

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),*  
*sur le projet de loi de finances pour 1972, ADOPTÉ PAR*  
**L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**

TOME VII

**Equipement et logement.**

**LOGEMENT**

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Albert Chavanac, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Marcel Lucotte, Pierre Maille, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadepied, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 16), 2011 (tome XI), 2015 (tome X) et In-8° 494.**

**Sénat : 26 et 27 (tomes I, II et III, annexe 14) (1971-1972).**

---

**Lois de finances. — Logement - H. L. M. - Construction d'habitations - Urbanisme.**

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	4
<b>Première partie. — Les problèmes d'ensemble en matière de logement et d'urbanisme</b> .....	5
<b>I. — Les besoins en logements :</b>	5
<b>A. — La situation du logement en France :</b>	5
1. Importance des besoins non satisfaits.....	6
2. Les nouveaux besoins prévisibles.....	7
<b>B. — Comparaison avec la situation du logement à l'étranger :</b>	8
1. Comparaisons quantitatives.....	8
2. Comparaisons qualitatives.....	9
<b>II. — L'accélération de l'urbanisation :</b>	11
<b>A. — L'ampleur du phénomène.....</b>	11
<b>B. — Les conséquences du phénomène :</b>	12
1. Les conditions de vie dans les villes françaises....	12
2. L'importance des équipements nécessaires.....	13
<b>III. — L'obstacle foncier.....</b>	14
<b>Deuxième partie. — La politique du logement et de l'urbanisme.....</b>	17
<b>I. — Résultats et objectifs de la politique française :</b>	17
<b>A. — Les résultats du V<sup>e</sup> Plan.....</b>	17
<b>B. — Les objectifs du VI<sup>e</sup> Plan :</b>	18
1. Logement .....	18
2. Urbanisme .....	19
<b>II. — La mise en œuvre de la politique française :</b>	21
<b>A. — Le financement de la construction :</b>	21
1. L'évolution des capitaux finançant la construction.	21
2. Les modifications de structures du financement de la construction.....	24
3. Les nouvelles formules à l'étude.....	30
<b>B. — Les réformes du secteur H. L. M. :</b>	35
1. La programmation en valeur des logements H.L.M.	35
2. Les prix-plafonds.....	38
3. La réalisation de locaux collectifs résidentiels....	39
4. L'association des organismes H. L. M. à l'amélioration de l'habitat existant.....	41

	Pages.
C. — Le développement urbain :	42
1. La planification du développement urbain.....	42
2. L'organisation du polycentrisme urbain.....	47
3. La politique de rénovation urbaine.....	55
4. La politique des espaces verts.....	64
D. — La politique foncière :	67
1. Les zones d'aménagement concerté.....	67
2. La constitution de réserves foncières.....	72
3. La concession d'usage des sols.....	74
E. — L'évolution technique du secteur de la construction :	76
1. La situation de l'industrie du bâtiment.....	76
2. Le plan-construction.....	79
3. Les mesures en faveur de la construction de maisons individuelles.....	84
<b>Conclusions</b> .....	<b>87</b>

ANNEXES

I. — Programmes de construction de logements en 1970, 1971 et 1972.....	93
II. — Situation de la construction de logements pour les années 1967 à 1970.....	94
III. — Situation comparée de la construction de logements en 1970 et 1971 (8 premiers mois).....	95
IV. — Logements autorisés, commencés et achevés par région.....	96
V. — Logements individuels achevés par région.....	97
VI. — Comparaisons internationales .....	98
VII. — Loyers selon les catégories de communes et de logements.....	99
VIII. — Bilan des zones d'aménagement différé.....	100
IX. — Bilan des zones à urbaniser en priorité.....	101
X. — Mesures réglementaires en préparation pour l'application des lois sur le logement et l'urbanisme votées par le Parlement en juin 1971.....	102
XI. — Evolution des régimes d'épargne-logement.....	104

Mesdames, Messieurs,

Les problèmes du logement et de l'urbanisme acquièrent de plus en plus, en raison de l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation dans notre pays, une importance capitale comme base du progrès économique et social.

C'est pourquoi votre Rapporteur pour avis, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, a choisi cette année d'approfondir son analyse des problèmes fondamentaux de la situation existante et des actions essentielles de la politique proposée par le Gouvernement pour les résoudre.

Il vous présente donc son rapport sous les deux parties suivantes :

- les principaux problèmes d'ensemble en matière de logement et d'urbanisme ;
- la politique française du logement et de l'urbanisme.

## PREMIERE PARTIE

### LES PROBLEMES D'ENSEMBLE EN MATIERE DE LOGEMENT ET D'URBANISME

En matière de logement et d'urbanisme, les problèmes doivent être regroupés de la manière suivante :

- les besoins en logements ;
- l'accélération de l'urbanisation ;
- l'obstacle foncier.

#### I. — Les besoins en logements.

Il y a quelques mois, la Commission de l'Habitation du Commissariat général du Plan, dans son rapport général sur le VI<sup>e</sup> Plan, a déclaré : « Notre pays est, pour le logement, la lanterne rouge des sociétés développées » (1).

Ce constat sévère, émis par un organisme officiel composé de personnalités tout particulièrement qualifiées, juge le grave retard de la France dans un domaine aussi fondamental pour les individus que pour une collectivité nationale qui se veut une des premières du monde par son niveau de vie et son progrès économique et technique.

Cette profonde et regrettable disparité entre une économie générale brillante et un secteur essentiel très retardataire peut s'analyser aux points de vue quantitatif et qualitatif pour la France. La comparaison avec l'étranger ne nous est pas davantage favorable, sauf — mais depuis 1970 seulement — en ce qui concerne l'effort de construction.

#### A. — LA SITUATION DU LOGEMENT EN FRANCE

Le rythme d'accroissement du parc de logements demeure trop lent pour rattraper les retards accumulés et pour faire face aux besoins nouveaux. La gravité persistante de cette situation apparaît bien dans les statistiques du surpeuplement.

---

(1) Rapports des commissions du VI<sup>e</sup> Plan (Habitation I), page 17 (Documentation française, éditeur).

### 1. Importance des besoins non satisfaits.

Il est difficile d'appréhender avec une grande exactitude les besoins en matière de logements. On peut, toutefois, dégager un certain nombre d'éléments quantitatifs et qualitatifs.

#### a) L'ampleur des besoins quantitatifs.

Pour reprendre une distinction officielle, on peut apprécier ces besoins sous un double éclairage :

— approche subjective, par recensement des familles qui s'estiment mal logées ;

— approche objective qui, à partir de certains critères permet aux services officiels de calculer le nombre des personnes que ces services estiment mal logées.

#### *Les besoins déclarés des Français :*

D'après une enquête effectuée en 1967, l'appréciation des ménages sur la situation de leur logement était la suivante :

— 3.000.000 de ménages souhaitaient changer de logement, dont 1.450.000 s'estimaient mal logés ;

— 19 % des ménages, au total, s'estimaient mal logés (2.650.000 ménages).

Ces chiffres appellent les précisions suivantes :

— la majorité de ces ménages occupaient des logements anciens, petits et surpeuplés ;

— 55 % seulement des ménages s'estimant mal logés souhaitent changer de logement, souvent parce qu'ils sont soit trop âgés, soit trop pauvres ou les deux à la fois.

#### *Les besoins officiellement recensés des Français :*

A partir de certains critères, les services officiels estiment que :

— 75.000 personnes vivent en bidonvilles ;

— 400.000 personnes occupent un local loué meublé ;

— 2.700.000 ménages vivent dans des logements sans eau courante ou précaires ;

— 4.900.000 ménages vivent dans des logements surpeuplés.

b) La persistance du surpeuplement.

Le nombre des résidences principales en état de surpeuplement demeure préoccupant, malgré une amélioration progressive. En 1962, 38,7 % de ces résidences étaient surpeuplées. Ce pourcentage est tombé à 31,6 % en 1968, soit 4.985.000 sur 15.778.000.

Le surpeuplement frappe différemment selon les caractéristiques des occupants :

- deux fois plus souvent des locataires que des propriétaires ;
- principalement les agriculteurs, les ouvriers et les personnels de service ;
- principalement l'Ouest de la France, la Bretagne notamment, et la région parisienne.

c) L'insuffisante qualité des logements français.

En 1968, 40 % des logements, au lieu de 25 % en 1962, avaient « tout le confort » (logements en dur disposant de l'eau courante, de W.-C. et d'une baignoire ou d'une douche). Cette amélioration résulte de l'augmentation de la construction neuve et de la modernisation de l'habitat antérieur à 1948.

Non seulement ces chiffres montrent l'importance de l'effort qui reste à faire, mais ces différences en matière de confort sont des causes d'injustices sociales. Les plus défavorisés sont les agriculteurs et les personnes non actives, âgées ou handicapées. Par région, l'Ouest, le Centre et surtout le Nord sont moins bien équipés que la moyenne.

2. *Les nouveaux besoins prévisibles.*

Aux besoins déjà recensés, il convient d'en ajouter de nouveaux dont l'importance va peser davantage que par le passé.

a) *L'accroissement naturel du nombre des ménages* sera très élevé au cours du VI<sup>e</sup> Plan : environ 170.000 par an. Ce chiffre dépasse de près de 50 % celui du V<sup>e</sup> Plan et s'explique par l'arrivée à l'âge de la nuptialité de la vague démographique de l'après-guerre.

b) *L'accélération du mouvement d'urbanisation* créera des besoins d'au moins 70.000 logements par an.

c) *Les besoins en main-d'œuvre étrangère* entraîneront un supplément d'environ 40.000 ménages par an, compte non tenu des travailleurs étrangers appelés à vivre en logements-foyers, soit 10.000 de plus par an qu'au cours du V<sup>e</sup> Plan.

d) *L'augmentation de la mobilité résidentielle* entraînée par la croissance économique requerra un plus grand nombre de logements vacants, indispensables à la fluidité du marché.

## B. — COMPARAISON AVEC LA SITUATION DU LOGEMENT A L'ÉTRANGER

Les comparaisons avec l'étranger sont défavorables à notre pays, au point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, sauf, depuis 1970, en ce qui concerne l'effort de construction.

### 1. Comparaisons quantitatives.

Malgré une progression, le nombre de logements construits en France pour 1.000 habitants demeurait inférieur, en 1968, à celui de l'Allemagne fédérale et de la Suède et assez peu supérieur à celui de la Grande-Bretagne, bien que nous ayons un retard important à combler par rapport à ces pays, qui sont plus urbanisés et depuis plus longtemps que la France et qui ont construit beaucoup plus depuis la fin de la guerre.

Pour 1968, en effet, les chiffres de logements construits pour 1.000 habitants sont les suivants :

Suède .....	13,4
Allemagne fédérale.....	8,6
France .....	8,4
Grande-Bretagne .....	7,7

Le drame et le paradoxe, pour notre pays, c'est que cette infériorité ne correspond pas à un moindre effort financier de la Nation.

En effet, pour la même année 1968, la formation brute de capital fixe dans le logement en pourcentage du produit national brut a été la suivante :

	En pourcentage.
France .....	6,7
Suède .....	6,2
Allemagne fédérale.....	4,9
Grande-Bretagne .....	3,7

Ainsi, la France se classe nettement en tête des quatre pays considérés pour l'effort financier qu'elle consent en faveur du logement, mais construit proportionnellement beaucoup moins de logements pour mille habitants, et ceci alors que des quatre pays, elle est de loin celui où la crise du logement demeure la plus aiguë.

Encore faut-il souligner que la formation brute de capital fixe dans le logement ne comprend pas le financement des terrains, dont chacun sait qu'il est particulièrement onéreux dans notre pays. Pour 1970, on estime que la valeur des terrains utilisés pour la construction de logements atteint 5.000 millions de francs en France.

Ainsi, la France demeure un des pays européens où le rapport du nombre de logements annuellement construits à l'accroissement démographique annuel moyen est le plus faible, comme l'indiquent les statistiques de l'O. N. U.

Toutefois, il convient de signaler que le nombre de logements construits pour mille habitants en France a augmenté depuis 1968, passant à 8,7 en 1969 et à 9,2 en 1970. Ainsi notre pays dépasse aujourd'hui les autres grands pays industriels (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Marché commun). Mais il faut bien voir que ces pays, ayant beaucoup plus construit que la France dans le passé, réduisent progressivement le rythme de leur construction de logements, tandis que notre pays, vingt-cinq ans après la fin de la guerre, est encore confronté à une pénurie qui l'oblige à redoubler d'efforts.

Pour rester dans le domaine des comparaisons avec le sport cycliste, l'importance de l'effort fourni pour rattraper le peloton de tête est certes méritoire. Mais combien de « lanternes rouges » se sont vu attribuer la « prime de combativité » bien que leur peine ne les ait pas empêchées d'être mal classées ?

Peut-on, aujourd'hui encore, devant les difficultés que tant de Français rencontrent pour se loger, se satisfaire de la constatation que l'effort de notre pays vient seulement de dépasser celui de pays qui ont, eux, déjà résolu leur crise du logement ?

## 2. Comparaisons qualitatives.

Les conditions de logement des Français restent dans l'ensemble très médiocres, puisque moins d'un ménage sur trois peut être considéré comme bien logé, c'est-à-dire occupant un logement à la fois confortable et non surpeuplé.

La comparaison avec les pays de développement économique comparable (Belgique, Danemark, Italie, Suède, Suisse, Allemagne fédérale, Grande-Bretagne et Etats-Unis), telle qu'elle peut être faite à partir des statistiques de l'O. N. U. montre que :

— seule l'Italie connaît une situation du logement aussi défavorable que la France ;

— en Belgique, si les logements sont à peu près aussi souvent inconfortables qu'en France, ils sont en général plus vastes ;

— le retard de notre pays est considérable, puisque la situation en France, *en 1968*, est nettement moins bonne que celle des autres pays développés *en 1960*.

Ce retard apparaît dans tous les domaines :

— *Equipement* :

Pourcentage des logements pourvus d'une baignoire ou d'une douche :

France .....	48 % en 1968.
Etats-Unis .....	88 % en 1960.
Grande-Bretagne .....	77 % en 1961.
Suisse .....	69 % en 1960.
Suède .....	61 % en 1960.

— *Ancienneté* :

Pourcentage des logements antérieurs à 1919 :

France : 51 % en 1968.

Autres pays : 40 % en moyenne.

— *Conditions de peuplement* :

Nombre moyen de personnes par pièce :

France : 0,9 en 1968.

Autres pays : de 0,6 à 0,8 en 1960.

Il convient, au surplus, de souligner qu'il s'agit là de conditions moyennes. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces moyennes dissimulent de profondes disparités selon les régions ou les catégories socio-professionnelles. Ces fortes inégalités frappent particulièrement les travailleurs migrants, les personnes âgées, les titulaires de bas revenus, qui peuplent les bidonvilles, les meublés et les îlots insalubres.

## II. — L'accélération de l'urbanisation.

### A. — L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

Si, en matière de logement, l'analyse sommaire que nous avons présentée montre l'ampleur du retard de notre pays et les difficultés que la France arrive encore mal à surmonter pour satisfaire les besoins actuels et futurs des Français, la situation de l'urbanisme est également caractérisée par l'immensité des problèmes que nous avons à résoudre.

En effet, la France est actuellement le théâtre d'une gigantesque poussée d'urbanisation, dont l'ampleur et la rapidité sont extrêmes. La poussée démographique et le développement industriel sont les causes de ce véritable bouleversement géographique et sociologique.

L'importance de ce phénomène, qui s'analyse comme le passage accéléré d'une économie à forte proportion rurale et agricole à une économie essentiellement industrielle, traduit le fait que la France a, jusqu'à la dernière guerre mondiale, connu un développement industriel plus tardif et plus lent que les autres pays développés.

Cette évolution se bornera d'ailleurs à faire que le taux d'urbanisation de la population française rattrapera les taux atteints depuis longtemps dans ces pays. Ainsi, en 1962, ces taux étaient les suivants :

	En pourcentage.
France .....	56
Etats-Unis .....	64
Allemagne .....	71
Grande-Bretagne .....	81

Mais ce « rattrapage », par sa rapidité, pose à la France des problèmes d'une acuité extrême, si l'on considère que notre population urbaine est passée de 46 % à 60 % de la population totale entre 1930 et 1968, alors que pour la même période, le taux de la Grande-Bretagne passait simplement de 79 % à 81 %.

On imagine aisément combien une variation aussi importante peut poser de problèmes en matière d'urbanisme, surtout dans un pays qui prend, depuis des décennies, du retard dans la construction des logements et des équipements collectifs.

En chiffres, la France de 1970 compte 30 millions d'habitants dans les villes (au sens de l'I. N. S. E. E., c'est-à-dire au moins 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu). Il y en aura sans doute 45 millions en 1985, soit 73 % de la population et 58 millions en l'an 2000, soit 77 % de la population. La population urbaine va donc à peu près doubler en trente ans et des villes comme Paris, Lyon, Marseille, qui se sont créées par une lente stratification au cours de plusieurs siècles, seront à refaire en quelques dizaines d'années. L'échelle du temps passera du millénaire à la génération. D'ailleurs, d'après les prévisions actuelles, ce sont les villes moyennes et grandes (50.000 à un million d'habitants) qui subiront l'urbanisation la plus rapide, et non les grandes capitales ou les petites villes.

Cette énorme pression sera, en outre, compliquée par la nécessité d'éviter la poursuite de l'hyperconcentration humaine dans la région parisienne. A cette fin, certains jugent indispensables que les quinze plus grandes villes de France, autres que Paris, doublent de population d'ici à la fin du siècle. On peut se demander si ce remède ne sera pas mauvais lui aussi. Doubler, en trente ans, la population d'agglomérations groupant déjà souvent de 500.000 à un million d'habitants, posera en effet de redoutables problèmes en matière de logements, d'équipements collectifs, de terrains et de moyens financiers. Au surplus, quels seront le cadre et les conditions de vie, en l'an 2000, dans des villes dont certaines approcheront les deux millions d'habitants ?

## B. — LES CONSÉQUENCES DU PHÉNOMÈNE

Nous retiendrons ici les problèmes des conditions de vie et des équipements, nous réservant d'analyser ensuite la question foncière, qui justifie un examen particulier.

### 1. *Les conditions de vie dans les villes françaises.*

Il est inutile, dans ce rapport, de rappeler longuement les multiples aspects de la dégradation des conditions de vie dans les villes. La liste en est longue et bien connue de tous : bruits, odeurs, fumées, pénurie de logements, d'espaces verts, de transports en commun, voirie inadaptée à une circulation particulière toujours croissante, etc.

Le tout forme un ensemble de conditions telles que certains ont pu parler de « l'enfer des villes ».

Pour rendre ces agglomérations supportables, un immense effort d'équipement est indispensable.

## 2. *L'importance des équipements nécessaires.*

Les besoins en équipements urbains qu'implique l'urbanisation accélérée de la France sont évidemment énormes. Circonstance aggravante, la situation actuelle dans ce domaine est déjà préoccupante.

Tout au long des dix dernières années, en effet, un grave retard a été pris dans la réalisation des équipements de super-structure (écoles, équipements sportifs, socio-éducatifs, sanitaires) qui doivent accompagner la construction de nouveaux logements. Ceci a été particulièrement le cas dans les innombrables grands ensembles édifiés autour des villes.

D'autre part, c'est la totalité du tissu urbain qui souffre de l'insuffisance de certains équipements (crèches et autres moyens nécessaires à la garde des enfants, équipements sanitaires, sportifs et culturels, espaces verts).

Enfin, des carences apparaissent au niveau du fonctionnement et des services qui sont attendus par certains groupes défavorisés (personnes âgées, handicapés physiques ou mentaux, travailleurs d'origine étrangère ou rurale).

Pour combler ces retards et ces insuffisances et pour suivre le rythme de l'urbanisation, on estime qu'au cours du VI<sup>e</sup> Plan, il faudra réaliser un total de 77.400 millions de francs (valeur 1970) d'équipements pour le développement urbain.

(En millions de francs.)

Etudes .....	1.200
Circulation et transports .....	31.200
Réseaux urbains .....	18.400
Aménagement foncier .....	25.200
Villes nouvelles .....	400
Eau .....	1.000

Sur ces 77.400 millions de francs, 19.050 seront financés par des dotations sur le budget de l'Etat, dont 9.495 correspondent à des actions déclarées prioritaires.

On est pris de vertige devant de telles sommes. A toutes les difficultés que nous avons évoquées précédemment s'ajoute donc un problème financier dont la gravité se mesure encore mieux si l'on considère la part qui sera à la charge des collectivités locales dans le financement des équipements urbains. En effet, les finances locales, particulièrement la fiscalité directe, sont très largement fondées sur une matière imposable à base essentiellement foncière, dont l'accroissement est, par définition, plus lent que le progrès économique et l'augmentation des besoins sociaux.

Un dernier obstacle, considérable, à une politique d'urbanisme satisfaisante, réside dans le problème foncier.

### III. — L'obstacle foncier.

Pour faire face à l'urbanisation accélérée dont notre pays est l'objet, les besoins en terrains équipés seraient au minimum de l'ordre de 15.000 hectares par an. De 1962 à 1970, l'urbanisation a porté sur 88.000 hectares. Pour atteindre les objectifs proposés, on estime que, de 1970 à 1985, 225.000 hectares seront indispensables. Ainsi, en une durée simplement doublée, il faudra disposer de trois fois plus de terrains. Même si l'on admet que 5.000 hectares pourraient provenir de la réutilisation de terrains anciennement équipés, il faudra trouver et équiper 10.000 hectares de terrains nouveaux par an.

Le problème foncier est déjà apparu comme une des causes de l'insuffisance des équipements collectifs et des logements. En effet, la France est un pays où le sens de la propriété est très profondément enraciné, parfois pour des raisons affectives, mais aussi et surtout pour des raisons économiques faisant du sol non seulement une valeur refuge contre l'érosion monétaire mais également une source de plus-values importantes plus sûres que les placements mobiliers, par exemple.

On est ainsi arrivé à ce paradoxe extrême que la France est un des pays d'Europe occidentale où le coût des terrains est le plus élevé et augmente le plus vite, alors que notre pays à une densité de population très inférieure à celle de la Belgique, de la

Hollande, du Nord de l'Italie, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. Bien plus, dans ces pays où l'on observe, dans de vastes zones, des densités atteignant 300 habitants au kilomètre carré, le problème foncier se pose en des termes qui nous paraissent moins difficiles, moins cruciaux.

*Sous l'angle social*, en l'absence d'intervention correctrice de la puissance publique, la répartition du sol urbain entre les divers modes d'utilisation crée de profondes inégalités dans les possibilités d'accès aux biens et services que dispense la ville. Les plus riches ou les plus favorisés peuvent alors obtenir une localisation leur permettant de bénéficier de la proximité du centre de la cité, de la qualité du site et des équipements publics existants. Les autres sont obligés d'accepter des implantations dont les moindres avantages réduisent le coût à un niveau compatible avec leur demande solvable.

*Sous l'angle économique*, l'utilisation du sol urbain se fait à des coûts de plus en plus élevés. On assiste alors à un transfert de ressources de ceux qui — collectivités publiques ou entreprises — sont à l'origine du développement des activités et des équipements et ont, de ce fait, besoin du sol urbain, vers ceux qui, souvent propriétaires de longue date, bénéficient passivement, sans risque ni coût, de la valorisation de leurs terrains. A la limite, la collectivité est obligée, si elle veut disposer d'un terrain, de payer une plus-value résultant du droit de construire sur ce terrain qu'elle a elle-même attribué en publiant un document d'urbanisme ou résultant de la valorisation consécutive à la réalisation d'équipements publics à proximité de ce terrain.

La conséquence d'une telle situation est évidemment d'abord un accroissement du coût pour les finances publiques. C'est aussi, parfois, une véritable « désutilité » économique, les utilisateurs potentiels choisissant des emplacements économiques moins valables en raison de leur moindre coût d'acquisition.

Nous avons déjà indiqué plus haut qu'en 1970, la valeur des terrains nécessaires à la construction des logements en France atteignait 5.000 millions de francs. A cette somme énorme, il faudrait ajouter le coût des espaces nécessaires à la création et à l'extension de la voirie, des aires de stationnement, des réserves foncières et des équipements collectifs de toutes sortes.

Cette situation absurde, dans laquelle notre pays demeure enfermé, aboutit à grever financièrement de plus en plus lourdement les réalisations en matière de logement et d'urbanisme. Dans le montant de ces investissements, la part du sol ne cesse d'augmenter : dès maintenant, il arrive qu'elle dépasse 50 % du coût d'un logement. Au rythme actuel, il n'est pas interdit de supposer qu'à la fin du siècle, le prix du terrain pourrait représenter 70 à 80 % du coût de la construction. Une telle perspective est évidemment inacceptable.

En conclusion, on peut dire que sans la définition d'une politique propre à contrôler et à orienter les mécanismes fonciers en fonction d'objectifs d'intérêt général, il ne sera pas possible de mettre en place un urbanisme satisfaisant.

## DEUXIEME PARTIE

### LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME

L'analyse des problèmes d'ensemble du logement et de l'urbanisme montre l'ampleur des difficultés que notre pays doit surmonter dans ces domaines. C'est sous cet éclairage qu'il convient d'apprécier la politique et les moyens mis en œuvre.

#### I. — Résultats et objectifs de la politique française.

##### A. — LES RÉSULTATS DU V<sup>e</sup> PLAN

Le V<sup>e</sup> Plan n'aura atteint qu'imparfaitement les objectifs fixés dans le domaine du logement. Le déficit cumulé est d'environ 4 % : 2.200.000 équivalents-logements réalisés au lieu des 2.290.000 prévus (1).

Le tableau ci-après résume, en équivalents-logements, les réalisations et les objectifs du V<sup>e</sup> Plan :

	REALISATIONS	PREVISIONS
1966 .....	419.600	434.000
1967 .....	429.350	443.000
1968 .....	422.650	459.000
1969 .....	463.150	473.000
1970 .....	468.000	480.000

##### Répartition par catégories de logements.

(En équivalents-logements.)

	1969 (réalisations).	1970 (prévisions).
H. L. M. location.....	126.000	130.000
H. L. M. accession.....	32.000	35.000
Primés avec prêt.....	138.000	140.000
Primés sans prêt et non aidés.....	167.150	175.000
Total .....	463.150	480.000

(1) Equivalents-logements : moyenne arithmétique entre les logements terminés et les logements mis en chantier.

L'analyse de ce tableau montre que le retard s'est accumulé au cours de chacune des cinq années. Mais c'est principalement pendant les trois premières que le déficit s'est accumulé, le nombre des équivalents-logements ayant stagné. Après une augmentation sensible en 1969, la progression a été de nouveau faible en 1970.

Ainsi, malgré le rôle prépondérant des pouvoirs publics en matière de construction de logements, les objectifs fixés n'ont pu être atteints. Bien plus, c'est, semble-t-il, le coup de fouet conjoncturel consécutif aux événements de 1968 qui a seul permis la progression de 1969 et 1970. On ne peut que regretter que, dans un secteur aussi essentiel pour tous les Français, où persiste la crise de pénurie que nous savons, la France soit incapable de promouvoir une politique volontariste efficace.

Au demeurant, ne pas atteindre les objectifs du Plan est d'autant plus grave que ces objectifs étaient bien loin de correspondre aux besoins qu'il aurait fallu satisfaire.

## B. — LES OBJECTIFS DU VI<sup>e</sup> PLAN

### 1. *Logement.*

#### a) Les orientations générales.

Ces orientations sont au nombre de trois :

— satisfaire, au cours de la période, les besoins nouveaux résultant de l'expansion démographique et du mouvement d'urbanisation, et poursuivre l'amélioration moyenne des conditions de logement (surpeuplement et confort) ;

— améliorer de façon prioritaire les conditions de logement des plus défavorisés ;

— dans une perspective à plus long terme, améliorer les modalités de l'intervention publique et les mécanismes du marché.

#### b) Le programme d'investissements.

Il s'agit d'achever 510.000 logements en moyenne annuelle au cours du VI<sup>e</sup> Plan. Dans l'hypothèse d'une progression régulière, on devrait ainsi atteindre de 560.000 à 565.000 équivalents-logements en 1975. Ceci représente un effort d'investissement pour la construction neuve en augmentation de 20 % par rapport au V<sup>e</sup> Plan.

Il s'agit, d'autre part, d'améliorer et de mettre au niveau minimum de confort 250.000 logements anciens par an, au lieu de 140.000 en 1970.

On devrait atteindre, en 1975, l'objectif de 315.000 équivalents-logements économiques et sociaux.

Si ces objectifs sont atteints, le Gouvernement estime que le nombre des logements en état de surpeuplement devrait être réduit d'un tiers entre 1968 et 1975 et que le pourcentage des logements ne disposant pas de tous les éléments de confort devrait passer de 55 à 35 % du parc entre les mêmes dates.

**Prévisions du VI<sup>e</sup> Plan.**  
(En équivalents-logements.)

	1971	1972	1973	1974	1975
H. L. M. location.....	141.000	151.000	161.000	173.000	185.000
H. L. M. accession.....	35.000	35.000	36.000	38.000	40.000
Primés avec prêt.....	145.000	145.000	145.000	145.000	145.000
Primés sans prêt et non aidés.....	180.000	183.000	187.000	191.000	195.000
Total .....	501.000	514.000	529.000	547.000	565.000

2. *Urbanisme.*

a) Les orientations générales.

Le VI<sup>e</sup> Plan vise à mettre en œuvre un nouvel urbanisme caractérisé par :

— une répartition satisfaisante sur le territoire des différentes fonctions urbaines, par la réalisation d'une bonne armature urbaine régionale ;

— la diversité des formes d'habitat, favorisant la liberté du choix des citoyens ;

— une cohérence réelle entre logements réalisés d'une part, équipements collectifs, services et emplois d'autre part ;

— le développement de centres urbains nouveaux, animant la vie des banlieues des grandes villes ;

— une judicieuse répartition des espaces verts dans le tissu urbain et des zones de discontinuité de l'urbanisation ;

— une meilleure utilisation des possibilités de développement des villes petites et moyennes ;

— une meilleure intégration des diverses fonctions urbaines s'opposant aux mécanismes de la ségrégation sociale et améliorant l'accès aux services offerts par la ville pour toutes les catégories de la population.

b) Les moyens envisagés.

Les principaux moyens envisagés peuvent être regroupés en cinq rubriques :

— *Une augmentation de l'effort financier en faveur des investissements en matière d'infrastructures urbaines (études d'urbanisme, voirie, transports, réseaux divers, aménagement foncier).*

Ces investissements devraient croître en volume de 11 % par an, atteignant au total 77,4 milliards.

Il convient de rappeler que plus de 60 % de ces investissements sont réalisés par les collectivités locales, notamment pour la voirie et les réseaux urbains. En 1970, sur 11 milliards d'investissements dans le secteur du développement urbain, 2,1 milliards étaient financés par l'Etat.

Le problème du financement d'investissements aussi fortement croissants se pose donc avec acuité. L'Etat doit financer 19 milliards sur le total de 77 milliards prévus. 60 % de ces 19 milliards seront consacrés à la circulation et aux transports.

— *Le développement de la coopération communale au niveau de l'agglomération.*

— *Le renforcement des moyens de l'action foncière.*

Ces moyens seront renforcés selon les orientations suivantes :

— développement de l'utilisation des Z. A. D. ;

— constitution de réserves foncières par les collectivités locales, avec l'aide de prêts spéciaux ;

— développement des acquisitions foncières effectuées directement par l'Etat ;

— développement de la concession d'usage des sols acquis et aménagés par la collectivité ;

— effort d'équipement en infrastructure des terrains urbanisables ;

— mise en place, au niveau de l'agglomération, d'un organisme capable de pratiquer une politique foncière cohérente.

— *Concentration de l'intervention de l'Etat sur la réalisation de nouvelles infrastructures de transports collectifs et les voies rapides.*

— *Amélioration du cadre de vie.*

Ce dernier objectif sera poursuivi essentiellement par :

— le développement de villes nouvelles en région parisienne et en province ;

— l'aménagement des centres urbains existants (transports collectifs, circulation, stationnement, logements sociaux, résorption de l'habitat insalubre, rénovation urbaine, restructuration des grands centres) ;

— l'accélération du rythme de réalisation des stations d'épuration et de traitement des ordures ménagères ;

— la réalisation d'espaces verts ;

— la coordination entre la réalisation des logements dans les Z. A. C. et celle des équipements publics indispensables.

## II. — La mise en œuvre de la politique française.

Nous analyserons successivement :

- le financement de la construction ;
- les réformes du secteur H. L. M. ;
- les actions en faveur du développement urbain ;
- la politique foncière ;
- l'évolution technique du secteur de la construction.

\*  
\* \* \*

### A. — LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

#### 1. *L'évolution des capitaux finançant la construction.*

L'évolution des capitaux participant au financement de la construction est retracée dans le tableau ci-après.

Il y a lieu de préciser que les financements recensés dans ce tableau ne comprennent pas :

— certains emprunts contractés par les constructeurs auprès des membres de leur famille, de notaires, de caisses de retraite, etc. ;

— les apports personnels des souscripteurs et l'autofinancement des sociétés de construction. En effet, l'évaluation de ces apports en faisant la différence entre, d'une part, le montant de la formation brute de capital fixe-logement, qui ne comprend pas le financement des terrains mais inclut les apports personnels et, d'autre part, les financements recensés, aboutit à des résultats discutables. C'est pourquoi on a fait figurer deux tableaux : l'un pour les financements recensés, l'autre pour la F. B. C. F.-logement.

**Evolution des capitaux participant au financement de la construction.**

	1967		1968		1969		1970		1971 (1)
	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	En millions de francs.	En pourcentage du total.	
<b>I. — Capitaux publics.....</b>	<b>6.457</b>	<b>30,7</b>	<b>7.157</b>	<b>25,9</b>	<b>7.922</b>	<b>25,4</b>	<b>8.167</b>	<b>26,5</b>	
Prêts aux organismes d'H. L. M. (taux réduit).	5.753	27,3	6.681	24,2	7.550	24,2	7.770	24,9	7.990
Prêts complémentaires à taux normal aux organismes d'H. L. M.....	560	2,7	330	1,2	220	0,7	220	0,5	220
Prêts complémentaires aux fonctionnaires...	90	0,4	92	0,3	127	0,4	149	0,1	
Constructions locatives pour les fonctionnaires .....	29	0,3	40	0,2	25	0,1	18		18
Prêts complémentaires aux rapatriés.....	»		»		»	»	10	0,1	
Domages de guerre pour reconstruction...	15		14		»	»	»		
<b>II. — Capitaux collectés sur décision publique .....</b>	<b>5.966</b>	<b>28,3</b>	<b>6.157</b>	<b>22,3</b>	<b>7.422</b>	<b>23,8</b>	<b>8.343</b>	<b>27</b>	
Prêts bonifiés des Caisses d'épargne aux H. L. M.....	681	3,2	810	2,9	910	2,9	1.100	3,6	1.250
Prêts spéciaux du Crédit foncier (2).....	3.592	17	3.484	12,6	4.473	14,4	4.975	16,1	5.250
Investissement patronal (1 % des salaires) (3).	1.500	7,1	1.650	6	1.800	5,8	2.000	6,5	2.200
Prêts et subventions des Caisses d'allocations familiales .....	160	0,8	173	0,6	170	0,5	170	0,6	
Contribution de la Sécurité sociale au logement des personnes âgées.....	33	0,2	40	0,2	69	0,2	98	0,3	
<b>III. — Capitaux privés.....</b>	<b>8.624</b>	<b>41</b>	<b>14.298</b>	<b>51,8</b>	<b>15.812</b>	<b>50,8</b>	<b>14.363</b>	<b>46,5</b>	
Marché financier (souscriptions d'actions et d'obligations des sociétés immobilières et foncières) .....	264	1,3	538	2	642	2,1	513	1,7	
Crédits bancaires (4).....	8.360	39,7	13.760	49,8	15.170	48,7	13.850	44,8	17.050
Dont :									
— marché hypothécaire.....	(1.770)	(8,4)	(4.460)	(16,2)	(6.460)	(20,7)	(4.510)	(14,6)	5.850
— crédits à moyen terme mobilisables..	(3.430)	(16,3)	(4.780)	(17,3)	(5.650)	(18,1)	(4.880)	(15,8)	5.350
— épargne-logement .....	(190)	(0,9)	(440)	(1,6)	(720)	(2,3)	(1.021)	(3,3)	
<b>Total des financements recensés (5).</b>	<b>21.047</b>	<b>100</b>	<b>27.612</b>	<b>100</b>	<b>31.156</b>	<b>100</b>	<b>30.873</b>	<b>100</b>	

(1) Extrapolation, compte tenu des chiffres disponibles à la fin du premier trimestre 1971.

(2) Y compris prêts familiaux et prêts spéciaux différés.

(3) Estimation.

(4) Y compris Crédit agricole, Crédit mutuel, etc.

Compte tenu des prêts relais à l'acquisition d'ancien (marché hypothécaire et crédits à M. T. mobilisables).  
l'amélioration et travaux neufs dans des immeubles anciens.

(5) A titre de comparaison.

	1967	1968	1969	1970
F. B. C. F. (terrain non compris mais autofinancement et apport personnel compris).....	31.100 millions de francs.	35.400 millions de francs.	38.600 millions de francs.	42.350 millions de francs.

L'analyse de ces tableaux appelle les remarques suivantes :

— globalement, les financements de la construction ont augmenté d'année en année, de 1967 à 1969 inclus. Mais le taux de cette augmentation s'est réduit sensiblement d'une année sur l'autre. En 1970, le total des financements a, par contre, été inférieur à celui de 1969 ;

— la part des capitaux publics dans ce total a diminué, passant de 30,7 % en 1967 à 26,2 % en 1970, malgré une augmentation continue de leur montant ;

— la part des capitaux collectés sur décision publique, après avoir fortement baissé en 1968, est remontée. Elle s'établit à 27,1 % en 1970 contre 28,3 % en 1967. Leur montant a cependant augmenté chaque année par rapport à la précédente ;

— la part des capitaux privés a connu la plus forte croissance, passant de 41 % en 1967 à 50,8 % en 1969. Mais elle est retombée à 46,7 % en 1970, en raison d'une réduction de son montant par rapport à 1969.

Cette croissance des capitaux privés s'explique essentiellement par l'augmentation des crédits bancaires, y compris ceux provenant du Crédit agricole et du Crédit mutuel, notamment pour les secteurs du marché hypothécaire (8,4 % du total des financements en 1967, 14,6 % en 1970) et de l'épargne logement (0,9 % et 3,3 % aux mêmes dates).

— La formation brute de capital fixe dans le logement, qui comprend l'autofinancement des sociétés de construction et les apports personnels des souscripteurs, mais non le financement des terrains, a suivi une progression plus régulière, de l'ordre de 3,5 à 4,5 milliards de francs par an. Il y a lieu de souligner que cette régularité se traduit par un fléchissement du taux de progression.

\*  
\* \*

En définitive, l'évolution du montant des capitaux participant au financement de la construction suit donc une courbe ascendante. Néanmoins, si l'on tient compte de l'importance des besoins à satisfaire et des objectifs du VI<sup>e</sup> Plan, il n'y a pas lieu de considérer que la situation actuelle est satisfaisante, puisque « notre pays est, pour le logement, la lanterne rouge des sociétés développées », malgré toutes les déclarations sur « la priorité des priorités ».

En fait, la principale mutation affectant le financement de la construction réside dans une modification, ou une amorce de modification, dans la structure de ce financement.

## 2. *Les modifications de structures du financement de la construction.*

Les modifications, effectives ou en cours, dans les structures du financement de la construction concernent les secteurs public et privé de ce financement. Elles comportent également le développement de mécanismes spécifiques.

### a) Le financement du secteur public.

Il convient de distinguer le secteur H. L. M. et le secteur Crédit foncier.

#### *Le secteur H. L. M. :*

Depuis 1966, ce secteur n'est plus financé par des avances du Trésor, qui prêtait à des conditions avantageuses, mais par la Caisse des prêts aux H. L. M. Cet établissement public est alimenté par des emprunts auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations pour la plus grande partie, par des bonifications d'intérêts et des subventions versées par l'Etat pour le reste. Au total, les sommes mises à la disposition des organismes H. L. M. sont passées de 5.840 millions de francs en 1965 à 7.820 millions de francs en 1969.

Cette réforme, en débudgétisant le financement du secteur H. L. M., a allégé les charges de l'Etat.

#### *Le secteur Crédit foncier :*

Les prêts du Crédit foncier et du Comptoir des Entrepreneurs ont augmenté faiblement en valeur absolue, leur part relative dans l'ensemble des financements diminuant de ce fait.

Cette situation résulte de deux éléments :

— le plafonnement à 2,85 milliards de francs des prêts spéciaux immédiats accordés chaque année depuis 1966, et réescomptés auprès de la Banque de France ;

— le développement des prêts différés et des prêts familiaux, financés directement sur les ressources à long terme du Crédit foncier.

Les fonds collectés par cet organisme sur le marché financier ont permis de stabiliser le nombre de logements réalisés. Mais, en raison de la hausse des prix, les acquéreurs ont dû recourir de plus en plus à des financements complémentaires, principalement bancaires. Il y a donc eu, dans cette mesure, relais du financement à long terme du Crédit foncier par un financement bancaire reposant sur l'épargne liquide et semi-liquide.

b) Le financement du secteur privé.

Le développement important de ce secteur provient de l'accroissement du financement bancaire à la fois par le mécanisme existant des crédits à court et à moyen terme et par la mise sur pied d'une structure nouvelle : le marché hypothécaire.

*Les crédits à court terme :*

Ces crédits sont passés de 1,5 milliard en 1965 à près de 5 milliards en 1969. Cette augmentation s'explique par :

- la mise au point et l'amélioration de la technique du crédit à court terme à la construction ;
- le développement des ventes « clés en main » ;
- l'apparition de nouvelles catégories de clientèles, qui ne disposent pas d'apports personnels importants.

*Les crédits à moyen terme :*

Après avoir augmenté dans une proportion assez importante, leur croissance s'est ralentie, pour plusieurs raisons :

- leur durée relativement limitée par rapport, notamment, aux prêts hypothécaires ;
- des mesures conjoncturelles (encadrement du crédit ; obligation pour les banques de détenir en portefeuille un plancher d'effets représentatifs de crédits à moyen terme ; limitation de l'accès au réescompte).

*Le marché hypothécaire :*

Ce marché, financé à 50 % par les banques de dépôts sur leurs fonds d'épargne liquide, a connu une progression très rapide. Le montant des créances exigibles est passé de 1.766 millions de francs à la fin de 1967 à 6.128 millions à la fin de 1968. Dans le même temps, les billets de mobilisation émis passaient de 721,9 millions de francs à 2.896,2 millions.

La croissance s'est ralentie en 1969 et 1970, en raison de l'encadrement du crédit et de la hausse des taux d'intérêt, qui a découragé certains acquéreurs éventuels de logements. La détente de ces taux et la suppression de l'encadrement ont permis une reprise à partir de la fin de 1970.

Diverses mesures ont été prises pour assurer une meilleure régularisation et une meilleure alimentation du marché hypothécaire.

\*

\* \*

Il convient de rappeler que c'est conformément aux objectifs du Plan que le secteur privé a joué un rôle croissant dans le financement du logement. Ce secteur a été utilisé par de nouvelles catégories de population, qui ne disposaient pas d'apports personnels importants, à la différence de la clientèle du secteur non aidé entre 1960 et 1965, mais qui bénéficiaient de revenus assez élevés pour recourir à des financements bancaires.

Les crédits bancaires ont également fourni un financement complémentaire aux secteurs Crédit foncier et H. L. M. accession ancien régime.

Les inconvénients de ce type de crédits sont bien connus : ils sont d'un coût élevé et subissent des variations brutales de taux.

Il est d'ailleurs frappant que les crédits à court terme soient plus chers pour la construction que pour l'industrie. Cela tient au fait que les établissements financiers spécialisés, n'ayant pas de réseau propre de collecte de fonds, sont obligés de se refinancer sur le marché ou auprès des grandes banques de dépôts. Ces dernières, venues récemment au financement de la construction, ont aligné les tarifs de leurs prêts sur ceux pratiqués par les établissements spécialisés.

Il paraît indispensable qu'une véritable concurrence puisse s'instaurer entre les divers organismes prêteurs, ce qui devrait se traduire par une détente des taux d'intérêt.

c) Le développement des mécanismes spécifiques de financement du logement.

Tandis que se poursuivait la croissance régulière des fonds collectés au titre du 1 %, on a vu se développer rapidement, surtout

à partir de 1968, d'autres mécanismes spécifiques de financement du logement (comptes d'épargne-logement, plans d'épargne-logement, prêts du Crédit agricole, du Crédit mutuel et des Caisses d'épargne).

Ces nouveaux modes de financement ont constitué une structure nouvelle et moderne de financement des logements, fondée sur des circuits courts, c'est-à-dire sans intermédiaire entre le collecteur d'épargne et le prêteur. Elle repose donc sur la collecte d'une épargne bon marché.

#### *La croissance du 1 % patronal :*

A la différence des financements privés ou semi-publics, qui ont connu des phases d'expansion et de stagnation, les fonds collectés au titre du 1 % ont suivi une courbe d'expansion continue, de l'ordre de 150 à 200 millions de francs par an, passant ainsi de 1.500 millions de francs en 1967 à 2.200 millions en 1971. Ces fonds représentent environ 6 % des financements recensés de la construction.

Cette ressource offre, en outre, l'avantage d'une grande souplesse d'utilisation, puisqu'elle peut être utilisée indifféremment sous forme de prêts ou de subventions dans le secteur locatif ou dans celui de l'accession, dans le secteur aidé ou le secteur intermédiaire.

#### *Comptes d'épargne-logement et plans d'épargne-logement :*

Ces deux formules permettent à de nombreux ménages à la fois de se constituer un apport personnel et de financer, au moins à titre complémentaire, l'acquisition de leur logement à des conditions peu onéreuses.

Leur croissance a été rapide. Ainsi, les prêts consentis au titre de l'épargne-logement sont passés de 134 millions de francs en 1967 à 950 millions en 1970. On prévoit qu'ils atteindront en 1975, fin du VI<sup>e</sup> Plan, 3 milliards de francs, soit environ 55 % du financement assuré par le Crédit foncier pour la même année.

Ces formules, qui représentaient en 1967 seulement 0,9 % des financements recensés, ont déjà atteint 3,3 % en 1970, taux qui devrait encore s'élever sensiblement au cours du VI<sup>e</sup> Plan. Elles offrent plusieurs avantages. Elles constituent un circuit court, sans intermédiaire entre le collecteur et le prêteur et avec un faible écart entre la rémunération servie par le banquier à l'épargnant et le taux du prêt qu'il lui consent. C'est également un moyen d'inciter les particuliers à l'épargne.

*Les prêts directs des Caisses d'Epargne :*

Trois objectifs sont visés par la mise en œuvre des prêts personnels des Caisses d'Epargne :

- réaliser un circuit court et bon marché ;
- solvabiliser de nouvelles catégories de ménages ;
- favoriser l'abaissement des taux d'intérêt par un effet de concurrence sur les crédits bancaires ou classiques.

Sur le premier point, il n'y a qu'un seul intermédiaire, les Caisses d'Epargne elles-mêmes, entre ceux qui fournissent les fonds (souscripteurs de bons et titulaires de livrets B) et les bénéficiaires de prêts. Ainsi, ces derniers payent un intérêt de 8,60 % alors que les ressources affectées aux prêts sont rémunérées à des taux compris entre 5,5 % et 7,5 % et que le taux d'intérêt moyen des prêts bancaires est de 11,50 % environ.

Sur le second point, les prêts personnels, plafonnés à 75.000 F, sont consentis indépendamment des ressources des bénéficiaires et de la consistance du logement. Ils permettent donc de solvabiliser, à titre de financement principal, les ménages disposant de revenus trop élevés pour bénéficier des aides de l'Etat (Crédit foncier ou H. L. M. accession), mais trop faibles pour pouvoir recourir aux prêts bancaires.

A titre de financement complémentaire, les prêts personnels pourront être utilisés par les ménages qui, ne pouvant compléter un prêt Crédit foncier ou H. L. M. accession par un prêt bancaire, renonçaient de ce fait aux aides de l'Etat.

Sur le troisième point, en constituant un circuit de financement court et bon marché, les Caisses d'Epargne représentent un élément favorable à la baisse des taux des prêts immobiliers du secteur privé.

En définitive, cependant, il ne faut pas attendre des prêts personnels des Caisses d'Epargne un volume de financement considérable. On estime que leur montant global représentera, au cours du VI<sup>e</sup> Plan :

- 700 millions de francs en 1972.
- 850 millions de francs en 1973.
- 950 millions de francs en 1974.
- 1.100 millions de francs en 1975.

*Le rôle du Crédit agricole :*

Le Crédit agricole intervient de deux façons :

- octroi de prêts à des particuliers ;
- participation au financement du marché hypothécaire.

Il peut accorder deux types de prêts :

- des prêts bonifiés (bonifications d'intérêt versées par l'Etat), dont le taux est de 7 % et la durée de dix à quinze ans (leur montant est plafonné à 50.000 F pour les non-agriculteurs) ;
- des prêts non bonifiés, dont le taux est de 9,55 % et la durée de quinze ans.

Ces prêts sont accordés, sans plafond de ressources, aux agriculteurs et aux habitants des communes rurales. Leur coût, inférieur aux crédits bancaires, est souvent encore abaissé par l'attribution de la prime sans prêt, qui accompagne environ la moitié de ces prêts.

Le champ des bénéficiaires a été élargi par un décret du 11 août 1971. A la clientèle traditionnelle des agriculteurs et des artisans ruraux, principaux bénéficiaires des prêts bonifiés, et des résidents non agricoles des communes de moins de 2.000 habitants, ce texte a ajouté les habitants des communes de moins de 5.000 habitants et, dans les zones de rénovation rurale et d'économie montagnarde, des communes de moins de 50.000 habitants. Ce décret autorise également le financement des résidences secondaires en dessous de 5.000 habitants.

D'autre part, le Crédit agricole finance 13 % des effets de mobilisation émis sur le marché hypothécaire.

\*  
\* \* \*

L'intérêt du développement de ces mécanismes spécifiques de financement du logement est triple :

- *Accroître la masse des financements à taux intermédiaire.*

On estime qu'en 1975, le financement actuel du logement sera complété par une masse d'environ 5 milliards de francs, provenant des prêts des Caisses d'épargne (à 8,60 %), du Crédit agricole (à 7 ou à 9,55 %, ce dernier taux pouvant être réduit à 7,5 % ou

8 % en cas de jumelage avec un prêt bonifié ou une prime sans prêt) et du Crédit mutuel (à 8,25 %). A titre de comparaison, cette somme est supérieure au total des prêts consentis par le Crédit foncier en 1969.

— *Peser sur les taux d'intérêt des prêts bancaires classiques.*

Il est certain que la mise en œuvre de cette masse de crédits, sans conditions quant aux ressources ou à la consistance du logement de l'emprunteur, à un taux inférieur de 2 à 4 points à celui des crédits bancaires, va produire un effet de concurrence sur ces derniers.

— *Solvabiliser davantage la clientèle intermédiaire.*

Ces prêts, en raison de leur taux relativement peu élevé, devraient permettre de solvabiliser ceux des ménages qui disposent de revenus trop élevés pour bénéficier de l'aide de l'Etat (Crédit foncier, prêts H. L. M. accession) mais trop faibles pour financer l'acquisition d'un logement par des prêts bancaires à des taux moyens de 11,50 %. Tel est le cas de ménages occupant des H. L. M. anciennes, dont les loyers avaient augmenté moins vite que le coût de la vie et que leurs revenus, mais qui ne pouvaient déménager vers d'autres logements, trop chers pour eux.

### 3. *Les nouvelles formules à l'étude.*

D'autres modifications au régime du financement du logement sont actuellement à l'étude. Elles concernent principalement le système du 1 %, les prêts du Crédit foncier et les primes sans prêt.

#### a) *La réforme du 1 % patronal.*

Ressource très évolutive, la contribution patronale à l'effort de construction doit, également, atteindre le montant de la subvention aux H. L. M. au cours du VI<sup>e</sup> Plan. Son appellation courante : le 1 % patronal, n'est plus exacte depuis la loi du 16 juillet 1971 portant extension de l'allocation logement, puisque le taux de cette contribution a été réduit à 0,9 % du montant des salaires.

Utilisé actuellement comme financement complémentaire de la construction neuve, sa vocation est théoriquement sociale. Mais souvent, en fait, le 1 % sert à financer des logements sans caractère social ou bien il complète, en quantité excessive, des aides de l'Etat

déjà très importantes (H. L. M. locatives par exemple), ce qui aboutit à tourner la réglementation des prix-plafonds et à réduire le nombre de logements sociaux construits.

La réforme en préparation a donc pour objet de renforcer la vocation sociale du 1 % par les moyens suivants :

— instauration d'une participation obligatoire des salariés à la gestion des fonds collectés, au sein des entreprises et des comités interprofessionnels du logement (C. I. L.) ;

— renforcement de la structure des C. I. L., qui collectent la plus grande partie des fonds, par une augmentation du nombre d'employeurs au sein d'un C. I. L. et du montant des fonds collectés ;

— interdiction pour les C. I. L. de rémunérer les fonds que leur versent les employeurs sous forme de prêts, afin d'éviter les surenchères entre ces organismes collecteurs ;

— obligation d'une autorisation préfectorale pour la réalisation par les employeurs de logements financés sur leur contribution au titre du 1 % (« constructions directes ») ;

— limitation du concours des C. I. L. aux organismes constructeurs pour la seule réalisation de logements sociaux (ces fonds ne pourront être versés que sous forme de prêts et seulement pour des logements soumis à des plafonds de ressources et de loyers ; les bénéfices éventuels de l'organisme constructeur seront affectés à l'amortissement de ces prêts).

Toutefois, les C. I. L. pourront continuer à accorder leur concours, sous forme de subventions, de souscriptions de titres ou de prêts à faible taux d'intérêt, aux constructeurs à but non lucratif eux-mêmes collecteurs du 1 % (organismes d'H. L. M. et sociétés d'économie mixte) ;

— limitation du concours des fonds collectés au titre du 1 % à un maximum de 5 % du coût des programmes d'H. L. M. locatives, l'aide de l'Etat représentant déjà 95 % de ce coût ;

— obligation, pour un employeur réservant des logements, de prendre en charge au moins 25 % du coût de ces logements ; ces réservations ne pourront excéder 20 % du nombre de logements d'un programme ;

— afin de faciliter l'implantation d'H. L. M. dans les centres urbains, le 1 % pourra financer les dépassements de charges foncières autorisés par le préfet ;

— financement de logements sociaux supplémentaires par jumelage du 1 % avec des financements autres que ceux de la législation H. L. M.

Ainsi, le 1 % sera appelé à financer trois types de logements :

- H. L. M. locatives (comme complément de prêts de la Caisse de prêts aux H. L. M.) ou logements de normes comparables ;
- logements locatifs du secteur intermédiaire entre les secteurs aidés et le secteur libre ;
- logements sociaux en accession à la propriété (H. L. M. et logements primés).

b) Les prêts du Crédit foncier.

Un nouveau régime est en préparation pour ces prêts. Il convient d'analyser ce qui est prévu, d'une part, pour les prêts immédiats, d'autre part, pour les prêts différés.

*Les prêts spéciaux immédiats :*

Il faut distinguer :

- l'accession à la propriété ;
- la location.

— *Accession à la propriété :*

Le montant des prêts sera porté à 70 % du prix de revient plafond des logements, ce qui représentera une augmentation de 25 %.

Le taux d'intérêt sera porté de 5,50 % à 6 %.

Afin de tenir compte de la diminution de la charge réelle des remboursements en raison de la non-indexation des prêts et de la hausse des revenus des emprunteurs, les prêts ne seront plus bonifiés à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la dixième année. Toutefois, cette bonification pourra être maintenue jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier de la quatorzième année si la charge globale des remboursements sans cette bonification dépasse 20 % du revenu imposable de l'emprunteur.

Le taux non bonifié des prêts correspondra au coût réel des ressources du Crédit foncier.

Le plafond de ressources demeurera inchangé.

— *Location :*

Il s'agit de mettre en place un secteur locatif intermédiaire destiné aux ménages dont les ressources sont immédiatement supérieures au plafond H. L. M. Cette réforme sera réalisée par la

fusion en un type unique de logements des actuels I. L. M. et des logements locatifs financés sur prêts spéciaux du Crédit foncier. Ce type gardera l'appellation d'I. L. M.

Le montant du prêt principal du Crédit foncier ou de la Caisse de prêts aux H. L. M. sera augmenté de façon à représenter 55 à 60 % du prix de revient.

Un financement complémentaire sera accordé par les Caisses d'Epargne, ce qui portera la quotité de financement à 85 % du prix de revient maximum.

Le taux et la durée des prêts seront inchangés : 4,75 % à trente ans.

Un plafond de ressources, égal à 150 % de celui applicable aux H. L. M. ordinaires, sera appliqué pour l'accès à ces logements. Mais le surloyer ne s'y appliquera pas.

Le montant du loyer annuel ne pourra excéder, par logement, 8 % du prix de revient maximum, toutes dépenses confondues.

Ces logements pourront être réalisés :

- pour le financement Crédit foncier, par tous les constructeurs s'engageant à faire respecter le plafond de ressources ;
- pour le financement Caisse de prêts H. L. M., par les seuls organismes H. L. M.

*Les prêts spéciaux différés :*

Ils seront utilisés pour faire pression sur les taux des crédits bancaires.

*Rôle du Crédit foncier :*

Le Crédit foncier cessera de distribuer directement aux emprunteurs les prêts différés. Il interviendra désormais en deuxième ligne pour consolider, au bout de deux ans, à un taux privilégié, une fraction prédéterminée des prêts accordés désormais par les banques.

Les prêts familiaux liés aux prêts différés seront supprimés, afin de compenser l'accroissement des charges du Crédit foncier résultant du relèvement du montant des prêts spéciaux immédiats.

Le taux de consolidation sera fixé à 6 % pour 1972, première année d'application de ce nouveau régime.

*Rôle des banques :*

Les nouveaux prêts consolidables ne pourront être distribués que par les établissements ayant conclu une convention avec l'Etat, aux termes de laquelle ces établissements devront s'engager à pratiquer des taux inférieurs à un certain plafond pour les prêts qu'ils accorderont dans le cadre de ce nouveau régime.

Ce système devrait aboutir à une baisse des taux, accentuée par la mise en concurrence des établissements ayant signé une convention.

Un autre avantage résultera de l'unité du financement. Les banques pourront consentir au constructeur, dès le début des travaux, un prêt unique pouvant couvrir à la fois le préfinancement des travaux et le financement éventuel des acquéreurs (par transfert du prêt du promoteur à l'acquéreur).

Les primes convertibles en prêts consolidables seront distribuées selon les mêmes modalités et procédures que la programmation actuelle des primes avec prêts différés.

D'autre part, pour simplifier le système, les prêts consolidables serviront indifféremment au financement de l'accession à la propriété ou de la location.

c) Les primes sans prêt.

Actuellement, aucun plafond de ressources n'est exigé pour l'attribution de ces primes, en dehors du respect de prix plafonds pour les constructions.

D'où un double inconvénient :

- pas de garantie du caractère social de l'aide accordée ;
- accumulation des demandes en instance en raison de l'insuffisance des crédits (en 1971, elles représentent deux ans et demi de dotations budgétaires).

Il est donc prévu d'établir un plafond de ressources.

Afin que l'effort demandé à l'emprunteur soit compatible avec les niveaux de ressources limites, on envisage deux moyens :

- relever le montant de la prime probablement à 10.000 F ;
- réduire la durée de son versement de dix à cinq ans.

Ainsi, on pourrait ne pas augmenter la dépense et accroître l'efficacité sociale de cette aide, l'emprunteur ayant surtout besoin d'aide pendant les premières années de remboursement.

Afin de peser sur le taux des prêts, on envisage également de réserver le bénéfice de la prime aux emprunteurs ayant obtenu un prêt principal dont le taux serait inférieur à un certain niveau au-dessous duquel se trouveraient, en tout état de cause, les prêts du Crédit agricole, du Crédit mutuel et des Caisses d'Épargne.

La nouvelle prime serait, enfin, l'instrument privilégié de financement du logement dans le secteur diffus.

Seuls les titulaires de primes pourront obtenir le versement des prêts consolidables qui se substitueront aux prêts différés.

## B. — LES RÉFORMES DU SECTEUR H. L. M.

Le secteur H. L. M. a fait l'objet d'une réforme importante de ses structures et de ses moyens d'action par la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971.

Nous ne reviendrons pas sur les dispositions de ce texte, que le Sénat a examiné en juin dernier, et nous nous bornerons à analyser les points suivants :

- la programmation en valeur ;
- les prix-plafonds ;
- la réalisation de locaux collectifs résidentiels ;
- l'association des organismes H. L. M. à l'amélioration de l'habitat existant.

### 1. *La programmation en valeur des logements H. L. M.*

#### a) Les raisons de l'expérience.

Le financement du secteur locatif H. L. M. est assuré par les soins de la caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. qui tire ses ressources, d'une part, d'une subvention de l'État, d'autre part, d'emprunts qu'elle contracte auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le programme global annuel à financer est fixé en nombre et catégories de logements (H. L. M./O — P. L. R. — I. L. M.) à l'occasion du vote du budget.

Le Ministère de l'Équipement et du Logement procède ensuite à la répartition du contingent total entre les régions et attribue à chacune d'elles un nombre déterminé de logements de chacune

des catégories ; les régions, à leur tour, attribuent des dotations de logements aux départements qui les répartissent entre les organismes maîtres d'ouvrages ; ces derniers s'adressent enfin à la caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. pour obtenir les prêts correspondant aux nombres et catégories de logements dont ils ont bénéficié.

La procédure en vigueur entraîne une certaine rigidité qui laisse aux responsables locaux peu d'initiative. Elle convenait parfaitement à l'économie de répartition qui était celle de la construction sociale jusqu'à ces dernières années.

Mais, aujourd'hui, deux éléments nouveaux sont apparus dans le domaine de la construction neuve :

— d'une part, le caractère dominant du marché : après une période de pénurie accentuée pendant laquelle l'offre était immédiatement absorbée quelles que fussent ses caractéristiques, la construction est entrée dans une économie de marché et la construction sociale n'échappe pas à cette évolution ;

— d'autre part, la spécificité croissante des problèmes locaux : il est maintenant clair qu'il existe non pas un problème national du logement, mais au contraire des problèmes particuliers qui se posent principalement au niveau des agglomérations. En fait, il s'agit aujourd'hui de répondre à une pluralité de situations résultant de l'entrecroisement de nombreux facteurs.

Il était donc indispensable d'analyser avec une plus grande précision les aspects divers des besoins et d'agir sur les composantes des coûts de construction.

Il faut en effet que la programmation soit mieux adaptée aux besoins : mais dans le cadre des procédures actuelles les services régionaux ne disposent que de dotations afférentes à des types de logements définis *a priori* et n'ont pas la possibilité de procéder à des aménagements ou à des transferts d'une catégorie de logements sur l'autre.

Il faut également accentuer la pression sur les coûts : mais les modalités de financement des programmes sont telles que les organismes ne peuvent conserver le bénéfice des économies qu'ils ont pu réaliser et qu'ils ne sont pas, de ce fait, incités à entreprendre une politique active de baisse de prix.

Il convenait donc de donner aux responsables locaux de la politique du logement la possibilité d'adapter les modalités de financement des logements sociaux aux exigences de la demande et, par ailleurs, d'inciter les organismes à une gestion plus économique de leurs ressources en leur permettant de disposer des économies pouvant résulter de cette gestion.

Tels sont les objectifs de la programmation en valeur qui s'inscrit dans le cadre de la politique de décentralisation.

b) La mise en œuvre.

En application de l'arrêté en date du 12 février 1971 modifié, instituant une expérience de programmation en valeur dans la région de Haute-Normandie et le département de l'Oise, le programme d'H. L. M. locatives est exécuté en 1971 dans les départements visés conformément à cette nouvelle procédure.

Après fixation de la dotation de chacun de ces départements en nombre de logements et prélèvement sur ces dotations des contingents nécessaires au financement des suites d'opérations (non soumises aux dispositions de l'arrêté puisque engagées antérieurement à la publication) il a été procédé à la transformation de ces dotations en une expression de crédits.

Cette transformation a été effectuée en multipliant les contingents numériques de chaque catégorie de logements par la valeur des prêts moyens — subvention d'une part et emprunt de la caisse de prêts d'autre part — ayant servi de base au budget 1971.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les dotations mises, à ce jour, à la disposition des intéressés.

	SUBVENTION	EMPRUNT	TOTAL
	(Francs.)	(Francs.)	(Francs.)
Haute-Normandie .....	36.334.200	53.549.742	89.883.942
dont :			
Seine-Maritime .....	19.899.834	29.385.672	40.285.506
Eure .....	16.434.366	24.164.070	40.598.436
Oise .....	21.616.800	25.917.414	47.534.214
Total .....	57.951.000	79.467.156	137.418.156

Les crédits de subvention ont été mis à la disposition des services locaux cependant que, dans le même temps le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations était avisé des enveloppes d'emprunt dont chacun de ces services pouvait disposer.

La mise au point des programmes de logement à exécuter a été effectuée par les services locaux en liaison étroite avec l'administration centrale, les objectifs poursuivis alors pouvant être résumés comme suit :

— réalisation d'un programme comportant des catégories de logements en harmonie avec les besoins exprimés ou recensés ;

— modulation de l'aide de l'Etat, du financement de la caisse de prêts et des éventuels concours extérieurs de manière à obtenir des loyers correspondant aux ressources des candidats au logement.

### c) Constatations et résultats.

Compte tenu de l'état d'avancement des programmes 1971, il est encore prématuré de tirer des conclusions définitives de l'expérience. Un bilan complet sera fait lorsque les logements seront achevés et occupés.

De plus, pour bien roder le nouveau mécanisme et en titrer toutes les propriétés, la programmation 1972, dans les trois départements concernés, se fera également en valeur.

## 2. Les prix-plafonds.

Des mesures ont été prises en 1971 en vue de relever les prix-plafonds du secteur H. L. M.

a) L'arrêté du 17 juillet 1971 a pour effet :

— d'augmenter le montant du prix-plafond bâtiment des immeubles H. L. M., P. L. R., P. S. R. et I. L. N. par rapport à celui qui était fixé par l'arrêté du 15 novembre 1970.

Cette augmentation est de :

— 9,2 % dans les zones I et II A ;

— 5,2 % dans les zones II B et III.

La différence constatée reflète la différence de pression qui s'est exercée sur les prix de la construction dans les zones considérées.

— de permettre le financement d'équipements sociaux annexés aux ensembles de logements en autorisant la majoration de la surface habitable prise en compte pour le calcul du prix-plafond de 0,75 m<sup>2</sup> par logement dans les opérations comportant plus de 50 logements ;

— de favoriser la construction de maisons individuelles et d'immeubles collectifs de moins de 50 logements en autorisant les organismes à majorer le prix-plafond « toutes dépenses confondues » d'une partie du dépassement du prix-plafond bâtiment prévu par l'article 6 de l'arrêté du 15 novembre 1970 ;

— d'autoriser la majoration du prix-plafond bâtiment pour les opérations réalisées en zones de rénovation urbaine ;

— d'opérer certaines revisions partielles du classement en zones au regard de la charge foncière ;

— enfin, de permettre une majoration du prix bâtiment, qui pourra atteindre au maximum 8 % de ce prix, soit 6,5 % du prix global, pour les immeubles dont il aura été reconnu qu'ils comportent une amélioration de l'isolement acoustique, par rapport aux immeubles de même catégorie.

L'arrêté du 17 juillet 1971 prévoit dans cette hypothèse, qu'un prêt complémentaire au prêt principal, dont le montant ne pourra dépasser 6,5 % du montant de ce dernier, pourra être accordé à l'organisme.

b) L'arrêté du 19 juillet 1971 prévoit une majoration des prix de revient « bâtiment » des immeubles H. L. M. dans les départements faisant l'objet d'une opération de programmation en valeur, c'est-à-dire pour 1971 dans la Seine-Maritime, l'Eure et l'Oise.

### 3. La réalisation de locaux collectifs résidentiels.

L'arrêté du 16 juillet 1971 relatif aux caractéristiques techniques et au prix de revient des H. L. M. à usage locatif prévoit que, « pour la détermination du prix de revient des opérations d'au moins 50 logements, la surface habitable peut être majorée d'une superficie de 0,75 mètre carré par logement si des locaux collectifs résidentiels d'une superficie au moins égale sont réalisés ».

Cette nouvelle disposition apporte des facilités financières attendues à la réalisation de locaux collectifs résidentiels, dont l'expérience et les enquêtes sociales montrent la nécessité pour

permettre d'assurer dans les groupes d'habitations les fonctions d'accueil et d'assistance sociale aussi bien que les activités culturelles et sportives.

Une circulaire, actuellement en cours de préparation, définira les conditions auxquelles devront satisfaire les organismes d'H.L.M. pour bénéficier de la majoration prévue par l'arrêté du 16 juillet 1971 ; en outre, elle contiendra une série de recommandations en vue de faire participer les organismes d'H. L. M. à la création et au fonctionnement d'associations qui doivent fournir le cadre du fonctionnement des activités socio-culturelles et de la gestion des locaux collectifs résidentiels.

La diffusion de cette circulaire sera organisée de manière qu'elle puisse être connue de l'ensemble des organismes constructeurs ou gestionnaires de logements comme des différentes administrations intéressées au développement de la vie sociale dans les nouveaux ensembles d'habitations. En outre des séminaires seront prochainement organisés pour l'étude de ces problèmes avec les responsables.

Les locaux collectifs résidentiels seront en effet désormais un des éléments essentiels de ce développement dont le dispositif global fera d'ailleurs prochainement l'objet de directives interministérielles.

La surface de 0,75 mètre carré par logement définie par l'arrêté précité doit être considérée comme minimale, comme l'a montré l'expérience d'un certain nombre d'organismes d'action socio-culturelle.

La circulaire projetée précisera les modalités de réalisation des locaux collectifs résidentiels : il paraît souhaitable en effet de prévoir que l'on ne pourra réaliser de locaux inférieurs à 25 mètres carrés ou supérieurs à 200 mètres carrés. De plus, la possibilité doit être offerte de localiser ces locaux :

— soit en les incorporant aux immeubles collectifs d'habitation ; si la pratique prévaut de les insérer au rez-de-chaussée, il n'est pas exclu d'utiliser par exemple un toit terrasse ;

— soit en utilisant une partie des surfaces d'un centre commercial ;

— soit dans des bâtiments autonomes dont la surface serait comprise entre 100 et 200 mètres carrés.

#### 4. *L'association des organismes H. L. M. à l'amélioration de l'habitat existant.*

L'insuffisance des résultats de la politique de restauration et de réhabilitation des logements anciens fondée jusqu'à présent sur l'action des propriétaires privés, a démontré l'utilité d'une intervention des organismes d'H. L. M. Ceux-ci interviendraient de deux façons :

a) *Les offices et sociétés anonymes d'H. L. M.* pour l'acquisition à l'amiable d'immeubles à restaurer, situés dans des quartiers qui ne doivent pas être atteints par des opérations publiques d'aménagement et de rénovation.

Dans toute la mesure du possible, les occupants seront maintenus en place.

Le prix de revient, toutes dépenses confondues, ainsi que le financement des travaux devront, par logement, être nettement inférieurs à ceux de la construction neuve. Sur le plan technique, il sera prévu une méthode de passation des marchés adaptée à ce genre de travaux et des dérogations à certaines normes, telles que la limitation des pièces en surface.

b) *Les sociétés de crédit immobilier* auraient un rôle important à jouer pour l'octroi de prêts à des propriétaires soit occupants, soit bailleurs, en vue de l'amélioration, de la modernisation et de l'agrandissement de leur logement.

Dans l'hypothèse de propriétaires-occupants, des prêts sans hypothèque pourraient être accordés sous réserve que leur montant et leur durée soient très limités.

Dans le cas de bailleurs, des prêts hypothécaires seraient accordés pour la remise en état d'immeubles locatifs dont les propriétaires seraient de condition modeste et s'engageraient à limiter les loyers des logements mis en état.

Ces mêmes prêts pourraient être accordés à des personnes morales, sans but lucratif, qui pourraient remettre en état leur patrimoine immobilier en l'utilisant en cités de transit ou en foyers.

Ces interventions de sociétés de crédit immobilier seraient réservées aux travaux non pris en compte par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ni par le Crédit agricole.

## C. — LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Nous examinerons successivement :

- la planification du développement urbain ;
- l'action en faveur du polycentrisme urbain ;
- la politique de rénovation urbaine ;
- la politique des espaces verts.

### 1. *La planification du développement urbain.*

Nous analyserons cette planification de la manière suivante :

- les documents de cette planification ;
- la coordination entre ces documents ;
- l'application de ces documents.

#### a) Les documents de la planification urbaine.

##### *Les plans d'urbanisme.*

L'année 1971 a été marquée par l'échéance du 30 juin, date limite fixée par la loi d'orientation foncière pour l'approbation des plans d'urbanisme du décret du 31 décembre 1958. Les services et les collectivités locales avaient depuis 1968, développé de grands efforts pour achever les études en cours. Les résultats sont les suivants :

- plans d'urbanisme publiés : 365 ;
- plans d'urbanisme approuvés : 1.800 ;
- plans sommaires approuvés : 2.059.

Parallèlement, et pour certaines communes, ont été établis, avant le 30 décembre 1970, des coefficients provisoires d'occupation des sols prévus par la loi d'orientation foncière : 336 arrêtés — ministériel ou préfectoral — sont intervenus (en général, au niveau de la commune).

##### *Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.*

307 schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont en cours d'élaboration — dont 66 dans la Région parisienne — couvrant toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants et la majorité de celles de plus de 10.000 habitants qui posaient les problèmes les plus urgents. La délimitation, par les préfets, des

périmètres de ces schémas et la constitution de commissions locales d'aménagement et d'urbanisme se poursuivent normalement. Une centaine de ces commissions ont été officiellement constituées par les préfets.

Parmi les schémas directeurs dont l'approbation pourrait intervenir fin 1971 ou début 1972, on peut citer ceux de Paris, Rouen, Lille, Strasbourg, Grenoble.

#### *Les plans d'occupation des sols.*

Ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, les travaux de la période 1968-1971 ont été essentiellement consacrés à l'achèvement des plans d'urbanisme dont l'étude était en cours sur la base du décret du 31 décembre 1958.

La publication du décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970 relatif aux plans d'occupation des sols ainsi que la mise au point par la Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme d'études expérimentales et de directives techniques ont permis d'entreprendre l'étude des nouveaux plans, appelés à succéder aux plans d'urbanisme.

Pour donner la mesure de l'importance de l'effort à soutenir il convient de rappeler :

— que les communes ayant fait l'objet de coefficients provisoires d'occupation devront, dans le délai de trois ans à partir de la date de publication des arrêtés, remplacer ces documents par des plans d'occupation des sols ;

— qu'en vertu de la loi n° 71-581 du 16 juillet 1971, article 4, « les projets d'aménagement et les plans d'urbanisme directeurs et de détail devront être remplacés par des plans d'occupation des sols avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975 ».

Actuellement, l'élaboration des plans d'occupation des sols, dont la procédure est très largement déconcentrée, concerne plus de 500 communes.

#### *Les plans de modernisation et d'équipement.*

Des plans de modernisation et d'équipement ont été établis dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants depuis 1961.

Au titre du VI<sup>e</sup> Plan, des plans de modernisation et d'équipement sont en cours d'élaboration sur la base d'une instruction du Commissariat Général au Plan du 20 février 1969. Ils seront

mis au point définitivement au début de 1972, une fois arrêtés les programmes régionaux de développement et d'équipement. Des projets de plans de modernisation et d'équipement existent cependant d'ores et déjà.

Le nombre de plans de modernisation et d'équipement actuellement à l'étude est d'environ 130. Plus de trente concernent des agglomérations de moins de 50.000 habitants, notamment dans les régions d'Aquitaine, d'Auvergne, de Bourgogne et du Languedoc - Roussillon.

#### b) La coordination entre ces documents.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, fondés sur l'analyse des possibilités de développement de chaque secteur et sur la recherche de sa vocation principale, définissent les conditions essentielles de cohérence et d'équilibre entre les différentes zones bâties ou non bâties, résidentielles ou d'activités, centrales, etc. Ils définissent également le tracé ou l'implantation des grands équipements.

Les schémas permettent donc de définir les objectifs et le cadre général de toute stratégie de développement, tant à l'usage des collectivités publiques auxquels ils s'imposent, que des usagers qui pourront développer leurs initiatives en pleine connaissance des données principales.

Dans ce cadre, la cohérence à court et moyen terme des actions publiques et privées de construction et d'équipement est assurée de façon différente.

Sur la base des équipements publics ou programmés, les plans d'occupation des sols (P. O. S.) définissent à la fois les engagements que la collectivité prend d'acquérir certains sols et les possibilités immédiates de construction ouvertes aux particuliers.

Le P. O. S. fixe un zonage et une réglementation précise de l'usage possible de chaque parcelle. Il constitue le cadre du développement et du renouvellement naturels du tissu urbain. Sa mise en révision périodique, en fonction du développement effectif et des possibilités des programmes d'équipement, doit permettre de satisfaire à tout moment la demande de l'initiative privée.

Les programmes de modernisation et d'équipement déterminent le coût, l'échelonnement dans le temps et les moyens de financement des investissements publics à exécuter au cours de la période du Plan sur le territoire des principales agglomérations.

Il existe enfin un autre mode de réalisation des possibilités de développement ouvertes par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme : la procédure des zones d'aménagement concerté (Z. A. C.).

Complément naturel des P. O. S., qui ne déterminent l'usage des sols qu'à court terme et en fonction des équipements publics existants ou programmés, les Z. A. C. permettent de définir, entre la collectivité et les constructeurs, la consistance, les équipements et la répartition du financement de programmes importants réalisés sur de larges surfaces. S'opposant, de cette manière aux initiatives isolées des propriétaires de parcelles, elles jouent un rôle essentiel dans l'extension ordonnée et cohérente de l'urbanisation.

La coordination de ces documents qui pose bien sûr de nombreux problèmes est grandement facilitée par l'existence au plan local — soit dans le cadre des Directions départementales, soit dans le cadre des Agences d'Urbanisme — d'équipes d'études généralement chargées de leur mise au point, en concertation avec les responsables élus locaux au sein des commissions locales d'aménagement (en général les mêmes pour les S. D. A. U. et les P. M. E.) et les groupes de travail pour l'élaboration des P. O. S.

Il y a donc en permanence « allers et retours » entre niveaux d'études : document long terme, programmation moyen terme, droit des sols à moyen et court terme.

### c) L'application de ces documents.

Les documents d'urbanisme prévus par la loi d'orientation foncière — schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et plans d'occupation des sols — ne constituent pas des actes de programmation. Ils ne comportent donc, à la différence des programmes de modernisation et d'équipement, ni échéancier de travaux ni plan de financement.

Les schémas directeurs fixent les orientations d'aménagement du territoire à long terme et définissent les principales options : c'est dans le cadre de ces dernières que sont établis les programmes d'équipement, notamment les tranches du plan ou programmes de modernisation et d'équipement. Il a toutefois été souligné dans plusieurs directives que ces schémas devaient être *réalistes*, c'est-à-dire ne retenir que des objectifs de développement

et d'équipement dont le coût de réalisation (en ordre de grandeur) paraît compatible avec les ressources financières que l'Etat ou les collectivités locales semblent raisonnablement pouvoir dégager.

Il faut ajouter que la politique menée en matière foncière (Z. A. D., réserves, etc.) est, dès maintenant, orientée en fonction des prévisions des schémas directeurs et appliquée d'une manière préférentielle dans les zones affectées au développement de l'urbanisation.

En ce qui concerne les plans d'occupation des sols, qui définissent à court et moyen terme le droit des sols, leur application dépend de la programmation des équipements publics qui y sont prévus ; la tendance, que renforcent les textes d'application de la loi foncière, est de ne tenir compte au niveau des P. O. S. que des équipements effectivement programmés, ou dont la réalisation est prévisible à moyen terme. Enfin, la réservation de terrains par les plans au bénéfice des collectivités publiques sera établie de manière plus précise et comportera l'obligation pour ces collectivités bénéficiaires d'acquérir dans le délai de trois ans, les crédits affectés à ce type d'opérations — voirie, équipements divers — devant permettre de répondre à cette exigence.

Le P. M. E. contient une définition de la politique de développement à moyen terme de l'agglomération concernée, à laquelle est associée la synthèse de tous les moyens, notamment des équipements publics, devant permettre d'atteindre les objectifs retenus.

Il comprend donc tous les investissements que les personnes morales intéressées (Etat, département, commune, établissements publics, etc.) manifestent l'intention de réaliser dans les cinq ans à venir dans le périmètre de l'agglomération intéressée.

Le P. M. E. est un document de synthèse des intentions. Il n'a pas de caractère contraignant. Son exécution et son respect dépendent donc de la bonne volonté des participants à son élaboration. Seuls les P. M. E. des agglomérations où se trouve située une communauté urbaine conduiront à des engagements plus précis dans le cadre de la procédure des contrats de plan définie par le décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970.

## 2. *L'organisation du polycentrisme urbain.*

La réalisation actuellement en cours de plusieurs villes nouvelles, en région parisienne et en province, est l'expression la plus volontaire et la plus spectaculaire de la politique tendant à développer un polycentrisme urbain. En raison de leur coût élevé, des réalisations de cette importance ne peuvent évidemment pas être multipliées.

Ailleurs, c'est-à-dire dans toutes les agglomérations dont le rythme de croissance risque de conduire plus ou moins rapidement à une saturation du noyau urbain existant, la politique du polycentrisme résultera d'une option et de l'utilisation, en fonction de cette option, de tous les moyens d'action dont on dispose en matière d'aménagement et d'urbanisme.

### a) *Le développement des agglomérations existantes.*

L'option doit être clairement prise dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ; pour éviter le développement naturel « en tâche d'huile », le schéma devra prendre nettement parti pour certains axes ou secteurs d'extension de l'agglomération, et, par voie de conséquence, limiter ou même interdire le développement urbain dans les autres secteurs (protection des coupures vertes en particulier).

Divers moyens seront mis en œuvre au service de cette politique :

#### — *Moyens de nature réglementaire.*

Les plans d'occupation des sols seront établis en fonction des options du schéma, et permettront de s'opposer tant à la prolifération désordonnée des constructions qu'à la dissémination hasardeuse des noyaux d'emplois et de services (qui constituent les germes des centres secondaires souhaités) et au grignotage des coupures vertes. A l'inverse, ils fixeront des densités assez élevées dans les secteurs d'extension, autour des nœuds de communication ferroviaires ou routiers.

#### — *Investissements publics.*

Ils seront eux aussi ordonnés en fonction de l'option prise.

Les équipements d'infrastructure, et avant tout le réseau routier primaire et plus généralement les équipements de transport, joueront évidemment un rôle fondamental dans la mise en œuvre

de la politique de polycentrisme, aucun centre secondaire ne pouvant se développer s'il ne bénéficie pas au départ d'excellentes liaisons avec le noyau urbain principal.

Les équipements publics de superstructure, autres que ceux qui devront normalement accompagner le développement de l'habitat, seront concentrés dans les secteurs choisis pour devenir les centres secondaires.

Enfin, les moyens financiers de la politique de réserves foncières seront utilisés pour l'acquisition de terrains dans les futurs centres ainsi que des coupures vertes les plus menacées (espaces boisés).

— *Orientations des initiatives privées.*

Les effets — essentiellement dissuasifs — des P. O. S., que l'on a rappelés plus haut, ne suffiront évidemment pas à faire apparaître spontanément dans les futurs noyaux secondaires les activités de services qui peuvent seules leur faire acquérir le caractère de « centres ». La politique suivie en matière d'infrastructure de transport constituera, par contre, un facteur puissant d'initiatives, notamment à l'égard des équipements commerciaux de grand rayonnement (centres commerciaux, hyper-marchés). Enfin la procédure de Z. A. C., qui permet de lier étroitement la création d'équipement et de services à la construction de logements sera largement utilisée dans le même sens.

Il doit être clair que le « polycentrisme » est un objectif, et que son inscription dans les faits ne se manifesterait qu'assez lentement. On soulignera aussi que cette politique s'appuiera souvent sur de petits noyaux existants.

b) La création de villes nouvelles.

Un des éléments les plus spectaculaires de la planification du développement urbain réside dans la création de villes nouvelles.

Neuf sont actuellement en cours de réalisation : Villeneuve-d'Asq, près de Lille ; Le Vaudreuil, près de Rouen ; L'Isle-d'Abeau, près de Lyon ; l'étang de Berre, près de Marseille, et pour la région parisienne : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart, Marne-la-Vallée.

Nous examinons successivement :

- le bilan de cette action ;
- les perspectives ;
- la mise en œuvre.

### Bilan.

#### Logements :

Au 31 décembre 1970, le nombre de logements mis en chantier ou terminés, depuis la date de création des missions d'études et d'aménagement, à l'intérieur des périmètres des établissements publics d'aménagement ou, lorsque ceux-ci ne sont pas encore créés, se rapportant aux zones d'urbanisations nouvelles, était le suivant :

	MIS en chantier.	TERMINES
<i>En région parisienne.</i>		
Evry .....	2.570	>
Cergy-Pontoise .....	1.700	>
Saint-Quentin-en-Yvelines .....	4.760	3.850
Marne-la-Vallée .....	2.350	350
Melun-Sénart .....	2.900	2.600
<b>Total .....</b>	<b>14.280</b>	<b>6.800</b>
<i>En province.</i>		
Le Vaudreuil.....	>	>
Lille-Est .....	8.597	4.718
L'Isle-d'Abeau .....	1.135	807
Berre .....	2.056	1.576
<b>Total .....</b>	<b>11.788</b>	<b>7.101</b>
<b>Total général.....</b>	<b>26.068</b>	<b>13.901</b>

#### Emplois :

Les emplois créés au cours du V<sup>e</sup> Plan étant en cours de recensement, aucun chiffre précis ne peut être actuellement communiqué.

Toutefois, on peut noter :

— à Evry, en plus des emplois de bureaux de la préfecture, la SNECMA a créé 4.000 emplois et plusieurs établissements industriels sont en voie d'achèvement dans la zone d'activité « du Bois de l'Epine » aménagée par l'établissement public. En outre, la Société générale construit un ensemble de bureaux (5.000 mètres carrés) dans le quartier de « Champtier du Coq » ;

— à *Cergy-Pontoise*, outre les emplois de bureaux de la préfecture, plusieurs zones d'activités sont en cours d'aménagement à Pontoise-Osny et Saint-Ouen-l'Aumône et les bureaux de la S O G E 2000 (Société générale) sont en voie d'achèvement (11.000 mètres carrés) ;

— à *Saint-Quentin-en-Yvelines*, près de 2.000 emplois ont été créés, à l'intérieur du périmètre d'études, à Trappes et Coignières ;

— à *Marne-la-Vallée*, plusieurs zones d'activités sont en cours d'aménagement ;

— au *Vaudreuil*, l'implantation de l'Institut Pasteur est à l'étude ;

— à *Lille-Est*, le Centre d'études et de recherches technologiques des industries alimentaires (C. E. R. T. I. A.) est en chantier et la création du Centre de recherche et d'aménagement de textile est décidée ;

— à *L'Isle-d'Abeau*, les travaux d'aménagement de la zone d'activité de Saint-Quentin-Fallavier doivent commencer à la fin de l'année ;

— à *Berre*, il est prévu la réalisation d'un programme spécial de logements-foyers permettant d'accueillir au moins 6.000 des ouvriers devant travailler sur les chantiers de la zone industrielle et portuaire de Fos.

#### *Equipements collectifs :*

Une première tranche de travaux d'infrastructure routière et d'assainissement est en cours à Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Lille-Est.

En ce qui concerne les travaux de superstructure, les préfectures d'Evry et de Pontoise sont terminées et à Lille-Est, la faculté de droit et de lettres, ainsi que plusieurs écoles d'enseignement supérieur, sont en voie d'achèvement.

#### *Installations commerciales et de détente :*

— à *Evry*, plusieurs centres commerciaux de quartiers sont en cours :

— Champrier du Coq : 1.300 mètres carrés ;

— Parc aux Lièvres : 1.350 mètres carrés ;

— Courcouronnes : 1.200 mètres carrés ;

— à *Cergy-Pontoise*, un parc urbain de 8 hectares est en cours d'aménagement dans le quartier de la préfecture et les terrains destinés à la base de loisirs de la boucle Neuville sont en cours d'acquisition ;

— à *Saint-Quentin-en-Yvelines*, un certain nombre de centres commerciaux de voisinage sont en cours de réalisation, conjointement avec les programmes d'habitation. Les terrains destinés à la base de loisirs de l'étang de Saint-Quentin sont en cours d'acquisition.

### Perspectives du VI<sup>e</sup> Plan.

Le programme finalisé « villes nouvelles » approuvé par le Parlement dans le cadre de la loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 prévoit les objectifs suivants :

#### Logements :

Le tableau ci-dessous fait ressortir, par ville nouvelle, le nombre de logements devant être mis en chantier et terminés durant le VI<sup>e</sup> Plan :

	MIS en chantier.	TERMINES
<i>En région parisienne.</i>		
Evry .....	17.742	15.580
Cergy - Pontoise .....	33.750	31.055
Saint-Quentin-en-Yvelines .....	26.600	22.650
Marne-la-Vallée .....	23.300	17.100
Melun - Sénart .....	23.000	19.700
<b>Total .....</b>	<b>124.392</b>	<b>106.085</b>
<i>En province.</i>		
Lille « Est » .....	6.150	4.550
L'Isle-d'Abeau .....	6.500	6.500
Le Vaudreuil .....	6.500	3.700
Berre .....	24.000	21.000
<b>Total .....</b>	<b>43.150</b>	<b>35.750</b>
<b>Total général.....</b>	<b>167.542</b>	<b>141.835</b>

*Emplois : \**

L'objectifs de création d'emplois est le suivant :

	NOMBRE D'EMPLOIS		
	Secondaires.	Tertiaires.	Total.
<i>En région parisienne.</i>			
Evry .....	14.000	16.500	30.500
Cergy-Pontoise .....	25.000	13.500	38.500
Saint-Quentin-en-Yvelines .....	9.000	15.000	24.000
Marne-la-Vallée .....	10.595	11.805	22.400
Melun-Sénart .....	10.000	10.000	20.000
<b>Total .....</b>	<b>68.595</b>	<b>66.805</b>	<b>135.400</b>
<i>En province.</i>			
Lille « Est » .....	1.190	5.970	7.160
L'Isle-d'Abeau .....	4.260	2.240	6.500
Le Vaudreuil .....	1.547	1.353	2.900
Berre .....	19.471	14.729	34.200
<b>Total .....</b>	<b>26.468</b>	<b>24.292</b>	<b>50.760</b>
<b>Total général .....</b>	<b>95.063</b>	<b>91.097</b>	<b>186.160</b>

Les emplois à créer dans les villes nouvelles de la région parisienne doivent l'être par desserrement d'activités implantées dans l'agglomération existante.

*Equipements collectifs :*

Le programme finalisé VI<sup>e</sup> Plan, d'un montant global de 2.410 millions de francs, se répartit de la façon suivante :

- 400 millions d'aide aux villes nouvelles (budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances) ;
- 1.110 millions pour les infrastructures ;
- 900 millions pour les superstructures.

*Installations commerciales et de détente :*

Evry :

- Centre commercial régional (1<sup>re</sup> tranche de 75.000 mètres carrés) et centres de secteur ;
- Centre d'affaires (1<sup>re</sup> tranche de 35.000 mètres carrés).

— Autour de l'Agora, lieu de rencontre et centre ville, seront regroupés des équipements de loisirs à caractère urbain (maison de la culture, cinémas, salles polyvalentes, bibliothèque, etc.).

Cergy-Pontoise :

— Centre commercial régional (1<sup>re</sup> tranche de 40.000 mètres carrés) et centres commerciaux de quartier.

— Centre culturel (bibliothèque, musée, théâtre).

— Hôtel de la communauté, cinémas.

— Base nautique et parc terrestre (1<sup>re</sup> tranche de 45 hectares).

Saint-Quentin-en-Yvelines :

— Centre commercial régional (1<sup>re</sup> tranche de 40.000 mètres carrés), centres commerciaux de quartier et centres commerciaux de voisinage.

— Centre d'affaires dans le centre urbain (1<sup>re</sup> tranche de 30.000 mètres carrés) et centre de quartier (Elancourt-Maurepas à 15.000 mètres carrés).

— Hôtel de 100 chambres.

— Base régionale de loisirs de l'étang de Saint-Quentin.

— Base nautique de l'étang des Noës.

— Aménagement de la ville de la Mérantaise.

— Dans le centre ville seront regroupés des équipements culturels et de loisirs à caractère urbain (maison de la culture, cinémas, salles polyvalentes, bibliothèque, etc.).

Marne-la-Vallée :

— Centre commercial régional de Noisy-le-Grand (1<sup>re</sup> tranche de 85.000 mètres carrés), centres de quartier et centres de voisinage.

— Immeubles-tour de bureaux localisés autour des stations R. E. R.

— Équipements culturels et de loisirs (bibliothèque, cinémas, salles polyvalentes, piscine, patinoire, etc.).

— Parc urbain à l'Est du centre urbain de Noisy.

— Base nautique de l'île de Vaires.

— Aménagement du parc de Noisiel.

— Parc forestier d'Armainvilliers.

— Base régionale de loisirs de Jablines (1<sup>re</sup> tranche).

Melun-Sénart :

- Centre commercial du « Bois des Saints Pères » et centres de secteur (de 10 à 15.000 mètres carrés de surface de vente).
- Base de plein air et de loisirs d'Étiolles.

Lille-Est :

- Centre commerciaux (20.000 mètres carrés) et bureaux (4.000 mètres carrés).
- Stade omnisports de 30.000 places.
- Piscine olympique, patinoire.
- Parc urbain.
- Base nautique.

L'Isle-d'Abeau :

- Centres commerciaux (4.000 mètres carrés) et bureaux (4.000 mètres carrés).
- Base nautique et de loisirs.

Le Vaudreuil :

- Bureaux et commerces (20.000 mètres carrés).
- Base de plein air et de loisirs et parcs suburbains.

Berre :

- Un programme d'ensemble est en cours de mise au point.

### Coordination et synchronisation.

La réalisation des villes nouvelles fait appel à l'action de nombreuses administrations et collectivités et suppose un effort particulier de cohérence.

C'est à cette fin que le *Groupe central des villes nouvelles* a été créé en décembre 1970.

Le Groupe central des villes nouvelles, qui réunit les **représentants de tous les ministères concernés**, est chargé d'assurer la cohérence des programmes annuels de financement sur crédits publics, en proposant toutes mesures administratives et financières de nature à faciliter le déroulement des opérations, ainsi que la mise en œuvre du *programme finalisé* retenu par le Gouvernement.

Le programme finalisé « villes nouvelles » a pour but de définir clairement les objectifs retenus pour les villes nouvelles au titre du VI<sup>e</sup> Plan et les moyens nécessaires pour les atteindre. C'est

un ensemble de mesures complémentaires au service d'un ou de plusieurs objectifs quantifiables et mesurables à travers des indicateurs de résultats ; il permettra une concertation plus étroite entre les divers services ou organismes appelés à collaborer en vue de la réalisation d'objectifs précis et de l'établissement d'une liaison claire entre la consommation des moyens et la poursuite des résultats.

\*  
\* \*

Par ailleurs, la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles devrait conduire à une organisation communale par le regroupement, soit sous forme de syndicat communautaire d'aménagement, soit sous forme d'ensemble urbain, des différentes communes intéressées et à donner à celle-ci les moyens financiers complémentaires lui permettant de faire face aux charges qui lui incombent normalement.

Parallèlement, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles constituent un instrument opérationnel associant l'Etat et les collectivités intéressées. Ces établissements ont une réelle autonomie du fait de leur caractère industriel et commercial et ont la capacité juridique de créer des Z. A. C., d'emprunter, d'acquérir les terrains et de les aménager.

### 3. La politique de rénovation urbaine.

#### a) Bilan physique.

Les opérations engagées ayant fait l'objet d'un financement ou d'un préfinancement au 31 décembre 1970 sont retracées dans le tableau ci-après :

	NOMBRE d'opérations.
Province .....	(1) 139
Départements d'Outre-Mer.....	2
Région parisienne.....	(2) 106
Total .....	247

(1) Ce chiffre comprend cinq opérations de restructuration : Lyon « La Part Dieu » ; Saint-Etienne-Sud ; Bordeaux « Mériadeck » ; Rennes « Colombier » ; Tours « Nord-Ouest », et six opérations pour lesquelles un préfinancement a été accordé en 1970.

(2) La Défense et les Halles exclues.

De 1958 à 1966 une moyenne de 23 opérations étaient engagées par an ; ce nombre tombait à 15 en 1966, à 7 en 1967 puis pratiquement à 0.

**Surface rénovée (au 31 décembre 1970).**

	SURFACE en hectares.
Province .....	725
Départements d'Outre-Mer.....	128
Région parisienne.....	658
Total .....	1.511

En surface la moyenne prévue du IV<sup>e</sup> Plan étant de 200 hectares par an, le V<sup>e</sup> Plan prévoyait 250 hectares ; elle aura été de 120 hectares en moyenne par an sur dix ans.

La plupart des opérations portent sur des surfaces réduites ; 76 opérations sur 131 en province et 65 sur 106 en région parisienne ont moins de 5 hectares.

Elles concernent en majorité des villes petites et moyennes.

En province, 65 opérations se déroulent dans des villes de moins de 50.000 habitants. En région parisienne, 30 opérations sont situées à Paris, les autres sont réparties dans 58 communes.

*Logements produits.*

Le nombre de logements produits par la rénovation est faible : 48 % de plus que les logements démolis, avec une densité de 93 logements nouveaux à l'hectare contre 66 logements anciens en province, et de 130 contre 81 en région parisienne. (Ces chiffres s'entendent par rapport à la surface totale de la zone à rénover.)

AU 31 DECEMBRE 1970	LOGEMENTS à démolir.	LOGEMENTS à construire.
Province .....	46.596	61.654
Départements d'Outre-Mer.....	6.300	4.614
Région parisienne.....	50.826	87.619
Total .....	103.722	153.887

Le nombre de logements terminés est passé d'environ 8.000 par an en moyenne à 12.000, les opérations « prenant de l'âge » et passant à la phase de construction. Ceci représente 8 % des logements construits dans les Z. U. P. et zones d'habitations et, si l'on ne considère que les logements supplémentaires, ce pourcentage tombe à moins de 3 %.

**Etat d'avancement au 31 décembre 1970.**

	ACQUISITIONS		LOGEMENTS			
	Pourcentage.	En hectares.	Mis en chantier.		Terminés.	
			Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.
Province .....	90	513	54	33.000	46	28.500
Région parisienne.....	80	430	56	49.000	42	36.800
Total .....	85	943	55	(1) 82.000	44	65.300

(1) Dont 44.000 logements sociaux : 26.000 pour la région parisienne et 18.000 pour la province.

128 opérations sont terminées dans leur phase foncière.

Les conclusions suivantes se dégagent :

— le déroulement des opérations de rénovation urbaine est long, leur réalisation s'étale sur plus de huit ans pour la plupart ;

— les opérations en cours sont en général très avancées sur le plan des acquisitions foncières, mais les parties de terrains qui restent à acquérir constituent généralement des points durs et sont les plus coûteuses (procédure d'expropriation, fortes densités commerciales) ;

— le niveau des charges foncières demandées aux constructeurs entraîne des difficultés pour la revente des terrains et en conséquence gêne la commercialisation des logements.

b) Moyens financiers mis en œuvre.

*Subventions* (chapitre 65-42, art. 1<sup>er</sup>) :

Au 31 décembre 1970 des subventions ont été accordées à concurrence de 688 millions de francs,  
dont 314,1 pour la région parisienne ;  
358,3 pour la province ;  
15,6 pour les D. O. M.

Les subventions n'ont pas été attribuées d'une façon régulière au cours des années passées. Les délais de mise en œuvre des opérations puis l'étalement des acquisitions ont entraîné chaque année jusqu'en 1964 une sous-consommation des crédits. Le plan de stabilisation s'est traduit par une annulation des reports (88 millions) juste au moment où les demandes de subventions commençaient à se faire plus pressantes et où arrivaient des demandes de subventions complémentaires. A partir de 1965, les crédits étaient entièrement absorbés et en 1966, les retards commençaient à naître. Une circulaire de juillet 1966 instituait une procédure de prise en considération avant tout lancement d'opération nouvelle et n'admettait comme opérations engagées que celles qui avaient déjà bénéficié d'un financement sur fonds publics.

Au début de 1968, après enquête, le point était fait des opérations en cours, compte tenu des demandes de subventions complémentaires. On s'apercevait que le déficit par logement s'accroissait de quelque 20 % par période de cinq ans et que les besoins en crédits pour combler le déficit des opérations en cours selon les errements anciens seraient de l'ordre de 150 millions pour la province et de 180 millions pour la région parisienne, sans compter quatre opérations de restructuration dont les besoins étaient estimés à 200 millions environ.

En réalité, compte tenu de l'effort fait pour densifier certaines opérations, surtout en province, et de divers ajustements, on pouvait estimer au 1<sup>er</sup> janvier 1971 que les besoins restant à satisfaire se situaient aux environs de 130 millions de francs pour la rénovation classique, auxquels il convenait d'ajouter 140 millions pour les opérations de restructuration.

Au total, les sommes à payer sur opérations actuellement en cours représentent donc encore près de 270 millions.

*Préfinancement :*

Les moyens financiers réservés au préfinancement, constitués par des avances du fonds de rénovation et de lutte contre le taudis (compte spécial du Trésor), puis par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés ou non par le F. N. A. F. U., ont évolué comme suit :

	F. N. A. F. U. (A. P.)				
	1959	1960	1961	1962	1963
	(En millions de francs.)				
Avances « Trésor » .....	40	70	110	139	120

  

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
	Prêts « C. D. C. » bonifiés (Epad et Halles exclus) .....	221	197	160	164	171	287	290

Au 31 décembre 1970, les avances et autorisations de prêts se répartissaient comme suit :

	F. N. A. F. U.	
	Avances du Trésor.	Prêts C. D. C. bonifiés par le F.N.A.F.U.
	(En milliers de francs.)	
Province .....	254.435	526.580
Région parisienne.....	224.049	688.772
D. O. M.....	»	110.000
<b>Total .....</b>	<b>(1) 478.484</b>	<b>(1) 1.226.352</b>

(1) Ces chiffres ne comprennent pas :

Bidonvilles .....	37.500
Secteurs sauvegardés.....	23.300
	<u>60.800</u>

La relative disponibilité des crédits pour le préfinancement permet d'accepter éventuellement le lancement d'opérations nouvelles pour lesquelles la collectivité s'engagerait à n'avoir recours à l'aide de l'Etat que pour la Trésorerie.

### *Coût des opérations :*

Les opérations de rénovation sont des opérations chères : le coût cumulé du foncier et des équipements représentent 35.800 F par logement nouveau en province, 35.400 F en région parisienne (Paris exclu) et 79.000 F à Paris. Les déficits par logement nouveau s'élèvent à 8.000 F en province, 6.200 F en région parisienne (Paris exclu) et 6.600 F à Paris. Ce coût résulte principalement des acquisitions foncières qui constituent en moyenne 80 % du coût de libération du sol pour la province et la région parisienne, et 90 % pour Paris. Le coût des équipements représente quant à lui 22 % de la dépense totale en province, 26 % en région parisienne (Paris exclu) et 11 % à Paris.

Malgré la densification et les charges foncières élevées imposées aux constructeurs, les recettes qui proviennent de la revente des droits à construire représentent une part relativement faible des recettes totales : 56 % en province, 66 % en région parisienne (Paris exclu), 47 % à Paris.

Pratiquement la moitié du coût des opérations de rénovation urbaine en province et le tiers en région parisienne (Paris exclu) sont supportés par l'Etat et les collectivités locales. En province 24 % des recettes proviennent des villes et 20 % de la subvention de l'Etat, en région parisienne (Paris exclu) la part des collectivités locales et de l'Etat est la même : 17 % des recettes. A Paris, la participation de la ville est beaucoup plus importante : 43 % contre 10 % pour l'Etat.

Une telle situation exige, si l'on veut que la nécessaire rénovation urbaine puisse être poursuivie, un redressement. Des axes d'action doivent être recherchés.

### c) Perspectives de la rénovation urbaine.

#### *Le règlement des opérations en cours.*

Depuis 1968, les dotations budgétaires ont été réservées au financement des opérations en cours.

A l'heure actuelle ces opérations sont de deux sortes :

— les opérations les plus anciennes et les plus nombreuses à caractère essentiellement social et généralement de faible importance ;

— les opérations de « restructuration » lancées dans le cadre de la politique du V<sup>e</sup> Plan sur une plus grande échelle.

On peut estimer que le financement des premières sera terminé sur les crédits des deux années à venir, la politique de densification des opérations dont le programme pouvait encore être modifié et une plus grande rigueur dans l'établissement de bilans ayant permis de freiner l'aggravation des déficits à la charge de l'Etat. Par ailleurs le financement des secondes s'étendant sur un plus grand nombre d'années, il sera donc possible vraisemblablement, dès 1973, de consacrer une partie des crédits disponibles à l'octroi de subventions à des opérations nouvelles.

Il est prévu toutefois que ces subventions seront calculées sur d'autres bases que celles retenues jusqu'ici et qui reposaient sur la notion d'équilibre du bilan.

#### *La conduite des opérations nouvelles.*

La poursuite d'une politique de rénovation doit en effet comporter une réflexion sérieuse sur le passé et la recherche de formules peut-être différentes pour l'avenir.

Une étude d'ensemble a permis à partir de l'analyse détaillée des bilans d'un certain nombre d'opérations de rénovation classique de dresser une première « philosophie chiffrée » de ces opérations.

A partir de ces éléments, il est permis de penser qu'il sera possible sur les opérations futures de juger plus précisément des conditions d'équilibre du bilan, avant même le lancement de l'opération. Il est incontestable qu'un plus grand souci d'économie doit présider au lancement des opérations de rénovation urbaine. Il paraît en effet peu vraisemblable que les crédits accordés à la rénovation puissent subir une augmentation sensible dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan. Il est donc essentiel que ces crédits soient utilisés avec un grand souci d'efficacité.

Les critères d'attribution des subventions accordées par l'Etat ne devraient sans doute viser que les causes de déficit résultant de la poursuite d'objectifs nationaux, qui pourraient être ceux qui ont été retenus par la Commission des Villes :

- maintenir une proportion significative de logements sociaux dans les quartiers centraux ;
- supprimer à un horizon donné tout habitat insalubre ;
- faciliter l'implantation d'équipements collectifs dans le tissu ancien,

et éventuellement :

- développer les activités du tertiaire supérieur dans les centres des métropoles d'équilibre ;
- compenser les restrictions des capacités de construire résultant des servitudes esthétiques et culturelles.

La subvention de l'Etat n'interviendrait alors que pour combler certains postes du bilan, reconnus déficitaires par leur nature même.

Cette solution permettrait de maintenir à la rénovation le caractère social et désintéressé qu'elle ne manquerait pas de perdre si la tendance à la densification et à la rentabilisation des opérations s'accroissait.

En tout état de cause, quel que soit le mode d'octroi des subventions retenu, il faut bien se dire qu'il jouera un rôle d'incitation et influencera les programmes présentés par les organismes rénovateurs.

En même temps que la recherche d'une plus grande efficacité de l'aide financière de l'Etat, l'étude de certains problèmes devraient être poursuivie en vue d'un déroulement plus rapide et moins onéreux des opérations.

Deux au moins semblent importants :

- sur le plan psychologique et social : le problème du relogement des occupants des îlots rénovés ;
- sur le plan de l'économie des opérations : la mise au point d'une politique foncière qui permettrait aux collectivités locales, grâce à des financements privilégiés, de poursuivre sur de longues périodes, en profitant des occasions favorables, une politique d'acquisitions les mettant à même de préparer dans de meilleures conditions les opérations qu'elles entendent poursuivre dans l'avenir, et dont elles devraient, en définitive, être les seules responsables.

En conclusion, les nouvelles opérations de rénovation urbaine devront, si elles sont déficitaires, l'être à partir de critères objectifs, tels qu'ils sont définis dans les rapports préparatoires du VI<sup>e</sup> Plan. C'est à ce prix que la reconquête des centres des villes pourra s'accroître et accompagner mieux qu'aujourd'hui le développement périphérique des agglomérations. Il faut éviter le dépérissement des secteurs qui sont, en fait, le germe même de toute vie urbaine.

## A. — Etat d'avancement, au 31 décembre 1970, des opérations engagées.

RÉGIONS	NOMBRE d'opérations.	CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES							
		Superficie.					Logements.		
		Totale.	État ancien.		État futur.		A démolir.	A construire.	(Dont H.L.M.)
			Privée.	Publique.	Privée.	Publique.			
Région parisienne.....	106	658,40	536,69	121,71	426,15	232,25	50.826	87.619	39.948
Province .....	139	721,31	560,13	161,18	473,13	248,18	46.216	61.255	21.436
Départements d'Outre- Mer .....	2	58,18	50,87	7,31	35,77	22,41	4.940	6.244	2.529
Totaux .....	247	1.437,89	1.147,69	290,20	935,05	502,84	101.982	155.118	63.913

RÉGIONS	ÉTAT D'AVANCEMENT												FINANCEMENT (En millions de francs.)		
	Surface acquise.	Pour- centage.	Logements détruits.	Pour- centage.	Logements mis en chantier.				Logements terminés.				Sub.	F. N. A. F. U.	
					Total.	Pour- centage.	(Dont H.L.M.)	1970	Total.	Pour- centage.	1970	Opé- ra- tions termi- nées.		Trésor.	C. D. C. A. P.
Région parisienne.....	426,68	80	28.443	56	53.857	61	27.244	8.349	37.153	42	5.814	38	314.110	224.019	688.772
Province .....	480,61	88	31.332	69	34.717	59	16.617	3.608	25.667	44	3.519	27	358.331	276.468	526.580
Départements d'Outre- Mer .....	47,10	92	4.525	91	2.887	46	2.509	>	2.571	41	773	>	19.316	>	11.000
Totaux .....	954,39	85	64.300	64	91.461	60	46.370	11.957	65.391	42	10.106	65	691.757	500.487	1.226.352

## B. — Résultats.

RÉGIONS	OPÉRATIONS terminées.	PHASE FONCIÈRE terminée.	LOGEMENTS DÉTRUITS à 100 % (nombre d'opérations).	LOGEMENTS MIS en chantier à 100 % (nombre d'opérations).	SUBVENTIONS, définitions (nombre d'opérations).
Région parisienne.....	38	64	52	53	51
Province .....	27	75	52	41	67
Départements d'Outre-Mer.....	>	>	>	>	>
Totaux .....	65	139	104	94	118

d) Comparaison des crédits 1971 et 1972.

*Moyens mis en œuvre en 1971.*

Dotation du chapitre 65-42 :

90.322.208 F.

dont : 56.322.437 sur l'article 1<sup>er</sup> (rénovation urbaine) ;

17.000.200 sur l'article 2 (restructuration) ;

16.999.571 sur l'article 3 (restauration).

Les crédits de subventions des articles 1<sup>er</sup> et 2 seront réservés au financement des opérations en cours.

F. N. A. F. U.

Il a été programmé en outre :

365 millions de prêts de la Caisse des Dépôts bonifiés par le F. N. A. F. U.,

et 50 millions de prêts non bonifiés.

*Moyens prévus pour 1972.*

Dotation du chapitre 65-42 :

107,3 millions de francs,

dont : 69,3 millions sur l'article 1<sup>er</sup> ;

20 millions sur l'article 2 ;

18 millions sur l'article 3.

Les crédits des articles 1<sup>er</sup> et 2 seront encore affectés pour leur presque totalité au financement des opérations en cours.

Prêts bonifiés par le F. N. A. F. U.

300 millions (y compris rond-point de la Défense et Halles).

4. *La politique des espaces verts.*

Au titre des crédits ouverts au chapitre 65-44 du budget du Ministère de l'Équipement et du Logement, créé en 1961, des subventions peuvent être attribuées à des départements, communes, syndicats de communes.

districts urbains, syndicats mixtes ou à leurs concessionnaires habilités à cet effet en vue de permettre :

— l'acquisition de terrains destinés à l'aménagement d'espaces verts (le taux de la subvention ne peut dépasser 40 % du montant de l'estimation domaniale de ceux-ci) ;

— les travaux de création et d'aménagement d'espaces verts.

Jusqu'en 1970, l'aide de l'Etat a été réservée principalement à l'aménagement d'espaces verts dans les centres urbains qui en étaient particulièrement démunis. Le Ministère de l'Equipement retenait par priorité les demandes de subvention concernant des projets prévus dans des agglomérations urbaines dont la population était supérieure à 20.000 habitants. Le choix se portait de préférence sur des projets :

— étudiés dans un double souci d'esthétique et d'économie ;

— conçus en parcs rustiques, d'une superficie minimale de 5.000 mètres carrés ;

— implantés dans le tissu urbain, soit dans les quartiers traditionnels des villes, soit dans les zones nouvellement urbanisées, à condition toutefois que les aménagements prévus soient classés parmi les équipements « primaires » de ces zones.

Le taux des subventions accordées était déterminé en tenant compte de ces différents critères de superficie et de population ainsi que des éléments de l'environnement et de l'importance du sous-équipement en espaces verts de l'agglomération en général et du quartier en particulier.

De 1961 à 1970, l'utilisation des crédits (compte tenu de diverses mesures d'économie) a été la suivante :

ANNÉE	ACQUISITIONS			TRAVAUX		
	Superficie en hectares.	Nombre d'opérations.	Subventions accordées.	Superficie en hectares.	Nombre d'opérations.	Subventions accordées.
1962 .....	»	»	»	56,92	6	1.566.803
1963 .....	»	»	»	16	7	483.445
1964 .....	»	»	»	60	19	1.515.049
1965 .....	»	»	»	57	13	1.999.980
1966 .....	»	»	»	67	9	1.983.020
1967 .....	»	»	»	71	12	3.000.000
1968 .....	23,35	4	800.000	52,65	11	1.361.579
1969 .....	17	2	640.000	193,80	12	3.840.421
1970 .....	75	5	1.267.000	54	8	2.008.000
	115,36	11	2.707.000	628,37	97	17.758.297

Au total, 108 opérations pour une superficie globale de 743,72 hectares ont bénéficié de subventions pour un montant de 20.465.297 F.

L'expérience ayant démontré que le coût élevé des terrains en milieu urbain et péri-urbain constituait l'obstacle fondamental à la constitution d'espaces verts, il a été décidé de donner, à partir de l'année 1971, une nouvelle orientation à l'aide de l'Etat.

Il a donc été décidé d'utiliser exclusivement les crédits du chapitre 65-44 à l'octroi de subventions pour l'acquisition de terrains, les travaux d'aménagement étant susceptibles d'être effectués de manière progressive avec l'aide des services municipaux.

A titre transitoire, et pour des opérations pour lesquelles des accords avaient été donnés antérieurement, il a été admis que l'aide de l'Etat serait poursuivie en 1971 en matière de travaux d'aménagement. (Exemples : projets de Grande-Synthe, Louvroil, Creil, Corbeil, Cachan, Nîmes, Montauban, Montbéliard, La Rochelle.)

Par ailleurs le décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970 portant classement des investissements visés à l'article premier du décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 a classé le chapitre 65-44 dans la catégorie III des investissements de l'Etat. Dorénavant, la demande de subvention doit être adressée au Préfet du département. Le dossier, instruit par la Direction départementale de l'Equipement doit être soumis pour avis sur l'intérêt du projet à la commission compétente, à savoir : le C. A. R. P. pour la région parisienne, et, pour les autres régions, la commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés.

Le montant de la subvention est déterminé, dans chaque cas, sur proposition du Directeur départemental de l'Equipement par le Préfet, en fonction de l'intérêt de l'opération, à l'intérieur d'une enveloppe départementale fixée par le Préfet de région, après avis de la Commission administrative régionale.

La dotation 1971 du chapitre 65-44 s'est élevée à 13.275.000 F. Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place des mesures de déconcentration, les crédits ont été notifiés aux Préfets de région à la fin du premier semestre seulement.

La dotation pour 1972 sera de 16.800.000 F, soit une augmentation de 3.525.000 F. Il convient de souligner l'importance des besoins résultant du coût des terrains et du manque général d'espaces verts publics.

#### D. — LA POLITIQUE FONCIÈRE

Nous examinerons successivement :

- les zones d'aménagement concerté ;
- la constitution de réserves foncières ;
- la concession d'usage des sols.

##### 1. *Les zones d'aménagement concerté.*

La loi d'orientation foncière a donné une consistance juridique à la notion de « zone d'aménagement concerté » (Z. A. C.) qui, on le sait, existait déjà en fait avec les anciennes Z. U. P. et zones d'habitation. Aux termes de ce texte, la Z. A. C. est une « zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

##### a) Etat des Z. A. C. créées.

Une situation de l'ensemble des Z. A. C. créées au 1<sup>er</sup> octobre 1971 est donnée dans le tableau ci-après.

**Création de zones d'aménagement concerté (Z. A. C.).**

*Situation au 1<sup>er</sup> octobre 1971.*

USAGE PRINCIPAL de la Z. A. C.	REGION PARISIENNE						PROVINCE					
	Nombre.	Surface en hectares.	Nombre de loge- ments.	Dont zones créées par les préfets.			Nombre.	Surface en hectares.	Nombre de loge- ments.	Dont zones créées par les préfets.		
				Nombre.	Surface en hectares.	Nombre de loge- ments.				Nombre.	Surface en hectares.	Nombre de loge- ments.
<i>Habitation.</i>												
Réalisation directe.....	17	1.561	19.939	17	1.625	20.585	41	1.972	45.391	40	1.890	43.245
Concession .....	3	116	2.123	3	116	2.123	51	2.145	54.571	50	2.114	52.571
Convention .....	50	3.063	69.780	46	2.347	52.720	87	3.325	69.978	87	3.340	73.278
<i>Industrie.</i>												
Réalisation directe.....	2	45	»	1	7	»	29	1.503	»	27	1.355	»
Concession .....	3	198	»	1	65	»	30	1.908	»	29	1.575	»
Convention .....	6	401	»	2	69	»	13	1.275	»	12	1.294	»
<i>Commerce, entrepôts.</i>												
Réalisation directe.....	1	80	»	1	80	»	7	332	»	7	332	»
Concession .....	1	35	»	1	35	»	»	»	»	»	»	»
Convention .....	1	13	»	1	13	»	17	292	»	17	292	»
<i>Services.</i>												
Réalisation directe.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Concession .....	»	»	»	»	»	»	1	160	»	»	»	»
Convention .....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
<i>Bureaux.</i>												
Réalisation directe.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Concession .....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Convention .....	»	»	»	»	»	»	1	23	»	1	23	»
<i>Tourisme.</i>												
Réalisation directe.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Concession .....	»	»	»	»	»	»	1	67	1.500	1	67	1.500
Convention .....	»	»	»	»	»	»	5	3.007	16.453	»	»	»
<b>Total général .....</b>	<b>84</b>	<b>5.512</b>	<b>91.842</b>	<b>73</b>	<b>4.357</b>	<b>75.428</b>	<b>283</b>	<b>16.009</b>	<b>187.893</b>	<b>271</b>	<b>12.282</b>	<b>170.594</b>

b) Les résultats de la politique des Z. A. C.

Une large déconcentration des pouvoirs de décision aux différents stades de la procédure administrative, tant en matière de création que de réalisation des zones, a été mise en œuvre par la nouvelle réglementation : décret n° 68-1107 du 3 décembre 1968 et arrêté d'application du 27 novembre 1970 (abrogeant, en les étendant, les dispositions d'un premier arrêté du 30 mai 1969), pour ce qui est de la création des zones ; décret n° 69-500 du 30 mai 1969, pour ce qui est des conditions de leur réalisation.

L'élément véritablement original de la nouvelle réglementation sur les Z. A. C. est apporté par la formule de la Z. A. C. conventionnée. En effet, à côté des modes de réalisation classiques (réalisation directe par la collectivité ou concession à une société d'économie mixte ou à un établissement public *ad hoc*), qui se trouvent maintenus, apparaît désormais un nouveau mode de réalisation, qui est celui de la convention passée avec toute personne publique ou privée.

Cette forme contractuelle de réalisation modifie assez considérablement les rapports traditionnels de la collectivité publique avec ses différents partenaires, en offrant en particulier un champ assez vaste à l'initiative privée. Au surplus, alors que jusqu'ici on s'était attaché à séparer les fonctions d'aménageur et de constructeur, ces deux fonctions peuvent désormais être cumulées, plaçant ainsi le promoteur bénéficiaire de la convention devant un objectif bien précis : produire des terrains équipés pour y construire des logements avec les équipements nécessaires à la vie de leurs futurs occupants tout en maintenant le prix de revente du logement à un niveau compétitif.

La souplesse de cette procédure paraît avoir rencontré l'adhésion d'un grand nombre de promoteurs, si l'on en juge par les premiers résultats enregistrés à cet égard. En effet, 55 % des Z. A. C. à usage d'habitation créées au 30 juin dernier font appel à la formule de la convention, le recours aux procédés classiques (régie directe ou concession) n'intervenant respectivement que pour 23 et 22 %.

On constatera, par ailleurs, que comparativement aux Z. U. P., qui sont dans la généralité des cas des zones d'une taille impor-

tante (4.000 à 5.000 logements en moyenne), les nouvelles Z. A. C. sont de dimensions beaucoup plus modestes (de l'ordre de 1.000 logements en moyenne).

Sur le plan des réalisations, il est encore trop tôt pour pouvoir porter un jugement sur les conditions de déroulement des Z. A. C., ainsi que sur le niveau des charges foncières et le coût des équipements, peu d'entre elles ayant dépassé, fin 1970, le stade des premières acquisitions foncières.

### c) Le financement des Z. A. C.

#### *Nature de préfinancement :*

Les moyens de préfinancement accordés à ces opérations consistent en prêts fonciers au profit des Z. A. C. déjà créées, et après adoption du bilan financier prévisionnel de l'opération dans les conditions fixées par le décret n° 69-500 du 30 mai 1969.

Toutefois, sans attendre l'approbation du bilan financier, mais seulement après création de la Z. A. C., les Préfets de Région peuvent ouvrir dans la limite de 20 % de leur dotation régionale, pour les terrains qu'il est urgent d'acquérir, des autorisations de prêts qui ne peuvent dépasser la moitié du coût total des acquisitions foncières.

Les prêts fonciers qui peuvent être accordés pour ces opérations sont les suivants :

Pour les zones opérationnelles d'habitat et à usage industriel :

Prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.) :

Taux d'intérêt actuel.....	6 %
Taux de la bonification.....	3 %

pour une durée maximale du prêt : 6 ans,  
avec différé d'amortissement de 3 ans.

Les durées intermédiaires sont les suivantes :

- 4 ans avec 2 ans de différé ;
- 5 ans avec 2 ans de différé.

Rénovation urbaine :

Prêts de 7 à 12 ans : taux d'intérêt.....	6,75 %
bonification .....	3,25 %

**Prêts non bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations :**

Ces prêts peuvent être accordés à l'ensemble des zones précitées.

Les zones d'aménagement concerté, dont la réalisation est confiée à une personne privée, ne peuvent bénéficier d'aucun prêt bonifié ou non. Il en est de même des Z. A. C. à usage dominant d'activités commerciales ou d'entrepôts. Toutefois, pour ces dernières, le comité de gestion du F. N. A. F. U. peut accorder un préfinancement pour des opérations d'intérêt exceptionnel.

\*  
\* \* \*

**Montant des préfinancements accordés en 1971.**

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS	PRÊTS BONIFIÉS	PRÊTS NON BONIFIÉS
	Dotations en autorisations de prêts.	Dotations.
	(En millions de francs.)	
Z. I. ....	30	100
Z. U. P. - Z. H. ....	300	415
R. U. (rénovation urbaine).....	210	45
E. P. A. D. (établissement public, aménagement de la défense) .....	60	40
Total .....	600	600

Le chapitre budgétaire 65-41 « Aides aux opérations d'aménagement concerté », appelé communément « ligne budgétaire unique » à l'origine, a été créé au budget 1971. Il est doté par transfert en provenance de plusieurs départements ministériels (Education nationale, Santé publique, Jeunesse et Sports).

L'année 1971 est donc une année d'expérimentation pour la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de financement, et il paraît difficile de porter, dès à présent, un jugement circonstancié sur l'efficacité de cette nouvelle procédure.

En effet, le transfert des dotations prélevées sur les budgets des ministères sectoriellement intéressés a donné lieu à des arbitrages interministériels et n'est intervenu qu'à la mi-mars.

De ce fait, les préfets de région n'ont eu connaissance des dotations dont ils pouvaient disposer qu'au début du mois d'avril.

Ce retard a entraîné un décalage d'au moins un trimestre pour toutes les opérations comptables et donc pour le financement des programmes.

Dès à présent des mesures sont prises pour éviter que de tels retards ne se reproduisent l'an prochain. Dès que les arbitrages concernant le montant des transferts seront intervenus, les préfets de région seront informés, courant octobre, des dotations qu'ils peuvent escompter sous réserve du vote des crédits par le Parlement. Cette procédure aura l'avantage de leur permettre de procéder aux études de répartition entre les différents départements de leur région et de pouvoir subdéléguer les crédits correspondants dès que ceux-ci leur seront officiellement notifiés après le vote de la loi de finances.

D'autres causes de retard restent cependant à éliminer, notamment en ce qui concerne le mode actuel de régulation des dépenses d'investissement.

Un grand mérite de la nouvelle procédure a été de mettre en évidence la disproportion qui existait entre les besoins des Z. A. C., chiffrés par les préfets de région, et les moyens disponibles pour la réalisation des équipements de superstructure d'accompagnement des logements.

## 2. *La constitution de réserves foncières.*

Pour constituer des réserves foncières, l'Etat dispose actuellement des moyens suivants :

### *Le chapitre 55-43.*

Ce chapitre a été créé en 1967, essentiellement pour permettre d'acquérir des terrains dans les centres urbains des futures villes nouvelles. Son objet a été élargi depuis 1970, puisqu'il intervient également pour contribuer à des restructurations de villes anciennes, pour préparer dans de bonnes conditions l'urbanisation périphérique et pour soutenir certaines opérations d'aménagement touristique.

En 1971, 117,5 millions de francs d'autorisations de programme ont été ainsi répartis après accord du groupe interministériel foncier : 64,9 millions de francs pour des acquisitions de terrains

dans les villes nouvelles, 42 millions de francs pour des acquisitions hors villes nouvelles (restructuration des centres et extensions périphériques), 10,6 millions de francs pour des acquisitions concernant de grandes opérations d'aménagement.

*Le compte de commerce 904-12 (F. N. A. F. U.-Trésor).*

Pour la section A (acquisitions foncières en vue de la réalisation de grandes opérations d'aménagement d'intérêt national ou des échanges compensés avec les armées) 70 millions de francs d'autorisations de programme ont été prévues.

Pour la première fois cette année, un important volume de crédits a été dégagé pour aider les collectivités locales à acheter des terrains faisant l'objet d'une réserve pour service public dans les documents d'urbanisme, et que les propriétaires les mettent en demeure d'acquérir (20 millions de francs).

Pour la section C (achats de terrains par droit de préemption dans les Z. A. D.): 40 millions de francs d'autorisations de programme ont été réparties entre le chapitre 30 de la section (avances aux collectivités locales désireuses d'exercer le droit de préemption dans les Z. A. D.) et le chapitre 31 (acquisitions effectuées par les préfets au nom de l'Etat dans les Z. A. D. provisoires).

*Le chapitre 65-44.*

13 millions de francs de subventions ont été consacrés en 1971 à des achats de terrains destinés à la réalisation d'espaces verts, permettant 27 millions de francs d'emprunt par les collectivités locales.

\*  
\* \*

S'ajoutent à ces moyens budgétaires des prêts à long terme que le Gouvernement a décidé, fin 1970, de mettre à la disposition des collectivités locales.

Pour 1971, ces prêts pourront s'élever à 200 millions de francs ; leur durée maximale est de quinze ans et ils sont consentis au taux de 6,50 %. Ces prêts sont accordés par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales aux collectivités locales désirant se constituer des réserves foncières soit dans le cadre d'une restructuration urbaine, en accompagnement de l'effort consenti par l'Etat au moyen du chapitre 55-43, soit pour des réserves périphériques, en conformité des orientations dégagées par le S. D. A. U.

L'effort consenti par l'Etat en matière de réserves foncières peut être résumé dans le tableau ci-dessous, où figurent les moyens d'action dégagés l'an dernier et cette année.

MOYEN D'ACTION	1970	1971
	(Millions de francs.)	
Chapitre 55-43 .....	76	117,5
F. N. A. F. U. :		
Opérations directes.....	57	70
Préemption Etat.....	14	25
Avances préemption collectivités locales.....	21	15
Terrains réservés.....	0	20
Chapitre 65-44 (espaces verts) subventions.....	3	13
Prêts à long terme aux collectivités locales.....	0	200
	171	460,5

### *3. La concession d'usage des sols.*

La mise en œuvre d'une politique d'urbanisation passe d'abord par la maîtrise des sols. Or, à de rares exceptions près, les collectivités locales ne disposent pas de réserves foncières sur leur territoire bien qu'elles concentrent actuellement leurs efforts — de plus en plus importants — pour obtenir à court terme cette maîtrise. Toutefois, la revente par ces dernières de terrains qu'elles acquièrent n'est pas sans présenter des difficultés techniques et politiques inhérentes à un nouveau remembrement des terrains.

Aussi, une politique tendant à éviter la revente des terrains acquis sur fonds publics a-t-elle été mise en œuvre dans plusieurs pays étrangers et la France s'engage maintenant dans cette voie.

C'est ainsi que le Ministère de l'Équipement et du Logement recommande aux collectivités locales de conserver la propriété des terrains dans les zones de rénovation urbaine et de mettre ceux-ci à la disposition des utilisateurs au moyen de baux à long terme.

Allant plus loin, le Ministère de l'Équipement et du Logement a même, par décision du 18 janvier 1971, proscrit, sauf exception, toute aliénation définitive de terrains acquis sur son budget, notamment grâce au chapitre 55-43 qui permet la constitution de réserves foncières.

La mise des terrains possédés ou acquis par les collectivités publiques à la disposition des utilisateurs pourrait avoir lieu sous la forme d'un bail à long terme dont les clauses s'inspireraient des dispositions, soit du bail à construction institué par la loi du 16 décembre 1964, soit de la concession temporaire prévue par l'article 14 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

Afin d'apprécier les conséquences d'une telle réforme et d'en fixer les limites, le Premier Ministre vient de décider la constitution d'un groupe de travail spécialisé.

Présidé par un Conseiller d'Etat, il comprend des représentants des Ministères de l'Équipement et du Logement, de l'Économie et des Finances, du Ministère de l'Intérieur et enfin un représentant du préfet de la région parisienne. Il a été chargé :

— d'étudier les dispositions selon lesquelles les collectivités locales ou leurs émanations — et plus particulièrement les autorités d'agglomérations que celles-ci pourraient constituer — demeureraient propriétaires des terrains qu'elles acquièrent, et les mettraient à la disposition des utilisateurs au moyen de baux de longue durée ; cette mesure pourrait en une première phase s'appliquer aux H. L. M. locatives avant d'être éventuellement étendue à l'ensemble des constructions aidées, qu'elles relèvent du secteur H. L. M. ou du secteur privé et qu'il s'agisse de logements en location ou en accession à la propriété ;

— de proposer toutes suggestions susceptibles de faciliter la mise en œuvre de ces dispositions en les adaptant aux divers modes d'intervention de l'aide financière de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, et en particulier des zones d'aménagement concerté ;

— d'examiner plus spécialement les conditions dans lesquelles ces nouvelles dispositions pourraient être rapidement appliquées

dans les villes nouvelles et dans les grandes opérations d'urbanisme qui bénéficient d'une aide financière importante de l'Etat.

En France de tels mécanismes ont d'ailleurs déjà été appliqués et ont donné toute satisfaction, à Strasbourg et à Lyon notamment. A Paris, la rénovation du XV<sup>e</sup> arrondissement est entreprise sur ces bases.

Il semble donc que la mise en œuvre systématique de ces procédures puisse être tentée à la condition toutefois :

— d'une part, de réaliser un effort d'information touchant un public aussi large que possible pour faire valoir les avantages d'une telle orientation et vaincre à l'occasion les réticences dues à une conception par trop rigide du droit de propriété ;

— d'autre part, de prendre certaines précautions lors de l'établissement des baux à long terme, telles que : durée, révision périodique de loyers, obtention de prêts, régime hypothécaire, entretien des immeubles, indemnisation en fin de bail.

## E. — L'ÉVOLUTION TECHNIQUE DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Nous examinerons successivement :

- la situation de l'industrie du bâtiment ;
- le plan construction ;
- les mesures en faveur de la construction de maisons individuelles.

### 1. *La situation de l'industrie du bâtiment.*

#### a) L'évolution récente des entreprises.

Pendant les cinq dernières années, qui couvrent le V<sup>e</sup> Plan, les entreprises ont connu un développement assez favorable (croissance annuelle de 6,4 % alors que le VI<sup>e</sup> Plan ne prévoit que 5 %), mais elles ont eu à surmonter, en 1970, une crise de trésorerie due à l'encadrement du crédit, crise qui a entraîné un certain nombre de cessations d'activité. Les effectifs ouvriers ont augmenté légèrement jusqu'en 1969, mais sont en baisse depuis lors.

Les prix sont restés relativement stables jusqu'en mai 1968 (+ 2,5 % par an), mais ils augmentent depuis, au rythme annuel de 7 % environ. Cette hausse est cependant nettement inférieure à celle des éléments du prix de revient et, en particulier, à celle des salaires (environ 10 % par an).

La répartition des entreprises selon les effectifs et le volume d'activité n'a guère varié malgré le développement de certaines techniques d'industrialisation. La structure d'ensemble reste « artisanale » comme en témoignent les chiffres ci-dessous.

SECTEUR D'ACTIVITE	CATEGORIES d'entreprises par taille.	NOMBRE d'entreprises.	EFFECTIFS salariés.	MONTANT des travaux.
		(En pourcentage.)		
Entreprises de gros œuvre.....	50 salariés et plus.....	35	31	29,0
	20 à 49 salariés.....		8	6,5
	6 à 19 salariés.....		8	6,7
	0 à 5 salariés.....		10	9,8
Entreprises de second œuvre.....	50 salariés et plus.....	65	11	11,7
	20 à 49 salariés.....		7	7,3
	6 à 19 salariés.....		10	9,4
	0 à 5 salariés.....		15	19,6
<b>Total.....</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### b) Faillites et liquidations judiciaires dans le B. T. P.

	1966	1967	1968	1969	1970
Faillites déclarées.....	1.073	1.302	499	228	130
Pourcentage de variation/à l'année précédente.....		+ 21	— 62	— 55	— 57
Liquidations judiciaires (1).....	1.008	1.285	1.935	2.463	2.800
Pourcentage de variation/ à l'année précédente.....		+ 27	+ 51	+ 27	+ 13
<b>Total .....</b>	<b>2.081</b>	<b>2.587</b>	<b>2.434</b>	<b>2.691</b>	<b>2.930</b>
Pourcentage de variation/ à l'année précédente.....		+ 24	— 6	+ 11	+ 9

Source : I N. S. E. E.

(1) Liquidations judiciaires = liquidations de biens + règlements judiciaires.

NOTA. — Etant donné les changements de définition récemment intervenus, seul le total est significatif.

En ce qui concerne les regroupements d'entreprises, des travaux sont en cours pour apprécier cette composante fondamentale de la restructuration du secteur.

c) Comparaison avec les pays étrangers:

Les données de comparaison restent encore relativement succinctes. Seuls quelques chiffres caractéristiques, préliminaires à une étude plus approfondie ont été ici rassemblés.

**Evolution des indices de la production intérieure brute de la branche construction à prix courants, en France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie.**

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
France .....	100	114	126	134	142	148	159
Allemagne .....	100	111	115	121	118	123	127
Grande-Bretagne .....	100	111	114	115	119	122	119
Italie .....	100	100	95	96	101	109	120

Base 100 en 1963.

Source : O. C. D. E.

Comparaison entre le nombre d'entreprises de bâtiment et génie civil.

Le nombre d'entreprises, les effectifs occupés et les chiffres d'affaires sont donnés ci-dessous ; ces chiffres ont été extraits de l'enquête industrielle de 1963 faite par l'Office statistique des Communautés européennes et publiée dans Etudes et Enquêtes statistiques (février 1969).

Pour disposer de données comparables avec l'étranger, l'on a dû se reporter à l'enquête industrielle de 1963. Des données plus récentes ne pourront être connues qu'après une étude approfondie qui demande un certain délai.

	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE
Nombre d'entreprises (en milliers).....	170	153	58
Effectifs occupés (en milliers).....	1.327	2.073	905
Chiffres d'affaires (en milliers de francs) .....	37.700	58.100	20.075

## 2. *Le Plan-Construction.*

Le Ministre de l'Équipement et du Logement avait déclaré en 1970 son intention de lancer le Plan-Construction, grand programme de recherche, de développement et d'expérimentation dans le domaine de l'habitat dont l'intérêt social et économique avait été souligné dès 1967 par le Comité consultatif de la Recherche scientifique et technique.

Ce projet a fait en 1971 l'objet d'une déclaration de priorité par le Gouvernement dans son rapport général sur le VI<sup>e</sup> Plan, approuvé par le Parlement.

Dans le même temps, le Gouvernement procédait au lancement du projet et, le 25 mai dernier, à l'installation des instances dirigeantes.

### a) Les objectifs du Plan-Construction.

Les *objectifs* du Plan-Construction sont les suivants :

— concevoir un habitat mieux adapté aux besoins et aux moyens de l'ensemble de la population dans le présent et le futur, c'est-à-dire un habitat qui, d'une part, sur le plan de la satisfaction des exigences physiques, psychologiques ou sociologiques, et sur le plan de l'organisation de l'espace, de son architecture et de son équipement tienne mieux compte des besoins et des modes de vie des habitants, et qui, d'autre part, soit, par son coût, adapté aux moyens de la collectivité et des différentes catégories de population, notamment des plus défavorisées ;

— réaliser cet habitat d'une qualité jugée satisfaisante au moindre prix, et pour cela mettre en œuvre à tous les stades de la conception à l'exploitation, les méthodes, les matériaux et les techniques les plus appropriées pour que le coût global de cet habitat soit le plus réduit possible ;

— prendre position sur le marché international, et faire en sorte que la France soit en mesure d'exporter des licences, des matériaux, des éléments de construction et même des logements.

### b) Les motifs du lancement de ce plan.

Le logement est un secteur qui conditionne l'efficacité de l'économie et l'équilibre social. Les exigences des ménages vis-à-vis du logement et de son environnement s'accroissent et leur insa-

tisfaction engendre des tensions sociales qui iront en augmentant si l'on n'y prend garde et si l'on ne cherche à réaliser un habitat qui convienne aux générations à venir.

La rigidité du patrimoine immobilier et le niveau des prix du logement sont l'obstacle principal à la mobilité géographique de la main-d'œuvre.

Le logement constitue enfin une part importante des investissements de la nation.

Il est donc essentiel de rendre possible une amélioration de l'habitat et de construire des logements en plus grand nombre et de meilleure qualité tout en limitant ou diminuant le prélèvement sur le budget, l'épargne et le revenu.

Bien que la France soit bien placée en matière de construction économique, les procédés de préfabrication peuvent être encore améliorés et d'autres techniques doivent, moyennant un effort de recherche, permettre des gains de productivité et de prix très substantiels.

Construire dans dix ans deux fois plus vite et à moitié prix est un objectif ambitieux, certes, mais l'augmentation de la productivité a été jusqu'ici beaucoup plus faible dans ce secteur que dans les autres secteurs industriels.

Ainsi, pour la période 1954-1970, alors que les salaires des ouvriers (charges sociales comprises) ont été multipliés (en francs courants) par 3,5, les prix industriels ont été multipliés par 1,7, le prix de gros matériaux de construction par 1,8, le coût moyen de la construction des logements a été multiplié par 2,3.

L'insuffisance de l'effort de recherche explique pour une part cette situation. Les recherches, qui dans d'autres secteurs industriels représentent une dépense de 2,3 % du chiffre d'affaire, sont ici de l'ordre de 0,1 à 0,2 %.

C'est pour ces raisons, que dès 1970 a été préparée la mise sur pied du Plan-Construction.

### c) Le mécanisme du Plan-Construction.

Les Ministres de l'Équipement et du Logement, du Développement industriel et scientifique et des Affaires culturelles et le Secrétaire d'État au Logement ont procédé le 25 mai dernier à l'installation du Comité Directeur du Plan-Construction.

*Les moyens administratifs :*

Présidé par M. Paul Delouvrier, le *Comité Directeur* comprend trente personnalités particulièrement qualifiées et des représentants des administrations.

Il a pour tâche :

- de tracer les orientations et d'établir les priorités de la recherche, du développement et de l'expérimentation ;
- de préparer un programme d'ensemble articulant des projets cohérents entre eux et associant étroitement initiatives et financements publics et privés.

*Un secrétariat permanent* a été mis en place auprès du directeur de la construction :

- pour préparer les travaux du Comité Directeur et veiller à la mise en œuvre de ses décisions ;
- pour organiser la gestion des crédits et contrats du Plan-Construction ;
- pour veiller à une bonne information des organismes de recherche, des professions et des autres partenaires sociaux ;
- pour coordonner l'action des services des ministères intéressés.

*Les moyens financiers :*

Les moyens financiers prévus pour la période du VI<sup>e</sup> Plan comprennent :

- 240 millions de francs en autorisations de programme qui ont fait l'objet de la *déclaration de priorité* figurant dans la loi portant approbation du VI<sup>e</sup> Plan.

L'affectation indicative établie par la Commission de la Recherche est la suivante :

	En millions de francs.
— équipement des centres de recherche.....	44
— recherches sous contrat.....	90
— aide au développement (1)..... (2)	106

(1) La procédure d'aide au développement consiste en une avance aux firmes pour la mise au point d'un prototype ou d'un procédé de fabrication, avance remboursable en cas de succès.

(2) Il est prévu un accroissement rapide de ces aides qui ont été peu utilisées ces dernières années par les entreprises du bâtiment, lesquelles en ignoraient l'existence.

D'ores et déjà, sous l'égide de la Fédération du Bâtiment, se sont constitués des groupements d'entreprises en vue de préparer et financer des programmes de recherche-développement.

— 121 millions de francs en crédits de fonctionnement sont destinés principalement au Centre scientifique et technique du Bâtiment (C.S.T.B.), ainsi qu'aux centres techniques professionnels et au fonctionnement du Secrétariat permanent.

Enfin le Plan-Construction, qui vise à susciter une augmentation massive de l'effort de recherche, doit être complété par d'autres actions visant à insuffler à l'ensemble des professions de la construction un véritable état d'esprit industriel : concentration des acteurs, restructuration des professions, accroissement de la taille des marchés, etc., et bien sûr des mesures à prendre dans le domaine foncier.

— Les crédits inscrits aux chapitres suivants du projet de *budget* 1972 du Ministère de l'Équipement et du Logement sont destinés au Plan-Construction :

Chapitre 55-45 : (Organismes de recherche divers, autres que C.S.T.B.).

Recherches ayant pour objet :

— une meilleure connaissance des exigences psychologiques et sociologiques des habitants, notamment des catégories sociales les plus défavorisées ;

— l'amélioration des méthodes de conception ou de nouvelles techniques ;

— l'étude de nouveaux procédés de construction notamment à l'occasion de grands programmes (villes nouvelles, construction neuve et amélioration de l'habitat ancien) ;

— les structures des professions et l'amélioration de la gestion des opérations.

Chapitre 37-51 : (essentiellement C.S.T.B.).

Le C.S.T.B. intensifiera particulièrement son action en 1972 dans les domaines :

— des besoins de l'homme ;

— de l'acoustique ;

— de la climatologie, de la pollution et de l'action du temps sur les matériaux et ouvrages.

Chapitres 65-20 et 63-20 : équipement des centres de recherche (C. S. T. B. et U. T. I.).

D'autres crédits sont prévus par ailleurs aux projets de budget des Ministères du Développement industriel et scientifique et des Affaires culturelles destinés :

— à des subventions d'équipement et de fonctionnement aux centres techniques des industries intéressés par le Plan-Construction (matériaux, composants) ;

— au pré-développement ;

— à l'aide au développement ;

— à la recherche architecturale appliquée à l'habitat.

Les méthodes de sélection des projets de recherche seront améliorées ainsi que l'information du public et des professionnels.

*Le déroulement des travaux.*

Depuis le 25 mai, le Comité Directeur s'est réuni à trois reprises.

Il a procédé à un tour d'horizon, approuvé les objectifs généraux et lancé divers groupes de travail.

Quatre de ceux-ci fonctionnent :

— programmation de la recherche ;

— mobilité, flexibilité, obsolescence ;

— industrialisation ouverte ;

— information et pédagogie de l'habitat.

D'autres groupes de travail sont prévus en matière de sociologie de l'habitat, de surfaces, d'acoustique, de blocages à l'innovation, d'économie globale des projets de construction, d'analyse de système. Ces groupes ont pour tâche d'établir un inventaire des recherches et des lacunes dans un secteur déterminé et de proposer au Plan-Construction des thèmes et des axes prioritaires pour l'encouragement et le financement de la recherche, du développement et de l'expérimentation.

Le programme 1972 sera arrêté pour la plus grande part avant la fin de l'année et le reste au cours du premier semestre 1972.

### 3. *Les mesures en faveur de la construction de maisons individuelles.*

Un des objectifs à l'actuelle politique du logement est d'offrir aux ménages de condition modeste, qui avaient jusqu'à présent pour seule possibilité de se loger en « neuf » dans les H. L. M. locatives en immeubles collectifs, le choix d'accéder à la propriété de maisons individuelles.

Pour ce faire, il convenait d'exercer une action sur les prix afin de rendre ceux-ci accessibles au plus grand nombre. Le « Concours international de la maison individuelle », lancé par la note ministérielle du 27 mars 1969, a prévu la vente « terrain compris » de logements individuels et a tendu à abaisser le niveau de référence des prix dans ce type de construction.

Corrélativement, la promotion du logement individuel a été assortie d'une incitation financière. Pour tenir compte du fait que les prix de revient sont un peu plus élevés en « individuels » qu'en « collectifs », des majorations de prix plafonds ont été admises et des financements supplémentaires ont été prévus.

Ces mesures s'appliquent aux prêts afférents aux H. L. M. individuelles locatives et « en accession ».

En outre, la circulaire de programmation de 1971 a recommandé de limiter les immeubles collectifs dans les petites agglomérations. La circulaire de programmation pour 1972 renouvellera cette recommandation.

Par ailleurs, la loi du 16 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme, en limitant à 1.000 ou 4.000 mètres carrés les exigences de parcelle minimale pour pouvoir construire, devrait avoir pour effet d'offrir des terrains plus nombreux aux candidats constructeurs de maisons individuelles.

Le *Concours international de la maison individuelle* a été lancé par le Ministre de l'Équipement et du Logement en mars 1969.

Dans un premier temps, le jury a sélectionné sept lauréats avec qui le Ministre de l'Équipement et du Logement a conclu des contrats de programme portant sur la réalisation de 64.522 logements.

Une seconde série de contrats de programme portant sur 4.786 logements a été conclue en cours d'année avec cinq candidats « repêchés ».

D'après le règlement du Concours, les prix des maisons ne doivent pas dépasser les limites suivantes (1) :

PRIX MAXIMUM	EN REGION PARISIENNE	EN PROVINCE
Pour 50 % des maisons . . .	850 F le m <sup>2</sup>	720 F le m <sup>2</sup>
Pour 40 % des maisons . . .	850 F - 1.100 F le m <sup>2</sup>	750 F - 950 F le m <sup>2</sup>
Pour 10 % des maisons . . .	Prix libre.	Prix libre.

En fonction de ces prix limites, les opérations peuvent être financées par :

- des prêts H. L. M. « location » ou « accession » (régimes 1966 et 1970) ;
- des prêts spéciaux immédiats ou différés du Crédit foncier de France ;
- des « primes sans prêts ».

L'échéancier prévisionnel d'exécution de ce programme s'étend de 1971 à 1973.

Les derniers comptes rendus trimestriels de l'avancement des travaux font le point de la situation au 30 juin 1971, soit :

- H.L.M. et logements primés financés : 21.060 logements (30,39 % du programme total).
- Logements mis en chantier : 12.449,
- dont terminés : 847.
- Parmi ces derniers, logements occupés : 518.

L'examen de ce bilan conduit à constater un léger retard sur l'échéancier contractuel, dû principalement aux délais nécessaires à la création et à la réalisation des Z.A.C. (zones d'aménagement concerté).

(1) Ces prix s'entendent en valeur octobre 1969 (date de dépôt des offres pour le concours). Ils sont revisables selon une formule prévue dans les contrats.

En revanche, les promoteurs semblent capables d'assurer une cadence normale pour l'exécution des travaux de voirie et réseaux divers, ainsi que l'édification des bâtiments.

Par ailleurs, certains lauréats mettent en œuvre des techniques de préfabrication en usine ; dans ce cas, le retard apparent sur chantier sera compensé lors du montage sur place des éléments.

## CONCLUSIONS

La présentation de ce rapport aboutit, au fil des différents chapitres qui précèdent, à l'exposé d'un ensemble d'observations que votre commission fait unanimement siennes.

Au cours d'une discussion approfondie, de nombreux problèmes ont fait l'objet d'un débat particulier. M. Kieffer est intervenu sur le rôle des primes à la construction, dont le régime doit être modifié prochainement, sur les modalités et les répercussions sociales du nouveau système d'allocation logement, sur l'adjudication et la sous-traitance des marchés et, enfin, sur les résultats du concours de la maison individuelle.

M. Chauty a évoqué le financement des acquisitions foncières dans les zones d'aménagement différé, la nécessité d'une parfaite étude des zones d'aménagement concerté avant leur création et les obstacles que pose le problème foncier dans ces zones. Il a également affirmé qu'un urbanisme véritable est impossible si on continue à vendre les sols urbains et que la concession de leur usage exige la possibilité de recourir à des emprunts à très long terme, qu'il serait donc nécessaire d'indexer. La conception de la politique des espaces verts s'est modifiée : il s'agit aujourd'hui de vastes zones où la nature est préservée, qui sont destinées au repos et à la détente des citadins. Enfin, M. Chauty a souligné l'irréalisme de certaines circulaires relatives aux prix applicables dans les lotissements communaux.

M. Voyant a rappelé le caractère tout à fait fondamental du problème foncier. Pour le résoudre, il lui paraît nécessaire de modifier la législation sur le bail à construction et d'étudier la possibilité de créer des sociétés foncières qui pourraient attribuer aux propriétaires concernés des titres négociables. Il a estimé que l'allocation logement devait être accordée à tous ceux dont la situation matérielle est insuffisante. En matière de rénovation urbaine, une des principales difficultés résulte du statut de la propriété commerciale.

M. Francou a traité du financement des équipements collectifs dans les Z. U. P. et dans les Z. A. C. et de la synchronisation des concours de l'Etat pour la réalisation de ces équipements.

M. Vade pied a souligné la nécessité pour les collectivités locales de pouvoir recourir à des emprunts à long terme pour la création d'espaces verts.

M. Coudert a évoqué le problème de la durée de validité du certificat d'urbanisme.

M. Bouloux a critiqué les modalités de taxation des ventes de terrains aux collectivités publiques.

M. Lucotte a estimé que la procédure et le régime de financement de la rénovation urbaine, notamment lorsque celle-ci concerne des quartiers historiques, sont trop longs et trop complexes.

En conclusion de ces débats, le rapporteur a indiqué que trois aspects lui paraissent essentiels en matière de logement et d'urbanisme.

D'abord, *l'aspect foncier*. Aucune politique véritablement efficace ne pourra être mise en œuvre si les pouvoirs publics ne créent pas les moyens juridiques et financiers suffisants pour atteindre la maîtrise des sols et de leur prix. Actuellement, le problème foncier n'est toujours pas résolu en raison de l'absence d'imposition spécifique, de la hausse des prix, de la spéculation et de l'usage trop réduit de la concession d'usage des sols.

Ensuite, *l'aspect financier*. Si l'aide à la personne est justifiée en ce qui concerne les plus défavorisés, il ne faut pas, cependant, oublier les avantages de l'aide à la pierre qui garantit notamment que l'argent consacré par l'Etat au logement est bien utilisé à cette fin. D'autre part, il ne faut pas trop compter, en matière de construction, sur une relève de l'effort public par les capitaux privés et, de toute façon, la politique du logement et de l'urbanisme ne peut être abandonnée aux seuls mécanismes du profit. Il faut donc parvenir à une meilleure destination sociale des primes et des prêts et, d'une manière générale, des concours de l'Etat au logement. Cette aide publique doit, en outre, être utilisée pour agir sur le coût de l'argent destiné au logement. On doit également être bien conscient de l'importance des moyens financiers qu'exigent une véritable action foncière et la réalisation d'un volume suffisant d'équipements collectifs.

Enfin, *l'aspect technique*. L'évolution du prix de la construction demeure préoccupante. Il faut donc agir sur les coûts par des progrès techniques et structurels. La collaboration des entreprises et des maîtres d'ouvrage devrait permettre la réalisation d'un nombre croissant de logements à moindre prix.

La commission demande donc au Gouvernement qu'une politique globale et cohérente du logement et de l'urbanisme soit enfin définie et se substitue à des actions au « coup par coup » et à la prolifération de textes qui finissent par enfermer la construction dans un carcan, au lieu de lui donner un cadre rationnel et des moyens suffisants.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1972, adoptées par l'Assemblée Nationale, concernant le budget de l'Équipement, section Logement.

# ANNEXES



## ANNEXE I

**TABLEAU COMPARATIF DES PROGRAMMES  
DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN 1970, 1971 ET 1972**

DÉSIGNATION	1970 (logements financés).	1971 (logements programmés).	1972 (projet de loi de finances).	VARIATION en pourcen- tage (1972/1971).
<b>A. — Secteurs aidés :</b>				
<b>I. — Secteur H. L. M. :</b>				
a) H. L. M. locatives (caisse de prêts) :				
P. L. R. et P. S. R. ....	36.223	40.000	15.000	— 62,5
H. L. M. ordinaires .....	73.943	79.600	105.000	+ 31,9
I. L. N. et I. L. M. ....	5.977	6.000	13.000	+ 116,6
Totaux pour les H. L. M. locatives .....	116.143	125.600	133.000	
b) H. L. M. en accession (caisse de prêts) .....	34.924	35.000	40.000	+ 14,2
c) H. L. M. financées au moyen d'emprunts bonifiés (locatives et accession) .....	32.167	(1) 32.000	35.000	+ 9,4
Totaux secteur H. L. M. ....	183.234	192.600	208.000	
<b>II. — Secteur primé :</b>				
a) Avec prêt :				
Immédiat .....	86.980	90.000	90.000	»
Différé .....	45.637	45.000	45.000	»
b) Sans prêt .....	54.890	60.000	60.000	»
Totaux secteur primé .....	187.507	195.000	195.000	
Totaux secteurs aidés .....	370.741	387.600	403.000	+ 4
<b>B. — Secteur non aidé .....</b>	100.000	(2) 100.000	(2) 100.000	»
Totaux généraux .....	470.741	487.600	503.000	+ 3,2

(1) Le contingent prévisionnel pour 1971 des logements financés au moyen d'emprunts bonifiés était de 20.000. En fonction des résultats atteints en 1970, grâce aux disponibilités des Caisses d'épargne, on estime que, comme en 1970, le chiffre de 32.000 sera également obtenu en 1971.

(2) Estimation.

## ANNEXE II

### SITUATION DE LA CONSTRUCTION POUR LES ANNEES 1967, 1968, 1969 ET 1970

DÉSIGNATION	LOGEMENTS AUTORISÉS				LOGEMENTS COMMENCÉS				LOGEMENTS TERMINÉS				
	1967	1968	1969	1970	1967	1968	1969	1970	1967	1968	1969	1970	
	(En milliers.)				(En milliers.)				(En milliers.)				
1. Reconstruction .....	>	>	4	>	>	>	>	>	0,3	0,1	>	>	
2. Secteur H. L. M. :													
a) H. L. M. locatives :													
P. S. R. ....	Détail non disponible.			4,1	Détail non disponible.			3,9	Détail non disponible.			3,9	4
P. L. R. ....	Détail non disponible.				Détail non disponible.			2,6	Détail non disponible.			0,2	1,6
H. L. M. ordinaires..	Détail non disponible.			104,7	Détail non disponible.			110,6	Détail non disponible.			109,4	110,5
I.L.N. et I.L.M. ....	Détail non disponible.			5,2	Détail non disponible.			3,6	Détail non disponible.			3,3	4,3
Totaux H. L. M. locatives.	119,3	152,7	114	>	129	123,2	120,7	117,6	105,3	116,5	116,8	120,4	
b) H. L. M. en accession.	31,1	38,1	40,6	>	30,2	31,3	34,7	37,3	31,5	31,8	31,3	34,1	
Totaux Secteur H. L. M..	150,4	190,8	154,6	>	159,2	154,5	155,4	154,9	136,8	148,3	148,1	154,5	
3. Secteur primé :													
a) Avec prêt :													
Immédiat .....	127,2	>	>	>	100,2	93,4	125,9	117,8	114,9	99,6	103,4	112,4	
Différé .....					16,5	30	37	37,1	9	16,5	23,3	34,8	
b) Sans prêt .....	64	>	>	>	60,3	61,7	54,1	48,7	69,2	60,7	55,2	52,1	
Totaux Secteur primé....	191,2	225,3	264,7	>	177	185,1	217	203,6	193,1	176,8	181,9	199,3	
4. Secteur non aidé :													
Résidences principales.	Détail non disponible.			136,5	Détail non disponible.			104,7	Détail non disponible.			82,2	84,3
Résidences secondaires.	Détail non disponible.			29,2	Détail non disponible.			22,2	Détail non disponible.			14,8	16,9
Totaux Secteur non aidé.	123,7	140,1	165,7	>	99,6	94,7	126,9	123	92,7	85,8	97	101,2	
Totaux généraux .....	465,3	556,2	585	597,9	435,8	434,3	499,3	481,5	422,9	411	427	455	

## ANNEXE III

### SITUATION DE LA CONSTRUCTION POUR LES HUIT PREMIERS MOIS DE 1970 ET DE 1971

	1970 (8 premiers mois.)	1971 (8 premiers mois.)	VARIATIONS en pourcentage.
(En milliers de logements.)			
<b>Logements commencés :</b>			
H. L. M. location .....	69,1	74,0	+ 7,0
H. L. M. accession .....	21,9	26,9	+ 22,8
Prêts immédiats .....	69,7	81,6	+ 17,0
Prêts différés .....	21,6	23,7	+ 9,7
Prime sans prêt .....	29,4	33,0	+ 12,2
Non aidé .....	74,4	81,3	+ 9,2
<b>Ensemble .....</b>	<b>286,1</b>	<b>320,5</b>	<b>+ 12,0</b>
<b>Logements terminés :</b>			
H. L. M. location .....	70,5	76,3	+ 8,2
H. L. M. accession .....	19,7	22,1	+ 12,1
Prêts immédiats .....	65,7	67,2	+ 2,2
Prêts différés .....	20,2	23,2	+ 14,8
Prime sans prêt .....	30,3	32,6	+ 7,5
Non aidé .....	59,2	62,1	+ 4,8
<b>Ensemble .....</b>	<b>265,6</b>	<b>283,5</b>	<b>+ 6,7</b>

## ANNEXE IV

### LOGEMENTS AUTORISES, COMMENCES ET ACHEVES EN 1970 ET AU 1<sup>er</sup> SEMESTRE 1971 PAR REGIONS

(En milliers de logements.)

REGIONS	AUTORISEES PC + DP (1)		COMMENCES		ACHEVES	
	1970	1 <sup>er</sup> sem. 1971	1970	1 <sup>er</sup> sem. 1971	1970	1 <sup>er</sup> sem. 1971
Nord .....	28,5	15,9	22,9	8,7	21,6	9,1
Région parisienne.....	113,7	66,0	105,7	58,5	99,7	44,7
Champagne .....	13,2	5,5	11,5	6,4	10,1	5,7
Picardie .....	17,5	8,1	10,7	7,3	11,4	5,6
Haute Normandie.....	17,6	9,6	13,0	6,7	13,0	5,7
Centre .....	26,0	12,1	16,4	11,8	18,4	10,3
Basse Normandie.....	12,4	5,3	9,1	4,5	11,0	4,8
Bourgogne .....	13,8	7,2	12,5	6,4	12,0	6,2
Lorraine .....	15,0	7,9	16,9	9,3	12,4	8,1
Alsace .....	15,9	7,5	12,9	5,8	12,1	4,8
Franche-Comté .....	9,5	3,4	9,0	3,7	8,4	3,7
Pays de la Loire.....	33,1	16,7	23,8	13,1	25,9	12,5
Bretagne .....	25,9	18,9	22,6	13,1	23,3	11,3
Poitou-Charentes .....	11,3	6,4	10,2	5,7	9,5	4,5
Aquitaine .....	26,9	16,9	23,4	10,6	23,7	10,8
Midi-Pyrénées .....	21,3	12,2	20,3	10,6	20,3	9,8
Limousin .....	6,6	2,5	6,2	3,0	5,8	3,4
Rhône-Alpes .....	64,8	31,9	50,2	25,7	45,2	20,5
Auvergne .....	14,1	6,3	9,8	4,3	9,0	4,2
Languedoc .....	25,4	13,9	21,0	10,1	20,1	9,2
Provence-Côte-d'Azur ...	66,1	39,6	53,4	28,4	42,1	23,1
<b>Total .....</b>	<b>578,6</b>	<b>313,8</b>	<b>481,5</b>	<b>253,7</b>	<b>455,0</b>	<b>218,0</b>

(1) PC = Permis de construire.  
DP = Déclarations préalables.

## ANNEXE V

### NOMBRE DE LOGEMENTS INDIVIDUELS ACHEVES DEPUIS 1968 PAR REGION

REGIONS	1968	1969	1970	1971 (1 <sup>er</sup> sem.)
Nord .....	12.236	9.869	10.117	4.389
Picardie .....	4.478	5.223	5.420	2.914
Région parisienne .....	15.159	12.476	18.139	8.376
Centre .....	8.422	8.996	9.816	4.549
Haute-Normandie .....	3.736	4.520	4.633	2.344
Basse-Normandie .....	3.776	4.048	4.274	2.025
Bretagne .....	11.878	12.731	14.469	6.413
Pays de la Loire .....	10.627	11.814	12.560	6.336
Poitou-Charentes .....	5.405	6.005	6.335	2.953
Limousin .....	2.608	2.596	2.980	1.446
Aquitaine .....	10.219	10.106	11.232	5.201
Midi-Pyrénées .....	9.258	10.115	11.176	5.185
Champagne .....	3.110	3.419	3.991	1.736
Lorraine .....	5.705	5.927	5.920	3.051
Alsace .....	4.764	4.989	5.226	2.151
Franche-Comté .....	2.602	3.190	3.509	1.515
Bourgogne .....	3.921	4.595	4.821	2.603
Auvergne .....	3.504	4.038	4.437	1.928
Rhône-Alpes .....	10.751	13.594	13.222	6.574
Languedoc .....	6.494	8.317	9.979	4.016
Provence-Côte d'Azur .....	9.482	12.924	12.638	5.974
Corse .....	441	441	473	242
France entière .....	148.576	159.933	175.447	81.921

NOTE. — La ventilation des logements achevés en individuels et collectifs n'est disponible que depuis 1968. La ventilation entre milieu urbain et milieu rural n'a pas été opérée.

## ANNEXE VI

### COMPARAISONS INTERNATIONALES

I. — Nombre de logements construits pour 1.000 habitants en France, principaux pays européens et aux Etats-Unis.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
France .....	8,4	8,4	8,5	8,4	8,7	9,2
Royaume-Uni .....	7,2	7,2	7,5	7,7	6,9	»
Allemagne fédérale.....	10,0	10,1	9,6	8,6	8,2	»
Italie .....	7,3	5,6	5,2	5,3	5,5	»
Belgique .....	7,3	5,6	5,6	6,9	»	»
Pays-Bas .....	9,4	9,8	10,2	9,7	9,6	»
Luxembourg .....	»	»	5,4	3,3	»	»
Espagne .....	9,0	8,4	6,3	7,6	8,2	»
Suède .....	12,5	11,4	12,7	13,4	13,7	»
U. S. A. ....	7,8	6,1	6,7	6,9	7,2	»

Source : Bulletin O. N. U.

II. — Situation de la construction dans les pays du Marché commun et la Grande-Bretagne.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	(En milliers de logements terminés.)					
France .....	411,6	414,2	422,9	(a) 419,0	(a) 436,0	(a) 470,2
Allemagne fédérale..	591,9	604,8	572,3	520,0	499,7	»
Italie .....	375,3	289,3	270,6	281,8	294,6	»
Belgique .....	68,9	53,6	56,4	66,2	»	»
Pays-Bas .....	115,6	122,1	128,0	123,4	123,8	»
Luxembourg .....	»	»	1,8	1,1	»	»
Grande-Bretagne ....	398,4	402,5	419,9	431,0	384,2	»

a) France :

— 1968 : 411.000 logements complets + 8.000 chambres des logements-foyers = 419.000.

— 1969 : 427.000 logements complets + 9.000 chambres des logements-foyers = 436.000.

— 1970 : 455.000 logements complets + 15.200 chambres des logements-foyers = 470.200.

(Selon les définitions du Comité de l'habitat, O. N. U.)

## ANNEXE VII

### LOYER MOYEN SELON LA CATEGORIE DE COMMUNE ET LA CATEGORIE DE LOGEMENT (COMPARAISON 1963-1967)

CATEGORIE DE COMMUNE	CATEGORIE DE LOGEMENT						ENSEMBLE	
	Logements anciens.		Logements neufs H. L. M.		Logements neufs non H. L. M.		Loyer moyen (F/an).	P. 100 de hausse (2).
	Loyer moyen (F/an).	P. 100 de hausse.	Loyer moyen (F/an).	P. 100 de hausse.	Loyer moyen (F/an).	P. 100 de hausse.		
Communes rurales.....								
1963 .....	535	53,8	(1)	(1)	(1)	(1)	592	62,5
1967 .....	823		(1)		(1)		962	
Communes de moins de 100.000 habitants :								
1963 .....	796	56,8	1.109	62,4	2.073	50	964	71,7
1967 .....	1.248		1.801		3.109		1.655	
Communes de 100.000 habitants et plus :								
1963 .....	872	39,4	1.245	45,3	2.352	47	1.128	58,5
1967 .....	1.216		1.809		3.458		1.788	
Complexe résidentiel de l'agglomération parisienne :								
1963 .....	1.015	44,5	1.436	42,8	2.607	50,4	1.189	58,5
1967 .....	1.467		2.050		3.921		1.884	
Ensemble :								
1963 .....	824	47,7	1.240	50,2	2.239	50,6	1.006	64,1
1967 .....	1.217		1.863		3.370		1.651	

(1) Nombre de logements insuffisant.

(2) Ces pourcentages ne représentent pas exactement la moyenne arithmétique des pourcentages figurant dans les colonnes précédentes car ils intègrent les modifications intervenues dans la structure du parc locatif depuis 1963 : or la proportion des logements neufs non H. L. M. (logements à loyers élevés) dans l'ensemble du parc a fortement augmenté.

Source : Enquête nationale sur le logement réalisée en mai-juin 1967, publiée par l'I. N. S. E. E., Etudes et Conjoncture, septembre 1968.

NOTES. — Des résultats pour les années plus récentes ne seront disponibles qu'après l'exploitation en cours de l'enquête nationale sur le logement effectuée en 1970.  
On ne connaît pas les charges locatives.

## ANNEXE VIII

### BILAN DES ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE DELIMITEES AU 31 DECEMBRE 1970

*Le bilan des zones d'aménagement différé est donné par le tableau ci-dessous. Ont été distinguées les zones définitives (Z. A. D.) et les zones dont le périmètre a été arrêté provisoirement par le préfet en raison de l'urgence créée par une conjoncture à tendance spéculative.*

	OPERATIONS (UNITES)					
	Z.A.D. créées.		Pré-Z.A.D. créées.		Total des Z.A.D. + pré-Z.A.D.	
	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970.	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970 (1).	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970.
Région parisienne....	3	198	6	159	9	357
Province .....	38	239	6	55	44	294
<b>Total .....</b>	<b>41</b>	<b>437</b>	<b>12</b>	<b>214</b>	<b>53</b>	<b>651</b>

  

	SURFACE OPERATIONNELLE (HECTARES)					
	Z.A.D.		Pré-Z.A.D.		Total Z.A.D. + pré-Z.A.D.	
	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970.	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970 (1).	En 1970.	Jusqu'au 31 décembre 1970.
Région parisienne....	194	40.739	663	77.302	857	118.041
Province .....	9.852	60.823	122.175	183.382	132.027	244.205
<b>Total .....</b>	<b>10.046</b>	<b>101.562</b>	<b>122.838</b>	<b>260.684</b>	<b>132.884</b>	<b>362.246</b>

(1) Nombre et surface des pré-Z.A.D. restant au 31 décembre 1970 compte tenu des transformations en Z.A.D. définitives.

## ANNEXE IX

### BILAN DES Z. U. P. AU 31 DECEMBRE 1970

Nombre de zones.	BILAN PHYSIQUE					
	Programme à réaliser.		Etat des réalisations au 31 décembre 1970 (1).			
	Surface opération- nelle (ha).	Capacité d'accueil (loge- ments).	Surfaces acquises (ha).	Surfaces équipées (en loge- ments).	Logements lancés.	Logements terminés.
180 .....	19.000	744.000	17.000	470.200	446.900	307.000

  

Nombre de zones.	BILAN FINANCIER (En millions de francs.)				
	Préfinancement : régime F. N. A. F. U. — Trésor.			Préfinancement : prêts C. E. C. bonifiés par F. N. A. F. U.	
	Avances versées.	Avances remboursées.	Reste à rembourser.	Autorisations de prêts accordées.	Crédits de prêts ouverts.
180 .....	551,9	472,9	79 »	1.465,3	1.339,3

(1) Valeurs provisoires : les résultats définitifs de l'année 1970 ne seront connus qu'au cours du deuxième semestre 1971.

## ANNEXE X

### MESURES REGLEMENTAIRES EN PREPARATION POUR L'APPLICATION DES LOIS SUR LE LOGEMENT ET L'URBANISME VOTEES PAR LE PARLEMENT EN JUIN 1971

#### I. — Dispositions concernant le logement.

1° Pour l'application de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction, les textes suivants sont en préparation :

— Décret en Conseil d'Etat définissant le commencement d'exécution de programmes de construction de sociétés coopératives qui ne seront pas soumis à certaines dispositions du titre III ;

— Décret en Conseil d'Etat relatif à l'application du titre I concernant les sociétés civiles constituées en vue de la vente d'immeubles ;

— Décret en Conseil d'Etat relatif à l'application du titre II concernant les sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divisées ;

— Décret portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions du titre II aux sociétés constituées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1972, sous l'empire de la loi du 28 juin 1938 ;

— Décret en Conseil d'Etat relatif à l'application du titre III concernant les sociétés coopératives de construction ;

— Décret en Conseil d'Etat relatif à l'application du titre IV concernant le contrat de promotion immobilière.

Les dispositions de la loi n° 71-579 précitée devant, aux termes de son article 51, entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier 1972, les décrets susmentionnés devront être publiés avant cette date.

2° Pour l'application de la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 relative aux H.L.M. modifiant le Code de l'urbanisme et de l'habitation, de nombreux textes doivent intervenir.

Ils sont ci-dessous mentionnés et groupés par ordre d'urgence décroissant. Il est prévu de publier avant la fin de l'année ceux du groupe A ; ceux des groupes B et C pourraient être publiés en 1972.

A. — Décret instituant des mesures transitoires applicables aux sociétés anonymes coopératives d'H.L.M. de location-attribution et de location coopérative ;

— Décret fixant les conditions de la transformation de la location-coopérative en accession à la propriété ou en location simple ;

— Arrêté interministériel fixant le fonctionnement, la gestion et les règles de saisine du Fonds de Garantie créé par l'article 20 de la loi ;

— Arrêté interministériel relatif au taux de la redevance institué par l'article 235 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

B. — Décret modifiant le décret n° 63-250 du 11 mars 1963 portant règlement d'administration publique relatif au statut général des personnels des offices publics d'H.L.M. ;

— Décret en Conseil d'Etat fixant les attributions et les modalités de fonctionnement des offices publics d'Aménagement et de Construction et les conditions de transformation des offices publics d'H.L.M. en O.P.A.C. ;

— Décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n° 63-1245 du 19 décembre 1963 : composition du Conseil d'administration des offices publics d'H.L.M. de district et de communauté urbaine ;

— Décret en Conseil d'Etat relatif aux Comités régionaux des H.L.M. ;

— Décret en Conseil d'Etat fixant les statuts-type des sociétés anonymes coopératives de production d'H.L.M.

C. — Décret en Conseil d'Etat relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier ;

— Arrêté relatif aux conditions dans lesquelles les organismes d'H.L.M. pourront acquérir des immeubles anciens et les restaurer ;

— Décrets relatifs à la comptabilité des offices publics d'H.L.M., des O.P.A.C. et des sociétés d'H.L.M. ;

— Décrets en Conseil d'Etat modifiant les décrets en Conseil d'Etat n° 68-271 et n° 68-272 du 20 mars 1968 qui ont fixé les statuts-type des sociétés anonymes d'H.L.M. et les sociétés anonymes de crédit immobilier.

3° Pour l'application de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation-logement, les textes suivants doivent intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de mise en vigueur de la loi :

— Décret du Conseil d'Etat définissant les conditions d'attribution de l'allocation aux jeunes travailleurs ;

— Décret désignant les organismes qui statueront sur le droit à l'allocation-logement et en assureront le versement ;

— Décret organisant le Fonds national d'aide au logement ;

— Décret définissant les modalités de paiement de l'allocation de logement par un chèque logement ;

— Décret définissant le mode de calcul de l'allocation de logement ;

— Arrêté interministériel fixant le loyer plafond.

## II. — Dispositions concernant l'urbanisme et l'action foncière.

Les mesures réglementaires nécessaires pour rendre applicables et compléter les dispositions de la loi n° 71-581 du 16 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière sont les suivantes :

— Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 83-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation qui instaure le certificat d'urbanisme. Le Conseil d'Etat est saisi du projet de décret ;

— Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 9 de la loi précitée, qui traite des zones d'aménagement différé. Le projet de décret est au stade des consultations interministérielles ;

— Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 13 de la loi précitée, qui traite de la concession de l'usage de certains terrains urbains. Le projet de décret est au stade des consultations interministérielles.

Par ailleurs, des circulaires ont été publiées relatives à :

— l'article 90-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation ;

— la taxe locale d'équipement ;

— l'ensemble de la loi.

Reste à publier une circulaire relative à l'article 13-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Tout permet de penser que le dispositif complet d'application de la loi précitée sera mis en place avant la fin de l'année 1972.

## ANNEXE XI

### EVOLUTION DES REGIMES D'EPARGNE-LOGEMENT

L'épargne-logement est organisée selon deux régimes :

- les comptes d'épargne-logement, créés en 1966 ;
- les plans d'épargne-logement, créés en 1970.

Leur évolution a été la suivante :

*Montant cumulé des dépôts (caisses d'épargne et banques).*

(Cumulé en fin de période en milliards de francs.)

	31 DEC. 1966	31 DEC. 1967	31 DEC. 1968	31 DEC. 1969	31 DEC. 1970	1 <sup>er</sup> SEMESTRE 1971
Comptes .....	2,57	4,52	5,23	5,52	5,88	6,22
Plans .....	»	»	»	»	4,28	7,42

*Nombre de livrets et de plans ouverts (cumulé en fin de période).*

Comptes .....	198.400	336.900	410.800	452.400	486.600	509.549
Plans .....	»	»	»	»	363.400	607.185

*Prêts consentis au titre des comptes.*

(En millions de francs.)

	1967	1968	1969	1970
Crédits nouveaux..	134	438	733	(1) 950
En cours.....	168	559	1.163	1.846

(1) Chiffre provisoire.