédits de notre part tomberait sous le coup de l'article 40 de la Constitution et que, d'autre part, celui qui aime son pays sent bien le risque que l'impasse budgétaire fait peser sur le destin national pour l'année 1969 et les dangers des déséquilibres d'ordre financier qui nous attendent à la fin de cette même année.

Pour ces deux raisons nous avons admis que le budget soit strictement limité. Mais, heureusement la conjoncture ne sera pas toujours menaçante. Essayons, dans les années qui viennent d'augmenter ces crédits budgétaires à la mesure des besoins et des possibilités de notre industrie du bâtiment.

Et puis, utilisez mieux vos crédits.

En effet, vous avez diminué un peu lourdement le nombre des P. S. R., les faisant tomber de 7.500 à 4.000. Or cette catégorie de logements est d'un intérêt capital pour la rénovation urbaine.

Dès que vous aurez l'occasion de le faire, monsieur le ministre, augmentez à nouveau les crédits affectés aux P. S. R. et, pour cela, supprimez les I. L. N. Je mène ici depuis cinq ans la lutte contre les I. L. N. Je souhaite triompher un jour et voir disparaître la ligne qui les concerne, d'autant plus que les I. L. M. sont créés, dont le financement est bien plus adapté aux ressources des classes moyennes de la nation.

**M. Eugène Claudius-Petit.** On en reparlera !

**M. Jean Royer,** rapporteur pour avis. D'autre part, il vous faut aussi prévoir en dehors des 25.000 P. S. R., des logements de transition.

Trop de bidonvilles ne peuvent être rasés dans les banlieues de France, non pas parce que les dotations budgétaires sont insuffisantes — elles sont trop importantes par rapport à leur emploi, car on ne les utilise souvent que dans une proportion de 30 à 40 p. 100 seulement — mais parce qu'il est des catégories de déshérités, de malheureux qu'on ne peut pas loger en P. S. R., mais qu'il pourrait loger dans des logements mieux adaptés à leurs mœurs et à leur état.

Dans les prochains mois, faites donc étudier par vos services la possibilité d'accorder aux offices d'H. L. M. et aux municipalités les crédits nécessaires pour réaliser ces logements de transition.

N'oubliez pas non plus la rénovation urbaine. Nous avons le devoir de ne pas laisser pourrir le centre de nos villes. Les Américains, eux, avaient laissé pourrir le centre de leurs villes, mais le président Johnson, voilà trois ans, par un message au Congrès, a redressé cette situation en augmentant sensiblement les crédits pour la rénovation urbaine.

Et parce que la rénovation urbaine ne sera jamais rentable sur le plan financier, il faut que le ministre des finances admette une révision déchirante des bilans et une réévaluation des subventions de l'Etat.

Réviser vos crédits pour les espaces verts et surveillez-en bien l'utilisation. Sur les 790 millions d'anciens francs qui étaient alloués, 444 millions seulement ont été utilisés voilà deux ans et, actuellement, il n'y a guère que 450 millions d'anciens francs pour la plantation de l'arbre, alors que l'arbre est un point d'équilibre entre l'homme et la nature et qu'il est le support de la civilisation urbaine renouvelée. Il faut augmenter les crédits pour les espaces verts, et les mieux utiliser.

En conclusion, votre politique, encourageante dans certains domaines, me semble encore trop faible sur le plan du logement social. Malgré la catégorisation des logements, malgré l'effort que vous faites pour agir sur les coûts des logements, il faudra dire aux Français qu'ils doivent payer ce qu'il faut, et au besoin au moyen de la masse fiscale qui est prélevée sur leurs revenus, pour que la Nation soit mieux logée. L'automobile ne suffit pas. L'automobile est un bien de série. Le logement n'est

pas un bien de série qui correspond à une conjoncture, c'est un bien de civilisation, un bien social qui doit être programmé selon les besoins réels de la population. Il ne faut pas désengager le budget de l'Etat, il faut l'engager plus avant.

Et puis, il faut engager les hommes, car, sans eux, nous ne faisons rien. Faites en sorte que vos directions de l'équipement donnent l'appui nécessaire aux élus pour réaliser les schémas directeurs.

Mais laissez toujours aux élus la décision définitive en matière d'urbanisme, en matière de programmes de construction, et aidez-les par une meilleure régionalisation des crédits.

Méfiez-vous des planificateurs qui emploient la règle à calcul. Elle fonctionne si bien cette règle, qu'elle a pu calculer que deux régions nous donnent le témoignage d'une expansion « considérable » en deux années : la Picardie qui passe de 7.239 à 7.240 logements, de 1966 à 1967, et la région du Centre, qui passe de 9.009 à 9.010 !

De qui se moque-t-on parfois ?

Les statistiques qui manquent, puisqu'il n'y a pas de carte des besoins justifiés de la France, sont toujours en retard sur la réalité, si bien que vos programmations sont à la fois artificielles et insuffisantes.

J'ai toutefois noté cette année que vous aviez augmenté de 12.000 unités — de 47.000 à 59.000 — votre réserve opérationnelle.

Qu'elle vous serve, monsieur le ministre, à aider tous ceux qui ont une responsabilité dans la création ou le développement de nos villages et de nos grandes cités, à mieux adapter les crédits à l'effort qu'ils ont prévu.

Sous le bénéfice de ces réserves et de ces critiques constructives, la commission de la production et des échanges a émis un avis favorable au vote de votre budget. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et sur divers autres bancs.)

**M. le président.** La parole est à M. de Préaumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le logement social. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

**M. Jean de Préaumont,** rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les nombreux rapports riches de technique que nous venons d'entendre me permettront de limiter mon rapport oral à quelques observations qui relèvent plus spécialement de la compétence de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La situation du logement en France est parfaitement connue. La commission des affaires familiales et sociales souhaite essentiellement qu'on aboutisse à une plus grande efficacité sociale pour un moindre coût, ce qui, au demeurant, semble être le but de votre politique, si l'on en juge par certaines de vos déclarations.

Jusqu'en 1968, 85 p. 100 des Français avaient droit, vu leurs ressources, à habiter en H. L. M. Il n'était cependant pas rare que ces logements fussent occupés par des locataires dont les revenus dépassaient le plafond réglementaire.

En revanche, même avec l'aide de l'allocation logement, un nombre appréciable de Français ne pouvaient habiter dans ces H. L. M. du fait de la modicité de leurs ressources.

En 1967, d'après les chiffres fournis par la fédération nationale des organismes d'H. L. M., 10 p. 100 des demandeurs ont dû refuser le logement H. L. M. qui leur était offert, faute de pouvoir en acquitter le loyer. Pour 50 p. 100 des demandeurs, dont les revenus étaient inférieurs à 900 francs par mois, le paiement des loyers posait un problème sérieux.

Au désarroi financier risquait de s'ajouter pour eux le trouble psychologique grave que peut engendrer une carence systématique dans le paiement de loyers jugés en bloc inapplicables.

Tentés de préférer des clients solvables, et sensibles aux difficultés de logement de familles qui sont soucieuses d'un certain standing, les organismes d'H. L. M. et les pouvoirs publics ont fait une place à la construction d'H. L. M. de grande qualité, accessibles aux ménages dont les ressources dépassent de 30 p. 100 celles qui sont fixées pour les habitations à loyer modéré.

Par sa clientèle et la qualité de ses constructions, le secteur H. L. M. a ainsi opéré un glissement vers des familles plus aisées, au détriment des catégories sociales les plus défavorisées. Le secteur H. L. M. risquait, par là, de s'éloigner doublement de son objectif, soit en réservant des logements à des familles disposant

de plus de ressources que les destinataires normaux, soit en laissant inoccupés des logements édifiés à l'aide d'investissements publics ou para-publics.

La politique que vous annoncez, monsieur le ministre, semble revenir sur cette orientation, du fait notamment des mesures objectives que vous proposez en matière de plafond de ressources comme de surloyer.

L'évolution de la composition du programme de logements H. L. M. pour 1969 reflète faiblement cette orientation. Mais, au terme de cette évolution, les H. L. M. pourront redevenir le secteur d'habitation des catégories sociales auxquelles leurs ressources interdisent l'accès au marché normal du logement.

Les limites sociales à la construction de logements H. L. M. sont toujours telles qu'elles exigent, nous semble-t-il, le développement de l'aide à la personne, complément indispensable de toute politique du logement.

Même en tenant compte des programmes à loyer réduit, ou P. L. R., on évalue encre de 15 à 20 p. 100 le nombre des Français auxquels leurs ressources interdisent d'entrer dans une H. L. M., et cette proportion atteindrait la moitié s'il n'y avait pas d'allocations logement.

Parallèlement, il est un nombre croissant de ménages auxquels leurs ressources interdisent les H. L. M., et la plupart ne peuvent supporter les loyers du secteur libre, ni accéder à la propriété, faute d'épargne préconstituée et eu égard au coût élevé du crédit, alors même que l'accession à la propriété devient de plus en plus un acte de budgétisation mensuelle et non plus un investissement instantané en capital.

Une aide personnalisée à la pierre et à la personne paraît donc indispensable.

Actuellement, l'allocation logement a un simple rôle régulateur des charges familiales. Votre commission estime qu'elle devrait aller au-delà de ce rôle et devenir, comme l'avait suggéré une commission sociale lors de l'établissement du V<sup>e</sup> Plan, une véritable prestation sociale.

D'autre part, monsieur le ministre, et pour revenir sur ce que j'avais eu l'honneur de vous demander l'an passé en présentant mon rapport sur le même budget, je crois qu'une étude systématique non plus des besoins globaux en logement, mais des besoins des familles eu égard à leur composition, est indispensable si l'on veut éviter l'inadéquation qui se produit fréquemment entre les programmes de logements construits et les possibilités d'occupation effective des familles.

En outre, si la composition sociologique, démographique et économique des différentes catégories de candidats au logement peut être analysée avec une approximation suffisante, le facteur de solvabilité des demandeurs est beaucoup plus difficile à apprécier.

A la notion quantitative statistique s'ajoutent en effet des éléments d'ordre psychologique et individuel qui sont déterminants. A cet égard, apparaît de plus en plus nettement la nécessité de développer une vaste campagne d'information destinée à répondre aux difficultés suscitées par divers phénomènes de comportement.

En terminant, je voudrais dénoncer le contresens fondamental qu'illustre le titre même de « logement social », réservé à l'avis que j'ai l'honneur de présenter au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Comme s'il y avait des logements dont il serait admis que l'Etat doit les construire pour répondre aux besoins globaux des mal logés !

La question se pose d'abord de savoir si la demande très pesante d'H. L. M. correspond aux besoins de tous les mal logés indistinctement, ou si cet appel aux H. L. M. est le résultat de dispositions inadaptées ou mal adaptées relatives aux autres secteurs de la construction.

Si l'on veut bien admettre dans le même temps qu'une véritable politique du logement ne consiste pas à édifier un service public du logement, il convient de concevoir et de mettre en œuvre une politique d'incitation qui reconstitue un véritable marché du logement, sans faire peut-être d'une libération généralisée des loyers difficilement praticable l'instrument privilégié de son établissement.

A cette politique d'incitation répondrait une prise en charge des secteurs de la population les moins favorisés par un nouvel équilibre entre ce qu'il est convenu d'appeler l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

Monsieur le ministre, votre prédécesseur, s'adressant l'an dernier à une assemblée spécialisée, déclarait : « Donne : aux Français, en quantité suffisante, des logements de notre époque pour un loyer ou des annuités d'accession à la propriété qui soient conformes à leurs moyens, tel est le but de ma politique ».

Nous souhaitons qu'un budget de stagnation ne fasse pas obstacle à une politique dynamique qui aille dans ce sens.

C'est sous cette réserve et à ces conditions que votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de votre département. (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. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

**M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement.** Mesdames, messieurs, montant à la tribune il y a quinze jours, comme ministre chargé du tourisme, j'ai pu, paradoxalement, me réjouir d'avoir un budget nain. Dans ce secteur où le rôle du ministre est d'animer et non pas de gérer, j'ai pu dire qu'un petit budget était la meilleure façon de l'empêcher de faire ce qu'il ne devait pas faire.

Eh bien ! je n'en dirai pas autant aujourd'hui, s'agissant de l'équipement et du logement. D'abord parce que ce budget pèse un certain poids — 8.300 millions de francs — et surtout parce que c'est un budget de gestion. Dans ce cas, plus on a d'argent, plus on peut faire de choses. Je dois donc déplorer que, pour la première fois depuis bien des années, ce budget soit en stagnation par rapport aux années précédentes.

En revanche, ce que je dois faire, ce que je puis faire, c'est, au lieu de subir passivement cette stagnation, réagir en m'efforçant de tirer d'un budget statique une politique dynamique.

C'est à mon avis possible. Je dirai même que cette stagnation budgétaire peut être salutaire dans la mesure où elle me contraint à remettre en cause tout le système dans lequel nous vivons et que nous considérons comme évident simplement parce qu'il existe. Comme chacun sait, rien n'est plus facile à admettre que l'absurde !

L'équipement et le logement constituent une vaste entreprise qui s'appuie sur un budget de sept milliards de francs d'investissements, qui entraîne un chiffre d'affaires d'environ vingt-cinq milliards par an.

Quant au secteur économique qui en dépend, je rappelle simplement qu'il représente environ 10 p. 100 de la main-d'œuvre nationale et 25 p. 100 de la main-d'œuvre industrielle. C'est dire que ce qui se passe dans ce secteur et la façon dont il est géré ont une incidence immédiate sur l'ensemble de l'économie.

C'est dire aussi qu'à la tête de ce secteur je dois avoir pour préoccupation essentielle l'expansion et la productivité.

Cela signifie qu'il faut avoir d'abord une vision globale du problème, ne pas se contenter d'une gestion fractionnée, secteur par secteur, sans coordination et sans vue d'ensemble, mais rassembler l'ensemble des moyens au service d'un objectif unique : créer un cadre de vie convenable pour le plus grand nombre de Français possible.

Ne l'oublions pas, le problème n'est pas purement technique, il est avant tout humain.

Cela signifie ensuite l'insertion de la rentabilité et du calcul économique dans le service public ; c'est une mutation des conceptions.

Cela signifie enfin que les responsables de l'administration doivent de plus en plus devenir des hommes ayant le sens de l'action et du contact avec les usagers, et non pas des gestionnaires de dossiers ou des fabricants de règlements. Cela, c'est une mutation des hommes.

Ma devise, dans ces conditions, doit être : faire plus avec moins.

Derrière le paradoxe apparent, il s'agit pour moi de réduire les coûts et de trouver des moyens complémentaires à l'aide de l'Etat. Cela implique à l'évidence une réorientation profonde.

Il faut remettre les choses à leur vraie place : l'aide de l'Etat à la sienne, l'administration et l'initiative privée à la leur. Il ne faut pas compter exclusivement sur l'aide de l'Etat. L'Etat providence conduit à l'indolence, voire à la paresse. S'en remettre exclusivement à lui conduit inévitablement au malthusianisme.

Il s'agit, somme toute, d'insérer une économie administrative dominée par les interventions directes de l'Etat dans une économie de marché où les initiatives de chacun doivent pouvoir se développer librement.

Pour mesurer l'acuité et l'importance de ce problème, je rappelle seulement qu'une intervention budgétaire de sept milliards de francs détermine actuellement une activité de vingt-cinq milliards de francs.

Grâce à une meilleure utilisation de cette aide et à des mécanismes plus appropriés, cette somme ne pourrait-elle pas être mieux employée et même portée à un niveau supérieur ? Je réponds par l'affirmative, car j'en ai la conviction, et je résumerai ma pensée en disant que mon budget doit être en quelque sorte un détonateur qui, au lieu de faire long feu, déclenche des réactions en chaîne.

Dans ces conditions, ce budget ne doit plus être qu'un des éléments d'une politique plus générale et non pas la clé unique de cette politique, comme cela a été le cas jusqu'à maintenant. A cet égard, je sais gré à MM. les rapporteurs d'avoir étudié cette politique plutôt que de s'être livrés exclusivement à des commentaires critiques sur son insuffisance.

L'entreprise que je dirige est importante, par ses effectifs — plus de 70.000 personnes — et, partant, par son budget de fonctionnement, qui s'élève à près de deux milliards de francs.

Il y a des problèmes de fonctionnement. Bien que dépourvu de moyens financiers suffisants, j'espère en trouver la solution dans une meilleure organisation de l'entreprise elle-même.

Pourquoi ces problèmes ? En premier lieu parce que le champ d'activité de l'entreprise n'a cessé d'augmenter depuis des années alors que, dans le même temps, les effectifs ont diminué.

Les missions de l'équipement se sont amplifiées, les règlements et les interventions de l'Etat dans ce secteur ont proliféré. Les directeurs des services départementaux de l'équipement s'occupent de travaux pour d'autres ministères et gèrent les investissements départementaux, qui se multiplient. Malgré cela, les effectifs de mon ministère stagnent.

Ils ont même diminué, s'agissant de l'ancien ministère des travaux publics, alors que le volume des travaux neufs et de l'entretien a pratiquement doublé depuis 1963. Cela crée par conséquent un problème, comme l'a souligné M. Catalifaud, mais ce n'est pas le seul.

Le ministère de l'équipement et du logement est en effet le résultat, vous le savez, d'une fusion non seulement récente, mais qui a porté sur des départements aux structures diamétralement opposées : très décentralisées pour les travaux publics, centralisées à l'extrême pour la construction. D'où des difficultés considérables pour amalgamer ces deux maisons, mais difficultés qui sont progressivement surmontées.

Il en résulte évidemment — certains d'entre vous me l'ont fait remarquer — que les hommes de ce ministère sont parfois débordés. Leur qualité n'est certes pas en cause — elle est au contraire remarquable — ainsi que leur dévouement, et je tiens à leur en rendre hommage. Mais ces hommes sont actuellement écrasés par un système véritablement impraticable.

C'est donc le système qu'il faut réformer.

Comment obtenir un fonctionnement meilleur ?

Il s'agit d'abord pour moi de remédier à l'inégalité des statuts et des rémunérations. Ces problèmes font actuellement l'objet de négociations avec mon collègue de l'économie et des finances, et j'espère qu'elles permettront d'aboutir à l'harmonisation et à la normalisation de ces statuts et de ces rémunérations.

Sur le plan des effectifs, je n'ai pu obtenir la totalité de ce qui était souhaitable. Cependant je pourrai reclasser 875 emplois dans des catégories supérieures, titulariser 600 auxiliaires, et surtout obtenir 100 emplois nouveaux dans la région parisienne qui, actuellement, souffre d'une sous-administration particulièrement aiguë.

Mais je fonde mon principal espoir sur la transformation des méthodes. Il s'agit de donner au ministère de l'équipement et du logement des structures et des règles de fonctionnement comparables à celles d'une entreprise industrielle moderne.

Cela doit se traduire par une déconcentration qui est en cours ; par une simplification à laquelle je m'attelle ; par les nouvelles méthodes de la R. C. B., dont je vais vous parler, et par une amélioration de la formation.

En ce qui concerne la déconcentration, il s'agit de placer le niveau de responsabilité aussi près que possible de l'administré, là où se situe le problème, en quelque sorte de personnaliser la décision. Ce niveau c'est évidemment le département. La région et Paris doivent dorénavant jouer seulement un rôle d'orientation et de contrôle.

Maia il va de soi que déconcentrer ne suffirait pas si l'on devait se contenter de transposer au département le système actuel qui, comme je l'ai dit, est d'une complexité incroyable. Il faut donc en même temps simplifier, c'est-à-dire supprimer toutes les règles, toutes les procédures inutiles, tout ce qui surcharge l'administration et mécontente l'administré.

Tout cela est en train de se faire. Des réformes très importantes touchant le financement de la construction, les zones d'aménagement concerté, les plans d'urbanisme, les infrastructures, c'est-à-dire essentiellement les routes, sont en cours de mise au point. Tout cela se fera à l'échelon du département ; de nombreuses procédures seront donc supprimées.

Cela me conduit à vous dire un mot — puisque certains crédits sont prévus à cet effet — de ce qu'on appelle la R. C. B., la rationalisation des choix budgétaires. Il s'agit d'une méthode nouvelle qui permet, grâce à l'utilisation poussée de l'ordinateur, d'améliorer la préparation des décisions et le contrôle de leur exécution. Une expérience pilote est tentée à ce sujet au ministère de l'équipement. Elle se traduira, dans les années à venir, par une transformation profonde de la présentation du budget. Celui-ci sera établi alors par objectifs et non plus par secteurs.

Enfin, cette transformation des missions implique la transformation des hommes. C'est pourquoi priorité a été donnée dans mon budget de fonctionnement aux problèmes de formation et de recherche. Qu'il s'agisse de l'école des ponts et chaussées ou l'encadrement a été renforcé, de l'école des T. P. E., de la formation professionnelle ou de la promotion sociale, les crédits sont en augmentation.

Quant à la recherche, deux organismes vont être mis sur pied — l'institut de recherche d'urbanisme et l'institut de recherche des transports — conjointement avec le ministère des transports.

S'appuyant par conséquent sur des méthodes plus sûres, étant mieux formés, les agents de mon administration pourront aborder avec plus d'efficacité leur tâche essentielle d'investisseurs.

Cela m'amène à vous parler de mon budget d'équipement. Ce budget comporte 6.313 millions de francs de crédits de paiement et 7.417 millions d'autorisations de programme, en y incluant les dotations du F. S. I. R. et du F. N. A. F. U. Les crédits de paiement croissent donc de 15 p. 100 sur l'année dernière, mais l'augmentation des autorisations de programme n'est que de 1,2 p. 100. En fait, compte tenu de l'évolution du produit intérieur brut et de celle des prix, l'évolution du budget d'équipement se traduit par une régression en valeur relative.

J'examinerai successivement la construction, la politique foncière et l'urbanisme, les routes, les ports et les voies navigables.

Que constate-t-on aujourd'hui en matière de construction ?

Jamais l'effort de l'Etat n'a été aussi intense. En dix ans, le nombre des H. L. M. est passé de 87.000 à près de 185.000, tandis que l'aide à la personne passait de 1960 à 1968, de 400 millions à 2.200 millions de francs.

Cet effort, on l'a déjà dit, absorbe chez nous une part du revenu national plus importante que partout ailleurs. Et pourtant pratiquement la production stagne depuis trois ans, au point que déjà à la fin du premier semestre de cette année nous étions en retard sur l'année dernière. Cette situation est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, la crise du logement subsiste de façon aiguë dans certaines villes tandis que pour certaines catégories de locataires la saturation commence à se manifester, même dans le secteur social.

Comment expliquer ce paradoxe ? Essentiellement de deux façon.

Première explication : un « dérapage » vers le haut du secteur aidé qui, au lieu de satisfaire les besoins des Français les plus modestes, s'adresse de plus en plus aux classes moyennes, voire aisées, ainsi que le soulignait M. de Préaumont dans son rapport.

Cela a deux conséquences : d'une part, une proportion croissante des Français se trouve exclue du système. Il est difficile de l'apprécier exactement faute de moyens de sondage et d'information suffisants, et je suis bien d'accord avec M. Royer pour penser que ce sont précisément ceux qui ont le plus besoin de logements et auxquels ce système est normalement destiné qui s'en trouvent exclus. D'autre part, et c'est là une conséquence très importante sur le plan économique, cela rend impossible le développement d'un secteur non aidé sur lequel avait misé le V<sup>e</sup> Plan pour assurer la satisfaction de nos besoins.

Voilà l'explication du malthusianisme que nous constatons dans ce domaine.

La deuxième explication, c'est que le coût du logement, en France, est trop élevé à quelque niveau que ce soit. Je vise en disant cela, non seulement le coût de la construction, mais aussi celui du terrain, des équipements et de tous les frais annexes, financiers, administratifs, juridiques... et autres qui qui pèsent anormalement sur les coûts. Je vise aussi les charges très lourdes — et non compensées par l'allocation-logement — qui s'ajoutent aux loyers dans le secteur H. L. M.

La solution qui vient naturellement à l'esprit consiste à augmenter l'aide de l'Etat; mais ce serait là une solution de facilité, qui ne résoudrait pas durablement le problème. Ce dernier, en effet, ne sera pas résolu aussi longtemps que le système lui-même n'aura pas été réorienté. Mes prédécesseurs l'avaient parfaitement compris — notamment M. Ortoli — et il me faut poursuivre avec énergie dans la voie ainsi tracée par eux.

A cette fin, il importe de redonner à l'aide de l'Etat sa valeur sociale, de réduire les coûts en agissant sur tous leurs éléments constitutifs — c'est-à-dire d'agir sur les causes et non pas sur les effets — et enfin de restaurer les conditions d'une économie de marché fondée sur l'initiative et la concurrence.

C'est dans cette perspective générale, et compte tenu des mesures déjà prises au début de l'année par mon prédécesseur, qu'il convient d'apprécier les infléchissements qui apparaissent dans le budget de 1969 et qui vont, je le crois, dans le sens souhaité par MM. les rapporteurs.

J'envisage d'abord le développement d'un secteur social très aidé dont l'accès sera réservé aux plus modestes grâce à la diminution des plafonds de ressources: 25.000 P. L. R. au lieu de 11.500. Ces logements auront des loyers de 20 à 25 p. 100 inférieurs à ceux des H. L. M. ordinaires. On ne peut faire plus en 1969, faute de terrains et de projets, on fera mieux en 1970, je l'espère. J'espère en outre pouvoir répondre au désir de M. Royer de créer, à l'image de ce qu'il a fait dans sa propre ville, un type de logements plus modestes et adaptés aux besoins des plus humbles.

Je compte, d'autre part, porter à 35.000 au lieu de 30.000 le nombre des H. L. M. en accession à la propriété grâce aux prêts familiaux majorés de 40 p. 100 en province et de 75 p. 100 à Paris, avec surtout l'amélioration du financement que je veux réaliser prochainement dans ce secteur.

Je dois ajouter que le régime du prêt spécial du Crédit foncier qui comporte le même nombre de logements financés que l'an dernier se rapprochera progressivement de celui des « H. L. M. accession ». Cette assimilation permettra sans doute de mettre en vigueur le système de « guichet ouvert », fort bien analysé par M. Richard dans son rapport. Ainsi pourra s'établir entre maîtres d'ouvrages une concurrence dont j'attends des effets salutaires sur le développement de ce secteur et sur l'évolution de ses prix.

Parallèlement à ce secteur très social, je compte maintenir un secteur que j'appellerai intermédiaire ou modérément aidé, axé essentiellement sur la prime sans prêt.

Le V<sup>e</sup> Plan avait prévu la disparition progressive de la prime sans prêt. J'ai obtenu qu'elle soit maintenue au même niveau que l'année dernière et j'espère pouvoir la développer à l'avenir, en la transformant en un système très simple de bonifications d'intérêts, ne serait-ce que parce que c'est dans ce domaine qu'il existe le plus de demandes en instance.

Je compte sur l'évolution ainsi amorcée — à la fois développement de l'H. L. M. accession et maintien de la prime — pour favoriser l'essor de la maison individuelle dont maintes enquêtes révèlent qu'elle correspond au désir d'un grand nombre de Français.

Mais pour donner sa pleine signification à cet effort de reclassement des aides de l'Etat, il convient de l'insérer dans l'action plus vaste que je mène dans le domaine des prix.

C'est là, sans doute, l'aspect à la fois le plus important et le plus difficile de ma politique. Puisque cette question a été évoquée largement par MM. les rapporteurs, permettez-moi d'insister plus particulièrement sur le coût de la construction.

J'ai décidé, on le sait, le maintien des prix-plafonds pour toutes les constructions aidées par l'Etat, en refusant d'admettre l'incidence des hausses de salaires intervenues depuis le printemps.

Je dois rappeler qu'une baisse de 5 p. 100, décidée par mon prédécesseur sur les H. L. M. locatives, appliquée dès cette année pour les programmes triennaux, s'étendra au 1<sup>er</sup> janvier prochain aux programmes diffus. C'est là de ma part — je le reconnais — une position stricte. Le maintien des prix-plafonds — qui sera, dans certains cas, un abaissement — ne va-t-il pas entraîner une diminution des surfaces ou de la qualité de la construction? C'est une question qui m'est souvent posée — elle l'a encore été aujourd'hui. Est-ce que l'on ne court pas le risque de constater, comme on dit, un « déshabillage » des programmes?

Je répons catégoriquement non, et je justifie ma position en mettant en place des mécanismes qui vont démontrer la possibilité de construire à des prix inférieurs sans remettre en aucune façon en cause ni la qualité ni les surfaces.

Ce sera le cas du marché témoin expérimental de 15.000 logements réparti sur trois ans, ouvert, contrairement à ce qu'on a pu dire, à toutes les entreprises — elles sont nombreuses à vouloir y concourir — et je ferai en sorte que les entreprises régionales puissent y participer d'une façon ou d'une autre.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. le ministre de l'équipement et du logement. J'ai de sérieuses raisons de penser que ce marché témoin expérimental sera traité à 15 p. 100 en dessous des prix-plafonds.

Dans ces conditions, peut-on me reprocher de vouloir maintenir ces prix-plafonds à leur niveau actuel? Comment des baisses de prix aussi importantes peuvent-elles s'expliquer?

On est en droit de se le demander. Elles s'expliquent simplement par le fait qu'il est encore possible dans ce secteur, comme d'ailleurs dans bien d'autres, de réaliser des gains de productivité considérables.

Gains de productivité au niveau des entreprises d'abord: ces gains ont été importants dans le passé. Depuis dix ans, ils n'ont pratiquement servi qu'à améliorer la qualité de la construction, c'est très bien; mais il faut savoir faire une pause et ils doivent dorénavant se traduire essentiellement par une baisse des prix.

Gains de productivité, ensuite, au niveau des maîtres d'ouvrage. La gestion d'organismes H. L. M. — il faut le reconnaître — est dans bien des cas largement perfectible. En créant en leur faveur une sorte d'autofinancement qui leur permette de réemployer en nouveaux logements les économies qu'ils feront dans leurs investissements, en leur donnant des avantages chaque fois qu'ils se regrouperont dans des centrales de marché, je les incite aux efforts nécessaires de gestion et de restructuration. Je ne doute pas qu'ils les accomplissent.

Gains de productivité, enfin, au niveau de l'administration elle-même. Il faut simplifier les règles administratives. Je pense principalement aux normes techniques qui contribuent bien souvent à rendre la construction plus chère en France que dans les autres pays. Cela est particulièrement vrai — vous le savez — pour les maisons individuelles.

On m'a parlé aujourd'hui, à plusieurs reprises, du C. S. T. B., l'organisme technique chargé de définir ces normes. Je répondrai simplement aux rapporteurs que l'action du C. S. T. B., depuis des années, a contribué à renchérir les coûts. Il importe que, désormais, il mette toute sa compétence au service d'une baisse des prix et c'est ce que j'attends de lui, il le sait.

Le dernier volet de ma politique — et il est parfaitement complémentaire des autres — c'est la reconstitution d'un secteur non aidé dynamique. C'était, je le rappelle encore, l'un des objectifs essentiels du V<sup>e</sup> Plan. Il n'a pas été atteint et, pourtant, c'est la seule façon d'assurer un développement de la construction dans notre pays.

Mais, évidemment, dans un tel domaine, qui veut la fin veut les moyens. Je ne pourrai provoquer cet essor que si je réussis à améliorer les conditions de financement et, en même temps, à supprimer une procédure administrative qui pratiquement, aujourd'hui, décourage les initiatives.

Sur le plan du financement, des mesures sont à l'étude pour améliorer l'épargne-logement dans le sens souhaité par certains rapporteurs, pour élargir le marché hypothécaire et moderniser le système bancaire. L'objectif est d'abord d'augmenter le volume des ressources qui viennent participer au financement de la construction et surtout d'obtenir une baisse des taux d'intérêt.

Dans ce secteur, la complexité des circuits de financement entraîne en France des taux excessifs par rapport à ceux des autres pays. Pour mesurer l'enjeu d'une opération de ce genre, il faut simplement savoir qu'une baisse de 2 p. 100 sur les taux d'intérêt pour les crédits acquéreurs permettrait vraisemblablement de construire de quarante mille à cinquante mille logements de plus par an.

Une telle réforme ne se fera pas en un jour, mais il faudra bien y parvenir.

Je sais bien que la conjoncture actuelle nous est contraire. L'argent est cher, il risque de le devenir davantage pour d'autres raisons, mais il ne faut pas se décourager pour autant, car on ne doit pas confondre conjoncture et structures. La conjoncture est difficile; ce n'est pas une raison pour ne pas faire disparaître des structures déficientes.

Enfin, il faut éliminer de façon décisive le risque administratif. J'entends par là l'impossibilité, pour le propriétaire d'un sol, de savoir à l'avance s'il pourra ou non construire sur son terrain et, dans l'affirmative, ce qu'il pourra y construire et quand il pourra le faire.

En se cumulant de la sorte, le coût de l'incertitude, le coût du temps et le coût de la tutelle administrative empêchent tout calcul économique, donc tout essor de la construction privée. Cela, il faut le savoir.

Le problème du permis de construire se trouve ainsi posé. Mes prédécesseurs, et particulièrement M. Nungesser, lui ont apporté toutes les simplifications et toutes les améliorations possibles. Pour ma part, je suis arrivé à la conclusion qu'il n'existe pas d'autre remède que de le supprimer.

Cette suppression s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement normal de la loi d'orientation foncière que vous avez votée.

Il ne s'agit évidemment pas de s'engager dans une voie qui laisserait n'importe qui faire n'importe quoi et n'importe où, comme semblent le redouter certains. Il s'agit au contraire de substituer au système subjectif, donc arbitraire, un système objectif dans lequel l'administration édictera des règlements aussi simples et aussi clairs que possible et bornera son intervention à quelques points bien limités.

Cette réforme ne mettra nullement en cause, contrairement à ce qu'on croit parfois, les exigences essentielles en matière d'architecture, d'urbanisme et de sites. Elle ne devra en aucune façon rendre plus facile ou plus probable l'infraction. Un projet de loi sera déposé à cet effet. Nous aurons donc l'occasion d'en reparler plus longuement.

Un effort aussi exhaustif et obstiné — car il doit l'être — sur la construction serait à l'évidence vain si le prix du sol continuait à monter comme il l'a fait pendant des années, et il y a peu encore. Il faut donc, parallèlement à une politique de la construction, une politique foncière qui rende abondant le sol constructible, car c'est la seule méthode dans un système de propriété privée et, par conséquent, de marché, pour stabiliser les prix. Il faut une offre abondante de terrains.

Et c'est au fond le problème de l'urbanisme qui se pose alors, c'est-à-dire de concilier l'exigence d'une abondance de sol constructible avec une organisation satisfaisante du développement urbain. Cette conciliation, j'espère pouvoir la trouver en adoptant quelques principes très simples et aussi réalistes que possible.

Je ne ferai qu'énumérer les principes de mon action.

En premier lieu, on ne peut pas se passer d'un urbanisme réglementaire pour fixer les droits et les obligations attachés à chaque parcelle de terrain. En revanche, cet urbanisme réglementaire doit être de conception simple et d'application rapide.

Tant qu'il n'y aura pas de documents d'urbanisme dans chaque agglomération, on ne pourra pas sortir de l'arbitraire actuel. On ne pourra faire vite qu'en renonçant au perfectionnisme. Des directives très strictes ont été données dans ce sens à mon administration.

Enfin, cet urbanisme doit être réaliste. Il ne s'agit pas de se référer à des schémas théoriques, mais de permettre l'utilisation optimale des sols en fonction des équipements existants ou programmés et non pas en fonction de ce que l'on souhaite voir se réaliser dans cinquante ans.

**M. Jacques Richard, rapporteur spécial.** Très bien !

**M. le ministre de l'équipement et du logement.** D'ailleurs, vous avez jeté les jalons de cette politique en votant la loi d'orientation foncière.

Pour accélérer l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols les crédits d'étude ont été fortement augmentés dans le cadre de ce budget, comme l'ont remarqué MM. les rapporteurs. De vingt millions de francs en 1966, ils passeront à près de cinquante millions l'an prochain.

Grâce à ces crédits, en étroite collaboration avec les communes, une « règle du jeu » claire, précise, concise sera bientôt définie, je l'espère.

Mais l'urbanisme ne saurait se limiter à une réglementation, si claire et si simple soit-elle ; il se doit aussi d'être moteur. Comme l'a souligné, en effet, M. Caldaguès dans son rapport, « l'accélération du phénomène d'urbanisation n'est plus compatible avec un ordre strictement négatif ».

Les zones d'aménagement concerté, malgré leurs difficultés récentes, doivent demeurer un élément clé de cet urbanisme moteur. Des mesures ont été prises pour le rétablissement de la situation dans ce secteur. En effet, certaines zones sont en difficulté, qu'il s'agisse des Z. U. P., de zones de rénovation urbaine — coûteuses, mais nécessaires, je le concède à M. Royer — ou de zones d'habitation.

Dans le même temps, les procédures vont être transformées pour permettre à l'avenir une gestion industrielle véritable,

qui assure l'équilibre financier et facilite la commercialisation des sols, ce qui, aujourd'hui, n'est pas le cas, hélas ! pour un grand nombre de Z. U. P. Il faudra bien un jour ou l'autre apurer le passé.

Ces considérations s'appliquent à la création des villes nouvelles. Je reconnais volontiers avec M. Royer qu'il ne s'agit pas là d'une solution universelle. Mais il faut admettre que, dans les très grandes agglomérations, elles peuvent constituer la forme de développement à la fois la plus satisfaisante pour les besoins et la plus économique. Il ne faut pas trop en faire, mais il faut savoir en faire tout de même, monsieur Royer.

C'est la raison pour laquelle les crédits d'acquisitions foncières inscrits au budget et au F. N. A. F. U. ont augmenté, passant de 174 millions à 185 millions de francs, et les moyens consacrés par la caisse des dépôts à tout ce secteur restent d'un niveau élevé.

Cependant, l'équipement des sols demeure, et demeurera, le principal goulet d'étranglement. J'estime donc indispensable de faire appel, en même temps qu'aux zones de caractère public, à l'initiative privée. Cela permettra de créer l'émulation, d'inciter à une meilleure gestion, mais aussi et surtout de compléter l'effort public qui est, et qui sera encore à l'avenir, nécessairement limité par les contraintes financières des collectivités publiques.

Dans cet esprit, je veux compléter la procédure d'aménagement concerté, public ou privé, par la mise en place de « contrats de programme » permettant d'anticiper sur les plans d'urbanisme, à condition que soient réalisés par le constructeur ou l'aménageur, tous les équipements nécessaires, et respectées les orientations des schémas directeurs.

Ces contrats de programme me permettront d'abord d'équilibrer le marché financier, de faire l'appoint lorsqu'il y aura menace de déséquilibre entre l'offre et la demande, ensuite, de financer les équipements collectifs lorsque les finances publiques ne peuvent pas le faire, enfin d'orienter la construction dans le sens souhaité par les pouvoirs publics, en matière de prix et de type de construction. Je pense qu'ils constitueront mon arme principale pour favoriser le développement de la maison individuelle.

J'en arrive aux problèmes que posent les infrastructures et, en premier lieu, les routes.

Il faut savoir d'abord qu'il n'a pas été possible d'inscrire, dans le V<sup>e</sup> Plan, tous les crédits nécessaires pour assurer un écoulement satisfaisant du trafic.

Il faut savoir ensuite que le V<sup>e</sup> Plan risque de repousser certaines de ces échéances : on s'expose à un retard de l'ordre de 10 p. 100 pour les engagements prévus, tandis que les réalisations accuseraient un déficit d'environ 30 p. 100.

Il faut savoir enfin — et ce point a été signalé par les rapporteurs, qu'il s'agisse de M. Catalifaud ou de M. Ruais — que la reconduction pure et simple des dotations consacrées à l'entretien pose de graves problèmes : différer exagérément cet entretien risque d'entraîner, demain ou après-demain, suivant la chance ou la malchance, des difficultés graves, des réparations ruineuses en cas d'hiver rigoureux.

Dans le même temps, le trafic routier se développe à un rythme accéléré. Il a doublé entre 1960 et 1968. Il triplera, pense-t-on, entre 1960 et 1975. C'est dire que le ministre de l'équipement ressent l'austérité de son budget avec une particulière acuité dans le domaine des routes.

A cet égard, un de vos collègues du Sénat me disait récemment :

« Vous agissez en fonction de plans qui ne se réalisent pas. Est-ce là la meilleure façon de faire ? Pourquoi dire à quelqu'un qui vient se plaindre d'une mauvaise route nationale dans son département : il y aura bientôt l'autoroute, puisqu'on ne peut pas garantir quand on la fera ? »

Cette remarque m'a amené à réfléchir. Le bons sens qui l'inspire doit nous pousser à sortir des chimères de la pure technique pour entrer dans la voie étroite des arbitrages douloureux et, éventuellement, des remises en cause, qui peuvent être déçirantes pour certains.

J'en viens donc aux arbitrages.

L'arbitrage entre le milieu urbain et la rase campagne, qui a déjà été évoqué, doit être apprécié globalement et non pas uniquement en fonction d'une comparaison entre la grande voirie urbaine et les autoroutes de liaison.

A un fort développement des autoroutes de liaison, j'ai préféré un effort accru en faveur du réseau national, car j'ai pensé que c'était la meilleure façon de bien répartir les effets de

mon budget sur l'ensemble du territoire et de soutenir l'action que le Gouvernement a engagée dans les zones de rénovation rurale.

En fait, les choix qui ont été réalisés dans ce budget de 1969 cherchent à ramener les réalisations le plus près possible des prévisions et des équilibres établis quant aux routes par le V<sup>e</sup> Plan. Les autoroutes de liaison avaient pris une grande avance. En revanche, le réseau national avait pris un grand retard. Je m'efforcerai de procéder, ici, à un rééquilibrage.

Je ne citerai que deux ou trois chiffres.

La progression des dotations affectées à la voirie urbaine, qui passent de 984 millions de francs à 1.120 millions, est de 14 p. 100. Elle permettra de porter à 68 p. 100 le pourcentage de réalisation du Plan en 1969.

La répartition des crédits se fera pratiquement par moitié entre la région parisienne et la province.

Les dotations affectées au réseau général — 590 millions de francs — sont en augmentation de 23 p. 100 et permettront de réaliser une série d'opérations dont le montant individuel est, certes, relativement faible mais qui ont pourtant des effets importants sur l'activité économique régionale ou locale et qui sont répartis également sur l'ensemble du territoire ; je m'y suis appliqué.

Voilà pour les arbitrages. J'évoquerai d'autre part les remises en cause, à travers la recherche des solutions les plus économiques.

L'austérité, c'est un fait, incite à la rigueur de la pensée et de l'action et il convient, dans les conditions actuelles, d'examiner avec soin si nos conceptions techniques et économiques nous permettent de tirer le meilleur profit des moyens qui sont mis à notre disposition. J'ai entrepris à ce sujet une étude à laquelle j'attache la plus grande importance et je me contenterai d'évoquer, sans conclure sur ce point, les principaux problèmes qu'elle doit soulever.

D'abord celui des autoroutes et des routes à quatre voies. Trois chiffres : sur l'autoroute du Nord, le trafic moyen journalier est, à la sortie de Paris, de 80.000 véhicules ; à la sortie de Lille, de 25.000 véhicules ; en rase campagne, c'est-à-dire un peu au Sud d'Arras, de 4.000 à 5.000 véhicules.

Ce n'est pas un exemple isolé et il faut bien constater que sur nombre de grands itinéraires il y a d'importantes variations de trafic suivant les sections. Par conséquent, on doit se poser la question suivante : ne faut-il pas, dans certains cas, préférer une voie rapide d'une longueur appréciable à des tronçons limités d'autoroutes, surtout si la voie rapide peut être ultérieurement transformée en autoroute dans des conditions économiques acceptables ?

Il y a donc une recherche à faire de façon aussi scientifique que possible. En ce domaine, elle est d'ores et déjà entamée.

Le deuxième problème est celui des techniques.

Nous avons l'habitude de pratiquer certaines techniques à l'exclusion des autres. Là aussi, il faut savoir réexaminer et ne pas craindre de renverser les tabous. Je citerai deux exemples : d'abord l'arbitrage aérien-souterrain. En France, on tranche systématiquement en faveur du souterrain dans les milieux urbains, et pourtant c'est une technique ruineuse.

D'autre part, nos ingénieurs qui ont le goût du bel ouvrage, de la perfection, n'aiment pas le provisoire et préfèrent des réalisations définitives. Eh bien ! il faudra peut-être nous contenter, dans un certain nombre de cas, de recourir à des ouvrages provisoires, ou à la réalisation d'aménagements progressifs.

Voici un exemple : pour doubler, actuellement, la partie terminale de l'autoroute de l'Ouest, la construction d'une tranchée couverte dans le parc de Saint-Cloud, que je viens de faire étudier depuis que je suis à la tête du ministère, coûtera — car cela se fera — seulement un tiers du tunnel qui avait été initialement prévu et, de plus, permettra d'avancer la mise en service de 1975-1978 à 1972-1973.

Voilà le type d'une révision technique déchirante mais qui mérite d'être faite.

**M. Michel Cointat.** Très bien !

**M. le ministre de l'équipement et du logement.** Le troisième problème est celui de l'exploitation de la route.

Nos techniciens sont indiscutablement à la tête du progrès en ce qui concerne la construction des routes et autoroutes, mais cela les a distraits des efforts nécessaires en matière d'exploitation de ce qui existe.

Or notre réseau, nous le savons, a une très grande densité et nous n'en profitons pas. Ce qu'il faut, c'est essayer de

« mobiliser » par tous les moyens un maillage aussi étroit et, notamment, organiser des itinéraires de dégagement. Dans bien des cas, ces derniers nous permettraient de résoudre des problèmes qui, actuellement, ne le sont pas.

Plusieurs expériences de ce type seront tentées en 1969.

Enfin, j'évoquerai le problème du financement.

Il est de tradition, en France, de faire financer les routes davantage par le contribuable que par l'usager. Il est de tradition également de considérer la construction des routes comme un monopole des collectivités publiques. Pourquoi ne pas remettre en cause l'une et l'autre de ces traditions, si c'est le moyen de construire plus vite et davantage d'autoroutes ? Il est enfin de tradition de considérer l'épargne comme une masse rigide, quel que soit son emploi — là je sors un peu de mon domaine — mais la régionalisation de certains emprunts pour l'équipement des collectivités locales a bien démontré le contraire. L'extension de cette régionalisation à la route permettrait, j'en suis certain, de confirmer cette démonstration ! Je ne me fais pas d'illusion : ce n'est pas pour demain mais il faudra bien y venir un jour.

Quant à nos ports, ils souffrent d'un handicap essentiellement hérité du passé.

Ils ne jouent pas réellement un rôle international et j'indiquerai à cet égard que le trafic français transitant à l'étranger, portait en 1967 sur 7 millions de tonnes de marchandises diverses, tandis que — si l'on défalque les 19 millions de tonnes d'hydrocarbure empruntant les oléoducs — le trafic étranger en France n'atteignait pas 1 million de tonnes.

Il faut reconnaître que leur position géographique ne leur donne pas une bonne ouverture sur l'étranger et ne les dote pas d'un hinterland suffisant par rapport à leurs grands rivaux européens, Anvers et Rotterdam notamment.

Et puis aussi nos ports — il faut le reconnaître — manquent de compétitivité.

Mais il se produit actuellement une mutation des données techniques et économiques dans le commerce et dans la production internationale qui doit ouvrir à nos ports des perspectives tout à fait différentes de celles du passé. Pour cela, il importe qu'ils acceptent de jouer résolument la carte de l'avenir et de s'adapter à la technique, non pas d'aujourd'hui, mais de demain.

Le fait générateur est qu'aujourd'hui le coût du transport joue un rôle déterminant dans la concurrence entre producteurs internationaux. D'où la course au gigantisme en matière de navires et la spécialisation des bateaux. D'où, aussi, l'implantation de nouvelles usines en nombre croissant autour des ports.

Or, dans le cadre de cette évolution, la France est bien placée, puisque ses ports sont plus aisément accessibles aux « mam-mouths » de demain que leurs rivaux européens. Je rappelle qu'Anvers sera toujours limité aux bateaux de 70.000 tonnes et que Rotterdam sera dans l'obligation de creuser et d'entretenir à grands frais son chenal.

Par ailleurs, ces ports français — à la différence de ceux que je viens d'indiquer, et c'est vrai par comparaison avec d'autres ports européens encre — offrent de vastes espaces pour les implantations industrielles de l'avenir.

Dans cette optique, le budget que je vous présente, messieurs, qui s'élèvera à 289 millions de francs, en progression de 9 p. 100 par rapport à celui de l'an dernier, traduira un double souci : continuer la modernisation entreprise plus particulièrement sur les six grands ports nationaux, et concentrer les investissements lourds sur trois points forts, Marseille-Fos, Le Havre et Dunkerque.

Je n'insisterai pas, puisque les chiffres ont été donnés tout à l'heure. Fin 1968, Marseille-Fos sera le premier port continental en Europe, capable de recevoir des pétroliers de 200.000 tonnes. En 1970, ses caractéristiques passeront à 250.000 tonnes.

D'autre part, la construction des darses de Fos permettra de desservir une immense zone industrielle.

Au Havre, on vise à accueillir en 1970 les tankers de 250.000 tonnes. En outre, une écluse y sera aménagée pour donner accès aux bassins maritimes qui seront les véritables poumons de la future zone industrielle.

Enfin le creusement des chenaux de Rouen, de Nantes, de Bordeaux se poursuivra tandis que les autres ports bénéficieront de différentes modernisations au profit des économies locales ou régionales.

Au titre des voies navigables, ma politique poursuit trois objectifs essentiels :

En premier lieu, donner la priorité aux investissements dont la rentabilité est à la fois élevée et immédiate, par exemple la

mise au grand gabarit des canaux du Nord et de la Seine. Ces opérations de mise au grand gabarit pour l'ensemble du réseau représentent près des deux tiers des 266 millions qui sont inscrits au budget de 1969.

En second lieu, préparer l'aménagement des grands axes qui vont s'ouvrir dans une perspective européenne — je pense à la fois à l'axe Mer du Nord—Méditerranée et à l'axe Est—Ouest. Une discussion peut s'ouvrir sur la priorité à donner respectivement à la réalisation des divers tronçons de ces liaisons. Mais nous commencerons par équiper les vallées — c'est logique — et ce n'est qu'ensuite que nous aborderons le franchissement des seuils. Ce sera sans doute l'œuvre du VI<sup>e</sup> Plan.

Dès 1969, la Moselle va être équipée en amont de Metz, l'aménagement du Rhône se poursuivra conformément aux prévisions, celui de la Saône aussi, avec un léger retard. Un effort est aussi accompli à l'Est, puisque les études et des acquisitions foncières se feront dès 1969 en ce qui concerne la section du canal comprise entre Mulhouse et Altkirch.

Dernier point de ces options en matière de voies navigables, dans le cadre de la politique de développement régional et local, mon budget intervient dans le Sud-Ouest en modernisant les canaux du Midi pour lesquels seront dépensés plus de dix millions de francs.

Enfin la navigation de plaisance justifie sans aucun doute que l'on poursuive l'entretien des canaux du réseau secondaire, si, comme j'en suis convaincu, cette navigation peut connaître, au titre du tourisme, l'essor qu'elle connaît, par exemple, en Grande-Bretagne.

Je rappelle un chiffre que j'ai déjà cité à cette tribune : contre 10 bateaux en location en France destinés à ce genre de navigation sur nos canaux, on en compte 30.000 en Angleterre.

Mesdames, messieurs, j'ai une conception économique et non pas administrative de la vocation du ministère de l'équipement et du logement. (*Très bien, très bien ! sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Mais je voudrais terminer en soulignant que cette conception économique est en même temps la plus sociale.

Jadis, le progrès social était sans aucun lien avec les collectives et il était, par conséquent, sans incidence sur elles. Lorsque Henri IV souhaitait à ses sujets « la poule au pot le dimanche », les paroisses, les provinces, le royaume n'avaient à en tirer aucune conséquence pour eux-mêmes.

Mais aujourd'hui, si le progrès social continue à se mesurer uniquement en biens de consommation — et c'est le cas — la possession de ces biens de consommation deviendrait de plus en plus illusoire s'ils ne s'accompagnaient pas d'une croissance parallèle des équipements publics.

Chaque maison, chaque machine à laver, chaque voiture exige pour fonctionner de nouveaux engagements de la collectivité. Il ne faut pas l'oublier.

Aussi, avec la croissance rapide du niveau de vie, faut-il prévoir, pour les années à venir, un énorme développement des besoins d'investissements collectifs et, pour y faire face — il faut avoir le courage de le dire — l'Etat devra s'alléger des fardeaux accablants ou des fausses vocations qui le détournent de ses vraies missions, parmi lesquelles l'équipement du pays, qui est l'une des conditions de l'expansion.

Mesdames, messieurs, vous ayant ainsi présenté ma politique au travers de mon budget, il ne me reste plus qu'à vous demander de bien vouloir approuver ce budget au travers de cette politique. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

— 3 —

### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1969 (n° 341). (Rapport n° 359 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Equipement et logement (suite) et articles 51, 52, 53, 66 et 67.

Equipement :

(Annexe n° 15. — M. Ruais, rapporteur spécial ; avis n° 360, tome VIII, de M. Catalifaud, au nom de la commission de la production et des échanges.)

Logement :

(Annexe n° 16. — M. Jacques Richard, rapporteur spécial ; avis n° 360, tome IX, de M. Royer, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 364, tome X [logement social], de M. de Préaumont, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Urbanisme :

(Annexe n° 17. — M. Caldaguès, rapporteur spécial.)

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq minutes.*)

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

VINCENT DELBECCHI.