

N° 25

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1963.

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi de finances pour 1964, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

---

TOME III

**CONSTRUCTION - URBANISME - EXPANSION REGIONALE**

Par M. Charles SURAN,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 549 et annexes, 568 (tomes I à III et annexe 7), 586 (tomes I et II, annexe IV) et in-8° 101.

Sénat : 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 7) (1963-1964).

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	4
<b>PREMIÈRE PARTIE. — La politique d'aide financière de l'Etat à la construction.</b>	5
§ 1 <sup>er</sup> . — Le financement des constructions H. L. M. pour 1964.....	7
A. — Les données réglementaires.....	7
I. — Conditions d'attributions des logements.....	7
II. — Caractéristiques et financement des constructions H. L. M.....	8
III. — Prix des loyers H. L. M.....	11
B. — Les données financières des constructions H. L. M.....	12
I. — La réévaluation des crédits pour 1964.....	12
II. — L'affectation des crédits H. L. M.....	12
§ 2. — Le financement de la construction par le système des primes... ..	14
A. — Les conditions d'attribution des primes.....	14
B. — Les données budgétaires.....	15
I. — Diminution des crédits de primes.....	15
II. — Les programmes triennaux de construction de loge- ments primés.....	16
§ 3. — Le financement par le système des prêts à la construction.....	17
§ 4. — Observations de la Commission sur le développement de la construction .....	19
I. — Les aspects financiers de notre politique de construction .....	19
II. — Les aspects techniques de la politique de construc- tion .....	22

	Pages.
<b>DEUXIÈME PARTIE. — La politique d'urbanisme.....</b>	<b>24</b>
§ 1 <sup>er</sup> . — Le financement des études d'urbanisme.....	24
A. — Subventions allouées par l'Etat à certains organismes....	24
B. — Les études préalables aux opérations d'urbanisme.....	25
§ 2. — Les opérations d'urbanisme pour 1964.....	27
A. — L'aménagement des lotissements défectueux.....	27
B. — Subventions aux îlots d'habitation.....	30
C. — Subventions pour la création d'espaces verts.....	32
§ 3. — Les institutions financières.....	33
A. — Le Fonds national d'aménagement foncier d'urbanisme..	33
B. — L'Agence foncière et technique de la Région parisienne..	36
<b>TROISIÈME PARTIE. — L'expansion régionale.....</b>	<b>39</b>
§ 1 <sup>er</sup> . — La politique d'expansion régionale dans le cadre de la loi de finances .....	40
A. — Résultat de la politique d'expansion régionale pour 1963.	40
I. — La décentralisation industrielle.....	41
II. — La limitation des installations industrielles et des installations de bureau.....	42
B. — La régionalisation de la loi de finances pour 1964.....	46
§ 2. — La régionalisation du IV <sup>e</sup> Plan et les tranches opératoires.....	52
A. — La tranche opératoire, instrument de coordination entre la planification nationale et la programmation régionale..	53
B. — La tranche opératoire, programme des investissements et instrument du développement économique régional.....	55
§ 3. — La politique d'action régionale dans la planification à long terme.	58

Mesdames, Messieurs,

Dans l'examen des crédits budgétaires affectés au Ministère de la Construction pour 1964, votre Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan est resté fidèle à l'esprit dans lequel il a travaillé lors de l'étude des précédents budgets : à travers les chiffres dispersés dans le projet de loi de finances, dans le fascicule budgétaire consacré au Ministère de la Construction, dans celui des Comptes spéciaux du Trésor, etc., il s'est efforcé de dessiner les grandes lignes de la politique de construction pour 1964.

Nous serons amenés ainsi à examiner successivement — et en fonction notamment des récentes décisions gouvernementales — les caractères généraux du financement de la construction pour 1964 ainsi que les traits essentiels de la politique d'urbanisme pour la même période.

Enfin, et parce que le Ministère de la Construction reste l'une des chevilles ouvrières de l'aménagement du territoire, la troisième partie de notre rapport sera consacrée à la politique d'expansion régionale.

## PREMIERE PARTIE

### LA POLITIQUE D'AIDE FINANCIERE DE L'ETAT

#### A LA CONSTRUCTION

Avant d'aborder l'étude des principales sources du financement des constructions de logements pour 1963, il nous a paru intéressant de reprendre les données fournies par le Conseil national du crédit dans son rapport annuel et de comparer le montant des crédits à court, moyen et long terme affectés à la construction, au volume total des crédits en cours au 31 décembre 1962.

	(En millions de francs.)
I. — Court terme :	
Total des crédits.....	66.130
Dont crédits à la construction.....	710
Pourcentage .....	1,07 %
II. — Moyen terme mobilisables (1) :	
Total des crédits.....	24.890
Dont crédits à la construction.....	12.310
— prêts spéciaux .....	(9.750)
— autres crédits .....	(2.560)
Pourcentage des crédits à la construction..	49,45 %
Pourcentage des prêts spéciaux.....	39,17 %
III. — Moyen et long terme non mobilisables :	
Total des crédits.....	67.900
Dont crédits à la construction.....	29.740
Pourcentage .....	43,79 %
IV. — Ensemble des crédits :	
Total .....	158.920
Dont crédits à la construction.....	42.760
Pourcentage .....	26,90 %

(1) Faute de données permettant une ventilation précise, ce chiffre comprend des éléments non mobilisables, inclus dans les déclarations du service central des risques, avec les crédits à moyen terme mobilisables.

Il est intéressant également de confronter (cf. tableau ci-après) l'évolution des principales sources de financement de la politique de construction.

	1962	1963 (3)
Reconstruction .....	681	375
H. L. M. :		
Prêts à taux réduit réalisés.....	2.249	} 2.650
Dont location .....	1.868	
accession .....	381	
Prêts bonifiés réalisés.....	491	320
Prêts spéciaux à la construction :		
Versements aux emprunteurs.....	2.476	} 2.850
Dont Logécos .....	2.081	
autres logements .....	395	
Prêts complémentaires aux fonctionnaires (réalisations) .....	58	50
Caisses d'allocations familiales.....	110 (1)	120
Contribution du 1 % sur les salaires (2).....	800 (1)	850
Prêts d'épargne-crédit .....	11	16

\*  
\* \*

La détermination du volume des crédits budgétaires affectés à la construction de logements pour 1964 repose sur deux principes essentiels :

— renforcer l'aide financière de la puissance publique au profit de ceux dont les ressources personnelles sont insuffisantes pour financer la construction d'un logement ;

— développer un système de financement privé au profit de ceux qui ne pourront plus avoir droit, en raison de leur situation, à l'attribution des primes et des prêts du Crédit foncier.

En fonction de ces deux idées et dans le cadre de l'examen des crédits affectés à la construction de logements pour 1964 nous envisagerons successivement :

- le financement des constructions H. L. M. ;
- le financement de la construction par le système des primes ;
- le financement de la construction par le système des prêts ;

(1) Estimation.

(2) Investissements directs des entreprises et sommes utilisées par les organismes collecteurs.

(3) Prévisions.

## § 1. — Le financement des constructions H. L. M. pour 1964.

Les perspectives de construction H. L. M. pour l'année nouvelle doivent être examinées en fonction des récentes modifications apportées à la législation H. L. M. et en fonction des crédits affectés à la construction des logements du type H. L. M.

### A. — LES DONNÉES RÉGLEMENTAIRES

Un nombre important de mesures modifiant la législation actuelle sur les H. L. M. a été publié dans le *Journal officiel* du 16 octobre 1963. Parmi les nombreuses décisions figurant dans ce « train » de décrets et d'arrêtés, nous ne retiendrons que celles réglementant les conditions d'attribution des H. L. M. à usage locatif, celles précisant les caractéristiques et le mode de financement des H. L. M. et celles relatives à la détermination des loyers H. L. M.

#### I. — *Les conditions d'attribution des logements.*

En disposant que « le bénéfice de la législation sur les habitations à loyer modéré est réservé aux personnes physiques peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leurs salaires », l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 63-1027 du 14 octobre 1963 donne le ton général de la réforme et confirme le caractère social des logements du type H. L. M.

#### A. — *Abaissement de 20 % du plafond des ressources requises pour bénéficier de la législation sur les H. L. M.*

Jusqu'à la parution des nouvelles dispositions relatives à la législation H. L. M., le plafond des ressources à prendre en considération pour l'attribution d'un logement du type H. L. M. était calculé sur la base mensuelle d'un multiple du salaire horaire minimum interprofessionnel garanti : alors que jusqu'au 14 octobre 1963 ce multiple était fixé à 300 pour chaque unité composant le foyer, l'article premier de l'arrêté du 14 octobre 1963 le ramène à 240. En fonction de cette réduction de 20 %, le plafond au-dessous duquel il est possible de bénéficier de la législation H. L. M. est ramené à 1.200 F environ pour un ménage sans enfant et à 1.800 F environ pour une famille de deux enfants. Pour apprécier

la situation de chaque candidat lors de l'attribution d'un logement H. L. M. on tient compte des ressources imposables de toutes les personnes appelées à vivre au foyer, à l'exclusion de toute prestation à caractère familial.

B. — *Relogement des locataires d'H. L. M.  
dont les ressources dépassent le plafond légal.*

L'article premier bis du décret n° 63-1027 du 14 octobre 1963 prévoit qu'une procédure d'expulsion sera engagée par l'organisme H. L. M. à l'encontre d'un locataire dont les ressources dépassent le plafond légal à condition que l'organisme H. L. M. mette à la disposition dudit locataire un logement du type I. L. N. (« Immeuble à loyer normal » dont les caractéristiques sont fixées par l'article 6 de l'arrêté du 13 octobre 1963) et que le locataire refuse cette offre de relogement.

C. — *Indemnité payée par les locataires  
dont les ressources dépassent le plafond légal.*

En attendant son relogement éventuel dans un I. L. N., le locataire dont les ressources dépassent le plafond légal est tenu au versement d'une indemnité dont la création remonte au décret n° 54-346 du 27 mars 1954, mais dont le montant vient d'être rajusté par un arrêté du 14 octobre 1963.

Cette indemnité est égale à :

10 % du montant du loyer lorsque les ressources ne dépassent pas de plus de 25 % le plafond ; 30 % lorsque le dépassement se situe entre 25 et 50 % du plafond ; 60 % lorsque le dépassement est supérieur à 50 % du plafond.

En outre, il convient de souligner qu'à l'expiration d'une période de trois ans, les pourcentages ainsi fixés sont respectivement majorés, chaque année, de 5, 10 et 20 points.

Lorsque le dépassement du plafond des ressources provient d'une modification dans la composition de la famille, la majoration n'est appliquée qu'à l'expiration du délai d'une année à compter de l'événement qui est à l'origine de cette modification.

II. — *Caractéristiques et financement des constructions H. L. M.*

A. — *Caractéristiques des constructions H. L. M.*

Si l'arrêté du 13 octobre 1963 concernant les caractéristiques des H. L. M. à usage locatif reprend l'essentiel des dispositions

des arrêtés du 24 mai 1961 et du 20 octobre 1962, deux dispositions nouvelles méritent toutefois d'être signalées :

— la première concerne l'amélioration des normes des surfaces habitables *minimales*, qui passent de :

- 10 mètres carrés à 12 mètres carrés pour les logements du type I.
- 39 mètres carrés à 42 mètres carrés pour les logements du type II.
- 51 mètres carrés à 55 mètres carrés pour les logements du type III.
- 61 mètres carrés à 66 mètres carrés pour les logements du type IV.
- 73 mètres carrés à 80 mètres carrés pour les logements du type V.
- 85 mètres carrés à 90 mètres carrés pour les logements du type VI.
- 101 mètres carrés à 110 mètres carrés pour les logements du type VII.

Les normes de surfaces maximales ne sont affectées par aucune modification.

— la seconde concerne le relèvement des prix plafond dont les montants figurent dans le tableau ci-après (il est à noter que cette mesure de relèvement des prix plafond réduit les écarts existant jusque-là entre les diverses zones) :

TYPES	ZONES (1)			
	P	A	B	C
I .....	8.300	7.900	7.700	7.500
I bis .....	17.800	16.900	16.400	16.000
II .....	22.200	21.100	20.500	20.000
III .....	26.600	25.300	24.600	24.000
IV .....	31.000	29.500	28.700	27.900
V .....	35.500	33.700	32.800	31.900
VI .....	39.900	37.900	36.900	35.900
VII .....	44.300	42.100	41.000	39.900

(1) Les diverses zones comprennent les départements suivants :

1° Zone P. — Région parisienne telle que définie à l'article 43 du code de l'urbanisme et de l'habitation. Le département de la Corse est assimilé à la zone P.

2° Zone A. — Loire-Atlantique, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Somme.  
Départements d'outre-mer : la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane.

3° Zone B. — Ain, Aisne, Allier, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ardennes, Aube, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente-Maritime, Cher, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Loire, Loiret, Loir-et-Cher, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Morbihan, Moselle, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Var, Vaucluse, Vendée, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, territoire de Belfort.

4° Zone C. — Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Charente, Corrèze, Creuse, Dordogne, Gers, Landes, Haute-Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vienne.

B. — Augmentation du montant des prêts accordés  
par l'Etat aux H. L. M.

Aux termes des nouvelles dispositions du 14 octobre 1963, les prêts forfaitaires accordés par l'Etat pour la construction d'H. L. M. à usage locatif sont augmentés et éventuellement majorés :

1. — L'augmentation uniforme du montant des prêts variant de 5 % à 18 % environ selon les régions se traduit par les résultats suivants :

TYPES	ZONES (1)			
	P	A	B	C
I .....	8.800	8.300	8.100	7.900
I bis.....	17.000	16.100	15.700	15.300
II .....	21.300	20.200	19.700	19.100
III .....	25.500	24.200	23.600	22.900
IV .....	29.700	28.200	27.400	26.700
V .....	34.000	32.300	31.400	30.600
VI .....	38.200	36.300	35.300	34.400
VII .....	42.400	40.200	39.200	38.100

(1) Cf. page 9.

2. — Une majoration de prêts peut être consentie aux constructeurs d'H. L. M. :

— pour les logements comportant une installation de chauffage central ; cette majoration est fixée à 370, 425 ou 480 selon les régions ;

— pour les immeubles comportant un ascenseur (950 F par logement) ;

— pour tenir compte de la variation des prix résultant des clauses de révision prévues dans les marchés.

C. — Caractéristiques des prêts accordés par l'Etat  
aux constructions H. L. M. à usage locatif.

Reprenant des dispositions déjà en vigueur, l'arrêté du 15 octobre 1963 relatif aux caractéristiques des prêts accordés par l'Etat aux organismes d'habitations à loyer modéré dispose que le régime des prêts est diversifié et adapté à trois types de construction H. L. M. :

— pour les constructions H. L. M. de type normal, le prêt est consenti pour 45 ans, au taux d'intérêt de 1 % ;

— pour les constructions H. L. M. de type P. S. R. (programme social de relogement), les prêts consentis sont accordés sans intérêt pour 53 ans ;

— enfin, pour les constructions H. L. M. du type I. L. N. (immeubles à loyer normal), la durée du prêt est de 30 ans et son taux d'intérêt de 5 %.

Quelle que soit leur durée, les prêts consentis par l'Etat comportent toujours un différé d'amortissement et une remise d'intérêt pendant les trois premières années (la remise d'intérêt ne joue pas pour les constructions P. S. R. puisque le prêt accordé par l'Etat ne comporte aucun intérêt).

III. — *Prix des loyers H. L. M.*

Contrairement aux dispositions en vigueur jusqu'à présent — notamment l'arrêté du 25 mai 1961 — les nouvelles décisions gouvernementales du 14 octobre 1963 lient le *prix des loyers H. L. M. au coût forfaitaire de la construction*. Désormais, les valeurs minimales et maximales des loyers sont déterminées par le rapport existant entre le prix forfaitaire de la construction et la surface corrigée totale d'un logement. Ainsi, pour les P. S. R., le loyer variera de 3,5 à 7 % du coût de la construction ; pour les H. L. M. du type ordinaire de 5 à 8 % du coût de la construction.

Ce nouveau mode de calcul doit entraîner une hausse du prix des loyers. Toutefois, un arrêté du 15 octobre, paru au *Journal officiel* du 17 octobre 1963, prévoit que les loyers actuellement appliqués aux locations en cours ne pourront subir aucune majoration jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.

## B. — LES DONNÉES FINANCIÈRES

Les conditions de financement des constructions H. L. M. pour 1964 sont déterminées par les articles 32, 33 et 34 du projet de loi de finances pour 1964 ; l'examen de ces crédits doit être mené dans une double optique :

- la réévaluation des crédits pour 1964 ;
- l'affectation de ces crédits.

### 1. — *La réévaluation des crédits H. L. M. pour 1964.*

Le volume des crédits budgétaires destinés à alimenter les prêts de l'Etat aux organismes d'habitation à loyer modéré est déterminé, pour les années 1962, 1963, 1964 et 1965, par la loi-programme n° 62-788 du 13 juillet 1962. Les dispositions de ce texte quadriennal prévoient, en effet, que le montant global des prêts pouvant être consentis est fixé à 10.910 millions de francs, répartis à raison de :

- 2.510 millions de francs pour 1962.
- 2.650 millions de francs pour 1963.
- 2.800 millions de francs pour 1964.
- 1.950 millions de francs pour 1965.

En fait, deux séries de considérations : la revision des objectifs du plan et la majoration du plafond des prêts H. L. M. accordés par l'Etat ont conduit le Gouvernement à reviser le montant de la tranche des crédits prévus pour l'année 1964 par la loi quadriennale et à la fixer à 3.580 millions de francs et ainsi à les augmenter de 780 millions de francs. Théoriquement, cette augmentation de crédits devraient permettre le financement de 15.000 H. L. M. supplémentaires en plus des 100.000 prévus par le IV<sup>e</sup> Plan.

### 2. — *L'affectation des crédits H. L. M.*

Deux critères traditionnels de répartition des crédits figurent dans l'article 33 du projet de loi de finances pour 1964.

Un cinquième au moins des crédits H. L. M. est réservé au financement des opérations en accession à la propriété ; le Ministre

de la Construction est habilité à déterminer les modalités d'application de ces dispositions. Il est donc probable que la dotation budgétaire au titre des H. L. M. permettra la mise en chantier de 23.000 logements, environ, en accession à la propriété.

#### *Les programmes triennaux.*

En raison des résultats satisfaisants réalisés depuis quatre ans dans le cadre des programmes triennaux de construction (ampleur des marchés portant sur 500 logements, simplification des procédures de passation des marchés), l'article 3 de la loi-programme quadriennale a institutionnalisé la pratique des programmes quadriennaux. En conséquence, la loi de finances pour 1964 dispose que sur une autorisation de programme totale de 3.580.000 F.

— 335 millions (et non 300 millions comme prévu) sont affectés au financement de la troisième tranche du programme quadriennal H. L. M. institué par l'article 33 de la loi de finances pour 1962 ;

— 445 millions (et non 400 millions) sont affectés au financement de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 16 de la loi de finances pour 1963 ;

— 300 millions affectés au financement de la première tranche et un nouveau programme triennal créé par la présente loi de finances. Au terme de ces dispositions, 1.080 millions de francs sont donc, d'ores et déjà, affectés à des constructions H. L. M. du type de celles prévues par les lois triennales. Ainsi par rapport aux crédits globaux, le financement des programmes triennaux représente environ un tiers de l'effort total de mise en chantier des H. L. M.

Eu égard aux dispositions de la loi-programme quadriennale H. L. M. qui dispose notamment dans son article 8 que des crédits évalués à 200 millions de francs pour l'année 1964 sont réservés aux opérations effectuées dans les communes de moins de 2.000 habitants, il serait souhaitable de connaître les intentions du Gouvernement à ce sujet.

De même, la réaffirmation récente (cf. arrêté du 14 octobre 1963 sur les caractéristiques des prêts consentis par l'Etat aux Organismes H. L. M.) d'un mode de financement spécialement accordé aux programmes sociaux de relogement nous incite à demander au Gouvernement ses projets, en la matière, pour l'année 1964. Lors des débats budgétaires de 1963, certains

orateurs avaient souligné les difficultés nombreuses rencontrées par les collectivités locales et par les organismes de construction pour réaliser les programmes P. S. R. Il serait intéressant de savoir si l'augmentation récente des prix plafond H. L. M. sera suffisante pour relancer la politique des constructions P. S. R.

Enfin, il convient de noter que lors de l'examen des crédits du Ministère de la Construction, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement, présenté par M. Denvers, tendant à prélever une somme de 22 millions — non encore utilisée — sur celle de 110 millions ouverte au titre de la loi de finances de 1962 pour les constructions H. L. M. en Algérie. Le Gouvernement a accepté l'amendement de M. Denvers en précisant que l'utilisation de ces dotations sera fixée en Conseil interministériel, compte tenu de la conjoncture économique dans le bâtiment.

## § 2. — Le financement de la construction par le système des primes.

### A. — LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

La prime à la construction se présente comme une prestation en argent allouée gratuitement par l'Etat aux constructeurs pendant dix ou vingt ans, sous forme de subventions annuelles.

Pendant longtemps, le montant de la prime a été déterminé par la surface habitable d'un logement : il était de 10 F par an et par mètre carré pour les logements économiques et familiaux, de 6 F pour les autres logements primés. En outre, la prime était versée pendant vingt ans. Depuis la réforme de juin 1962 (décret du 28 juin), le régime d'attribution des primes à la construction a été modifié.

1. — Désormais, pour les logements neufs, les primes aux taux de 10 F et de 6 F ont été remplacées par une prime forfaitaire dont le montant est calculé en fonction du nombre de *pièces principales* du logement. Toutefois, la distinction entre les logements économiques et familiaux et les autres logements n'est pas supprimée. Le tableau ci-joint indique le montant de la prime forfaitaire pour chaque type de logement.

2. — La réforme du régime d'attribution des primes (circulaire du 16 janvier) comporte une innovation particulièrement importante : les constructeurs qui ne sollicitent pas de *prêt du Crédit*

*Foncier de France* peuvent obtenir, sur leur demande, des primes d'un montant plus important mais dont la durée de versement est réduite de vingt à dix ans. Ce versement accéléré de l'aide de l'Etat — nous le rappelons — ne saurait donc s'appliquer aux primes convertibles en bonifications d'intérêts.

## B. — LES DONNÉES BUDGÉTAIRES

(Art. 40. — Projet de loi de finances ;  
chap. 65-10 du Fascicule Construction.)

### I. — *Diminution des crédits de primes.*

Les crédits ouverts au titre des primes à la construction pour l'année nouvelle ont été insérés dans le document budgétaire du Ministère de la Construction.

Désormais, dans ce document budgétaire figure la charge totale de la prime.

Pour 1964, les autorisations de programme s'élèvent à :

— 1.054 millions de francs correspondant à une charge annuelle de 52,7 millions pendant 20 ans ;

— 28 millions correspondant à une charge annuelle de 1,4 million pendant 20 ans pour les constructions dans les départements d'outre-mer ;

— 516 millions, 32 millions et 75 millions sont ouverts à des titres divers (D. O. M., Habitat rural) au profit des constructeurs qui ne sollicitent pas de prêt.

L'autorisation de programme globale ouverte au titre des primes pour 1964 s'élève ainsi à 1.705 millions de francs. Selon les prévisions du Ministère de la Construction, les programmes des constructions métropolitaines reposant sur ces crédits seraient de l'ordre de (124.000, au titre des primes avec prêt + 66.000, au titre des primes sans prêt) 190.000 logements.

Le budget de l'année passée comportait un crédit de primes de 2.185 millions de francs pour un volume de constructions à peu près identique à celui qui est prévu pour 1964 (191.000 logements). Comme nous le signalons ultérieurement, cette restriction des crédits correspond à une prochaine modification de leur attribution.

## II. — *Les programmes triennaux de construction.*

Dans la loi de finances de 1963, le Gouvernement, s'inspirant d'ailleurs de l'expérience concluante poursuivie pour les H. L. M., a inauguré un système de programmes triennaux de logements primés.

La loi de finances de 1963, dans son article 33, inaugurerait un programme triennal de logements primés de 30 millions de francs (à raison de 10 millions imputables sur les crédits de primes de 1963, 10 millions sur ceux de 1964, 10 millions sur ceux de 1965). Le projet de loi de finances pour 1964 reprend la pratique inaugurée l'an passé.

L'article 40 dispose en effet qu'un crédit de 450 millions, à valoir sur l'autorisation de programme globale ouverte au titre des primes pour 1964, est affecté au financement d'un programme triennal couvrant les années 1964, 1965 et 1966. Comme celui de l'an passé, le programme ainsi prévu doit permettre la mise en chantier de 50.000 logements.

La réduction des crédits affectés au programme triennal s'inscrit dans la perspective d'une réforme du mécanisme d'octroi des primes.

Ainsi que l'a souligné M. le Ministre de la Construction : « **Chacun de vous se rend compte dans sa circonscription — et vous ne vous privez pas de m'en parler — que le nombre des permis de construire est plus élevé que celui des primes accordées, de sorte que l'on vient à longueur de journée vous demander à bénéficier de cette prime et que le pauvre Ministre de la Construction, quand il se déplace dans les départements, entend dire partout que les gens ne demandent qu'à construire et que le Ministre de leur accorde pas assez de primes et de prêts** ». (Cf. Rapport de M. Royer, p. 10.)

Il est très vraisemblable que la réforme projetée verra le jour prochainement et sera appliquée dès le 1<sup>er</sup> janvier 1964. Dans

le nouveau système, plusieurs considérations limiteraient les conditions d'octroi des primes :

— le coût du logement dans les limites d'un prix plafond.

— l'importance des ressources financières dont dispose le demandeur de primes.

— l'engagement pris par le demandeur de la prime d'occuper personnellement le logement.

Toutefois, dans de très nombreux départements, le retard pris dans l'attribution des primes est souvent considérable, nous osons souhaiter que les dossiers en instance seront réglés en fonction de la législation actuelle sur les primes et non selon les nouvelles prescriptions.

### § 3. — Le financement de la construction par le système des prêts.

L'octroi de prêts du Sous-Comptoir des Entrepreneurs et du Crédit foncier constitue le troisième grand mode de financement de la construction de logements. Après en avoir rappelé les mécanismes essentiels, compte tenu, notamment, des modifications intervenues en 1962, nous examinerons la situation des autorisations et des réalisations de prêts.

#### A. — MÉCANISME DE FINANCEMENT PAR LE SYSTÈME DES PRÊTS

1. — Contrairement aux prêts H. L. M., les prêts spéciaux à la construction sont consentis par un établissement de crédit et garantis par l'État. Sans reprendre en détail l'étude du mécanisme d'octroi des prêts spéciaux à la construction, il est bon de rappeler que le fonctionnement du système actuel — loi du 21 juillet 1950 — repose sur l'attribution de deux prêts successifs :

— un prêt à moyen terme accompagné d'effets de mobilisation ;

— un prêt à long terme du *Crédit Foncier*, qui se substitue au prêt à moyen terme : ce mécanisme de consolidation ne peut intervenir qu'après construction du logement, car le prêt du *Crédit Foncier* est un prêt hypothécaire.

Un arrêté du 28 septembre 1950 a fixé à cinq ans au maximum la période de mobilisation et à trente ans le délai maximum de remboursement des prêts spéciaux. Pratiquement, dans la plupart des cas, cette durée ne dépasse pas vingt ans. Toutefois, une convention conclue le 14 mars 1962 entre le Ministère des Finances et le Crédit Foncier a réduit la durée des prêts à moyen terme :

— à deux ans et demi pour les demandes déposées à partir du 15 mars 1962 et concernant la construction de maisons individuelles ;

— à quatre ans et demi pour les demandes enregistrées à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1962 et se rapportant à des immeubles collectifs.

Au cours de cette période, aucun remboursement de capital n'est exigé : l'amortissement n'intervient qu'après la consolidation du prêt spécial.

2. — Jusqu'au 28 juin 1962, le taux d'intérêt des prêts spéciaux — grâce notamment au remplacement de la prime par une bonification d'intérêt — était fixé à 2,75 % pour les Logécos et à 3,75 % pour les autres constructions. Depuis le mois de juin 1962, le montant des prêts spéciaux pouvant être octroyés pour les logements ordinaires a été augmenté. En contrepartie, le taux d'intérêt à la charge de l'emprunteur a été porté à 5 %. Il n'a pas subi de modification pour les Logécos.

Pour ces logements, le montant moyen des prêts est resté stationnaire ; le nombre de logements de cette catégorie a été de 110.000 environ en 1962 ; le nombre de Logécos ainsi financés représente 83 % des logements construits avec le système des prêts spéciaux.

B. — Il n'est pas de meilleur moyen de mesurer l'intérêt que ce système de financement offre au constructeur que de retracer l'évolution du *plafond* des prêts du Crédit Foncier : ce plafond avait été fixé à 2.400 millions de francs en 1959 ; en 1960, il avait été relevé et porté à 2.600 millions. Puis, pour 1961, le montant maximum des prêts avait été fixé à 2.750 millions. Après avoir été reconduit pour 1962, ce plafond a dû être révisé en

cours d'année et porté à 2.850 millions pour assurer le financement d'un programme supplémentaire de logements pour les rapatriés. Pour l'exercice 1964, le plafond des prêts reste fixé au même niveau, mais, comme nous l'avons déjà indiqué, les conditions d'attribution des prêts spéciaux vont être modifiées.

#### § 4. — Observations de la commission.

En matière de politique de construction, deux séries d'observations ont été formulées par votre commission : les unes concernent les aspects financiers, les autres les aspects techniques de la politique de construction de logements.

##### A. — LES ASPECTS FINANCIERS DE NOTRE POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le budget du Ministère de la Construction amorce une réforme, prévue d'ailleurs par le IV<sup>e</sup> Plan, des mécanismes de financement de la construction. Cette réforme repose sur les considérations suivantes :

1. — L'aide financière directe ou indirecte de l'Etat en faveur de la construction de logements représente environ 90 % du financement total de la construction ; actuellement, en France, 9 logements sur 10 bénéficient de l'aide de l'Etat. Nécessaire après la guerre pour relancer l'industrie de la construction, le soutien financier de l'Etat ne correspond plus aux nécessités actuelles.

2. — Eu égard à l'importance des besoins et aux mécanismes actuels du financement, toute augmentation des constructions de logements implique une augmentation de l'aide de l'Etat. D'ailleurs, même sans accroître le nombre de logements financés chaque année, il est indiscutable, comme l'indique le Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, que « à lui seul le montant global des intérêts, remboursements ou annuités d'amortissement récupérés sur les emprunteurs, est très inférieur aux charges moyennes assumées par les prêteurs ». Sans prétendre, comme certains le font, que le secteur construction est porté « à bout de bras » par le Trésor public, il est incontestable que, dans ce secteur plus que partout ailleurs, le rôle de l'Etat est primordial.

3. — Nécessaire pour ceux dont les ressources financières sont modestes, cette aide se révèle superflue pour ceux dont les ressources personnelles particulièrement importantes ne justifient aucunement le recours à l'aide publique.

Il est donc nécessaire de repenser les modalités de l'aide financière de l'Etat en fonction des critères sociaux et du souci d'actualiser la politique de construction.

\*  
\* \*

En fonction de ces trois idées, la réforme progressive des modes de financement de la construction devrait donner naissance à un double secteur :

— un secteur « aidé » dans lequel seront nettement précisées les conditions d'attribution des crédits et les conditions d'affectation des logements.

Pour les H. L. M., un double effort est prévu : renforcer le nombre des constructions mises en chantier au cours de l'année et, en abaissant le plafond des ressources, redonner à ce secteur la destination sociale qui était la sienne lors de sa création. Parallèlement, les occupants actuels de logements H. L. M. qui n'auront plus le droit de les habiter, seront relogés dans les I. L. N.

De même, le mécanisme et les conditions d'attribution des primes et des prêts du Crédit foncier vont être réformés. Un plafond de ressources conditionnera et limitera éventuellement l'octroi des prêts spéciaux.

— un secteur dont le financement ne dépendra plus du Trésor public. C'est là un projet essentiel du Gouvernement dont les contours n'ont pas encore été clairement exposés.

Estimant qu'il faut redonner à la construction des logements un dynamisme supplémentaire, le Gouvernement va s'efforcer de diriger une part croissante de l'épargne privée vers le secteur « construction ». Il reste à savoir dans quelles conditions et à quel prix il sera ainsi possible d'orienter les capitaux privés vers la construction immobilière.

Selon les renseignements fournis par le Ministère de la Construction, un système de financement est actuellement à l'étude et serait prochainement mis sur pied au profit de ceux qui, en raison de leur situation personnelle, ne pourraient solliciter un prêt du Crédit foncier. Quel sera le prix du loyer de l'argent ? Comment sera protégé le prêteur face à la dépréciation monétaire ? Est-il possible de mettre sur pied un tel mécanisme sans procéder à une révision de la politique des loyers ?

Quels que soient les intentions et les projets gouvernementaux, on constate que les résultats obtenus en 1963 — non publiés encore mais prévisibles — oscillent légèrement au-dessous de 320.000 logements. Il est probable que les objectifs du IV<sup>e</sup> Plan, déjà insuffisants par rapport aux besoins, seront difficilement atteints.

\*  
\* \*

A titre indicatif, nous avons tenu à inclure ci-après deux tableaux récapitulant la situation de la construction.

	1961	1962	1963 (huit premiers mois).
	(Unité : millier de logements.)		
Nombre de logements autorisés.....	374,1	427,4	324,3 (p)
Nombre de logements primés par décisions provisoires.....	198,4	186,8	156,6
Nombre de logements ayant bénéficié de prêt du Crédit foncier.....	132,4	132,3	67,7
Nombre de logements mis en chantier..	329 (a)	358 (a)	.... (b)
Nombre de logements terminés.....	316,0	308,9	.... (c)

(p) Donnée provisoire.

(a) Estimations. — Ces estimations peuvent évidemment s'écarter, mais seulement d'un faible pourcentage, du nombre réel des logements mis en chantier, celui-ci ne pouvant par ailleurs être exactement déterminé.

(b) Les mises en chantier ne faisant l'objet que d'une évaluation annuelle, il n'est pas possible de fournir sur ce point de donnée relative aux huit premiers mois de l'année 1963.

(c) En ce qui concerne les achevements, les données relatives à l'année 1963 s'arrêtent pour le moment au premier trimestre, par suite du délai nécessité par la mise au point d'une nouvelle méthode de collecte des renseignements qui doit fournir des résultats plus précis. Ces résultats seront prochainement disponibles pour les deuxième et troisième trimestres 1963. La comparaison des achevements du premier trimestre 1963 avec ceux des périodes correspondantes de 1961 et 1962 ne serait pas significative, en raison du gel prolongé qui a perturbé l'activité du bâtiment au cours des premiers mois de 1963.

**Répartition, par secteur de la construction,  
des logements terminés au cours des années 1960, 1961 et 1962 (a).**

(Unité : millier de logements.)

	1960	1961	1962
Reconstruction .....	12,7	11,8	8,3
H. L. M. :			
Location .....	77,0	70,8	68,3
Accession .....	18,8	20,7	20,9
Logements primés :			
Logécos .....	89,1	98,9	103,3
Autres .....	87,7	81,7	74,2
Autres logements non primés.....	31,3	32,1	33,9
Total .....	316,6	316,0	308,9

Si, comme l'estiment les spécialistes, un effort particulièrement important doit être entrepris dans le secteur « construction » afin d'élever progressivement notre production annuelle à 420.000 logements, eu égard aux besoins (au lieu de 320.000), on se demande si le relais partiel du financement public par un financement privé sera stimulant suffisant pour résorber la crise de pénurie (1 million de logements à construire), la crise de vétusté (3 millions et demi de logements ont plus de 100 ans), et pour faire face aux besoins de logements dus à l'accroissement de la population (3 millions également).

**B. — LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION**

La capacité de production de l'industrie du bâtiment peut-elle faire face à un accroissement progressif du nombre de logements construits chaque année ? Telle est la question qui, parallèlement aux préoccupations d'ordre financier, se pose actuellement.

Selon les renseignements publiés par la Fédération nationale du Bâtiment, il est nécessaire, avant de répondre à cette question, de formuler deux remarques :

1° Dans l'activité des entreprises du bâtiment, la construction de logements ne représente que 40 % (construction de bâtiments administratifs et industriels 30 %, entretien et travaux divers 30 %)

Or, on constate que parmi ces trois types d'activités, la construction de logements est la moins bien placée. Compte tenu de la rigueur des prix plafond et des lenteurs administratives, certaines entreprises préfèrent remplir leurs carnets de commandes avec les autres types de travaux.

2° L'industrie du bâtiment est mal placée sur le marché du travail. La nature même des travaux (intempéries, discontinuité dans le travail, etc.) ne favorise ni la quantité ni la qualité du recrutement professionnel. De plus, en fonction de la part représentée par les frais de main-d'œuvre (30 % environ) sur le prix de revient, l'industrie du bâtiment est plus sensible que nulle autre en période de plein emploi par le jeu des surenchères.

Aussi, le souci primordial des entreprises réside moins dans le recrutement supplémentaire de la main-d'œuvre que dans la conservation du personnel actuel. Seule donc l'amélioration de la productivité est la voie ouverte à l'industrie du bâtiment pour répondre à la nécessaire augmentation du nombre de constructions de logements.

Il reste à savoir si la structure des entreprises de travaux correspond à l'augmentation souhaitée du rythme de la construction. Quelle que soit la réponse apportée à cette question, il est incontestable que le progrès de l'industrie du bâtiment est lié à trois conditions :

— la programmation des travaux doit être établie avec suffisamment d'avance pour que les entreprises puissent conduire leurs études, organiser le travail et occuper sans discontinuer le personnel et le matériel ;

— les modes de passation des marchés doivent être réformés pour que se forment des groupements d'entreprises habituées à travailler ensemble et que se développe la coopération professionnelle ;

— la répétition des « types » doit donner à l'industrie les avantages de la production en série.

## DEUXIEME PARTIE

### LA POLITIQUE D'URBANISME

L'ensemble des mesures concernant l'amélioration, la rénovation de notre habitat et de son environnement seront examinées en fonction des trois questions suivantes :

— quelles sont les études d'urbanisme en cours d'élaboration et dont le financement relève du budget de 1964 ?

— quels sont les principaux projets prévus pour l'année 1964 en matière d'urbanisme ?

— quelle est la situation actuelle du Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme ?

#### § 1. — Le financement des études prévues en matière d'urbanisme.

A côté de certains organismes subventionnés par l'Etat, comme le Centre de Recherche d'Urbanisme, de nombreux travaux préparatoires aux opérations d'urbanisme sont menés par les Pouvoirs Publics.

#### A. — SUBVENTIONS ALLOUÉES PAR L'ÉTAT A CERTAINS ORGANISMES

Il convient de citer tout d'abord, en matière de financement de travaux d'études d'urbanisme, les diverses interventions — intitulées action économique — et regroupées dans le titre IV du document budgétaire Construction, au profit de certains organismes de recherche. Il s'agit, tout d'abord, d'une dotation au profit du Centre de Recherches d'Urbanisme, organisme destiné à « encourager et coordonner la recherche, diffuser l'enseignement des connaissances en matière d'aménagement d'urbanisme et de construction et développer la coopération internationale en ces domaines ». Les crédits affectés à cet organisme sont en légère augmentation — 150.000 F — sur ceux de l'année passée. Ils sont destinés à

assurer le recrutement de chercheurs à temps complet pour mener à bien des études d'ordre biologique, climatique, économique et éventuellement administratif, condition préalable de tout aménagement du territoire. Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment voit ses crédits passer de 5.150.000 F à 6.700.000 F.

## B. — ETUDES PRÉALABLES AUX OPÉRATIONS D'URBANISME

Parmi les études préalables aux opérations d'urbanisme, nous examinerons celles consacrées à l'aménagement foncier et celles relatives aux ensembles d'habitation.

### 1. — *Etudes d'aménagement foncier et d'urbanisme* (chapitre 55-01).

Alors que les autorisations de programme pour les années 1962 et 1963 avaient été fixées à 12 millions, elles sont portées à 17 millions pour 1964 : cette augmentation correspond au nécessaire développement des études en matière de politique foncière.

Parmi les opérations envisagées et non mentionnées dans les documents budgétaires, il convient de signaler trois séries d'études préalables :

#### a) *Les études préalables à l'établissement des plans d'urbanisme.*

Ces diverses opérations comprennent :

1. — La définition des schémas de structure urbaine de grandes agglomérations telles que le complexe Metz-Nancy, la partie centrale des villes de Bordeaux, Rennes, Clermont-Ferrand, Strasbourg et l'ensemble des quartiers centraux et Sud de Grenoble ;

2. — Des études socio-économiques concernant Marseille, Bordeaux, Montpellier, Clermont-Ferrand, Aix-en-Provence, Dijon, Besançon ;

3. — Des études de trafic et de circulation (à Amiens et Rouen notamment) ;

4. — Des études préliminaires à la constitution de groupements d'urbanisme (dans les régions de Champagne, Normandie, Bourgogne, Aquitaine et Nord).

b) *Les études des plans d'urbanisme directeurs.*

Les études de plans concernant les zones et agglomérations ci-après :

— 20 groupements d'urbanisme (vallée de l'Aube, vallée de la Seine, vallée de la Vilaine, vallée du Verdon, côtes de la Manche, côtes languedociennes, Strasbourg, Bordeaux, etc.).

— 100 plans directeurs et directeurs complémentaires d'agglomérations et de villes telles que : Montpellier, Chambéry, Toulouse, Lille, Vienne, Nantes, Dunkerque, Maubeuge, Lyon, Villeurbanne, Douarnenez, Mâcon, le Creusot, Montceau-les-Mines, Agen, Boulogne-sur-Mer, etc.

— Les études de plans d'urbanisme de villages-centres dans 18 secteurs pilotes d'aménagement rural, notamment dans les départements des Hautes-Alpes, Ariège, Calvados, Doubs, Loire, Loire-Atlantique, Lozère, Morbihan, Territoire de Belfort, Ain, Haute-Garonne, Loiret et Basses-Pyrénées.

c) *Pour la région parisienne.*

Il est prévu de procéder en 1964 à l'étude de 12 plans d'urbanisme directeurs intercommunaux intéressant la Seine-et-Marne dont le territoire n'est pas encore entièrement couvert par des études.

L'étude d'une cinquantaine de plans directeurs complémentaires au minimum est à prévoir. D'importantes études sont notamment à effectuer à Rungis, dans la région de la Défense et dans la région dite de Montmorency.

2. — *Etudes relatives à la création des ensembles d'habitation.*

Les crédits de programme relevant de ce chapitre ont été fixés à 500.000 F, alors qu'il était de 3 millions pour chacune des années 1961, 1962, 1963. Le rythme de consommation des crédits des années précédentes a permis de limiter les engagements pour les opérations de 1964. Pour l'année budgétaire nouvelle, les travaux envisagés comprennent :

a) Des enquêtes préalables à la définition des programmes d'urbanisation dans le cadre de la politique de création des Z. U. P.

Ces études intéresseront notamment les agglomérations de Lille, Roubaix, Tourcoing, Strasbourg, Rouen, Nantes, Orléans, Toulouse, Clermont-Ferrand, Marseille, Toulon, Grenoble, Limoges et Lyon ;

b) Des études relatives aux autres secteurs urbains et consistant en l'établissement soit de plans de détail, soit de plans de masse et maquettes.

## § 2. — Les opérations d'urbanisme pour 1964.

Parmi les opérations envisagées dans le cadre de la politique d'urbanisme, il convient d'étudier celles concernant les lotissements défectueux, les îlots d'habitation et la création d'espaces verts.

### A. — AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX (chapitre 65-40).

Les crédits d'engagement affectés aux opérations d'aménagement des lotissements défectueux sont fixés — comme ils l'ont été au cours des années précédentes — à 7 millions. Actuellement, 483 opérations sont en cours d'exécution pour un montant de travaux de l'ordre de 90 millions de francs. Le montant des autorisations de programme accordées (environ 60 % des besoins) s'élève à 52,260 millions sur lesquelles ont été payés 30,347 millions. Ces opérations se répartissent comme suit :

DEPARTEMENTS	NOMBRE d'opérations.	AUTORISATIONS de programme accordées.
Alpes-Maritimes .....	3	0,033
Aube .....	9	0,807
Aveyron .....	2	0,058
Bouches-du-Rhône .....	14	0,983
Charente-Maritime .....	4	0,061
Corrèze .....	1	0,018
Côte-d'Or .....	4	0,127
Dordogne .....	2	1,206
Gard .....	2	0,036
Haute-Garonne .....	5	0,660

DEPARTEMENTS	NOMBRE d'opérations.	AUTORISATIONS de programme accordées.
Gironde .....	10	1,519
Hérault .....	1	0,063
Ille-et-Vilaine .....	2	0,142
Landes .....	3	0,091
Loire-Atlantique .....	24	3,979
Lozère .....	1	0,019
Haute-Marne .....	1	0,008
Meurthe-et-Moselle .....	5	0,248
Morbihan .....	6	0,448
Nord .....	69	2,724
Oise .....	1	0,005
Pas-de-Calais .....	6	0,525
Basses-Pyrénées .....	10	0,716
Hautes-Pyrénées .....	1	0,020
Pyrénées-Orientales .....	5	0,972
Rhône .....	13	0,907
Sarthe .....	1	0,332
Seine .....	99	3,292
Seine-Maritime .....	2	0,110
Seine-et-Marne .....	19	3,653
Seine-et-Oise .....	152	27,957
Tarn .....	2	0,408
Var .....	1	0,007
Vendée .....	1	0,025
Haute-Vienne .....	1	0,065
Vosges .....	1	0,036

Pour 1964, il est possible de préciser que figurent au programme 120 opérations qui n'ont pu être retenues en 1963 ou

dont les dossiers ont été adressés au Ministère de la Construction après la réunion de la Commission nationale des lotissements défectueux.

**Détail des dossiers constitués.**

DEPARTEMENTS	NOMBRE	MONTANT des travaux prévus.
Aube .....	1	0,052
Aveyron .....	2	0,033
Charente-Maritime .....	3	0,105
Haute-Garonne .....	3	1,603
Gironde .....	2	0,685
Ile-et-Vilaine .....	1	0,065
Landes .....	2	0,078
Loire-Atlantique .....	2	0,228
Lot-et-Garonne .....	1	0,040
Meurthe-et-Moselle .....	2	0,296
Nord .....	24	2,270
Oise .....	1	0,067
Pas-de-Calais .....	1	0,160
Basses-Pyrénées .....	3	0,238
Pyrénées-Orientales .....	5	0,326
Rhône .....	5	0,165
Sarthe .....	1	0,301
Seine .....	22	1,080
Seine-Maritime .....	2	1,450
Seine-et-Marne .....	1	0,762
Seine-et-Oise .....	36	14,283

A ces dossiers viendront s'ajouter ceux qui seront déposés avant la réunion de la prochaine Commission.

C'est à cette dernière qu'il appartiendra de fixer les opérations qui seront effectivement retenues au titre de l'année 1964.

**B. — SUBVENTIONS POUR UNE MEILLEURE UTILISATION  
DES ILOTS D'HABITATION (chapitre 65-42).**

Les crédits de programme qui avaient été fixés successivement à 62 millions 800.000 F en 1961, 88 millions en 1962, 88 millions en 1963, sont fixés, pour 1964, à 105 millions. Il semble donc que l'importance des besoins ait été partiellement mesurée : la faiblesse des moyens a été légèrement corrigée.

Les opérations menées au cours des trois premiers trimestres 1963 ont nécessité l'octroi de subventions s'élevant à 26.621.000 F, à savoir :

- 9 opérations nouvelles pour 17.049.000 F ;
- 8 opérations complémentaires pour 9.572.000 F.

Les opérations à lancer au cours du quatrième trimestre représentent un montant global de subventions de 62.900.000 F. La plupart des dossiers correspondants sont prêts à être financés.

Le nombre des logements anciens à démolir dans le cadre de ces opérations est de près de 17.000, celui des logements nouveaux à construire est de 25.000.

*Opérations à lancer en 1964.*

La dotation de 105 millions de francs ouverte au titre du budget de l'année 1964 doit permettre le lancement d'opérations de rénovation urbaine représentant environ 25.000 logements à démolir.

Les opérations actuellement à l'étude dans le cadre de ce programme global semblent pouvoir se répartir comme suit :

REGION	DEPARTEMENT	NOMBRE de logements.
Alsace .....	Bas-Rhin .....	250
	Haut-Rhin .....	600
Aquitaine .....	Lot-et-Garonne .....	150
Auvergne .....	Allier .....	400
	Puy-de-Dôme .....	200

REGION	DEPARTEMENT	NOMBRE de logements.
Bourgogne .....	Côte-d'Or .....	150
	Nièvre .....	100
	Saône-et-Loire .....	200
	Yonne .....	150
Bretagne .....	Côtes-du-Nord .....	150
	Finistère .....	150
	Ille-et-Vilaine .....	200
	Morbihan .....	150
Centre .....	Indre-et-Loire .....	250
	Loir-et-Cher .....	250
Champagne .....	Ardennes .....	200
	Aube .....	100
	Marne .....	150
Franche-Comté .....	Doubs .....	300
Languedoc .....	Gard .....	500
Limousin .....	Corrèze .....	200
	Haute-Vienne .....	300
Lorraine .....	Meurthe-et-Moselle .....	150
	Moselle .....	700
	Vosges .....	200
Midi-Pyrénées .....	Aveyron .....	150
	Gers .....	100
	Tarn .....	200
Nord .....	Nord .....	1.000
	Pas-de-Calais .....	200
Haute-Normandie .....	Eure .....	200
	Seine-Maritime .....	500
Picardie .....	Aisne .....	100
	Oise .....	300
	Somme .....	300
Poitou-Charente .....	Charente .....	300
	Charente-Maritime .....	100
	Vienne .....	300
Provence-Côte d'Azur .....	Basses-Alpes .....	100
	Alpes-Maritimes .....	250
	Bouches-du-Rhône .....	1.000
	Vaucluse .....	150
Rhône .....	Ain .....	200

REGION	DEPARTEMENT	NOMBRE de logements.
Alpes .....	Ardèche .....	200
	Isère .....	500
	Loire .....	500
	Rhône .....	500
	Savoie .....	300
Région parisienne .....	Paris-Seine .....	4.500
	Banlieue .....	4.500
	Seine-et-Oise .....	2.000
	Seine-et-Marne .....	500

C. — CRÉATION D'ESPACES VERTS (chapitre 65-44).

Les crédits de programme de ce chapitre restent identiques à ceux de 1963, 3 millions. Parmi les opérations, il convient de citer :

1. — Celles qui ont bénéficié de subventions pour l'aménagement d'espaces verts :

- Athis-Mons (Seine-et-Oise). — Parc d'Avaucourt.
- Dinard (Ille-et-Vilaine). — Jardin de la Plage.
- Chartres (Eure-et-Loir). — Parc de Beaulieu.
- Besançon (Doubs). — Jardin de la Tour Carrée.
- Strasbourg (Bas-Rhin). — Parc du Rhin.
- Saint-Denis (Seine). — Parc rue Henri-Barbusse.
- Hénin-Liétard (Pas-de-Calais). — Parc rue de Rouvroy.
- Vierzon (Cher). — Parc du Bourdoiseau.

2. — Celles qui doivent bénéficier de subventions :

- Fontaine (Isère). — Jardin Karl-Marx.
- Tourcoing (Nord). — Square rue de Roubaix.
- Paimbœuf (Loire-Atlantique). — Parc en bordure de la Loire.
- Le Chambon-Feugerolles (Loire). — Parc du Bouchet.
- Suresnes (Seine). — Parc des Landes.
- Rochefort (Charente-Maritime). — Cours d'Ablois.

3. — Enfin, un certain nombre de projets font actuellement l'objet de mises au point et des subventions pourront être accordées au cours des prochains mois aux communes de :

- Cachan (Seine). — Redoute des Hautes Bruyères.
- Aubervilliers (Seine). — Square Stalingrad.
- Pierrefitte (Seine). — Butte Pinson.
- Noisy-le-Grand (Seine). — Jardin.
- Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais). — Falaise Montplaisir.
- Marseille (Bouches-du-Rhône). — Parc de la Visite.
- Poitiers (Vienne). — Boulevard des Rocs.
- Marcq-en-Barœul (Nord). — Deux jardins.
- Loos-lès-Lille (Nord). — Béguinage des vieillards.
- Saint-Fons (Rhône). — Parc Grand Chavagnon.
- Bordeaux (Gironde). — Grand Parc.
- Lisieux (Calvados). — Jardin de la Maison des jeunes.
- Saint-Héand (Loire). — Jardin de la Rozière.
- Arras (Pas-de-Calais). — Parc Rietz-Saint-Sauveur.
- Saint-Priest (Isère). — Parc du Château.
- Tarare (Rhône). — Jardin route de Lyon.
- Châtellerault (Vienne). — Jardin public.
- Coudekerque-Branche (Nord). — Jardin du Fort Castelnaud.

### § 3. — Les institutions financières.

#### A. — LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME

Le « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme » constitue l'un des principaux moyens d'action pour la mise en œuvre de la politique d'urbanisme et d'aménagement foncier.

Ce « Fonds » a pour objet de faciliter l'exécution des acquisitions et l'aménagement de zones destinées, soit à recevoir des ensembles d'habitation, soit à faciliter la localisation industrielle, ainsi qu'à la réalisation de réserves foncières.

#### 1. — Organisation.

Il est articulé en trois sections :

— la section « A » habilitée à consentir des avances — à deux ans et au taux de 2,50 % — aux collectivités locales, établisse-

ments publics et sociétés d'économie mixte d'aménagement pour la création de zones industrielles, d'habitation et des Z. U. P. ainsi qu'à procéder, pour le compte de l'Etat, à des acquisitions et aménagements fonciers ;

— la section « B » destinée à faciliter, par un système d'avances (à deux ans, taux : 2,50 %), la réalisation des opérations de rénovation-urbaine et de lutte contre le taudis ;

— la section « C » spécialement consacrée au financement des acquisitions de terrain dans les zones d'aménagement différé.

## 2. — *Evolution de l'activité du Fonds.*

### a) *Jusqu'en 1963.*

L'activité du Fonds qui s'était développée assez lentement jusqu'à fin 1957, s'est sensiblement accélérée à partir des années 1958 et 1959, notamment avec la création en 1959 de la section « B ». Son action se trouve encore étendue par l'institution d'une section « C » en 1963.

En fonction des renseignements figurant dans le tableau I, il convient de noter que le montant des autorisations de programme (sections « A » et « B »), a été majoré de 320 millions en 1960, 515 millions en 1961, 544 millions en 1962 ; en 1963, la majoration est de 528 millions pour l'ensemble des trois sections.

De ce tableau, il ressort également, qu'en section « A », les autorisations de programme ont été utilisées à 99 % en moyenne au titre des années 1960, 1961 et 1962.

Pour la section « B », la complexité des opérations de rénovation urbaine avait provoqué au début un certain étalement dans l'utilisation des crédits de programme, mais, dès la fin de 1962, la situation était redressée et le reliquat existant correspondait à des opérations décidées par le comité de gestion et dont l'engagement comptable n'avait pu être effectué avant le 31 décembre de ladite année.

A la fin de 1962, les résultats déjà obtenus par le Fonds ont été concrétisés dans le tableau II annexé.

Dans ce tableau, il ressort que l'intervention du fonds avait permis :

— au titre de la section « A », l'acquisition, et pour partie, l'aménagement d'une superficie de terrains de 21.000 hectares, dont 7.500 hectares de terrains industriels ;

— au titre de la section « B », l'acquisition et l'aménagement de 536 hectares devant permettre l'implantation de 60.975 logements nouveaux (au lieu et place des 43.000 logements démolis).

b) *Situation en 1963* (1).

Sur une dotation en autorisation de programme de 528 millions (2), il avait été attribué, au 31 juillet 1963, une somme de 300,8 millions, soit :

— en section « A » : 220,8 millions.

— en section « B » : 60 millions.

Les crédits disponibles s'élevaient :

— en section « A » à 197,2 millions.

— en section « C » à 30 millions.

Deux remarques peuvent être faites :

— la section « B » a utilisé totalement la dotation de 1963 ;

— aucune opération n'a encore été imputée sur la section « C » en raison des délais nécessaires à la constitution des zones d'aménagement différé.

Quant au disponible pour la section « A », il sera pratiquement absorbé par les opérations restant à financer au titre du programme 1963.

### 3. — *Projets pour 1964.*

Pour 1964, il convient d'envisager tout d'abord les programmes de travaux, ensuite le mode de financement des travaux.

En ce qui concerne le financement des travaux, il convient de souligner que les programmes lancés en 1964 s'élèveront à 755 millions et que les avances consenties aux collectivités publiques pour l'équipement des Z. U. P. et les opérations de rénovation urbaine représenteront environ les deux tiers du financement total des travaux.

Le mécanisme d'attribution des prêts subit une modification particulièrement notable : la Caisse des Dépôts et Consignations prend la relève du Trésor pour le financement de toutes les opérations qui ne relèvent pas directement de l'Etat. Il va sans dire que la

---

(1) La situation du Fonds au 30 septembre figure dans le tableau III.

(2) La somme de 520 millions a été portée à 528 millions par la loi de finances rectificative de 1963.

substitution ne concerne que les opérations d'octroi de fonds : les diverses modalités, telles que les conditions d'attribution; l'examen des demandes, etc., restent les mêmes.

Pratiquement, la Caisse des Dépôts devient l'unique pourvoyeur des crédits F. N. A. F. U. puisque sur 755 millions, 65 seulement — correspondant aux opérations réalisées directement par l'Etat — sont fournis par le Trésor (un peu moins de 12 %).

Il va sans dire qu'une telle décision relève non seulement d'un souci d'harmonisation des divers financements dont peuvent bénéficier les collectivités publiques; mais aussi de préoccupations plus lointaines — non moins impératives — visant à réduire les avances de trésorerie consenties par l'Etat. La « débudgétisation » des fonds du F. N. A. F. U. diminue d'autant l'impasse budgétaire. Il reste à savoir si le relais du Trésor par la Caisse des dépôts va se traduire par un simple jeu d'écriture purement comptable, ou si la nouvelle prise en charge des dépenses du F. N. A. F. U. viendra en déduction des autres programmes financés jusque-là par la Caisse des dépôts.

#### B. — AGENCE FONCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA RÉGION PARISIENNE

Etablissement public industriel et commercial créé le 14 avril 1962, l'Agence foncière a reçu pour mission « d'épauler » les collectivités publiques dans la mise en œuvre des travaux d'équipement des terrains destinés à la construction. L'Agence peut acquérir des terrains et procéder à l'aménagement de zones d'habitation, d'espaces verts...

Bien que l'article 16 du décret du 14 avril 1962 prévoit que, dans l'avenir, les recettes de l'Agence peuvent provenir de dotation accordée par l'Etat, d'avances consenties par le Fonds d'aménagement foncier et d'urbanisme, des emprunts contractés par elle et des produits de la vente de biens immobiliers, dans l'immédiat, les recettes de l'Agence — qui n'a encore réalisé aucune opération — sont fournies par une subvention de démarrage de 2 millions destinée à couvrir pour 1964 ses dépenses en matériel et en personnel.

TABLEAU I

**FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME**

Compte spécial de commerce n° 12-018.  
(En milliers de francs.)

ANNEE	PROGRAMME		DECOUVERT Autorisé.	RECETTES	DEPENSES
	Autorisé.	Engagé.			
SECTION A					
1950/1951 .....	»	»	10.000	»	1.127
1952 .....	»	»	20.000	200	6.399
1953 .....	»	»	28.000	866	14.669
1954 .....	»	»	50.000	2.580	22.044
1955 .....	150.000	72.280	80.000	5.256	44.593
1956 .....	250.000	164.473	115.000	9.028	85.108
1957 .....	430.000	316.828	200.000	22.934	147.676
1958 .....	460.000	399.493	243.000	44.492	241.455
1959 .....	600.000	599.833	378.000	98.453	397.390
1960 .....	850.000	848.957	513.000	159.452	564.691
1961 .....	1.255.000	1.254.890	736.500	260.555	775.322
1962 .....	1.659.500	1.659.155	897.000	357.088	1.192.352
1963 .....	2.077.500	1.755.968 (1)	1.044.500	429.769 (1)	1.433.687 (1)
SECTION B					
1959 .....	40.000	25.280	25.000	»	22.110
1960 .....	110.000	83.050	65.000	»	50.236
1961 .....	220.000	126.655	171.500	600	91.019
1962 .....	359.500	261.280	241.000	8.325	186.308
1963 .....	439.500	381.929 (1)	289.000	14.388 (1)	289.839 (1)
SECTION C					
1963 .....	30.000	»	10.000	»	»
RECAPITULATION DES 3 SECTIONS					
1950/1951 .....	»	»	10.000	»	1.127
1952 .....	»	»	20.000	200	6.399
1953 .....	»	»	28.000	866	14.669
1954 .....	»	»	50.000	2.580	22.044
1955 .....	150.000	72.280	80.000	5.256	44.593
1956 .....	250.000	164.473	115.000	9.028	85.108
1957 .....	430.000	316.828	200.000	22.934	147.676
1958 .....	460.000	399.493	243.000	44.492	241.455
1959 .....	640.000	625.113	403.000	98.453	419.500
1960 .....	960.000	932.007	578.000	159.452	620.927
1961 .....	1.475.000	1.381.545	908.000	261.135	866.341
1962 .....	2.019.000	1.920.435	1.138.000	365.413	1.378.660
1963 .....	2.547.000	2.137.897 (1)	1.343.500	444.157 (1)	1.723.526 (1)

(1) Chiffres comptables au 30 septembre 1963.

**TABLEAU II**  
**FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME**  
**Bilan d'activité (1951-1962).**

CATEGORIES d'opérations.	NOMBRE d'opérations.	PROGRAMMES (cumulés) dotation-utilisation. (En millions de francs.)		PAIEMENTS (cumulés).	SURFACE en hectares.	NOMBRE de logements à implanter.	
<b>SECTION A</b>							
Zones industrielles.....	168	1.659,5	213,2	157 »	6.403	»	
Zones d'habitation.....	342		338,3	309,4	4.463	152.500	
Z. U. P.....	113		421,2	302,2	5.740	267.700 (1)	
Aménagement de la « Défense » (E.P.A.D.).	»		306,9	151,9	241	»	
Opérations directes (acquisition des casernes, d'usines désaffectées, constitution de réserves foncières, etc.)	59		379,5	271,8	4.360 (2)	»	
	682	1.659,5	1.659,1	1.192,3	21.207	420.200	
<b>SECTION B</b>							
Rénovation urbaine.....	105	359,5	261,3	186,3	536	à démolir.	à reconstruire.
Total général.....	787	2.019 »	1.920,4	1.378,6	21.743	43.342	60.975
						43.342	60.975

(1) Opérations terminées.

(2) Dont 1.131 hectares de terrains industriels.

**TABLEAU III**  
**FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'URBANISME**  
*Utilisation des autorisations de programme.*  
Situation au 30 septembre 1963.

CATEGORIES D'OPERATIONS	NOMBRE d'opérations.	MONTANT des crédits attribués.	SURFACES en hectares.	NOMBRE de logements.
<b>SECTION A</b>				
Zones industrielles.....	15	40.005.000	658	5.977
Zones d'habitation.....	12	40.471.000	233	
Z. U. P. ....	19	82.513.000 (1)	922	
Aménagement de la région de la Défense (E.P.A.D.)...	»	»	»	»
Opérations directes.....	6	57.852.921	3.520	
	52	220.841.921		
<b>SECTION B</b>				
Rénovation urbaine.....	24	80.000.000	136	10.013 (2)

(1) Avances complémentaires et acquisition de terrains.

(2) Nombre de logements à construire.

## TROISIEME PARTIE

### L'EXPANSION REGIONALE

La mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale, si souvent réclamée par le Sénat depuis 1959, prend vie et tend à devenir une donnée permanente de notre politique : ainsi, « l'optique régionale » commande de plus en plus fréquemment l'appréhension des problèmes économiques.

Cette promotion du régionalisme économique a justifié la création d'une délégation à l'aménagement du territoire et la refonte des compétences des divers organismes qui concourent à la définir et à la mettre en œuvre, tant à l'échelon national qu'à l'échelon régional, tant à court terme qu'à long terme.

Il n'est pas dans notre propos d'insister sur les aspects méthodologiques de la planification régionale, examinés d'ailleurs avec la compétence que nous lui connaissons par notre collègue Filippi dans son rapport consacré à l'examen du budget du Commissariat général au Plan.

*Il est néanmoins essentiel de constater que le cadre régional est devenu le champ de rencontre de la planification, qui a animé avec le succès que l'on sait l'économie française depuis quinze ans, et de l'aménagement du territoire qui a pour objectif la mise en valeur équilibrée de toutes les parties de notre territoire.*

L'importance de cette rencontre entre planification et aménagement du territoire ne doit pas pour autant en masquer les limites et en dérober les écueils. Car si la politique d'expansion régionale est située à leur point de jonction, il est évident que ces deux modes de pensée et d'action économique gardent leur originalité propre et leur utilité spécifique : *de même que la politique d'expansion régionale présuppose des choix nationaux qui ne sont en rien la totalisation de desiderata locaux, de même la projection régionale du Plan présuppose la détermination d'objectifs quadriennaux dans chacun des grands secteurs de notre vie économique.*

Actuellement, malgré les imperfections qui caractérisent toute nouvelle entreprise de ce genre, la prise en considération du phénomène régional doit être examinée à trois points de vue :

— à l'échelon de la loi de finances pour 1964, dont certaines dispositions ont été régionalisées ;

— dans l'exécution du IV<sup>e</sup> Plan, avec la procédure des tranches opératoires ;

— à plus long terme, et notamment dans le cadre des travaux préparatoires du V<sup>e</sup> Plan.

**§ 1. — L'examen de la politique d'expansion régionale dans le cadre de la loi de finances.**

L'examen de la politique d'expansion régionale envisagé dans le cadre de la discussion de la présente loi de finances soulève deux questions essentielles :

— quels sont les résultats de la politique d'expansion régionale pour l'année 1963 ?

— quelles sont les perspectives, en matière d'expansion régionale, pour 1964 ?

A propos de l'examen de ces deux problèmes, nous verrons que la loi de finances pour 1964 permet une approche nouvelle en matière d'appréciation de la politique d'expansion régionale.

**A. — RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'EXPANSION RÉGIONALE POUR 1963**

Jusqu'à présent, il était difficile de mesurer les résultats de la politique d'action régionale dans le cadre des dispositions de la loi de finances. Seuls les résultats publiés par le Ministère de la Construction nous fournissaient l'occasion, lors des débats budgétaires, de mesurer la portée de la politique d'incitation financière créée en faveur des régions déshéritées ou de la politique de freinage appliquée dans les régions suréquipées. Cet aspect traditionnel — et combien incomplet — de la politique d'expansion régionale pourra désormais être utilement complété par la publication des documents prévus par l'article 3 de la loi portant ratification du IV<sup>e</sup> Plan.

Avant d'aborder cette question, votre rapporteur n'a pas cru devoir déroger à la ligne d'action qu'il s'était fixée, en la matière, lors des précédentes discussions budgétaires, en examinant successivement le problème des décentralisations industrielles et celui de la limitation des constructions industrielles dans la région parisienne.

### 1. — *La décentralisation industrielle.*

Les statistiques du Ministère de la Construction ne peuvent être considérées comme exhaustives car un certain nombre de décentralisations sont réalisées sans que l'aide de l'Etat soit demandée (ceci est vrai surtout à la périphérie de la région parisienne) et sans qu'elles nécessitent de constructions nouvelles donnant lieu à la délivrance d'un permis de construire par le Ministre.

Le terme de « décentralisation » recouvre des opérations différentes qu'il est nécessaire de distinguer si l'on veut apprécier avec exactitude les incidences de la politique de décentralisation industrielle. Il peut s'agir, en effet, soit de transfert en province avec abandon des installations de la région parisienne, soit d'extension en province sans que l'activité dans la région parisienne soit réduite d'une manière notable.

Ce sont, de loin, les opérations de cette deuxième catégorie qui sont les plus nombreuses ; elles représentent environ 85 % du nombre total des opérations enregistrées.

Pour les années 1962 et 1963 (chiffre provisoire au 31 août 1963), il a été enregistré 354 décentralisations, soit :

— 244 pour 1962 ;

— 110 pour 1963 (chiffre provisoire au 31 août 1963).

Il est inutile de préciser que les opérations sont prises en compte dans les statistiques dès qu'elles ont reçu un commencement de réalisation (achat de terrain, permis de construire, etc.) ; celles qui ont été enregistrées en 1962 et 1963 doivent donc être considérées, dans la majorité des cas, comme étant en cours de réalisation. Le délai de réalisation est évidemment plus court lorsque l'installation en province se fait dans une usine vacante (environ 40 % des décentralisations sont dans ce cas).

Pour l'ensemble des deux années 1962 et 1963, ces opérations ont eu lieu dans les régions suivantes : Alsace 5, Aquitaine 5, Auvergne 5, Bourgogne 27, Bretagne 17, Centre 71, Champagne 22, Franche-Comté 5, Languedoc 4, Limousin 9, Lorraine 13, Midi Pyrénées 2, Nord 11, Basse Normandie 23, Haute Normandie 34, Pays de la Loire 30, Picardie 29, Poitou-Charente 7, Provence 8, Rhône Alpes 25.

Le dépouillement des opérations relatives à 1963 n'étant pas encore entrepris, il n'est pas possible de fournir de précisions pour cette seule année.

Le bilan portant sur les opérations enregistrées en 1962 fait apparaître la situation suivante — par ordre d'importance décroissante — en fonction du nombre des emplois prévus :

- Industrie électronique et électrique ;
- Industrie mécanique, constructions métalliques ;
- Textile et confection ;
- Automobiles, cycles et accessoires.

A eux seuls, ces quatre secteurs totalisent 60 % des emplois créés imputables à la décentralisation.

Il est peu probable que les constatations que l'on pourra tirer du bilan de 1963 soient profondément différentes.

2. — *Limitation des installations industrielles et des installations de bureaux dans la région parisienne.*

Au 31 août 1963, le bilan statistique de l'application de la loi n° 60-790 du 2 août 1960 s'établissait ainsi qu'il suit :

	SURFACE (en mètres carrés de pl.).	MONTANT en francs.
<b>1° Redevances.</b>		
Décisions de redevance non différée.....	882.950	98.019.279
Avis de redevance différée.....	19.778	988.882
<b>Total .....</b>	<b>902.728</b>	<b>99.008.161</b>
<b>2° Primes.</b>		
a) Décisions de principe :		
Décisions de principe pour prime non différée.	1.153.897	110.151.219
Décisions de principe pour prime différée.....	5.922	524.024
<b>Total .....</b>	<b>1.159.819</b>	<b>110.675.243</b>
b) Décisions d'attribution :		
Décisions d'attribution pour prime non différée.	533.228	50.689.954
Accusés de réception pour prime différée.....	634	47.300
<b>Total .....</b>	<b>533.862</b>	<b>50.737.254</b>

Le chapitre 64-10 du document budgétaire du Ministère de la Construction est destiné à permettre le règlement des primes instituées par la loi du 2 août 1960 pour la démolition (ou la transformation en locaux d'habitation ou scolaires) de locaux industriels ou à usage de bureaux en région parisienne, dans le double but de favoriser la « décentralisation » des activités et le « desserrement » à l'intérieur de cette région.

Les règlements effectués sur ce chapitre seront — à terme — équilibrés par les redevances instituées par la même loi pour la construction de locaux industriels et de bureaux et dont le recouvrement est assuré par le Service des Domaines.

Le paiement des primes donne lieu, d'une part, à l'émission d'une décision de principe, valable trois ans, fixant le montant de la prime susceptible d'être attribuée en cas de démolition, d'autre part, une fois la démolition effectuée, à une décision d'attribution. Les décisions de principe s'imputent sur les autorisations de programme, les décisions d'attribution sur les crédits de paiement.

Comme l'indique le tableau précédent, au 31 août 1963, les résultats, cumulés depuis la mise en vigueur de la loi, étaient les suivants :

- Décisions de principe : 110.151.219 F ;
- Décisions d'attribution : 50.689.954 F.

A la même date, les décisions de redevances émises atteignent 98.019.279 F.

La loi est d'application trop récente pour que l'on puisse, dès maintenant, porter un jugement, tant sur les résultats du point de vue financier que sur ses effets du point de vue de l'« aménagement » et de l'économie.

Cette remarque est d'autant plus importante qu'il est à souligner :

— que les décisions de redevances ne sont émises qu'après délivrance du permis de construire et qu'il s'écoule souvent un assez long délai entre le moment où les projets de construction font l'objet d'une demande de simple « agrément » et le moment où ils sont précisés dans un permis de construire ;

— que la loi a exonéré de la redevance toutes les opérations pour lesquelles l'agrément a été demandé avant le 28 avril 1960 et que certaines constructions, dont les chantiers se sont ouverts récemment, bénéficient de cette exonération.

Ce que l'on peut dire, c'est qu'il semble, à l'heure actuelle, ainsi que l'a constaté dans un rapport récent l'Inspection générale des Finances, que la loi du 2 août 1960 ait eu pour effets principaux d'accélérer les démolitions de locaux anciens, de ralentir la progression des surfaces utilisées par les entreprises et de favoriser les implantations dans les zones périphériques. Elle n'a pas interrompu le développement normal de la région parisienne, mais a évité une congestion excessive.

### 3. — *L'insuffisance de la politique de décentralisation industrielle.*

Sans nier la valeur de la politique de décentralisation industrielle, il est bon d'assortir l'examen des résultats publiés chaque année, des remarques suivantes :

S'il est vrai que les implantations industrielles en province tendent à assurer en moyenne 70.000 emplois par an, il ne faut pas oublier que 205.000 emplois salariés nouveaux doivent être pourvus chaque année en France. En fonction de cette augmentation, il est nécessaire d'accroître très sensiblement le nombre d'emplois créés en province si l'on ne veut pas encore aggraver le déséquilibre Paris—Province : il faudrait tendre vers la création de 200.000 emplois supplémentaires, chaque année, en province.

Pour aboutir à un tel résultat, il est bien évident que les seules incitations financières (primes d'équipement, détaxations fiscales, etc.) ne suffiront pas pour donner naissance à de grands pôles de développement.

D'ailleurs, des opérations d'implantations industrielles — assez nombreuses par exemple dans l'industrie de l'électronique, les industries mécaniques, etc. — sont fréquemment réalisées sans recours aux primes de l'État. Qu'il s'agisse des manifestations actuelles de décentralisations industrielles, réalisées sans l'aide de l'État et souvent aussi, en dehors de toute considération d'aménagement du territoire ou qu'il s'agisse des réalisations encouragées par les pouvoirs publics, il est bien évident qu'une simple politique d'aide ou de pénalisation financière ne peut donner naissance à une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom. Condition nécessaire de la mise en valeur harmonieuse de notre territoire, la politique de décentralisation industrielle se révèle très vite insuffisante.

Cette constatation semble avoir animé certains travaux récents de la délégation à l'aménagement du Territoire, notamment les développements relatifs à l'industrialisation et à la décentralisation, publiés dans l'annexe portant régionalisation du budget d'équipement.

Bien que nous n'ayons pu procéder à une analyse détaillée de ce document en raison de sa parution récente, les moyens d'intervention, actuels ou dont la création est envisagée à brève échéance, comprennent des incitations financières, l'aménagement des structures d'accueil et la réglementation des implantations industrielles.

En ce qui concerne tout d'abord les incitations financières, envisagées comme moteur de la décentralisation industrielle, les réformes éventuelles iront dans le « sens de la clarification, de la simplification et de l'accélération des procédures ». De plus, la création d'une aide spécifique en faveur des décentralisations par transfert, est souhaitable et souhaitée par la délégation à l'aménagement du Territoire.

En second lieu, la création de structures d'accueil — préalablement à la venue des industriels — pose le problème de programmations rationnelle et coordonnée pour les implantations de zones industrielles, les liaisons, l'enseignement, le téléphone, etc.

Enfin, en matière de réglementation des implantations des industries, la limitation des constructions industrielles dans la région parisienne se révélant « insuffisante au regard de certains problèmes » (concentration des industries dans la couronne entourant la région parisienne, souci de combler dans certaines régions de l'Ouest le vide créé par les migrations rurales par des implantations industrielles), il est envisagé de procéder à « un examen de la conformité des permis de construire industriels avec les plans régionaux de développement économique et les directives d'aménagement national ».

Il est donc probable que des mesures ayant pour effet de modifier la hiérarchie régionale existant actuellement (zone critique, région d'entraînement, etc.) vont être prises très prochainement. Il serait souhaitable que le Gouvernement nous fournisse des renseignements sur ces projets et notamment sur le nouveau classement des différentes régions, à la lumière des renseignements fournis par le recensement de 1962.

## B. — LA RÉGIONALISATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1964

L'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1962 portant approbation du IV<sup>e</sup> Plan dispose que :

« Le projet de loi de finances sera, en outre, accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu dans le budget de l'Etat pour l'exécution des tranches opératoires décidée en application du Plan de Développement économique et social.

« Ce document, qui devra être déposé le 1<sup>er</sup> novembre au plus tard, comprendra notamment : d'une part, la récapitulation des crédits, autorisations de programme et crédits de paiement par secteurs économiques et sociaux ; d'autre part, une récapitulation de ces crédits par régions de programme. »

Votre Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que se féliciter de la parution récente, quoiqu'un peu en retard sur la date légale de parution du Tome I, de ce document et *rappeler que le principe de sa création a été voté par le Sénat, sur proposition de la Commission des Affaires économiques et du Plan dont le rapporteur, pour les questions d'aménagement du territoire, était notre collègue Dailly.*

Ainsi, pour la première fois, le budget de 1964 comporte une ventilation régionale des crédits.

A la lumière des développements figurant dans le premier tome de ce document, nous examinerons successivement l'importance, la portée et les limites de la régionalisation du budget.

### I. — *Importance de la régionalisation du budget.*

Dans son principe « la régionalisation du budget consiste à analyser, définir et regrouper, par région de programme, les investissements publics, qu'il s'agisse d'opérations directes ou de subventions aux organismes promoteurs, d'opérations individualisées au niveau national ou d'opérations déconcentrées, indiquées par masses globales » (page 9 du document annexe portant régionalisation du budget d'équipement pour 1964).

Tels sont les principes généraux qui ont animé la mise en œuvre du travail de régionalisation budgétaire à propos duquel trois questions se posent :

— Quels sont les secteurs dont les investissements ont été ainsi projetés sur le plan régional ?

— Quelle est l'importance de la masse des crédits régionalisés par rapport à l'ensemble du total des crédits d'un secteur ?

— Comment se présente la répartition des crédits d'investissement entre Paris et la province ?

1. — *Les secteurs dont les investissements sont régionalisés.*

D'une façon générale, la technique de régionalisation s'est inspirée dans une assez large mesure des suggestions des conférences interdépartementales ; elle s'applique aux secteurs programmés dont le financement est assuré par des crédits budgétaires. Pour 1964, les crédits ayant fait l'objet d'une régionalisation concernent :

— le Ministère de l'Éducation nationale, dont deux tiers des crédits ont été régionalisés en fonction du nombre d'enfants de 11 à 17 ans à scolariser entre 1962 et 1970, critère susceptible de créer une vision plus prospective dans la répartition des crédits ;

— le Ministère de la Santé et de la Population ;

— le Ministère de la Justice pour les crédits concernant l'éducation surveillée qui a largement tenu compte des suggestions des conférences interdépartementales ;

— le Ministère des Affaires culturelles qui, lui aussi, s'est inspiré dans la régionalisation des crédits des suggestions des conférences interdépartementales ;

— le Ministère des Travaux publics, qui a largement régionalisé les crédits du F. S. I. R. des ports et voies navigables ;

— le Ministère des Postes et Télécommunications dont les investissements ont été régionalisés « en fonction de critères de programmation qui n'ont, actuellement, que peu de rapport avec les notions d'entraînement » ;

- le Ministère de l'Intérieur pour les crédits de subventions aux collectivités locales pour l'équipement urbain et la voirie ;
- le Ministère de l'Agriculture et la formation professionnelle des adultes (Ministère du Travail).

De plus, le programme des interventions publiques en faveur de la construction de logements a été régionalisé. En raison de la diversité des mécanismes financiers d'aides à la construction de logements, la ventilation régionale a été faite *en nombre de logements programmés* pour 1964 : la répartition des crédits entre régions de programme a été faite en fonction du volume de la population totale, des migrations urbaines, etc.

C'est ainsi que pour la France entière 325.000 logements seront programmés en 1964.

Enfin, sont également réalisées la régionalisation des autorisations de programme pour l'aménagement des grandes régions agricoles, ainsi que celle des crédits non affectés aux équipements sportifs et socio-éducatifs.

## 2. — *Importance des crédits régionalisés par rapport à l'ensemble des crédits d'équipement d'un secteur.*

Comme l'indiquent les développements de la page 9 du document annexe « la régionalisation est d'ailleurs variable selon les domaines envisagés ». C'est ainsi, par exemple, que :

- pour le Ministère de la Construction, 10,6 % des constructions de logements ne figurent pas parmi les programmations régionales : il s'agit là d'un ensemble de travaux spéciaux comprenant la rénovation urbaine, le remplacement des constructions provisoires, qu'il n'est pas possible ni souhaitable de régionaliser ;
- pour le Ministère de l'Agriculture, 20 % environ des crédits n'intéressant pas l'aménagement du Territoire ou figurant dans la régionalisation d'autres secteurs (aménagement des grandes régions agricoles) ne sont pas régionalisés ;
- pour le Ministère de l'Intérieur, 32 % des crédits n'ont pas été régionalisés. Ces crédits, réservés aux grands ensembles, font l'objet d'une procédure spéciale de déblocage.

Comme nous aurons l'occasion de le souligner ultérieurement, s'il est évident que tous les crédits d'équipement ne peuvent pas être régionalisés ; il est souhaitable que leur présentation régionale soit largement développée : il en est ainsi, par exemple, pour le

Ministère de l'Education Nationale dont 50 % seulement des crédits d'équipement sont régionalisés. Ne figurent pas dans la Représentation régionale des investissements particulièrement importants, tels que la construction des collèges d'enseignement général du 1<sup>er</sup> cycle (plus de 180 millions), ainsi que la construction des classes maternelles et élémentaires (200 millions).

3. — *Répartition des crédits entre Paris et la province et entre régions.*

L'un des mérites de la présentation régionale des crédits d'équipement est de faire connaître l'effort prévu dans certains domaines au profit des régions de programme par la loi de finances. Il est intéressant, à cet égard de confronter l'effort d'équipement prévu pour la région parisienne et celui qui est envisagé pour la province ; encore faut-il réaliser ces rapprochements *avec prudence*, car Paris remplit un certain nombre de fonctions nationales qui alourdissent les charges de son budget.

D'une façon générale, selon les renseignements que l'on peut tirer de la régionalisation du budget, la Région parisienne qui groupe 21 % de la population active française reçoit entre 20 et 25 % des crédits d'équipement.

26 % des logements « aidés » par l'Etat (85.000) ;

50 % de la tranche urbaine du Fonds spécial d'investissement routier. Cette proportion — selon les rédacteurs du document annexe présenté par la délégation à l'Aménagement du Territoire — devra être révisée si l'on veut favoriser le développement des métropoles régionales ;

31 % du budget de la Santé ;

25 % du budget de l'Education nationale.

Le caractère encore imparfait des méthodes de régionalisation du Budget limite grandement les leçons que l'on peut tirer des premiers résultats. La page 16 du document annexe fournit, néanmoins, une série de considérations fort intéressantes sur le devenir économique de chaque région.

## II. — *La portée de la technique de régionalisation des crédits budgétaires.*

Le document ainsi présenté ne constitue pas seulement une simple récapitulation des crédits d'équipement, mais le point de départ d'une politique d'action économique menée à l'échelon régional. Les remarques présentées dans le cadre du Tome I du document annexe portent sur la constatation et la lutte contre les distorsions, les retards et l'insuffisance de certaines réalisations dus aux « imperfections de certaines programmations techniques ou financières ou de certaines procédures de mise en œuvre ». Dans le cadre limité de notre travail, rappelons que les améliorations souhaitées par la délégation à l'Aménagement du Territoire portent sur :

- 1 — la révision des moyens utilisés par l'Etat en matière de politique d'industrialisation ;
- 2 — le développement parallèle des équipements urbains avec les programmes de construction ;
- 3 — les problèmes de l'équipement rural, de l'éducation nationale, de la santé publique et du tourisme.

## III. — *Les limites de la technique de régionalisation du budget.*

Incontestablement, la technique de la régionalisation du budget éclaire d'un jour nouveau l'appréciation du développement économique régional. L'objectif recherché par la nouvelle présentation budgétaire consiste à assurer une meilleure répartition des équipements sur le Territoire national et ainsi, de promouvoir l'expansion économique des régions grâce au rôle moteur joué par les investissements publics.

Il va sans dire que l'imperfection actuelle de la technique de régionalisation des crédits budgétaires — dont certaines lacunes ont été précédemment signalées — ne diminue en rien la valeur du travail fourni par les administrations dans cette première ébauche de régionalisation : au contraire, l'intérêt soutenu que présente un tel travail nous incite à formuler un certain nombre de remarques.

1. — Eu égard à l'utilité que présente pour le Parlement la projection régionale qui vient d'être effectuée par la délégation à l'aménagement du Territoire, il est souhaitable que la régiona-

lisation des crédits budgétaires soit poursuivie et développée. Sans doute est-il opportun de rappeler que si tous les crédits ne peuvent pas et ne doivent pas être régionalisés, par exemple, les travaux d'études, certaines opérations nettement individualisées, etc., il est souhaitable que soit renforcée chaque année la proportion des crédits faisant l'objet de la régionalisation.

2. — La régionalisation du budget de 1964 déjà fort intéressante, mais incomplète dans la mesure où aucune référence aux exercices budgétaires antérieurs ne peut être faite, présenterait un intérêt encore accru, si le même travail avait pu être réalisé *retrospectivement* pour les années 1963 et 1962. Ainsi, la projection géographique des quatre lois de finances pour 1962, 1963, 1964, 1965 — correspondant aux quatre années d'exécution du Plan, permettrait non seulement d'apprécier les conditions dans lesquelles les objectifs du Plan ont été respectés, mais encore de suivre les progrès de chaque région française.

3. — La technique de régionalisation ainsi mise au point fournira inévitablement pour chaque région un diagnostic — assez précis — sur son développement économique et mettra en lumière le problème des actions correctrices qui s'imposent. Ainsi utilisée avec vigilance, la présentation régionale des crédits budgétaires mesurera l'effort prévu et les résultats réalisés pour ces régions, dans certains domaines, par la loi de finances. A cet égard se pose — outre la définition d'objectifs à long terme dont nous parlerons ultérieurement — le problème des moyens d'actions utilisés au profit de la politique d'action régionale.

La régionalisation des équipements publics amène ainsi à poser le problème de la loi-programme qui avait été préconisée pour les régions dites « à entraîner ». Le IV<sup>e</sup> Plan contient, en effet, dans son chapitre sur l'action régionale, les dispositions suivantes : « ... pour l'ensemble des régions auxquelles la politique d'entraînement est applicable, une loi-programme d'investissements publics sera présentée au Parlement pendant l'année 1963 ».

Jusqu'à ce jour, cette disposition n'a pas reçu d'effet et il est probable — mais nous ne demandons qu'à être démentis sur ce point — qu'un tel projet de loi ne sera pas déposé au cours de la présente session.

Il est évident que l'approbation parlementaire des tranches opératoires pour les années 1964 et 1965 pourrait, dans une large

mesure, tenir lieu de loi-programme et associer le Parlement à la politique d'entraînement dont nous avons entendu si souvent parler. Au contraire, dans l'hypothèse où le Gouvernement envisagerait de déposer une loi de programme spécialement consacrée aux régions à entraîner, nous souhaiterions que le Gouvernement s'explique sur les principes généraux qui guideront son action en la matière.

## § 2. — La régionalisation du IV<sup>e</sup> Plan et les tranches opératoires.

Depuis le vote de la loi du 1<sup>er</sup> août 1962 portant approbation du Plan de Développement économique et social, la régionalisation du IV<sup>e</sup> Plan est opérée grâce à l'établissement de programmes régionaux appelés « tranches opératoires », œuvre des Conférences interdépartementales.

Bien que réalisée pendant l'exécution du IV<sup>e</sup> Plan, la procédure de régionalisation y était toutefois annoncée et très schématiquement décrite. De plus, une circulaire interministérielle du 18 décembre 1961 — c'est-à-dire parue quelques jours avant que ne commence la période d'application du Plan — définit le rôle des Conférences interdépartementales dans la préparation et l'exécution des plans nationaux et régionaux.

Actuellement, la mise sur pied des tranches opératoires est achevée et une synthèse provisoire des divers travaux régionaux a été réalisée au milieu de l'année 1963 pour les secteurs du logement, de l'équipement urbain, de l'éducation nationale, de la santé, de l'agriculture, de l'énergie, des transports et des télécommunications. C'est dire qu'au milieu de la période d'exécution du IV<sup>e</sup> Plan, les grandes options sectorielles ont fait l'objet d'une projection régionale.

La complexité du problème, l'empirisme inévitable qui règne en la matière et le caractère fragmentaire de nos informations ne nous permettent pas de présenter une étude complète. Notre propos, consacré exclusivement à la politique d'expansion régionale, n'a d'autre but que d'examiner si :

- 1° par le rôle coordinateur qui leur est assigné entre le plan national et le plan régional ;
- 2° et par leurs objectifs,

les tranches opératoires ont favorisé le renouveau régional.

A. — LA TRANCHE OPÉRATOIRE,  
INSTRUMENT DE COORDINATION ENTRE LA PLANIFICATION NATIONALE  
ET LA PROGRAMMATION RÉGIONALE

Comme nous l'avons déjà signalé, la régionalisation du Plan était prévue dans les développements du IV<sup>e</sup> Plan, mais elle n'a été effectivement réalisée que depuis sa ratification parlementaire. La tranche opératoire tend à créer un trait d'union entre la planification nationale et la planification régionale. En effet, par rapport au plan national, la tranche opératoire regroupe les projections régionales des grandes options réalisées dans chaque secteur de la vie économique ; confrontée aux plans régionaux, la tranche opératoire se présente comme un complément indispensable comportant un échancier, la localisation et le mode de financement des diverses opérations d'investissement régionales pour la durée d'exécution du plan national.

Très schématiquement décrite, la tranche opératoire correspond à une projection géographique du plan national et au calendrier du plan national pour une région donnée.

En fonction de la réalisation tardive de la régionalisation du IV<sup>e</sup> Plan, les propositions présentées par les régions ont été limitées par l'existence de *données nationales et sectorielles* à l'élaboration desquelles les Conférences interdépartementales n'avaient pas participé.

Ce ne sera très vraisemblablement que pour la mise en œuvre du V<sup>e</sup> Plan que l'obligation faite aux régions de se conformer strictement aux objectifs nationaux perdra sa rigueur actuelle, dans la mesure où une consultation décentralisée aura été préalablement réalisée à l'échelon régional.

Ainsi, selon votre Rapporteur, la Conférence interdépartementale est destinée :

— à faire entendre la voix de la région au moment des travaux d'élaboration du plan national ; à cet égard, le rôle de la Conférence interdépartementale paraît primordial dans la future répartition *interrégionale* des investissements, bien que — nous nous efforçons de le souligner de nouveau — l'arbitrage opéré à l'échelon national empêche le plan d'être une simple juxtaposition de visées régionales ;

— à projeter géographiquement, dans le cadre régional, les divers investissements prévus dans le plan national. A cet égard, le rôle de la Conférence interdépartementale sera surtout *intra-régional*.

Ainsi schématiquement décrit, ce double mouvement ascendant et descendant dans le travail de régionalisation du Plan, cette double vocation inter-régionale et intra-régionale de la Conférence interdépartementale doivent donner son caractère spécifique à la tranche opératoire : celle-ci n'est pas le plan fractionné entre régions ou le plan annexé par certaines régions, mais la somme des investissements susceptibles de favoriser le progrès régional sans que les objectifs nationaux soient altérés.

Pour effectuer la régionalisation du IV<sup>e</sup> Plan, eu égard aux conditions de travail déjà rappelées, il n'a pas été possible, dans beaucoup de cas, de prospecter les besoins régionaux : beaucoup d'investissements, notamment ceux qui ont un caractère national, ont été purement et simplement notifiés aux régions. Il est probable que, dans la phase de régionalisation du V<sup>e</sup> Plan, la liaison administration centrale-administration locale sera plus étroite.

Quelle que soit la nature des investissements, on constate l'importance du rôle dévolu à la Conférence interdépartementale.

La circulaire du 20 juin 1960 en donne la composition :

« La Conférence interdépartementale comprend, pour chaque circonscription de programme, les préfets et l'inspecteur général de l'économie nationale. Pourront également assister aux séances les fonctionnaires à compétence régionale et les chefs de service départementaux intéressés par les affaires inscrites à l'ordre du jour.

« Quand il s'agira de l'élaboration et de l'application des plans régionaux, l'urbaniste en chef, territorialement compétent, sera régulièrement invité aux travaux de la conférence.

« Les préfets auront également la faculté d'inviter, à titre consultatif, les personnalités privées intéressées à l'expansion économique régionale, notamment en raison soit de leurs fonctions électorales, soit de leurs responsabilités au sein des comités et organismes d'expansion ou d'aménagement agréés ».

A la différence des commissions départementales de l'équipement, dont le rôle et la composition sont définis par la circulaire du 18 décembre 1961, la conférence interdépartementale ne comprend aucun représentant des élus locaux. Cette lacune, parti-

culièrement fâcheuse et grave, a été déplorée très récemment encore par l'Assemblée des présidents des conseils généraux, le 18 septembre 1963, lors de son congrès de Lyon. Car, comme nous le verrons dans nos développements ultérieurs, la tranche opératoire n'étant pas seulement un simple instrument de répartition des crédits, mais surtout le cadre du devenir économique de la région, il est difficile de confier son élaboration à la seule diligence de fonctionnaires. N'est-il pas décevant, pour ceux qui assument depuis de longues années des responsabilités à l'échelon local, de ne pouvoir participer aux travaux des conférences que comme invités et de constater que la seule référence à des personnalités élues ne concerne que des personnalités privées ?

En d'autres termes, il s'agit de savoir si, telle qu'elle se présente, la conférence interdépartementale est un aboutissement ou, au contraire, un point de départ vers une formule plus satisfaisante ? C'est à la recherche de cette solution que les élus locaux devraient être associés. Nul doute que la mise sur pied d'instances régionales requerra de longues recherches. Selon certains renseignements, des modifications interviendraient prochainement dans ce domaine. Nous aimerions connaître les avant-projets ou les grandes lignes de cette réforme.

#### B. — LA TRANCHE OPÉRATOIRE, PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS ET INSTRUMENT DU DEVENIR ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

L'association des élus à l'élaboration des tranches opératoires se révèle d'autant plus nécessaire qu'elles se présentent non seulement comme le cadre de répartition des crédits d'investissements, mais aussi comme la charte du devenir économique régional. Il a paru, en effet, indispensable de faire précéder la programmation des investissements d'une étude consacrée aux perspectives du développement économique régional. Malgré l'hétérogénéité des travaux qui ont pu être fournis par chaque région, en raison, notamment, de la nouveauté de la procédure, trois problèmes ont été plus spécialement examinés :

1° Eu égard à l'évolution de la démographie régionale, quelle est l'importance de la main-d'œuvre disponible ?

2° Quelles sont les grandes lignes du développement que l'on est en droit d'attendre, compte tenu des possibilités économiques des régions ?

3° Quelles sont les actions correctrices qu'il convient d'entreprendre, notamment par la politique des investissements ?

Comme nous le notions précédemment, il est probable que la mise sur pied de ces études s'est révélée et se révélera délicate : l'insuffisance de l'appareil statistique régional ne peut que limiter la portée des conclusions, empêcher la comparaison des études entre régions et gêner l'élaboration de synthèses nationales.

Comme nous l'avons déjà signalé, les programmes d'investissements régionaux, qui constituent la seconde partie de la tranche opératoire, comprennent huit secteurs qui s'efforcent d'assurer la cohérence entre les projets du secteur privé et les opérations du secteur public, les travaux entrepris par l'Etat et les investissements entrepris par les collectivités publiques. Il est bien évident que la prise en considération des propositions des conférences interdépartementales sera plus ou moins grande selon la nature de l'investissement considéré :

Comme il a déjà été signalé, les investissements sont divisés en trois catégories :

*1° Les investissements publics déjà individualisés sur le plan national (Catégorie A).*

Il s'agit d'opérations importantes qui ont été soit déjà nommément mentionnées dans le IV<sup>e</sup> Plan, soit, si elles n'ont pas été citées dans le plan, individualisées dans les programmes pluriannuels par secteur.

Ces réalisations concernent par exemple :

— les communications : travaux d'infrastructure aérienne, les ports et voies navigables, les autoroutes et les routes nationales, les voies ferrées ;

— les grands investissements des télécommunications (lignes à grande distance : faisceaux hertziens ou câbles coaxiaux) et de la Radiodiffusion-Télévision française ;

— les établissements universitaires et d'enseignement supérieur technique ; la recherche scientifique ;

— l'équipement sanitaire, et notamment les centres hospitaliers universitaires ;

— les grands investissements énergétiques (centrales hydro-électriques et thermiques et réseaux de transport d'électricité et de gaz, énergie nucléaire) ;

— certains investissements agricoles : marchés d'intérêt national, abattoirs, grands aménagements régionaux.

Les propositions des conférences interdépartementales relatives à ces investissements se limitent à de simples observations sur les opérations choisies :

2° *Les investissements à individualiser au niveau régional pour la période 1962-1965 (catégorie B).*

Il s'agit d'opérations qui pour des raisons diverses n'ont pas encore été individualisées lors de la fixation des investissements du IV<sup>e</sup> Plan, mais qui par leur nature relèvent d'une individualisation.

Sans exclure que les services centraux puissent avoir à individualiser certains de ces investissements en vue de faciliter la préparation des tranches opératoires, il reste toutefois entendu que cette tâche relève essentiellement de la compétence de la conférence interdépartementale.

L'individualisation des investissements appartenant à cette deuxième catégorie doit toutefois comporter certaines limites de façon à éviter des discussions de détail au niveau régional.

Pour ces investissements, le rôle des conférences interdépartementales sera de prévoir des choix et d'établir des classements par ordre et par priorité.

3° *Les investissements à inscrire par masse globale dans la tranche opératoire (catégorie C).*

Il s'agit là d'investissements qu'il n'est ni souhaitable ni pratiquement possible d'individualiser à l'échelon régional, le détail devant en être fixé par département lors de la fixation des budgets annuels.

Ce sont par exemple les investissements suivants :

- logements ;
- équipement scolaire du premier degré ;
- équipement sportif courant ;
- investissements courants du génie rural et des eaux et forêts ;
- routes départementales et communales, etc.

Pour cette catégorie d'investissements, la conférence interdépartementale procédera à la répartition des crédits entre les départements pour les opérations inscrites par masses globales.

### § 3. — La politique d'action régionale dans la planification à long terme.

Il ne peut être question de mettre en œuvre une politique d'expansion régionale sans se référer à un programme national d'aménagement à long terme. Le régionalisme économique, comme bien d'autres modes d'actions, ne peut se satisfaire d'interventions menées au jour le jour.

Or, si à court terme les préoccupations régionales trouvent leur expression dans la régionalisation du budget, si, à moyen terme, le régionalisme est présent dans la mise sur pied de tranches opératoires, des options à long terme devront nécessairement être dégagées, ne serait-ce que pour favoriser l'élaboration des plans quadriennaux successifs et faciliter leur enchaînement. Un organisme a été tout spécialement créé pour œuvrer en la matière : la Commission nationale d'aménagement du Territoire, dont la présidence a été confiée à M. Philippe Lamour, qui avait animé les remarquables travaux du Conseil supérieur de la Construction et notamment la mise sur pied du Plan d'aménagement du Territoire dit « Plan vert ».

Sans entrer dans les détails, votre Rapporteur souhaite rendre le Sénat attentif à deux séries de considérations :

— les unes concernent les principes qui devraient présider à l'élaboration des programmes d'expansion régionale dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire à long terme ;

— les autres ont trait à la procédure d'élaboration de la planification à long terme.

En ce qui concerne tout d'abord *les principes qui devraient présider à l'élaboration de la planification à long terme*, trois observations s'imposent :

1° Le plan d'aménagement à long terme, quel que soit son contenu, ne peut se borner à prolonger, à reporter d'année en année et de plan en plan les éléments qui n'avaient pu trouver satisfaction dans les programmes précédents. Cette politique suppose des actions correctrices très efficaces : le sous-développement progressif qui sévit dans certaines régions françaises fait peser, par voie de conséquence, sur les régions déjà développées,

une partie des charges que les régions déprimées ne sont pas capables de supporter. Au-delà d'un certain seuil, sous-équipement et sur-équipement produisent les mêmes effets néfastes. Or les déséquilibres si souvent décrits qui affectent notre pays risquent de devenir irréparables à brève échéance si nous tenons compte :

- de la croissance démographique de notre pays, dont la population atteindra 60 millions dans les vingt prochaines années ;
- du phénomène de concentration urbaine des populations ;
- de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté économique européenne.

2° La mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire à long terme doit assurer la simultanéité des interventions sur l'ensemble du territoire. La politique actuelle repose sur une certaine différenciation régionale au nom de laquelle certains choix prioritaires ont été opérés. Le retard pris par les régions sous-équipées, qui ne bénéficient pas d'une politique d'entraînement, risque de devenir grave, et des distorsions, pratiquement irrattrapables se produisent entre régions françaises. Toutes les régions, à des titres divers et selon des modalités différentes, méritent des interventions.

3° La politique d'action régionale à long terme doit reposer sur le principe de la solidarité de tous les secteurs économiques. Les actions entreprises sur le plan géographique doivent donner lieu, sur le plan économique, au développement coordonné et simultané d'un plan intégrant les diverses activités économiques : agriculture, industrie, services, etc. Seule la préoccupation permanente de la complémentarité de ces diverses actions peut donner vie à une saine politique d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne *la procédure d'élaboration de la planification*, et notamment de l'élaboration du IV<sup>e</sup> Plan, l'article 2 de la loi du 4 août 1962 prévoit que le Gouvernement doit présenter au Parlement un projet de loi portant approbation des principales options qui commandent ce plan.

La mise en œuvre de ce texte devrait normalement conduire à distinguer deux phases :

- la première est consacrée à la définition des grandes options qui animeront la planification ;

— la seconde, à la discussion du projet de plan proprement dit qui devrait, selon toute vraisemblance, être soumis au Parlement avant la fin de l'année 1965.

Votre Rapporteur souhaite obtenir du Gouvernement des précisions en la matière et savoir si une éventuelle discussion consacrée à la définition des options du IV<sup>e</sup> Plan aura lieu et dans quelle mesure les Conférences interdépartementales auront été préalablement associées à l'élaboration des diverses hypothèses présentées aux parlementaires.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances adopté par l'Assemblée Nationale, soumises à votre examen à l'occasion du budget du Ministère de la Construction.