

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1965, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 5

Agriculture.

HABITAT RURAL

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 4), 1108 (tome II, annexe 1) et in-8° 266.

Sénat : 22 (1964-1965).

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'il le fait chaque année, votre Rapporteur analysera dans une première partie les aides accordées à l'habitat rural, par les Pouvoirs publics, aides dispersées dans les budgets de l'Agriculture et de la Construction ainsi que dans la comptabilité du Crédit agricole.

Dans une seconde partie, il essaiera de dégager les éléments d'une politique de l'habitat rural susceptible de faire sortir cet important secteur de l'état de sous-développement où il se trouve.

*
* *

I. — Les concours financiers en matière d'habitat rural.

Sans reprendre l'analyse détaillée de chacun des concours financiers existant en matière d'habitat rural — qui figurait dans son rapport de l'an passé — votre Rapporteur se bornera, cette année, à rappeler les différentes dotations.

A. — AIDES ACCORDÉES AUX SEULS AGRICULTEURS

1° Les subventions du Ministère de l'Agriculture.

Les subventions accordées par le Ministère de l'Agriculture sont inscrites au chapitre 61-72 du budget de ce Ministère « constructions rurales et travaux d'aménagement en zone rurale ».

Pour 1965, les *autorisations de programme* demeurent au même niveau que celles de 1964 : 65 millions de francs.

Ces crédits, selon les prévisions actuelles, devraient être répartis entre les différentes régions conformément au tableau ci-après :

REGIONS	PREVISION de répartition. (En milliers de F.)
Nord	1.197
Picardie	1.539
Région parisienne.....	1.425
Centre	3.249
Haute-Normandie.....	1.197
Basse-Normandie	2.280
Bretagne	6.441
Pays de la Loire.....	3.933
Poitou—Charentes	3.078
Limousin	1.938
Aquitaine	1.938
Midi—Pyrénées	4.332
Champagne	1.995
Lorraine	2.223
Alsace	855
Franche-Comté	1.596
Bourgogne	2.280
Auvergne	3.249
Rhône—Alpes	5.415
Languedoc	3.420
Provence—Côte d'Azur—Corse	3.420
Non réparti	8.000
Total.....	65.000

Les crédits de paiement en revanche seront en diminution puisque la dotation du chapitre 61-72 — qui concerne non seulement les opérations d'habitat rural mais aussi les travaux d'aménagement en zone rurale — ne sera que de 51,6 millions de francs en 1965 alors que celle relative au seul habitat rural s'élevait à 96 millions de francs en 1964.

Au cours de l'année 1963, le nombre des projets subventionnés a sensiblement diminué par rapport à celui des deux années précédentes et il s'établit même légèrement au-dessous de celui de 1960, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Subventions.

ANNEES	NOMBRE de projets subventionnés.	MONTANT	
		des subventions accordées.	des travaux correspondants.
		(En millions de francs.)	
1954	9.488	15	66,1
1955	21.690	36,6	140
1956	18.633	33,5	115,5
1957	20.692	38,1	139,8
1958	23.741	49,4	185
1959	23.790	42,9	202,4
1960	26.749	48,5	235,8
1961	36.828	67,1	327,6
1962	38.727	73,3	372,6
1963	26.145	69,3	362,9

En ce qui concerne la nature des travaux subventionnés, l'année 1963 a marqué — ainsi qu'il était prévu et ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après — une nouvelle progression de la part consacrée aux bâtiments d'exploitation et aux installations annexes au détriment de celle affectée à l'habitation des exploitants et des ouvriers.

Décomposition par grandes catégories des travaux subventionnés (a).

NATURE DES TRAVAUX	1958	1959	1960	1961	1962	1963
	(En pourcentage.)					
Habitation de l'exploitant.....	39,5	33,3	27,6	27,4	25,8	23,5
Habitation des ouvriers.....	5	4,8	4,8	4,3	5,5	5,4
Bâtiment d'exploitation (animaux).....	28,5	33,1	35,9	37,4	39,7	39,6
Logement des récoltes.....	4	5,5	6,7	6,6	6,8	9,2
Fumière et fosses à fumier.....	11,5	9	9,9	9,3	7,5	6,1
Divers	7,5	6,1	5,6	5,1	6,3	2,6
Cribs à maïs.....	1	1	0,9	1,8	1,1	0,5
Alimentation en eau potable.....	»	2,2	3,1	3,5	3,5	8,2
Gîtes ruraux.....	3	5	5,5	4,6	3,8	4,9
Totaux	100	100	100	100	100	100

(a) Pour 1964, il n'est pas possible de fournir de chiffres, les renseignements statistiques concernant la gestion déconcentrée de ces crédits ne devant parvenir à l'administration centrale que dans le courant du mois de janvier 1965.

Ces résultats confirment les observations faites l'an passé par votre Rapporteur ; mais encore faut-il, pour que cette évolution ne soit pas en fin de compte préjudiciable à l'habitat rural, que les agriculteurs trouvent, en dehors des subventions accordées par le Ministère de l'Agriculture, des moyens financiers suffisants pour construire, agrandir, rénover ou restaurer leur propre habitation et celles de leurs personnels.

2° Les prêts à long terme du Crédit agricole.

Les caisses de Crédit agricole consentent des prêts à long terme à l'aide de crédits mis à leur disposition par le Fonds de développement économique et social.

En 1964, ces crédits s'élevaient initialement à 110 millions de francs, mais en cours d'année une somme de 40 millions

de francs a été transférée aux calamités publiques dont les dotations primitives se révélaient insuffisantes. Au total, 70 millions de francs seulement ont donc été affectés à l'habitat rural.

Pour 1965, les crédits prévus atteignent 83 millions de francs.

*
* *

B. — AIDES ACCORDÉES A TOUS LES RURAUX

1° *Les prêts à moyen terme du Crédit agricole.*

Depuis 1958, le montant de ces prêts est en nette progression, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après : (En millions de francs.)

1958	102,0
1959	171,9
1960	347,4
1961	549,6
1962	870,0
1963	1.154,2

Ainsi, en l'espace de six ans, le volume de ces prêts aura été plus que décuplé.

A la fin du premier semestre 1964, le montant des prêts à moyen terme consentis par le Crédit agricole s'élevait déjà à 630,5 millions de francs.

2° *Les primes versées par le Ministère de la Construction.*

Le décret n° 63-1324 du 24 décembre 1963 qui a profondément modifié le régime des primes à la construction a toutefois laissé subsister les primes à l'amélioration de l'habitat rural.

a) *Les primes à l'amélioration de l'habitat rural.*

De 1959 à 1962, le montant de ces primes a évolué ainsi qu'il suit : (En millions de francs.)

1959	2,7
1960	4,1
1961	4,9
1962	3,3

A partir du 1^{er} janvier 1963, le mode de comptabilisation a été modifié et l'administration répartit désormais, non un montant annuel de crédits, mais un volume d'autorisations de programme correspondant aux engagements pris par l'Etat pendant toute la durée de service des primes, c'est-à-dire, en l'espèce, dix ou quinze ans suivant l'option faite par le bénéficiaire.

Sur la base de cette nouvelle présentation, le volume des primes à l'amélioration de l'habitat rural a atteint, en 1963, 66,8 millions de francs. Ce chiffre correspond, dans la présentation ancienne, à un peu plus de 4,5 millions de francs, ce qui marque une amélioration par rapport à 1962.

Pour ces huit premiers mois de 1964, le montant des primes accordées s'établit à 48,9 millions de francs.

Pour 1965, les autorisations de programme prévues s'élèvent à 80 millions de francs (ligne spéciale à la page 73 du « bleu » de la Construction).

b) Les primes à la construction.

De 1959 à 1962, le montant des primes à la construction accordées dans les communes rurales a évolué ainsi qu'il suit :

ANNEES	LOGECOS	AUTRES logements	TOTAL
(En millions de francs.)			
1959	11,4	7,2	18,6
1960	11,7	8,7	20,4
1961	13,5	8,9	22,4
1962	12,8	7,7	20,5

En 1963 — selon la nouvelle présentation — le volume des autorisations de programme s'est élevé, au total, à 380,7 millions de francs, dont 211,8 millions pour les logécos et 168,9 millions pour les autres logements.

Transposés dans l'ancienne présentation, ces chiffres correspondraient respectivement — et au minimum — à 19, 10,6 et 8,4 millions de francs.

Depuis le 1^{er} janvier 1964, les primes aux logécos ont disparu et le montant des primes à la construction accordées, au cours des huit premiers mois, s'est élevé à 197,3 millions de francs.

3° Les prêts H. L. M.

Les prêts H. L. M. consentis dans les communes rurales de 1959 à 1963 ont été les suivants :

ANNEES	LOCATION	ACCESSION à la propriété.	TOTAL
		(En millions de francs.)	
1959	63,9	96,7	160,6
1960	73,3	102,3	175,6
1961	87,4	113,7	201,1
1962	95,9	134,5	230,4
1963	74,9	128,6	203,5

L'année 1963 avait marqué une diminution par rapport à 1962.

Au contraire, l'année 1964 enregistrera une amélioration sensible puisque, pour les neuf premiers mois, le montant total des prêts a atteint 266,3 millions de francs dont 95,8 millions pour la location et 170,5 millions pour l'accession à la propriété.

*
* *

II. — Pour une politique de l'habitat rural.

Depuis plusieurs années, votre Commission des finances n'a cessé d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de définir une politique de l'habitat rural.

Si ces efforts n'ont pas encore été totalement couronnés de succès, elle a cependant la satisfaction, cette année, de voir le problème prendre place parmi ceux dont se préoccupe le Gouvernement.

Au mois de juin 1964, le Conseil économique et social a discuté un rapport de M. Louis Leroy (1) consacré au « Problème du logement en milieu rural ».

Par ailleurs, au mois de juillet, a été publié le rapport élaboré à la suite des travaux de la « table ronde sur l'habitat rural » réunie par le Ministre de la Construction.

Enfin, au cours du seizième congrès national de l'habitat rural qui s'est tenu à Paris du 20 au 23 octobre dernier, M. Maziol a indiqué les mesures qu'il avait déjà prises ou qu'il comptait prendre dans un avenir très proche. Il a également précisé que devant l'intérêt des travaux de la table ronde, un groupe de travail permanent s'occuperait désormais de l'habitat rural au Ministère de la Construction.

Votre Commission des finances attend, bien entendu, la confirmation de ces déclarations en séance publique. Elle tient toutefois à rappeler quelques éléments de la situation en ce domaine.

*
* *

Le patrimoine immobilier, en milieu rural, est actuellement dans un état très défectueux.

M. Leroy, dans son rapport au Conseil économique et social, écrit notamment :

Les statistiques ne permettent que très imparfaitement de décrire l'état de délabrement de l'habitat rural. Sans doute beaucoup de renseignements chiffrés

(1) Conseil économique et social, n° 16 du 24 juillet 1964.

prêtent à critique. Il n'en reste pas moins que la convergence de l'état de vétusté, d'inconfort, de surpeuplement, permet de porter un jugement, hélas ! pessimiste, sur la crise du logement en milieu rural, jugement que confirme l'examen du visiteur le moins averti de nos villages et de nos campagnes.

Puis citant un tableau de statistiques — reproduit en annexe — il ajoute :

Ce tableau est significatif non seulement du vieillissement de l'habitat rural (52,3 % des logements construits avant 1871 pour les communes rurales contre 18,1 % à 27,4 % dans les agglomérations urbaines et 32,6 % pour la France entière), mais également de la faiblesse relative du rythme de la construction neuve dans ce secteur (8,9 % de logements construits après 1948 dans les communes rurales, contre 22,6 à 23,3 % dans les agglomérations urbaines et 17,3 % dans la France entière).

Enfin il précise :

... qu'un logement rural sur dix seulement présente l'ensemble des commodités (cuisine, eau courante, w.-c. et installations sanitaires), tandis qu'un tiers des logements ruraux n'a pas l'eau courante.

*
* *

C'est dire que les besoins à satisfaire sont considérables. Et ils le demeureront encore dans l'avenir car, selon les prévisions faites par la « table ronde », la population rurale, qui était de 18,2 millions en 1962, devrait être sensiblement de même importance en 1970. Or les résultats, jusqu'à présent, n'ont pas été suffisants.

Pour le Conseil économique et social,

... la faiblesse des réalisations en matière de logement rural — qu'il s'agisse de constructions neuves ou de restauration — tiennent à un grand nombre de causes dont les principales sont :

- la faiblesse et la diminution des crédits ;
- l'insuffisance des salaires et des revenus ;
- la complexité de la législation ;
- l'insuffisance de la dotation globale des programmes qui conduit à satisfaire en priorité les besoins des agglomérations en expansion.

*
* *

Sans vouloir discuter toutes ces conclusions, votre Commission des Finances estime que rien dans ce domaine ne pourra être utilement fait sans, d'une part, une adaptation de la législation et des structures aux nécessités et aux habitudes du monde rural, et d'autre part un concours financier important consenti dans un programme général à définir.

Sur le premier point, le Gouvernement, ainsi qu'il a déjà commencé à le faire, peut s'inspirer des conclusions de la « table ronde » qui a présenté d'utiles suggestions.

Sur le second point, qui est un problème de politique générale, votre Commission des Finances souhaite que, compte tenu de tous les impératifs budgétaires, le secteur de l'habitat rural puisse bénéficier d'une priorité afin que soit sauvegardé un patrimoine immobilier que l'accroissement démographique rendra indispensable dans les années futures.

Quelques progrès ont été réalisés en 1964 :

— les Préfets ont reçu du Ministère de la Construction des instructions autorisant l'octroi des primes quand le propriétaire a ouvert le chantier ;

— en matière d'H. L. M. en milieu rural et afin d'encourager la construction de maisons individuelles, une dérogation de 10 % a été accordée en ce qui concerne les prix plafonds ; malgré cela les H. L. M. mises en adjudication atteignent des prix supérieurs à ce plafond relevé (40.000 F pour un F4 alors que le plafond autorisé n'atteint que 29.700 F).

La « table ronde », avons-nous dit, aura permis d'élaborer une doctrine pour l'avenir.

Pour 1965, M. Pisani, Ministre de l'Agriculture, a signalé à votre Commission des Finances qu'il réunirait un groupe d'études de l'habitat rural et M. Maziol, Ministre de la Construction, nous a donné l'assurance qu'une politique était en train de se dégager : dès cette année d'ailleurs, on aura construit davantage de logements neufs qu'auparavant.

Quoi qu'il en soit, l'habitat rural souffrira toujours de la dualité de commandement Agriculture-Construction et il serait bon d'améliorer la liaison entre les deux départements.

Il serait bon également d'obtenir l'adhésion du Ministère des Finances puisque se posent d'importants problèmes fiscaux et notamment celui de la déduction du revenu imposable des dépenses d'améliorations non rentables et celui de la revision des revenus cadastraux qui a pour effet, par le rehaussement qui en découle, de diminuer le montant des subventions accordées par le Génie rural.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances vous propose de voter les crédits destinés à l'habitat rural pour 1965.