

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1973, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME VIII

Aménagement du Territoire, Equipement, Logement, Tourisme.

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 Bajeux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Edouard Grangier, 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, Raoul Perpère, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadepied, Amédée Valeau, Jacques Verneuill, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 11), 2586 (tome X), 2590 (tome X) et in-8° 685.

Sénat : 65 et 66 (tomes I, II et III, annexe 11) (1972-1973).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Les grandes lignes de la politique du logement et de l'urbanisme à travers le budget de 1973.	7
I. — Urbanisme	8
II. — Logement	9
DEUXIÈME PARTIE. — Réflexions sur les actions à mener en 1973.	13
Chapitre premier. — <i>L'urbanisme</i>	14
I. — Le problème foncier.....	14
II. — La planification du développement urbain.....	23
III. — Les zones d'aménagement concerté.....	28
IV. — La destruction ou l'amélioration du tissu urbain vétuste.....	34
Chapitre II. — <i>Le logement</i>	45
I. — La réforme de l'allocation logement.....	45
II. — Les mesures prises pour l'amélioration de la qualité de l'habitat	48
III. — L'évolution des financements.....	49
Audition du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.	57
Examen en commission et conclusion	61
Annexes	65

Mesdames, Messieurs,

Sur la recommandation de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé, cette année, d'innover dans la présentation de ce document.

Fidèle à sa tradition, le Sénat cherche à « affiner » sa collaboration au travail législatif. En effet, il est apparu à votre commission que la superposition de son rapport avec celui de la Commission des Finances n'aboutissait pas à un résultat souhaitable. Cet effort de différenciation avait déjà été entrepris dans notre rapport de l'an passé, qui avait lancé un certain nombre d'idées et d'études « en profondeur » sur les problèmes de financement de la construction, les réformes du secteur H. L. M., notamment, et vous admettez que nous n'y reviendrons pas cette année, d'autant plus que les données n'ont guère évolué. Depuis la discussion du budget 1972, votre commission a fait mieux encore, puisque la constitution d'un groupe de travail a permis d'aboutir, après dix mois d'études, à la rédaction d'un rapport sur les problèmes de la rénovation urbaine, publié en octobre 1972, sous le numéro 28 (session 1972-1973) et qui suscite — dit-on — un certain intérêt.

Notre participation dans la discussion du budget 1973 prendra la forme — comme en a décidé la commission — d'une collaboration plus « économique » que « financière ». Ainsi, avons-nous le sentiment et la conviction de collaborer aux études communes, comme les praticiens qui se sont réunis en groupe de travail au sein de la commission se sont montrés disposés à le faire, eu égard à la situation existante et aux actions essentielles de la politique proposée par le Gouvernement pour résoudre les problèmes fondamentaux que posent l'urbanisme et la construction dans notre pays, un quart de siècle après la fin de la dernière guerre.

Dans une revue semestrielle récente : « La Promotion Immobilière. — Hommes et logements », M. Olivier Guichard, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, et son Secrétaire d'État, M. Christian Bonnet, ont

« Il ne faut pas que les conditions de vie se détachent des raisons de vivre. » (Michel de Certeau.)

indiqué les orientations qui domineront désormais — pourquoi « désormais » ? — l'action du Gouvernement. Il est apparu logique à votre commission, même si elle n'est pas d'accord avec la totalité de ces intentions et conclusions, de citer, en exergue, les déclarations de ceux qui ont en charge les domaines de notre compétence.

La suite de notre rapport différenciera les préoccupations spécifiques du Sénat dans les deux secteurs de l'urbanisme et de la construction.

Mais laissons parler le Ministre :

L'urbanisme.

« Guère de sujet plus grave, peu de sujets plus confus. Nous sommes dans une phase où nous savons mieux ce que nous ne voulons plus que ce que nous voulons. Ou du moins, si nous avons une idée assez précise des villes que nous voulons — des villes plus humaines, plus diverses, plus aérées, aux fonctions mieux intégrées — nous ne connaissons pas bien les mécanismes qui pourraient nous les donner. Pour une part, certes le mécanisme le plus efficace est le temps : c'est lui qui patine, qui brouille les intentions trop claires et trop simples des hommes, qui rend complexe, qui introduit le hasard dans le paysage. Et s'il y avait un mécanisme pour accélérer le temps, ne serait-ce pas un contretemps ?

« *Les années à venir doivent nous engager dans une réflexion sur la ville qui soit opérationnelle et pertinente : opérationnelle, c'est-à-dire traduisible en termes d'équipement, de logements, de mécanismes financiers, etc. Pertinente, c'est-à-dire qu'elle réponde aux besoins des hommes et d'abord les laisse s'exprimer. L'urbanisme n'est pas l'affaire exclusive des urbanistes et les cités sont l'affaire des citoyens.*

« J'ai parlé tout à l'heure d'urbanisme du contrat. Les collectivités locales, aidées par mes services techniques, doivent dans les trois années à venir inscrire leur choix sur le sol, tracer sur la carte le visage de leur développement. Ce sera là l'occasion de cette réflexion collective indispensable.

« *Nous ferons ici tout l'effort nécessaire pour que l'échéance de 1975 soit tenue pour la confection des plans d'occupation des sols. Mais nous aurons besoin du concours et de la bonne volonté des collectivités locales, car, je viens de le dire, il est essentiel que les choix soient les leurs et j'entends donc que l'élaboration des documents soit réellement conjointe, comme le veut la loi d'orientation foncière.*

« Ces plans d'urbanisme doivent être souples pour être respectés rigoureusement. Il faut faire de l'urbanisme de gros et non de détail. Il faut des règles assez précises pour ordonner, assez réalistes pour ne pas souffrir d'exception ; c'est plus facile à dire qu'à faire, mais j'y veillerai.

« Seconde orientation, récemment définie, de notre urbanisme et qui est fondamentalement saine : le *développement des villes moyennes*. Nous avons en elles un énorme capital urbain et humain qui non seulement ne doit pas se dégrader mais encore qui doit être exploité et accru. Si les projets de quelques villes nouvelles sont irréversibles et parfois utiles, il faut surtout appuyer notre développement urbain sur ces villes existantes, mesurées, qui ne demandent qu'à vivre, et où l'on ne demande qu'à vivre.

« Il faut enfin *faire avancer la solution du problème foncier*, et le libéral que je suis en mesure bien la difficulté. Mais, là encore, c'est l'avenir même de notre société qui est en cause. C'est une affaire de mesure et d'imagination. »

Et passant de l'urbanisme au logement, le Ministre poursuit, en ce qui concerne le logement :

« Ce sera aussi, bien sûr, la tâche principale du Secrétaire d'Etat placé auprès de moi, Christian Bonnet, auquel j'ai accordé la plus large délégation dans ce domaine. Notre action aura deux objectifs essentiels :

« 1° Mettre rapidement en application les réformes législatives intervenues en 1971 et 1972 (financement de la construction, droit de la construction, organisation H. L. M.). Malgré l'effort considérable accompli au cours de ces derniers mois, je demande à mes services de concentrer toute leur énergie sur l'élaboration des textes d'application qui ne sont pas encore publiés. Je voudrais que tout soit prêt à la fin de cette année ;

« 2° Poursuivre l'amélioration de la qualité de l'habitat, non seulement la qualité intrinsèque de chaque logement et notamment du logement social ; mais également celle de la conception d'ensemble et du cadre de vie, qui dépend largement des équipements qui accompagnent le logement.

« A ce titre, un nouvel effort sera fait pour développer le recours aux petits immeubles collectifs et surtout à la maison individuelle. Le mouvement lancé ne doit pas retomber. Je suis convaincu que mon prédécesseur a vu juste et qu'on peut aller massivement dans ce sens.

« Nous avons de la place en France. Des pays beaucoup plus à l'étroit que nous ont mis leur habitat beaucoup plus au large. Et c'est une raison de plus pour s'appuyer sur les villes petites et moyennes. »

Et le Ministre conclut ainsi son interview :

« Oui, je suis heureux de retrouver cette tâche et ces moyens d'action. Le développement harmonieux de notre pays est une aventure. En définitive, ce n'est pas une affaire d'administration au sens traditionnel du mot, c'est-à-dire de réglementation ou de commandement. Il s'agit d'aider, d'inciter les forces si diverses, si disparates qui composent notre société à progresser vite tout en maintenant des équilibres vitaux, entre Paris et la province, entre les régions, entre villes grandes et petites, entre l'urbain et le rural. C'est une action qui répond aux aspirations les plus profondes de notre pays. Elle est la réponse passionnée à la constatation angoissée que faisait Michel de Certeau : « Il ne faut pas que les conditions de vie se détachent des raisons de vivre. »

Ce préambule, ces citations sont extrêmement intéressants, car ils reconnaissent les imperfections de notre politique passée : la lente parution des plans d'urbanisme et des plans d'occupation des sols, la nécessité du développement des villes moyennes, la solution espérée du problème foncier (nous en parlerons en détail), le retard d'élaboration des textes d'application — que nous dénonçons d'année en année —, la conception d'un cadre de vie et de la nécessité de promouvoir des équipements qui accompagnent les logements. Sur tous ces points, nous avons bien souvent déploré l'inefficacité et les lenteurs de l'administration.

Mais cette déclaration contient aussi quelques promesses tangibles, que nous reprenons « au bond », si le Gouvernement veut entendre la voix du législateur et admettre que nos recomman-

« Une action qui répond aux aspirations les plus profondes de notre pays. »

dations, nos avertissements, s'ils avaient été pris en considération, nous placeraient dans une situation meilleure que celle que nous sommes au regret de constater aujourd'hui.

Les crédits prévus pour l'Équipement et le Logement dans le projet de budget 1973 s'élèvent à 2.742 millions pour les dépenses ordinaires et à 10.612 millions pour les autorisations de programme, soit des augmentations respectives de 12,7 % et de 13,9 % par rapport au budget de 1972 (2.433 millions de dépenses ordinaires et 9.309 millions d'autorisations de programme).

Le présent rapport a été établi de la façon suivante :

— dans une première partie, il fera le point de deux documents : d'une part, le fascicule blanc intitulé « Présentation du budget de l'équipement et du logement » sous forme de « Budget de programmes » ; d'autre part, la note de synthèse dont la commission a reconnu le caractère intéressant pour l'examen et l'analyse rapide du budget ;

— dans une seconde partie, la commission a souhaité dégager un certain nombre de réflexions, de « lignes de force » de la politique, qu'il lui semble nécessaires de mettre en application.

Sans revenir sur les points précis développés dans son précédent rapport et qui n'ont pas subi d'évolutions notables, la commission applique son examen aux sujets visant :

— *pour l'urbanisme* :

- la politique foncière ;
- la planification du développement urbain ;
- l'urbanisation concertée ;
- l'amélioration du tissu urbain ;

— *et pour le logement* :

- les nouvelles mesures du financement ;
- les dispositions exceptionnelles prévues pour les plus défavorisés ;
- la qualité du cadre de vie.

La commission souhaite que la présentation, qu'elle a voulu la plus originale possible, de ce rapport suscite l'intérêt du Sénat et du Gouvernement.

PREMIERE PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME A TRAVERS LE BUDGET DE 1973

Le document « Présentation du budget de l'Équipement et du Logement » sous forme de « Budgets de programmes » et la « Note de synthèse » pour le budget du ministère, nous donnent, tant pour l'aménagement foncier et l'urbanisme que pour la construction, les objectifs généraux devant présider à la politique du ministère en 1973.

C'est une innovation de présentation intéressante, dont nous voudrions donner une analyse très schématique afin de retracer l'ensemble des tâches assurées par le ministère, tâches que nous examinerons en détail dans la seconde partie de ce rapport.

I. — Urbanisme.

La politique d'urbanisme se présente sous les rubriques que nous énumérons ci-après.

1. — *Etudes d'urbanisme. Elaboration et mise en œuvre des documents de planification urbaine.*

- Etudes générales pour l'amélioration des procédures et la diffusion d'éléments de méthodes commodes et efficaces ;
- Etudes régionales pour la préparation des S. D. A. U. ; (1)
- Etudes locales (établissement des S. D. A. U., des P. O. S. et des Z. A. C.). (1)

2. — *Actions foncières.*

- Constitution de réserves foncières ;
- Création et aménagements d'espaces verts.

3. — *Aménagement du tissu urbain existant ou création d'un nouveau tissu urbain.*

- Rénovation urbaine, restructuration des centres et secteurs sauvegardés ;
- Aménagement des lotissements défectueux ;
- Extension du tissu urbain par l'aménagement de zones d'habitation et création de zones d'activité.

*
* *

4. — *Action spécifique en faveur des villes nouvelles.*

Nous réservant de revenir dans la seconde partie sur les points essentiels de cette politique, nous devons dès l'abord constater une amélioration sensible mais insuffisante des moyens à la disposition de l'administration.

— Si le nombre de S. D. A. U. lancées passe de 56 à 90 entre 1972 et 1973, le lancement des plans d'occupation des sols « piétine » du fait des lenteurs dans la concertation avec les collectivités locales et d'une politique qui nous paraît trop procédurière, qu'il faudrait alléger et simplifier.

(1) S. D. A. U. : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
P. O. S. : plan d'occupation des sols.
Z. A. C. : zone d'aménagement concerté.

— En ce qui concerne les actions foncières, un effort peut être constaté tant pour les achats de terrains (1.295 hectares en 1971 ; 1.835 hectares en 1972) que pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts (340 hectares et 400 hectares pour ces deux années).

— Sur l'aménagement du tissu urbain, les Z. A. C. d'habitations ont suivi, entre 1971 et 1972, les mouvements suivants :

	1971	1972
Nombre	126	144
Superficie (en hectares)	6.654	7.603
Logements	134.692	161.783

Les rénovations urbaines sont au « point mort » en ce qui concerne de nouvelles opérations et nous en parlerons plus loin.

— Enfin, les réalisations des villes nouvelles, une œuvre difficile, objet d'un choix sur lequel il est possible de discuter, se poursuivent lentement et le tableau ci-dessous en marque la lente évolution entre 1972 et 1973 :

	UNITES	1970	1971	1972	PREVISIONS 1973.
Etablissements publics créés	Nombre.	1	0	3	2
Surfaces acquises.....	Hectares.	1.019	1.963	1.800	1.800
Logements financés (lancés)	Nombre.		14.048	28.989	36.487
Logements financés (aidés)	Nombre.		13.033	26.885	33.988
Logements terminés....	Nombre.		7.086	21.296	28.900
Emplois créés.....	Nombre.		11.300	23.560	43.020

II. — Logement.

Le nouveau document budgétaire blanc examine, sous la rubrique de la Direction de la construction, les éléments de la politique du logement, en la plaçant notamment dans l'optique du VI^e Plan.

La demande de logements ne cesse de s'affirmer du fait de la démographie, du besoin de sortir des cohabitations familiales, du désir, enfin, d'accès à des logements plus confortables. Mais d'importantes disparités subsistent : disparités sociales, disparités techniques de la dégradation des centres villes. Les réformes de 1970, 1971 et 1972 ont été mises en place lentement au cours de ces derniers mois, mais leur application ne devrait se faire sentir qu'en 1973 (allocation logement pour l'aspect social ; action sur le patrimoine ancien par le F. N. A. H. pour l'aspect technique). Nous y reviendrons dans nos commentaires de la deuxième partie de ce rapport.

Dans l'esprit du thème que nous avons donné dans l'introduction de ce rapport, nous ne publierons que trois tableaux :

— Celui de la *progression de la construction* de 1970 à 1972 :

	1970	1971	1972 Prévisions au 15 août 1972.
Mises en chantier.....	482.000	516.700	540/545.000
Achèvements	456.000	478.000	495/500.000

Dans les commentaires du document, le Gouvernement se félicite de « serrer » au maximum les prévisions du VI^e Plan. Nous serons plus prudents dans nos commentaires et c'est sur le résultat final de 1972 en équivalents-logements (mises en chantier/achèvement) que nous apprécierons si le tableau de bord a des chances d'être scrupuleusement suivi.

— Le résultat de *l'apport de l'Etat pour le financement des logements aidés* (en milliers de logements financés) :

	1970	1971	1972 (prévisions).
H. L. M. locatives.....	122,2	130,5	138
H. L. M. accession.....	67,1	66,6	70
Total H. L. M.....	189,3	197,1	208
Prêts spéciaux du Crédit foncier.....	155,6	139	135
Primes sans prêt.....	56,3	59,2	60
Total	401,2	395,3	403

L'état de la consistance du programme comparé des logements aidés :

CATEGORIES	1972	1973	VARIATION	COMMENTAIRE
SECTEUR I				
H. L. M. O.	107.000	110.000	+ 3.000	Maintien en 1973 d'un programme P. L. R. assez important pour la résorption de l'habitat insalubre.
P. L. R.	18.000	15.000	— 3.000	
H. L. M. accession 1970.....	20.000	20.000	0	
SECTEUR II				
I. L. M. 1972 (Caisse de prêts H. L. M., Crédit foncier de France)	38.000	40.000	+ 2.000	Augmentation du secteur intermédiaire par un accroissement : — des I. L. M. financés par la caisse de prêts H. L. M. ; — de l'accession à la propriété H. L. M.
H. L. M. accession 1966.....	50.000	60.000	+ 10.000	
P. S. I. accession.....	65.000	65.000	0	
SECTEUR III				
P. I. C.	45.000	45.000	0	
P. S. P.	60.000	60.000	0	

Le document ministériel insiste sur la *nécessité de la cohérence des études de marchés* pour apprécier exactement la demande, tant en ce qui concerne les logements neufs que l'amélioration des logements anciens, et de *l'amélioration de la productivité* afin de peser sur les prix, sur le fonctionnement du Plan Construction (dont nous avons longuement parlé l'an dernier : Avis n° 29, tome VII) et sur la résorption de l'habitat insalubre, dont nous parlerons dans nos commentaires de la deuxième partie.

DEUXIEME PARTIE

REFLEXIONS SUR LES ACTIONS A MENER EN 1973

Nous examinerons ici, en deux chapitres, les actions qui intéressent d'une part l'urbanisme, d'autre part le logement.

CHAPITRE PREMIER

L'URBANISME

SECTION I. — Le problème foncier.

Dans notre rapport pour avis de l'an dernier, nous avons parlé de l'« obstacle » foncier, qui s'oppose si gravement en France au développement satisfaisant de la politique d'urbanisme. Cet obstacle subsiste toujours, mais l'évolution des moyens financiers mis en œuvre pour le surmonter devient progressivement moins défavorable.

Il demeure, cependant, que les réformes législatives profondes susceptibles de transformer sensiblement les données de ce problème crucial ne sont pas encore intervenues.

D'autre part, malgré l'existence de textes législatifs, le problème de la concession des sols acquis par la puissance publique n'est toujours pas résolu.

1. — *L'absence de réformes législatives.*

Deux réformes fondamentales, dont on a beaucoup parlé en 1971, semblent avoir disparu des préoccupations actuelles du Gouvernement. Il s'agit de la modification du régime de l'expropriation et de l'institution d'une taxe d'urbanisation.

Il avait été, au printemps 1971, fortement question de la création de cette taxe et la presse de l'époque s'était fréquemment fait l'écho des projets du Ministre de l'Équipement et du Logement. Mais aucune mesure en ce sens ne figurait dans la masse des projets de loi concernant l'urbanisme déposés par le Gouvernement à la fin de mai 1971.

Le régime de l'expropriation, par contre, faisait l'objet d'un texte particulier. Mais, après bien des tergiversations, aucun débat

véritable n'eut lieu et le projet fut finalement retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale en décembre 1971. Un nouveau texte avait alors été annoncé, mais il n'a toujours pas vu le jour.

Votre rapporteur regrette profondément ces atermoiements, qui empêchent toute évolution positive de l'urbanisme, sur deux points aussi capitaux. Et ceci d'autant plus que le Ministre avait déclaré, le 14 décembre 1971, devant l'Assemblée Nationale : « Je puis m'engager aujourd'hui, au nom du Gouvernement, à préparer une telle réforme (il s'agissait d'une réforme globale de l'expropriation et de l'institution de la taxe d'urbanisation prévue par la loi d'orientation foncière) et à demander l'inscription à l'ordre du jour des textes qu'elle doit comporter *dès le début de la prochaine session* » (donc en avril 1972).

Aucun des textes annoncés aussi formellement n'ayant vu le jour, la situation est toujours aussi peu satisfaisante. Notons cependant que, lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, le 15 novembre 1972, M. Guichard a indiqué que son administration avait remis en chantier la réforme de l'expropriation et qu'un texte devrait être prêt au printemps prochain, en principe.

Seules quelques mesures réglementaires, extrêmement fragmentaires, ont été prises en 1972. Deux décrets du 29 février dernier ont prévu qu'il pourrait être dérogé au principe de la déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat et élargi considérablement la compétence des préfets. Ceux-ci sont désormais habilités à déclarer d'utilité publique toutes les opérations autres que celles concernant l'installation des administrations centrales, celles évoquées devant la Commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture et celles réalisées sur plus de deux départements.

D'autre part, un décret du 29 juin 1972 prévoit que les expropriés, remplissant les conditions pour pouvoir bénéficier de l'allocation logement, ont droit à la différence entre le loyer principal acquitté dans l'ancien logement et le nouveau loyer, dans la limite d'un certain plafond.

Naturellement, des mesures aussi fragmentaires n'apportent que des améliorations infimes, qui ne touchent en rien au fond du problème. En matière d'expropriation, les difficultés tenant aux lenteurs de la procédure et à l'évolution des prix des immeubles subsistent à plein. Quant à l'absence de taxe d'urbanisation, elle empêche toute évaluation certaine de la valeur vénale des

immeubles et elle prive les collectivités locales de ressources qui seraient fort utiles pour faire face aux charges de l'urbanisation accélérée dont notre pays est l'objet.

2. — *Les moyens en faveur des acquisitions foncières.*

C'est donc dans ce contexte législatif inchangé qu'il faut examiner les moyens, principalement financiers, mis à la disposition des collectivités publiques pour leur permettre de procéder à des acquisitions foncières.

Ce problème est d'ailleurs double. Il englobe, d'une part, l'acquisition des immeubles nécessaires à la réalisation immédiate ou proche d'une opération d'urbanisme, d'autre part, la constitution de réserves foncières destinées à la réalisation d'opérations dans un avenir plus lointain.

Il faut bien voir que chacune de ces deux formes d'action foncières sont également, et dès maintenant, indispensables. La plupart des collectivités publiques souffrent actuellement de ne pas disposer d'un patrimoine immobilier suffisant, qui leur éviterait, même dans un contexte législatif inchangé, une partie appréciable des difficultés juridiques et financières qu'elles rencontrent actuellement pour promouvoir une politique d'urbanisme à la mesure des besoins de notre temps.

Le budget traduit, dans une certaine mesure, les impératifs de la priorité attribuée à l'action foncière par le VI^e Plan.

a) La dotation du chapitre 55-43

(Acquisitions de terrains pour l'aménagement urbain).

Cette dotation, si elle stagne en autorisations de programme, connaît une croissance appréciable en crédits de paiement, comme le montre le tableau suivant :

Chapitre 55-43 (en millions de francs).

BUDGETS	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
1971	121,4	23
1972	125	154,9
1973	125	170

Ces crédits sont destinés à financer des opérations dont le dénouement ne peut être prévu à l'avance.

b) Les dotations du F. N. A. F. U. (Section A et C).

Ces dotations sont également en légère augmentation en autorisations de programme.

Section A.

Il s'agit de financer la location d'industries et d'habitations sous la forme d'opérations directes.

Les autorisations de programme passent de 90 millions de francs en 1971 et 95 millions de francs en 1972 à 110 millions de francs en 1973.

Section C.

Cette section assure le financement des acquisitions dans les zones d'aménagement différé (Z. A. D.), sous forme d'opérations directes ou d'avances. Les acquisitions peuvent, en effet, résulter de l'exercice du droit de préemption par la collectivité bénéficiaire ou de l'exercice par l'Etat de son droit de substitution. Les avances sont à huit ans au taux de 3,5 %.

Les autorisations de programme augmentent. Elles passent de 40 millions de francs en 1971 à 80 millions de francs en 1972 et à 90 millions de francs en 1973.

Cette progression est indispensable pour répondre peu à peu aux besoins de financement, que la réforme du régime des Z. A. D., en 1971, a encore accru et que gonfle sans cesse la hausse des prix des terrains.

c) Les prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Depuis la réforme du F. N. A. F. U. en 1964, le financement des zones opérationnelles d'habitation (Z. U. P. et Z. A. C.), des zones industrielles et des opérations de rénovation urbaine n'est plus assuré au moyen d'avances du Trésor, mais par des prêts de la Caisse des Dépôts bonifiés par l'Etat. Cependant, ces prêts continuent d'être accordés par le Comité de gestion du F. N. A. F. U.

Ces prêts passent de 600 millions de francs en 1971 et 1972 à 675 millions de francs en 1973, se décomposant comme suit :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
Zones opérationnelles d'habitation.....	250	250
Zones industrielles.....	50	50
Rénovation urbaine, rond-point de la Défense, Halles, Javel (1).....	300	375
	600	675

(1) Aucune dotation pour l'opération de Javel n'était prévue en 1972.

d) Les prêts à long terme de la C. A. E. C. L.

La Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.) a mis à la disposition de ces collectivités un montant de crédits de 200 millions de francs en 1971 et de 250 millions de francs en 1972. Il s'agit de prêts à quinze ans et à 6,5 % destinés à permettre la constitution de réserves foncières. Il a été recommandé à cet organisme de donner une priorité aux acquisitions à effectuer dans les Z. A. D. Le montant des crédits disponibles en 1973 n'est pas encore déterminé.

e) La dotation du chapitre 65-44 (Subventions pour la création et l'aménagement de parcs et jardins publics).

A l'origine, ces sommes étaient destinées à l'acquisition et à l'aménagement de terrains en espaces verts. Depuis 1971, ces fonds ont été réservés aux acquisitions foncières, en raison du coût élevé des terrains. L'aménagement des sols reste ainsi à la charge des communes.

Les dotations de ce chapitre sont passées, en autorisations de programme, de 3,5 millions de francs en 1970 à 13,2 millions de francs en 1971 et à 16,8 millions de francs en 1972. Ce chiffre est inchangé pour 1973.

On ne peut qu'approuver cette progression des moyens financiers mis à la disposition des collectivités publiques pour leur permettre de procéder à des acquisitions foncières. Cependant, il demeure certain que pour faire face aux besoins considérables de l'urbanisation et à la hausse rapide du coût des terrains, la croissance des crédits ouverts devra être poursuivie et même accélérée.

A cet égard, le problème primordial nous paraît être celui de la constitution de réserves foncières par les collectivités locales. Certes, la procédure des Z. A. D. a permis d'obtenir déjà certains résultats puisqu'il semble qu'au cours de ces dernières années, tant en province qu'en région parisienne, on ait enregistré une baisse appréciable des prix moyens des terrains préemptés dans les Z. A. D. par rapport à ceux découlant des projets de transaction faisant l'objet des déclarations d'intention d'aliéner. En outre, la superficie des terrains compris dans un périmètre de Z. A. D. ou de « pré-Z. A. D. » est passée de 40.217 hectares au 31 décembre 1965 à 414.080 hectares au 1^{er} juillet 1972.

D'autre part, il faut rappeler que, depuis la loi de 1971, la durée des Z. A. D. a été portée de huit à quatorze ans, qu'il est possible d'en créer pour constituer des réserves foncières et que la procédure de leur création a été assouplie.

Mais, il faut garder présent à l'esprit qu'il reste au moins 600.000 hectares de Z. A. D. à créer, si l'on veut protéger convenablement les zones d'extension prévues seulement pour les principales agglomérations.

L'effort financier qui reste à accomplir demeure donc considérable. A cet égard, il ne paraît pas possible de demander uniquement à l'Etat de pourvoir à de tels besoins. Il faut aussi que les collectivités locales disposent de moyens propres accrus. Les crédits offerts par la Caisse des Dépôts et, surtout, par la C. A. E. C. L. représentent déjà un progrès certain.

Il faut aussi que les collectivités utilisent la totalité des moyens existants. Il semble ainsi que les crédits de la section C du F. N. A. F. U. destinés à des avances pour leur permettre d'exercer leur droit de préemption dans les Z. A. D. soient peu utilisés jusqu'à présent. Or, ces crédits s'élevaient à 40 millions de francs en 1972 et seront de 45 millions de francs en 1973.

Mais on ne peut que regretter que l'institution d'une taxe d'urbanisation ait été pratiquement abandonnée par le Gouver-

nement, bien qu'elle soit doublement justifiée. D'abord, par l'intérêt général, qui exige qu'à un phénomène d'une ampleur nouvelle — l'urbanisation de la France — corresponde la création de ressources publiques nouvelles. Ensuite, parce que cette urbanisation accélérée est la source, soit de spéculations inadmissibles, soit de gains en capital importants fondés sur le seul fait que des sols sont devenus urbanisables, sans autre effort des propriétaires anciens que celui de conserver une propriété brusquement atteinte d'une plus-value rapide.

Il est également souhaitable que les collectivités locales élaborent des programmes pluriannuels d'acquisitions foncières et que ces programmes puissent faire l'objet de contrats avec l'Etat. La création d'agences d'urbanisme dans les principales agglomérations devrait faciliter l'établissement de programmes suffisamment au point.

Enfin, il convient sans doute de développer le rôle d'organismes inspirés de l'Agence foncière et technique de la Région parisienne et de l'établissement public de la Basse-Seine, dont la vocation principale est de procéder à toutes les opérations immobilières ou foncières de nature à faciliter la mise en œuvre des directives d'aménagement et d'urbanisme. Ces organismes ont contribué à la réalisation d'opérations d'urbanisme (zones industrielles, villes nouvelles, extensions périphériques, espaces verts) et ont accordé des prêts et des avances à moyen et long terme en vue de faciliter les acquisitions foncières de diverses collectivités.

3. — *Le problème de la concession des sols acquis par la puissance publique.*

On sait que la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 dispose que les biens appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics groupant lesdites collectivités et ayant compétence en matière d'urbanisme, ainsi que ceux acquis pour le compte de ces collectivités, ne pourront faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété, lorsque ces biens sont situés à l'intérieur de certains périmètres.

Cette disposition législative, qui aura bientôt cinq ans, n'a pas encore bénéficié de l'application qu'elle mérite. En effet, la maîtrise des sols dans le présent et dans l'avenir est aujourd'hui une nécessité absolue pour toutes les collectivités publiques. On connaît les

difficultés et le coût des acquisitions foncières qu'elles sont dans l'obligation de réaliser actuellement. Il semble donc illogique que des terrains acquis dans ces conditions soient généralement cédés ensuite à de nouveaux propriétaires privés, comme cela est le cas actuellement, par exemple dans les opérations de rénovation des centres urbains. Cette méthode néfaste recrée pour les générations futures, avec peut-être une gravité accrue, le redoutable problème de notre époque.

Certes, le Ministre de l'Équipement a prescrit à ses directeurs départementaux d'appliquer la procédure de la concession aux terrains acquis avec l'aide des crédits du chapitre 55-43. Sans doute a-t-il aussi invité les collectivités locales à maintenir dans leur patrimoine les terrains sur lesquels des opérations bénéficiant de l'aide de l'État doivent être entreprises, en recourant soit au bail à construction de la loi de 1964, soit à la concession immobilière.

Les conséquences de la mise en œuvre de ces procédures a fait l'objet d'un groupe de travail interministériel, présidé par un Conseiller d'État. Constitué en juin 1971, ce groupe a remis son rapport au Premier Ministre le 26 mai 1972. *Il est nécessaire que le Parlement ait connaissance du contenu de ce rapport, afin qu'il puisse rechercher, parallèlement au Gouvernement, les suites qui peuvent lui être données.* Votre rapporteur se permet de rappeler que, compte tenu de l'extrême complexité du problème et des solutions nécessairement législatives qu'il implique, il serait justifié et d'une meilleure efficacité générale, que la réflexion sur un tel document soit le fait non seulement du pouvoir exécutif mais aussi du pouvoir législatif.

Il est absurde, lorsque l'intérêt général est en jeu sur un point aussi fondamental pour l'ensemble de la Nation, que des rapports aussi importants et documentés demeurent la propriété, jalousement tenue secrète, de la seule administration. Le concours et, par conséquent, l'information de tous les pouvoirs publics sont indispensables en pareille matière.

En ce qui concerne les textes actuellement en vigueur, on doit regretter que la loi instituant le bail à construction soit insuffisamment appliquée.

Le titre I^{er} de cette loi règle les rapports de droit privé qui peuvent s'établir entre le bailleur, propriétaire du sol, et le preneur, qui s'engage à édifier des constructions. On sait que les

parties ont le libre choix entre la cession des sols en pleine propriété et cette formule du bail à construction qui, jusqu'ici, est trop peu utilisée. A cet égard, votre rapporteur souhaite que l'Etat et les collectivités locales prêchent d'exemple, afin de montrer aux propriétaires privés l'intérêt de ce type de bail.

Le titre II de la loi a un caractère plus limité, puisqu'il s'applique aux opérations d'urbanisme. Il traite de la participation des propriétaires aux opérations de construction, lorsque les immeubles leur appartenant se trouvent à l'intérieur d'un périmètre délimité par décision administrative. On sait que les propriétaires peuvent alors se grouper au sein d'une société civile, dont les statuts sont fixés par décret. Malheureusement, cette formule semble n'avoir été appliquée nulle part encore, parce que les propriétaires sont très réticents pour se grouper en vue de participer à la réalisation d'une opération complexe, dont ils ne tireront profit que dans un avenir lointain et incertain. Ils préfèrent donc le système traditionnel de l'expropriation, dont les inconvénients pour les pouvoirs publics ne sont plus à démontrer.

Au reste, toutes les formules tendant à provoquer la participation de propriétaires privés à la réalisation d'opérations d'urbanisme ont jusqu'ici été des échecs, comme on ne le voit que trop bien en matière de rénovation urbaine.

Votre rapporteur estime que les conditions juridiques et économiques de la société française sont actuellement telles que le système de la participation des personnes privées doit absolument être développé. En effet, dans une société où coexistent un secteur public, un secteur privé et un secteur mixte, il est tout à fait irrationnel que les collectivités assument seules une si large part des charges résultant d'une urbanisation extrêmement ample et accélérée. Il y a là une disproportion exagérée entre les réalités sociales et la répartition des obligations d'équipement.

Le secteur privé, naturellement très important dans la vie économique de notre pays, profite évidemment des plus-values et des revenus considérablement accrus qui résultent de la croissance urbaine. Il paraît donc justifié qu'il participe plus largement qu'actuellement aux tâches d'aménagement des ensembles urbains en cours de réalisation dans notre pays.

SECTION II. — La planification du développement urbain.

L'importance du processus d'urbanisation, dont est l'objet notre pays, rend indispensable d'en organiser le déroulement, si l'on veut éviter le développement anarchique des agglomérations, dont la banlieue parisienne ancienne offre trop d'exemples déplorable.

Cette planification suppose que des efforts de réflexion et d'organisation soient accomplis dans deux domaines :

- les études générales d'urbanisme ;
- l'établissement de documents d'urbanisme.

1. — *Les études générales d'urbanisme.*

Ces études doivent permettre aux responsables de disposer des matériaux d'information et de réflexion indispensables pour rationaliser la croissance des agglomérations urbaines. Elles doivent donc contribuer à éclairer la prise des décisions en matière d'aménagement et la prévision du développement ultérieur. Ces études sont une condition des actions d'urbanisme, qu'il s'agisse de politique foncière, de zones opérationnelles d'aménagement, de permis de construire, d'équipements collectifs. Toutes ces actions doivent s'insérer dans des orientations d'ensemble et des cadres de cohérence, ce qui entraîne la mise en place de structures permanentes d'études à tous les niveaux : national, régional, départemental et local.

a) Les structures d'études au niveau national.

Au niveau national, on peut distinguer trois catégories d'organismes :

- les organismes de planification ;
- les organismes d'études générales ;
- les organismes de recherches spécialisées.

Le groupe central de planification urbaine.

Coiffé par un comité interministériel, ce groupe, créé en 1964, a pour mission de dégager les options fondamentales en matière de développement des agglomérations urbaines. C'est un des rouages de la politique d'aménagement du territoire engagée depuis une dizaine d'années.

Le groupe d'études et de recherches.

Organisme créé dans le cadre du Ministère de l'Équipement, il fonctionne au sein de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Il est chargé de préparer la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière, de réaliser des études générales, d'apporter une assistance technique aux services d'études locaux et de gérer un centre de documentation.

Ce groupe dispose d'un effectif de 60 agents et d'un budget de 7,5 millions de francs. En raison de ces moyens non négligeables, on est en droit d'attendre de ce service qu'il se livre à une réflexion fondamentale sur les données et les perspectives de l'urbanisme et du logement, réflexion que les services de gestion n'ont ni les moyens ni le temps d'accomplir. Il est, en effet, nécessaire que l'action administrative se définisse à partir d'études d'ensemble approfondies et non au coup par coup, en fonction des difficultés ou des pressions du moment.

Les organismes de recherche.

Les recherches en matière d'urbanisme sont le fait d'un très grand nombre d'organismes divers. On peut estimer excessive cette variété et souhaiter la création d'un institut national de recherche, qui pourrait orienter et coordonner des études par trop foisonnantes. Il est nécessaire que la croissance urbaine de notre pays fasse l'objet d'analyses suffisamment cohérentes pour étayer les décisions des Pouvoirs publics et éclairer l'action des agents économiques.

b) Les structures d'études au niveau régional.

A ce niveau, il importe de connaître, dans une optique prospective, les données régionales en matière de réseau urbain, de localisation des habitants et des emplois, d'équipements régionaux, en un mot tout ce qui dépasse le cadre départemental ou intéresse l'ensemble d'une région.

Les services régionaux de l'Équipement.

Les études sont conduites, sous l'autorité du préfet de région, par le chef du Service régional de l'Équipement. Elles sont, soit effectuées par le service lui-même, avec le concours de conseillers techniques à temps complet ou partiel, soit confiées à des bureaux d'études privés. Ces services régionaux ont disposé, en 1972, de 6,4 millions de francs.

Les O. R. E. A. M.

Les O. R. E. A. M. (Organisations d'études d'aménagement d'aires métropolitaines) sont chargées d'établir des schémas généraux d'aménagement s'étendant à plusieurs agglomérations interdépendantes et de préciser les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté de ces zones.

Elles ont été mises en place dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. De 1965 à 1972, onze O. R. E. A. M. ont été créées. Elles sont financées sur les crédits du F. I. A. T. et ont disposé globalement, à ce titre, de 22 millions de francs en 1972.

A l'origine, elles devaient concerner les métropoles d'équilibre, dont on sait que beaucoup représentaient une zone urbaine très étendue et dispersée. Ainsi furent mises en place, les O.R.E.A.M. de Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, de Metz - Nancy - Thionville, de Nantes - Saint-Nazaire, de Marseille - Aix - Berre - Fos et, par la suite, de Bordeaux et de sa région, ainsi que deux zones à haute densité d'urbanisation : vallée de la Basse-Seine et Nord.

Les dernières O. R. E. A. M. ont vu leur champ d'action s'étendre sur des territoires d'une urbanisation plus diffuse : vallées de l'Oise et de l'Aisne, vallée de la Loire moyenne, puis à des régions : Alsace et Midi-Pyrénées.

Les études des premières O. R. E. A. M. sur le développement des aires métropolitaines ont abouti à des schémas d'aménagement, arrêtés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire.

c) Les structures d'études au niveau départemental et local.

C'est à ce niveau que sont conduites les études les plus nombreuses, celles qui intéressent les agglomérations et les groupements d'urbanisme. Leur principal objet est l'élaboration des documents de planification urbaine (S. D. A. U. et P. O. S.) ainsi que les études pré-opérationnelles de Z. A. C.

Ces études sont effectuées soit par les groupes d'études et de programmation (G. E. P.) des directions départementales de l'équipement, soit par les agences d'agglomération.

Actuellement, seize agences d'urbanisme ont été créées. On sait que le VI^e Plan préconise la création de ces organismes d'abord dans les trente-trois agglomérations de plus de 150.000 habitants.

Pour les agglomérations ne disposant pas encore de telles agences, ce sont donc les G. E. P. qui réalisent les études soit en régie directe, soit sous forme de contrats passés avec des techniciens ou des bureaux d'études privés soit, encore, avec le concours d'ateliers départementaux d'urbanisme.

*
* *

Nous avons quelque peu approfondi cette présentation des organes qui, à des niveaux différents, participent à l'élaboration d'études d'urbanisme et d'aménagement. Leur nombre et leur diversité sont déjà très grands.

Cette prolifération donne-t-elle des résultats satisfaisants ?

Sur le principe, la mise en place d'organismes d'études nationaux, régionaux, départementaux et locaux contribue à doter notre pays de structures qui paraissent indispensables.

Ceci a déjà abouti à la production d'un volume considérable de documents, contenant une foule d'éléments prospectifs et directionnels.

C'est plutôt dans le passage de l'étude à la pratique que la difficulté subsiste. Il est permis de s'interroger, devant ces masses de papier imprimé, sur la portée réelle de ces études. Il ne semble pas que toutes ces prévisions et ces directives, longuement et sérieusement préparées, trouvent aisément les moyens de passer au stade du concret.

En outre, et surtout, au niveau local des agglomérations, qui est naturellement le plus concret, ces structures nécessaires sont loin d'être suffisantes. Nous venons d'indiquer que seize agences d'urbanisme seulement ont été créées. Il faut certainement aller plus loin et favoriser leur généralisation, sous des formes pragmatiques, adaptées aux besoins et à la taille des agglomérations.

C'est, en effet, au niveau local, que la prise de conscience des problèmes et la mise en œuvre des solutions ont le plus de chances d'être correctement appréhendées et efficacement exécutées.

2. — *L'établissement de documents d'urbanisme.*

On sait que la loi d'orientation foncière a prescrit l'établissement de nouveaux documents d'urbanisme, les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S. D. A. U.) et les Plans d'occupation des sols (P. O. S.). En outre, la loi du 16 juillet 1971 a fixé au 1^{er} janvier 1975 la date à partir de laquelle les actuels plans d'urbanisme directeurs et de détail approuvés devront être remplacés par des P. O. S. rendus publics, qui seront opposables aux tiers.

En 1971, un grand nombre de plans d'urbanisme ont été approuvés, afin de respecter la date limite pour cette approbation, fixée au 30 juin 1971. Au total, il existe actuellement 4.019 plans approuvés.

Pour le moment, seulement trois S. D. A. U. sont approuvés et 265 sont à l'étude.

La mise au point des P. O. S., dont 2.100 sont à l'étude, a par contre été conduite avec moins de célérité jusqu'ici. Il convient d'accélérer la procédure, si l'on veut respecter le délai du 1^{er} janvier 1975 fixé par la loi. Rappelons qu'au total, 400 S. D. A. U. et 8.000 P. O. S. devront être établis.

SECTION III. — Les zones d'aménagement concerté.

Dans le cadre de la loi d'orientation foncière, la procédure de la zone d'aménagement concerté est devenue la méthode privilégiée de l'urbanisme opérationnel.

En fait, on le sait, cette formule a donné une consistance juridique à une pratique qui existait déjà avec les Z. U. P. et les zones d'habitation, en lui donnant un statut exorbitant du droit commun. En effet, les dispositions du plan d'occupation des sols (P. O. S.) ne sont pas applicables à l'intérieur des Z. A. C. et les constructions y sont exemptées de la taxe locale d'équipement, dès lors que les constructeurs prennent en charge un minimum d'équipements. La réalisation de l'opération se fait alors dans le cadre d'une convention passée avec un organisme public ou privé. On sait que, d'autre part, la réglementation des Z. A. C. a institué une large déconcentration des pouvoirs de décision, tant en matière de création que de réalisation.

Nous examinerons successivement :

- la situation des zones d'aménagement ;
- l'aide aux équipements collectifs des Z. A. C.

1. — *La situation des zones d'aménagement.*

Les deux tableaux ci-après donnent, le premier, la situation d'ensemble des Z. A. C. et, le second, la situation des Z. U. P.

Situation des Z. A. C. au 30 juin 1972.

NATURE DE LA Z. A. C.	REGIE DIRECTE			CONCESSION			CONVENTION			TOTAL		
	Nombre.	Surface en hectares.	Capacité accueil logements	Nombre.	Surface en hectares.	Capacité accueil logements	Nombre.	Surface en hectares.	Capacité accueil logements	Nombre.	Surface en hectares.	Capacité accueil logements
Habitation	74	4.797	95.211	77	4.070	98.675	207	9.354	209.486	358	18.221	403.372
Industries	62	4.523	»	62	3.613	»	26	1.677	»	150	9.813	»
Commerces ou entrepôts.	11	519	»	2	57	»	21	335	»	34	911	»
Bureaux et services.....	2	222	»	5	714	»	4	61	»	11	997	»
Tourisme	»	»	»	2	177	4.833	7	3.214	16.786	9	3.391	21.619
Ensemble Z. A. C...	149	10.061	95.211	148	8.631	103.508	265	14.641	226.272	562	33.333	424.991
Rappel de la situation d'ensemble au 30 juin 1971	85	4.185	50.340	83	4.289	52.634	156	10.479	147.068	324	18.953	250.042

Bilan des Z. U. P. au 31 décembre 1971.

BILAN PHYSIQUE							BILAN FINANCIER (EN MILLIONS DE FRANCS)				
Nombre de zones.	Programme à réaliser.		Etat des réalisations au 31 décembre 1971 (1).				Préfinancement : régime F. N. A. F. U. - Trésor.			Préfinancement : prêts C. D. C. bonifiés par le F. N. A. F. U.	
	Surface opération- nelle (en hec- tares).	Capacité d'accueil (logement).	Surfaces acquises (en hec- tares).	Surfaces équipées (en loge- ments).	Logements lancés.	Logements terminés.	Avances versées.	Avances rembour- sées.	Reste à rem- bourser.	Autorisa- tions de prêts accordées.	Crédits de prêts ouverts.
180	19.208	775.648	17.000	517.000	446.900	323.852	551,9	504	47,9	1.568	1.466,3
180	19.208	775.648	15.553	477.071	394.036	273.852	551,9	472,9	79	1.465,3	1.339,8

Résultats définitifs de l'année 1970.

(1) Chiffres évaluatifs : les renseignements permettant de connaître les résultats définitifs de l'année 1971 ne sont pas encore connus.

Le tableau de la situation des Z. A. C. comprend toutes celles qui ont été créées en province et en Région parisienne, par arrêté préfectoral ou ministériel. Depuis les mesures de déconcentration, la majorité sont créées par arrêté préfectoral (98 % au 30 juin 1972).

On constate que la formule de la Z. A. C. conventionnée tend à prendre le pas sur celle de la régie directe ou de la concession à une société d'économie mixte ou à un établissement public.

Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

	30 JUIN 1971		30 JUIN 1972	
Régie directe.....	85) 168	149) 297
Concession	83		148	
Convention		156		265
Ensemble des Z. A. C.....		324		562

En ce qui concerne les Z. A. C. à usage d'habitation, au 30 juin 1972, 58 % font appel à la convention, 21 % à la régie directe et 21 % à la concession, soit une augmentation de 3 % de la part de la convention par rapport à la situation au 30 juin 1971. Or, le nombre des Z. A. C. d'habitation créées entre ces deux dates est important. Il s'élève au nombre de 137, représentant 170.000 logements, avec une taille moyenne de l'ordre de 1.000 logements.

La formule des Z. A. C. rencontre d'ailleurs l'adhésion d'un nombre croissant de promoteurs, puisqu'on enregistre une augmentation de 60 % des demandes de création de Z. A. C.

En ce qui concerne les conditions de déroulement des opérations dans le cadre d'une Z. A. C., la procédure de déconcentration ne permet pas encore d'avoir une vue précise. Il paraît indispensable que le Ministère fasse part au Parlement, dès qu'il disposera d'informations suffisantes, des premiers enseignements généraux qu'il retire du recours à cette formule.

On sait que des critiques ont été faites au sujet des profits que la formule de la Z. A. C. apporte aux promoteurs privés qui y recourent. Il convient naturellement que de tels bénéfices ne se transforment pas en gains anormaux.

Les collectivités locales doivent exercer un contrôle effectif dans ce domaine. D'autre part, le Ministère a adressé des directives aux préfets, notamment par une lettre du 16 janvier 1971, pour que les conventions comportent une clause fixant un prix maximal de cession ou de location des logements destinés aux catégories sociales les moins favorisées, qui soit inférieur aux prix du marché ou aux prix réglementaires du moment.

Un autre point essentiel a trait aux mesures d'expropriation qui peuvent être prises en faveur d'une personne privée conventionnée. On sait que, parfois, certains juges de l'expropriation estiment injuste que les plus-values résultant d'une opération d'urbanisme profitent principalement aux promoteurs qui réalisent les constructions. Cette attitude les conduit, en certains cas, à majorer le montant de l'indemnité d'expropriation afin que le propriétaire initial ait une plus grande part de la plus-value finale.

Il convient donc, dans le cas d'une Z. A. C. conventionnée, de ne recourir à l'expropriation qu'à titre exceptionnel et seulement pour les acquisitions « marginales », dont la réalisation conditionne la bonne fin de l'opération, et pour les terrains nécessaires aux équipements publics. S'il n'en était pas ainsi, il serait préférable de réaliser la Z. A. C. par la formule de la concession, les actes de cession des terrains comportant alors des clauses restrictives quant au prix de vente des logements.

2. — *L'aide aux équipements collectifs des Z. A. C.*

Un des grands problèmes des zones d'aménagement concerté est celui de la synchronisation de la réalisation des logements et des équipements collectifs. On sait que, trop souvent, il est arrivé que des logements soient achevés et habités sans que leurs habitants disposent des équipements nécessaires (écoles, crèches, dispensaires, etc.).

C'est pour tenter de remédier à cette situation qu'au budget de 1971, un chapitre 65-41 a été créé. Intitulé « Aide aux opérations d'aménagement concerté », il est alimenté en cours d'année par transfert en provenance de l'Education nationale, de la Santé publique, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Après une année de mise en route, le système s'est amélioré en 1972, les transferts ayant été effectués dès le 12 janvier. Ainsi, les délégations de crédits aux préfets de région ont pu être faites dès le 15 janvier, à concurrence de 75 % des dotations globales, et les subdélégations rapides aux préfets ont permis de passer rapidement les conventions avec les collectivités locales fixant pour 1972 le programme des équipements publics à réaliser dans les Z. A. C.

Le montant et l'origine des transferts opérés au cours de l'année 1972 sont indiqués dans le tableau ci-après :

ORIGINE	CHAPITRE	MONTANT des autorisations de programme.
<i>Ministère de l'Education nationale :</i>		
Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement élémentaire	66-31	167.088.000
<i>Ministère de la Santé publique :</i>		
Subventions d'équipement aux établissements, organismes et services à vocation sanitaire.....	66-11	4.000.000
Subventions d'équipement aux établissements, organismes et services à vocation sociale.....	66-20	5.000.000
<i>Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs :</i>		
Subventions d'équipement aux collectivités	66-50	35.759.000
Total		211.847.000

Par rapport à 1971, l'augmentation du montant des crédits transférés a été de 57 % : 211.847.000 F au lieu de 134.422.914 F. Le chiffre pour 1973 ne sera connu qu'à l'issue de la consultation des préfets de région.

Cette procédure, dite aussi de la « ligne budgétaire unique », représente une mesure intéressante de coordination des investissements, qui devrait contribuer à améliorer les conditions de réalisation des Z. A. C.

SECTION IV. — La destruction ou l'amélioration du tissu urbain vétuste.

Ce sera la partie « négative », si l'on peut dire, de ce rapport. Avant de se lancer en terrain « vierge », avant de lancer les opérations des Z. A. C. dont nous venons de parler, il convient de se débarrasser, de nos plaies anciennes (insalubrité, défauts) et de modeler, de restructurer ce qui peut permettre de loger nos concitoyens.

Ce sera l'objet de cette quatrième section où nous étudierons successivement les problèmes de l'habitat insalubre et des lotissements défectueux, de l'action des P. A. C. T. et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et, enfin, de la rénovation.

A. — L'HABITAT INSALUBRE

Le vote de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 a permis de lancer une politique de résorption de l'habitat insalubre qui débordant le cadre de la résorption des bidonvilles et des taudis-garnis régi par la loi du 14 décembre 1964, modifiée par la loi du 12 juillet 1966, se propose d'attaquer les logements insalubres en dur.

Cette lutte qui relève de différents Ministères est animée et coordonnée par le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (G. I. P.), créée par l'arrêté du 23 octobre 1970. Le G. I. P. est placé sous la présidence du directeur de la construction et doté d'un secrétariat général. Il a mis au point les textes d'application de la loi du 10 juillet 1970 :

- décret du 24 juin 1971 qui fixe la participation des collectivités locales au financement des opérations de résorption ;
- circulaire du 27 août 1971 pour l'application de la loi ;
- circulaire du 19 avril 1972 relative aux cités de transit.

La nomination, auprès de chaque préfet, d'un délégué du G. I. P., chargé d'animer et de coordonner sur le plan départemental la politique de résorption de l'habitat insalubre, va permettre d'accélérer la mise en œuvre de cette politique sur l'ensemble du territoire.

Sous l'impulsion du G. I. P. et grâce aux moyens importants dont il dispose, une politique coordonnée et dynamique a été conduite.

1. — *Les résultats en 1971 et au premier semestre 1972.*

La lutte contre l'habitat insalubre en 1971 et au premier semestre 1972 a, comme les années précédentes, surtout concerné les bidonvilles et les taudis-garnis. La résorption de l'habitat insalubre en dur, rendue possible par la loi du 10 juillet 1970, n'en est encore qu'à ses débuts.

La résorption des bidonvilles et des taudis-garnis s'est activement poursuivie en 1971 surtout dans la Région parisienne, les Bouches-du-Rhône et le Rhône. Les opérations de résorption et de relogement en 1971 se présentent de la façon suivante :

	NOMBRE de bidonvilles et de taudis-garnis entièrement résorbés.		ISOLES		FAMILLES relogées (1).
	Bidonvilles.	Taudis- garnis.	Evacués.	Relogés (1).	
Région parisienne.....	18	33	4.469	2.949	2.183
Province	20	50	1.392	1.199	459
Total	38	83	5.861	4.148	2.642

(1) Il s'agit de personnes (ou familles) relogées avec le concours des collectivités publiques. Les autres « évacués » se sont relogés par leurs propres moyens.

Ce sont ainsi environ 17.500 personnes issues de bidonvilles et des taudis-garnis qui ont été relogées en 1971.

Pour le premier semestre 1972, en ce qui concerne la seule Région parisienne, les résultats se présentent ainsi :

	NOMBRE de bidonvilles et de taudis-garnis entièrement résorbés.		ISOLES		FAMILLES relogées (1).
	Bidonvilles.	Taudis- garnis.	Evacués.	Relogés (1).	
Région parisienne.....	21	16	1.388	928	1.099

(1) Il s'agit de personnes (ou familles) relogées avec le concours des collectivités publiques. Les autres « évacués » se sont relogés par leurs propres moyens.

Les résultats du premier trimestre 1972 montrent que, tout comme en 1971, l'effort porte maintenant sur le relogement des familles, une grande partie des isolés ayant été évacués les années précédentes. Parmi les familles relogées depuis le début de l'année plus de la moitié (619 sur 1.099) l'ont été directement en H. L. M.

Les chiffres correspondant concernant la province ne sont pas encore disponibles.

2. — *Les objectifs et les besoins en relogement.*

a) Besoins généraux.

Un recensement effectué en 1970 chiffre à près de 1 million le nombre de personnes vivant en habitat insalubre se répartissant comme suit :

— bidonvilles	46.191
— baraquements	154.184
— taudis-garnis	27.665
— insalubre en dur.....	425.480
	<hr/>
	653.520

Aucune enquête n'a été effectuée à Paris, mais l'on peut chiffrer l'habitat insalubre à 300 ou 350.000 personnes.

Ce recensement, dont l'exactitude est inégale suivant les régions, d'une part, les catégories insalubres, d'autre part, donne cependant une idée de l'ampleur du phénomène à combattre.

Aux besoins correspondent à la résorption de l'habitat insalubre, indiqués plus haut, doivent être ajoutés ceux résultant de l'immigration étrangère dont on sait qu'elle est à l'origine des bidonvilles, des taudis-garnis et d'autres formes dégradées d'habitation.

Le solde net des entrées et des sorties de travailleurs migrants a été estimé en 1971 à 20.000 familles et 60.000 isolés, ce qui correspond à une diminution de 25 % des entrées par rapport à 1970.

En admettant que le solde migratoire se stabilise par rapport à 1971, il créera des besoins en logements s'élevant à la moitié de ce solde, selon l'estimation généralement admise et confirmée par les travaux du VI^e Plan. Les besoins annuels en logements à ce titre seraient donc de 10.000 familles et 30.000 isolés.

b) Objectifs pour 1973.

Liquidation des bidonvilles :

La liquidation des bidonvilles doit être très avancée en Région parisienne à la fin de 1973. Il ne devrait subsister que de rares grands bidonvilles dans les Yvelines, les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes.

Résorption des constructions provisoires :

Cette action nécessite le relogement annuel de 7.000 familles et 2.000 isolés.

Résorption de l'habitat insalubre en dur :

L'objectif fixé par le VI^e Plan : résorption de l'habitat insalubre en dur en quinze ans, requiert le relogement annuel d'environ 11.000 familles et 5.000 isolés.

L'estimation totale des besoins annuels en logements serait donc la suivante, pour les années 1973 à 1975 :

	FAMILLES	ISOLES
	(Logements.)	(Lits.)
Constructions provisoires.....	7.000	2.000
Habitat insalubre en dur.....	11.000	5.000
Etrangers nouveaux venus.....	10.000	30.000
Total.....	28.000	37.000

c) Le VI^e Plan a fixé pour la durée du Plan un programme de construction de 45.000 logements de transit et la réalisation d'environ 300.000 lits de foyer pour faire face aux besoins actuels et aux nouvelles arrivées.

3. — *Les moyens mis en œuvre.*

a) Le P. R. I.

Le programme spécial pour la résorption de l'habitat insalubre est une dotation de logements aidés qui permet de construire pour les familles, soit des cités de transit, soit des logements définitifs et, pour les isolés, des foyers pour travailleurs.

En 1971, le P. R. I. comportait : 1.500 primes, 2.506 H. L. M. et 4.089 PLR/PSR, permettant la construction de 14.879 lits et foyers, 1.600 logements de transit et 3.396 logements définitifs.

En 1972, il comportait : 1.000 primes, 2.522 H. L. M. et 8.610 PLR permettant la construction de 20.400 lits et foyers, 3.900 logements de transit et 5.201 logements définitifs.

En 1973, le P. R. I. devra comporter 16.000 logements aidés, dont 2.000 H. L. M., 13.000 PSR/PLR et 1.000 primes.

b) Les réservations obligatoires.

Le programme spécial (P. R. I.) n'est que l'un des moyens utilisés pour le relogement, en matière d'habitat insalubre. Les autres H. L. M., neuves ou devenues vacantes, y participent aussi.

— dans la Région parisienne, les organismes sont astreints à réserver 6,75 % des logements neufs ;

— pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants, des arrêtés ministériels peuvent imposer des réservations analogues ; plusieurs arrêtés de cette nature ont déjà été pris ;

— des conventions ont été conclues entre certaines villes ou communautés urbaines et des organismes H. L. M., pour obtenir le même résultat.

Le nombre de logements ainsi utilisés en faveur de la résorption de l'habitat insalubre est difficile à comptabiliser à l'échelon national. L'ensemble de ces réservations devraient permettre de dégager environ 5.000 logements par an.

4. — *Les efforts particuliers en faveur du logement des travailleurs migrants.*

Le problème du logement des travailleurs migrants s'intègre dans le vaste dispositif de lutte contre l'insalubrité, qui vient d'être décrit, et dont on a vu qu'il le prend largement en compte.

a) Le Fonds d'action sociale en faveur des travailleurs migrants (F. A. S.) apporte son concours à l'action menée par le G. I. P. pour la résorption de l'habitat insalubre, à la fois par sa participation à la construction de logements et de foyers et par le financement de l'action socio-éducative dans les bidonvilles et les cités de transit.

En matière de logement des travailleurs étrangers et de leurs familles, l'action du F. A. S. est complémentaire de celle exercée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme et du G. I. P. dans le cadre du programme spécial pour la résorption de l'habitat insalubre (P. R. I.) :

— pour les familles, le F. A. S. participe à la réalisation de cités de transit en prenant en charge des dépenses afférentes aux acquisitions foncières et souscrit des réservations de logements qui s'ajoutent aux réservations obligatoires ;

— pour les travailleurs isolés, le F. A. S. intervient pour compléter les financements H. L. M./P. L. R. par des prêts spéciaux.

En 1972, le F. A. S. participe à la création d'environ 10.000 lits nouveaux pour les travailleurs isolés et 1.800 logements pour les familles, ces réalisations venant s'ajouter à celles financées dans le cadre du P. R. I. (20.400 lits, 3.400 logements de transit, 5.200 logements définitifs).

b) Dans le cadre de la prévention des bidonvilles, le G. I. P. participe, avec l'aide du F. A. S., au logement des travailleurs de chantier dans la zone portuaire de Fos-sur-Mer : 3.000 lits en foyers mobiles ont été financés en 1971 et 1.500 en 1972.

Au total l'action du G. I. P., à laquelle s'ajoute l'aide du F. A. S. pour les foyers de travailleurs migrants, aura permis en 3 ans, de 1970 à 1972 :

— de doubler le parc de lits pour travailleurs étrangers qui est passé de 60.000 à 120.000 unités ;

— d'accroître très fortement le nombre de logements en cités de transit qui s'élève actuellement à 6.500.

Il nous est apparu essentiel d'attirer l'attention du Sénat sur la nécessité et l'urgence de supprimer cette lèpre que sont les logements insalubres et de porter à la connaissance des élus locaux les moyens pratiques de résorber ces quartiers dans leurs villes.

Saint-Etienne, Arras, Vienne, Roubaix, Grenoble, Troyes, Villefranche-sur-Saône, Epinal, Levallois, Sartrouville, Montbéliard, Reims, Bordeaux, Saint-Denis, Rive-de-Gier devraient, en 1973, bénéficier de mesures favorables dans ce domaine.

B. — LES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

En application des mesures de déconcentration prises par les décrets de 1970 et 1971, les dossiers de demandes de subventions pour l'aménagement des lotissements défectueux ne sont plus transmis à l'administration centrale.

Les opérations de l'espèce sont classées en catégorie III (opérations d'intérêt départemental). Il appartient aux préfets intéressés de procéder à l'instruction des dossiers et de prendre les décisions d'attribution de subventions. L'administration centrale délègue aux préfets de région, dans la limite des crédits disponibles, les autorisations de programme nécessaires à la réalisation des programmes régionaux. Ces autorisations de programmes sont subdéléguées aux préfets intéressés, par les préfets de région.

Le montant des délégations d'autorisation de programme aux préfets de région ont été de 6.664.500 F en 1971 et 7.104.000 F en 1972.

C. — L'AGENCE NATIONALE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

L'objectif essentiel de la réforme du F. N. A. H. a été la recherche d'une plus grande efficacité dans le cadre d'une véritable politique d'amélioration de l'habitat.

A cet effet, deux principes ont été établis, qui orienteront désormais l'action de l'agence :

— l'aide sera réservée en priorité aux travaux de mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité, de façon à éliminer les travaux superflus, ou hors de proportion avec leur intérêt économique ;

— afin d'accroître la productivité des aides qu'elle accorde, l'agence favorisera systématiquement les opérations groupées.

L'A. N. A. H. a été pourvue de moyens d'action efficaces.

— les ressources sont plus importantes. Elles proviennent désormais du produit d'une taxe additionnelle au droit au bail, due, au taux de 3,50 %, par les propriétaires bailleurs d'immeubles

édifiés antérieurement au 1^{er} septembre 1948, quelle que soit la situation de ces derniers à l'égard de la réglementation des loyers ;

- l'agence jouit d'une plus grande autonomie ; l'A. N. A. H. est constituée en établissement public administratif, doté de la personnalité morale ;
- l'agence détient des pouvoirs de décision plus étendus :
 - d'une part les Commissions départementales d'amélioration de l'habitat sont de véritables sections déconcentrées, dotées des pouvoirs les plus étendus dans l'attribution des aides, et ayant pour mission de susciter elles-mêmes des opérations d'amélioration de l'habitat ;
 - d'autre part, le Conseil d'administration, composé d'un nombre relativement réduit de membres, joue un rôle déterminant dans l'établissement de la réglementation propre à l'agence.

Au total, le montant des subventions allouées a été de 187 millions de francs (soit une majoration de plus de 30 % par rapport à 1970), pour 589 millions de francs de travaux (en augmentation de 26 % sur l'année précédente).

En ce qui concerne le nombre de logements anciens portés en 1971 au niveau minimum de confort, toutes les informations statistiques ne sont pas encore réunies pour permettre d'apprécier le degré de réalisation de l'objectif proposé par le Plan, qui est de 250.000 logements par an.

Enfin les prêts consentis par les sociétés de crédit immobilier pour permettre le financement d'opérations de modernisation d'aménagement ou d'agrandissement d'immeubles existants ont été sensiblement majorés (loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 et arrêté du 30 décembre 1971) :

— modernisation, aménagement : 19.800 F par logement (au lieu de 7.800 F) ;

— agrandissement : 6.900 F par pièce nouvelle (au lieu de 5.500 F) ; 19.500 F par logement (au lieu de 14.000 F) ;

— acquisition et remise en état d'habitabilité : 39.000 F par logement (au lieu de 23.500 F).

D. — LE ROLE DES CENTRES DE PROPAGANDE ET D'ACTION
CONTRE LE TAUDIS (P.A.C.T.)

En 1971, la Fédération nationale des P. A. C. T. qui regroupe 137 centres P. A. C. T. ou Centres d'amélioration du logement a poursuivi son effort traditionnel en faveur des mal logés :

— assistance technique et administrative aux propriétaires ou locataires réalisant des travaux d'amélioration dans leur logement ;

— petites interventions d'urgence destinées à mettre fin à des cas d'insalubrité ou d'insécurité notoires, dans le cadre de conventions passées avec divers organismes sociaux ou les collectivités locales ;

— création de cités de transit pour les travailleurs migrants, les familles nombreuses, les personnes âgées...

Par ailleurs, les Associations de restauration immobilière, émanations des P. A. C. T. locaux, ont assumé le rôle d'animation et de contrôle des opérations groupées de restauration, ayant pour objet la mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité d'immeubles situés à l'intérieur de périmètres fixés par arrêtés ministériels.

Outre les opérations expérimentales déjà terminées (Paris, Marseille, Bordeaux, Boulogne-sur-Seine, Nancy, Lille et Lyon), des opérations nouvelles sont en cours d'étude ou de réalisation à Paris, Boulogne-sur-Seine, Colombes, Pontoise, Bordeaux, Lyon, Rouen, Dunkerque, Lille, Tourcoing, Chartres et Orléans.

Au cours de l'exercice 1971, environ 20.000 logements ont été ainsi améliorés, ces interventions représentant environ 110 millions de francs de travaux.

E. — LA RÉNOVATION URBAINE

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a entendu, il y a quelques jours, le rapport fait par son groupe de travail, qui a été distribué sous le n° 28 (session 1972-1973). Ce document, résultat de plusieurs mois d'études, d'auditions et de

déplacements, analyse l'ensemble du problème de la rénovation urbaine en France. Son caractère récent nous dispense d'approfondir cette question dans le présent avis budgétaire.

Depuis son lancement, la politique de rénovation urbaine a été mise en œuvre au moyen de l'incitation que constituent les subventions accordées au titre de l'article 79-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation. Le montant de ces subventions est basé sur le déficit de l'opération de rénovation qui est couvert, selon les cas, intégralement ou en partie.

Or, les opérations de rénovation sont extrêmement délicates et leur réalisation s'étend sur des périodes de huit à dix ans, au cours desquelles le déficit des bilans à combler par une subvention de l'Etat ne fait en général que croître, en même temps que les collectivités locales se ruinent à achever les opérations engagées.

De ce fait, le montant des crédits nécessaires au réajustement de ces subventions augmentant à un rythme très supérieur à celui de l'accroissement des dotations budgétaires, il a été décidé, à partir de 1968, de réserver les crédits affectés à la rénovation (chap. 65-42), à l'octroi de subventions complémentaires aux opérations en cours, à l'exclusion du financement de toute opération nouvelle.

Au 1^{er} janvier 1972, 262 opérations de rénovation et de restructuration avaient été engagées, dont 70 seulement pouvaient être considérées comme terminées.

Dans le même temps un effort de réflexion, auquel a participé votre commission, était mené pour définir de nouvelles modalités d'attribution de subventions qui, toute en laissant une plus large part de responsabilité aux municipalités dans la conduite des opérations dont elles ont l'initiative, amènerait l'aide de l'Etat à favoriser essentiellement la construction de logements sociaux sans densification notable du réseau urbain.

Mais le lancement de cette politique est subordonné à une augmentation des crédits suffisants pour permettre à la fois la liquidation des opérations anciennes et le démarrage de nouvelles opérations.

Les crédits de 1972 ont réservé 86,5 millions de francs à la rénovation et à la restructuration et cette somme a été totalement consommée par le rajustement des opérations déjà engagées.

La liquidation des financements nécessaires à ces rajustements absorbera vraisemblablement la presque totalité des crédits de 1973 et une partie encore notable de ceux de 1974.

Dans ces conditions, il est à craindre que les crédits pouvant être dégagés pour des opérations nouvelles soient trop limités pour pouvoir envisager le lancement effectif d'une nouvelle politique de la rénovation dès 1973. Il sera cependant possible d'arrêter les bases d'une telle politique et de permettre ainsi la préparation par les collectivités locales de nouvelles opérations qui pourront être financées à partir de 1974. La commission exprime le plus grand regret de ce décalage pour des opérations qu'elle estime essentielles.

*

* *

Nous avons borné nos observations, dans cette première partie consacrée à l'urbanisme à des sujets qui nous ont paru primordiaux.

Nous avons déjà, au moment de la discussion du budget 1972, insisté sur le rôle fondamental de « l'aspect foncier ». Comme nous l'avons indiqué, nous ne disposons pas plus que l'an dernier de moyens suffisants pour atteindre la maîtrise des sols et de leur prix. Le problème foncier n'est toujours pas résolu et votre commission attire, une fois de plus, l'attention du Gouvernement sur l'urgence d'y apporter des solutions adaptées.

Le souhait du Ministre de « faire avancer la solution du problème foncier », car c'est « l'avenir de notre société qui est en cause », doit devenir rapidement réalité.

CHAPITRE II

LE LOGEMENT

Nos recherches et nos commentaires porteront plus spécialement sur des points à propos desquels nous tenterons de vérifier la portée des mesures arrêtées en 1971 et 1972 et dont l'application est en cours.

Section 1. — La réforme de l'allocation-logement.

Section 2. — Les mesures prises pour l'amélioration de l'habitat (normes de construction, prix plafonds).

Section 3. — Les mesures de financement spéciaux ou nouveaux : Crédit agricole, Caisses d'épargne, Prêts immobiliers conventionnés (P. I. C.).

SECTION I. — Où en est la réforme de l'allocation de logement ?

La réforme de l'allocation de logement a eu pour but essentiel de corriger les inégalités constatées en aidant personnellement les plus défavorisés à se mieux loger : certaines familles ne consacraient à leur logement que 6 à 7 % de leurs ressources, alors que le taux d'effort consenti par d'autres pouvait atteindre 40 à 50 % de leurs revenus.

En outre, les modalités de calcul de l'allocation de logement, d'après l'ancien barème, ne tenaient compte du revenu des bénéficiaires que pour la détermination du loyer minimum et non pour la détermination du coefficient de prise en charge ; celui-ci était, en effet, fonction de la composition de la famille et de la nature des ressources et non de leur montant.

Il en résultait que, pour les familles disposant des plus bas revenus, l'effort de logement apparaissait souvent comme trop important. C'est ainsi que pour une famille de quatre enfants, disposant de revenus de l'ordre du S. M. I. C. et acquittant un loyer mensuel de 180 F, l'allocation de logement (131 F) ne couvrait que 72 % du loyer.

Le nouveau barème diffère essentiellement de l'ancien par le fait que le montant du revenu intervient non seulement dans le calcul du loyer minimum, mais également dans celui du coefficient de prise en charge ; celui-ci est, en effet, une fonction linéaire décroissante des revenus.

Le pourcentage du loyer couvert par l'allocation peut être voisin de 90 %, ce qui améliore la solvabilité des ménages des plus modestes.

C'est ainsi qu'en reprenant l'exemple ci-dessus, l'allocation de logement passe de 131 F à 158 F et couvre 87 % du loyer au lieu de 72 %.

Par ailleurs, le nouveau barème augmente le taux d'effort des familles disposant des revenus les plus élevés.

Sur le plan pratique, il ne pénalise pas les familles nombreuses en tant que telles, notamment celles ayant trois enfants et plus à charge. Seules les familles les plus favorisées voient réduire le montant de leur allocation.

C'est ainsi que la nouvelle allocation est inférieure à l'ancienne pour un ménage ayant quatre enfants à charge lorsque le revenu brut mensuel est supérieur à 2.150 F, si le loyer mensuel est de 430 F. De même, pour un ménage ayant six enfants à charge, elle est inférieure lorsque le revenu brut mensuel est supérieur à 3.050 F, si le loyer mensuel est de 540 F.

Il est possible de faire le point, dans le nouveau système, des bénéficiaires et de ceux qui demeurent encore exclus du bénéfice des nouvelles mesures.

L'allocation de logement peut être accordée :

1° *Au titre de la loi du 16 juillet 1971 :*

— aux personnes isolées et aux couples âgés de plus de soixante-cinq ans (ou de soixante ans en cas d'inaptitude au travail) : 700.000 personnes bénéficient de cette prestation ;

— aux handicapés et infirmes âgés de plus de quinze ans et reconnus inaptes au travail et à une rééducation professionnelle ;

— aux jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans exerçant une activité salariée ouvrant droit aux prestations de la Sécurité sociale.

Dans ces deux dernières catégories, 200.000 personnes pourront bénéficier de l'allocation de logement.

2° *Au titre de la loi du 3 janvier 1972 :*

— aux personnes qui bénéficient de l'une des prestations familiales (allocations prénatales, allocations familiales, etc...);

— aux jeunes ménages âgés de moins de quarante ans pendant les cinq premières années du mariage, qu'il y ait un ou deux salaires ;

— aux familles ayant un enfant, tant que l'enfant est à charge, que la famille bénéficie d'un ou deux salaires ;

— aux familles ou personnes ayant à charge un ascendant âgé, ou un ascendant, un descendant, un collatéral handicapé.

3,5 millions de familles pourront ainsi recevoir une allocation de logement.

3° *Demeurent encore exclus du bénéfice de l'allocation de logement :*

— les célibataires salariés ou non, âgés de plus de vingt-cinq ans et de moins de soixante-cinq ans ;

— les ménages n'ayant pas d'enfant à charge après cinq ans de mariage ou n'ayant plus d'enfant à charge et âgés de moins de soixante-cinq ans ;

— les travailleurs étrangers dont la famille ne réside pas en France.

Nous avons appris qu'une étude était actuellement en cours pour évaluer le coût et les modalités d'une extension de l'allocation de logement à ces catégories de populations fort intéressantes. La commission souhaite en connaître le plus rapidement possible les résultats pour tenter d'améliorer le plus possible les indispensables aides à la personne.

Nous rappelons également le souhait de la commission, manifesté dans le rapport de son groupe de travail « rénovation urbaine », sur l'institution d'une allocation-logement spécifique en ce qui concerne les occupants de logements sociaux dans les centres rénovés des villes (voir rapport n° 28, session 1972-1973, page 85).

SECTION II. — Effet des mesures prises pour l'amélioration de la qualité de l'habitat (normes de construction, prix plafonds).

En juillet 1971 est intervenu un relèvement des prix plafonds bâtiment des H. L. M. locatives de l'ordre de 9 % en Région parisienne et de 5 % en province. En outre des relèvements spécifiques du prix plafond ont été adoptés : 5 % pour les petits immeubles collectifs, 10 % pour les maisons individuelles, 1 % environ pour la construction de locaux locatifs résidentiels. Enfin, un financement complémentaire, pouvant aller jusqu'à 6,5 % du prix plafond bâtiment a été prévu pour les bâtiments présentant certaines caractéristiques d'isolation acoustique, c'est-à-dire ayant obtenu ce qui a été appelé un « label confort acoustique ».

Ces diverses mesures de relèvement général des prix et d'incitations spécifiques furent l'amorce d'une nouvelle orientation de la politique de la construction aidée, qui met davantage l'accent sur la qualité des logements.

Cette orientation se poursuit dans le secteur des H. L. M. accession et dans le secteur des primes, par des mesures prises en janvier 1972.

Un nouveau train de mesures, intervenues en juillet 1972, renforça encore les moyens mis à la disposition des maîtres d'ouvrage pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs constructions dans le domaine des H. L. M. locatives.

Les prix plafonds bâtiment et charge foncière des H. L. M. locatives furent relevés de 10 %. Des mesures furent prises en faveur des fondations spéciales, des constructions réalisées en région de montagne et des petits collectifs construits en province (zone III). Les anciens minima de surface habitable ont été relevés de 10 % et les maxima ont été supprimés. Un surfinancement fut institué pour permettre des majorations de surface habitable au-delà des anciens maxima considérés désormais comme des surfaces de référence et des améliorations de qualité au-delà d'un certain niveau. Un seuil minimum de qualité a été fixé en dessous duquel les opérations ne peuvent plus désormais bénéficier de l'aide financière de l'Etat.

Enfin, des financements complémentaires peuvent désormais être accordés pour la réalisation de garages.

En même temps que ces mesures d'ordre financier étaient prises, une nouvelle orientation était donnée à la politique des modèles, l'accent étant mis sur la qualité et sur la nécessité de n'agrèer que de très bons modèles. C'est dans cet esprit très sélectif qu'on été lancés les concours de modèles dont le jugement interviendra dans l'ensemble des régions à la fin de 1972.

Cette politique des modèles qui s'est intégrée dans les études du Plan-Construction vise plus spécialement à des recherches sur :

- l'appréciation de la consistance des programmes ;
- la qualité fonctionnelle des plans des cellules ;
- l'appréciation des coûts de l'entretien et du renouvellement des logements ;
- la réduction du coût des V. R. D. (15 à 25 % actuellement) ;
- les études sur le coût d'exploitation du chauffage ;
- les études sur les problèmes sociaux et culturels dans les grands ensembles.

Les recherches de « laboratoire » poursuivies depuis des années, par le C. S. T. B. notamment, sont de nature à peser sur les concepts de construction et sur les coûts des logements. Elles ne peuvent que contribuer à la mise en œuvre des principes sur lesquels nous insistions déjà dans nos deux précédents rapports.

SECTION III. — L'évolution des financements.

A. — L'ACTION DU CRÉDIT AGRICOLE DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

L'entrée en application, au 1^{er} janvier 1972, des réformes arrêtées en 1971 a permis au Crédit agricole de financer la construction de résidences secondaires. Ce fait n'a pas été étranger à la progression des participations.

L'intervention du Crédit agricole dans le domaine du financement de la construction de logements revêt deux aspects principaux : l'octroi de prêts aux particuliers et une participation au refinancement du marché hypothécaire.

Le volume global des concours apportés par le Crédit agricole à l'habitation principale en milieu rural, qu'il s'agisse du logement

des agriculteurs et assimilés ou de celui des ruraux, s'est monté en 1971 à 5,4 *milliards de francs*. L'accroissement du volume de ces participations est particulièrement sensible puisqu'elles atteignaient en 1970, 3,1 milliards de francs, soit une progression d'environ 75 %.

Le Crédit agricole peut accorder deux types de prêts :

— des prêts bénéficiant de bonifications versées par l'Etat, dont le taux est plafonné à 7 % et la durée maximum est de quinze ans. Ces prêts sont réservés au financement d'immeubles à usage principal d'habitation. Leur montant est plafonné à 50.000 F lorsque l'emprunteur n'exerce pas une activité à caractère agricole ;

— des prêts non bonifiés dont le taux d'intérêt est de 9,25 % et la durée maximum de quinze ans.

Ces deux types de crédit sont en fait fréquemment jumelés dans la mesure où le montant unitaire du prêt bonifié est plafonné à 50.000 F pour les non-agriculteurs.

Ce financement mixte constitue néanmoins un financement intermédiaire meilleur marché que les concours bancaires classiques, dont le taux oscille actuellement autour de 9 à 9,50 %.

Ce coût se trouve encore abaissé en cas de jumelage avec la prime sans prêt, jumelage qui semble intéresser environ 17.500 prêts du Crédit agricole.

Le rôle de cet établissement apparaît ainsi clairement : outre la satisfaction des besoins de sa clientèle traditionnelle, agriculteurs et artisans ruraux, qui restent les principaux bénéficiaires des prêts bonifiés, le Crédit agricole exerce, grâce aux prêts non bonifiés qu'il peut accorder depuis 1970, une fonction de concurrence à l'égard des banques. Ce dernier rôle est amené à revêtir une importance croissante. En effet, de 1970 à 1975, l'essentiel de l'augmentation des crédits nouveaux consentis devrait être constitué par des prêts non bonifiés, la part des prêts bonifiés restant relativement stable.

L'extension récente du champ d'action du Crédit agricole, à la suite des réformes de 1971, devrait également jouer dans le sens d'une plus grande concurrence vis-à-vis des banques, puisque le Crédit agricole est désormais habilité à octroyer des prêts non bonifiés pour la construction de résidences secondaires en milieu rural, comme nous l'indiquons ci-dessus.

Rappelons en outre que le Crédit agricole a signé avec le Crédit foncier la convention-type l'habilitant à faire des P. I. C. (Prêts immobiliers conventionnés).

Le Crédit agricole assure d'autre part une participation croissante au financement du marché hypothécaire. Sa part dans le refinancement des effets de mobilisation émis représentait au 31 mai dernier 18 % du total (2.050 millions de francs) soit une progression de près de 40 % par rapport aux résultats de l'exercice précédent.

B. — L'ÉVOLUTION DES PRÊTS CONSENTIS PAR LES CAISSES D'ÉPARGNE

Les Caisses d'épargne exercent une double action en matière de financement de la construction :

- elles consentent, au titre de l'épargne logement, des prêts ;
- elles sont habilitées à consentir directement aux particuliers des prêts complémentaires aux prêts d'épargne-logement et, depuis le décret du 9 octobre 1969, des prêts personnels.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution en 1970, 1971 et au courant du premier trimestre 1972 de ces différents prêts.

	1970		1971		PREMIER TRIMESTRE 1972	
	Prêts nouveaux versés pendant l'année.	En cours au 31 déc. 1970.	Prêts nouveaux versés pendant l'année.	En cours au 31 déc. 1971.	Prêts nouveaux versés pendant le trimestre.	En cours 31 mars 1972.
	(Millions de francs.)					
Prêts d'épargne - logement	464,8	1.020,2	540,2	1.378,1	139,3	1.447,7
Prêts complémentaires d'épargne-logement ..	204,8	365,9	297,01	633,3	84,7	707,2
Prêts personnels	»	»	518,3	507,2	271,5	766,8

1. — *Prêts d'épargne-logement.*

On constate une relative stabilité des prêts d'épargne-logement. Cette situation résulte du fait que ces prêts sont uniquement consentis au titre des comptes, dont le développement est très modéré. En effet les premiers plans souscrits n'arriveront à échéance qu'en 1974 et il n'est pas possible actuellement de consentir des prêts au titre des plans.

2. — *Prêts complémentaires aux prêts d'épargne-logement et prêts personnels.*

Préalablement au décret du 9 octobre 1969 instituant les prêts personnels, les Caisses d'épargne étaient déjà habilitées à consentir des prêts aux particuliers en complément des prêts d'épargne-logement, sur un contingent fixé à 25 % des excédents enregistrés sur les livrets B.

Ces prêts n'ont d'ailleurs pas connu un développement considérable, dans la mesure même où les prêts d'épargne-logement devenaient relativement stables.

En réalité, la réforme de 1969 a consisté à élargir ce type d'intervention directe pour en faire un financement de droit commun.

A cette fin, le contingent de ressources mis à la disposition des Caisses d'épargne a été considérablement élargi puisqu'il a été porté à 40 % des excédents des dépôts enregistrés sur les livrets supplémentaires.

En outre les G. R. E. P. (Groupements régionaux d'épargne) ont été autorisés à émettre dans les mêmes conditions que le Trésor des bons à moyen terme à ordre et au porteur, dont 40 % ont été affectés au financement des prêts personnels des Caisses d'épargne ordinaires.

Ces mesures ont permis de dégager un contingent de 900 millions de francs mis à la disposition des caisses en janvier 1972.

De récents aménagements étant intervenus dans le mode de calcul du contingent, qui ont porté à 60 % la part du produit des bons G. R. E. P. affectés à ce type de prêts, le contingent 1972 s'établissait ainsi à environ 1,5 milliard de francs.

La mise en place des prêts personnels a été très lente, ceux-ci n'ayant réellement commencé à « démarrer » qu'au cours du deuxième semestre 1971. A la fin décembre dernier, sur un contingent fixé à 900 millions de francs, le montant des prêts versés s'élevait à 518 milliards.

Les Caisses d'épargne semblent maintenant rodées à ce nouveau type d'activité et le premier semestre 1972 a été bon puisque 272 millions de francs ont été versés au titre des trois premiers mois de l'année.

C. — LES PRÊTS IMMOBILIERS CONVENTIONNÉS

Les modalités d'application de la convention type relative aux prêts immobiliers conventionnés ont été définies par une circulaire du Crédit foncier de France en date du 2 juin 1972. Ces modalités ont été portées, également le 2 juin, à la connaissance des organismes prêteurs.

Les premiers accords de financement partiel des P. I. C. par le Crédit foncier ont été autorisés au cours de la séance du comité des prêts spéciaux du 26 juin dernier.

Après le comité du 3 août 1972, dernier comité dont les situations aient été fournies, le montant des accords de financements s'élevait à 64.159.700 F.

La comptabilisation des demandes d'accords de financement en instance n'est pas effectuée par le Crédit foncier.

La mise en place des P. I. C. est encore trop récente pour avoir eu un effet réel sur les taux et la concurrence. Les principaux avantages que ce régime de prêts comporte pour les établissements prêteurs : drainage d'une clientèle de futurs déposants, refinancement à un taux préférentiel (5,50 %), assurance de liquidité, sont à l'heure actuelle attractifs du fait des larges disponibilités et des conditions peu onéreuses de refinancement sur le marché monétaire ou hypothécaire.

Les établissements bancaires signataires de la convention-type et qui ont fait approuver leurs barèmes de prêts par le Crédit foncier, se situent dans leur très grande majorité au plafond de taux, se réservant la possibilité ultérieure de les abaisser en fonc-

tion de l'évolution de la conjoncture et d'un éventuel développement de la concurrence, qui apparemment joue encore très peu à l'intérieur du réseau bancaire.

La concurrence devrait surtout se développer entre les banques d'une part et le réseau de collecte de l'épargne populaire d'autre part. Il apparaît, dans un premier temps, que les taux des prêts consentis par les Caisses d'épargne et les Caisses de Crédit agricole se situent à un niveau sensiblement inférieur à ceux des banques. (Pour un prêt à vingt ans : taux moyen banques : 8,21 % ; Crédit agricole : 8,04 % ; Caisses d'épargne : 7,76 %.)

D. — LE « PRÊT A CONSTRUIRE »

Rappelons qu'il s'agit d'opérations lancées par une circulaire du 31 janvier 1970, qui permet à des groupements de promoteurs publics ou privés d'architectes et d'entrepreneurs, associés dans l'opération, d'obtenir, au terme d'un concours, des facilités particulières de financement, s'ils s'engagent à respecter des prix particulièrement serrés.

Les opérations traitées selon cette formule ont porté en 1971 sur 23.546 logements et représentent soixante-seize opérations, dont trente-quatre pluriannuelles et quarante-deux annuelles. Rapprochés des résultats de l'année 1970 (3.000 logements), ces chiffres montrent un certain intérêt suscité par cette nouvelle procédure, bien que les résultats escomptés n'aient pas été atteints. Trois régions n'ont lancé aucune opérations de ce type (Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Franche-Comté).

Il demeure que l'existence préalable d'un portefeuille foncier détenu par les organismes constructeurs et surtout la pénurie de terrains disponibles restreignent la portée réelle d'une initiative destinée à instaurer un esprit d'émulation et de concurrence.

Votre rapporteur doit cependant signaler par expérience que, malheureusement, la rapidité du déblocage des prêts (Crédit foncier, notamment) n'est pas ce qu'on pouvait attendre, pour des opérations où les constructeurs prennent des risques et où il faudrait que les organismes publics jouent entièrement le jeu.

Quel est le résultat de ces opérations ? Elles peuvent se constater dans deux directions :

1. — *L'opération « coup de poing » dans le secteur H. L. M.*

Le programme expérimental dit « des 15.000 logements » portera en définitive sur 15.158 logements répartis comme suit :

REGIONS	H. L. M.	P. L. R.	TOTAL
Lille	1.753	1.039	2.792
Lyon	1.480	1.637	3.117
Marseille	3.022	»	3.022
Paris	576	2.405	2.981
Bordeaux	2.489	757	3.246
	9.320	5.838	15.158

Depuis la signature du marché conclu entre les vingt-deux maîtres d'ouvrage et le groupement d'entreprises, lauréat du concours lancé pour cette réalisation, l'administration a suivi de très près le déroulement des opérations. Actuellement l'ensemble des chantiers est en voie d'achèvement et le délai contractuel a été respecté.

Les examens et comparaisons qui ont été effectués ont montré qu'au plan de la qualité les « 15.000 » se situent au-dessus du niveau moyen habituellement atteint avec les modèles ou les opérations pluriannuelles. Au plan des prix, la comparaison est globalement favorable au programme expérimental. Par conséquent, le couple qualité-prix des « 15.000 » est supérieur au niveau moyen habituel, sans toutefois atteindre le couple qualité-prix qui a parfois été obtenu pour de rares programmes pluriannuels.

2. — *L'opération « Chalandon »
dans le secteur des maisons individuelles.*

Le concours international de la maison individuelle, lancé en 1969, a fait l'objet de sept contrats de programmes passés entre l'Etat et les lauréats pour la réalisation de 70.000 logements individuels, répartis sur dix-sept régions et quarante-deux départements.

La situation trimestrielle au 30 juin 1972 fait ressortir que pour 65.242 logements actuellement lancés, les financements sont en place pour 35.380 logements, dont 29.812 ont été entrepris et 10.422 terminés. A la date du 20 octobre 1972, la situation au 30 septembre n'est pas encore arrêtée définitivement, mais il est raisonnable d'escompter une nette progression des chiffres ci-dessus compte tenu du déroulement favorable des chantiers au cours de l'été écoulé.

D'ores et déjà il est constaté que le concours a permis la construction de maisons individuelles pour des familles de condition parfois très modeste, tout en restant dans un niveau de qualité satisfaisant.

Les prix du concours, exprimés en valeur octobre 1969, ont certes subi des hausses importantes et inéluctables, mais le prix final de chaque maison reste inférieur à ce qu'il est possible d'obtenir actuellement sur le marché.

Enfin, l'un des résultats les plus appréciables de l'opération aura été de montrer aux professionnels que le développement du marché de la construction de maisons individuelles passait par la satisfaction des besoins des familles les moins favorisées.

**AUDITION DU MINISTRE DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE, DE L'EQUIPEMENT,
DU LOGEMENT ET DU TOURISME
ET DU SECRETAIRE D'ETAT
AUPRES DE CE MINISTRE**

La Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'audition de M. Olivier Guichard, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, et de M. Christian Bonnet, Secrétaire d'Etat.

Le Ministre a indiqué que le budget de son Ministère représentait 6,62 % du budget de l'Etat, dont 80 % des dépenses sont destinés à l'investissement. De plus en plus, d'ailleurs, d'autres budgets concourent à l'équipement du pays : collectivités locales, sociétés d'économie mixte, etc. ; la part des crédits d'Etat pour les équipements collectifs est de 44,5 %.

Le Fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.) comporte 693 millions de francs pour le compte de ce Ministère.

En ce qui concerne l'urbanisme, le Ministre estime qu'il faut d'abord développer au maximum les études. Rien n'est possible sans l'élaboration de documents faisant apparaître clairement les droits et les devoirs de la puissance publique et des particuliers en matière d'utilisation des sols. En 1973, les crédits pour ces études augmentent de 39 %. Par conséquent, les dotations pour les autres actions (réserves foncières, rénovation urbaine, secteurs sauvegardés, espaces verts) sont en croissance faible ou en stagnation.

M. Christian Bonnet, Secrétaire d'Etat, a ensuite présenté *la politique en matière de logement*. En 1973, il y aura peut-être plus de 500.000 habitations construites. Le Secrétaire d'Etat estime que ce budget est satisfaisant en volume et en crédits : près de 5 milliards de francs de dépenses en capital en 1973, soit en augmentation de 14,5 %.

Les objectifs poursuivis sont, d'une part, la réduction des inégalités par l'allocation-logement, l'amélioration des logements existants,

la résorption de l'habitat insalubre et, d'autre part, le développement de l'accession à la propriété et de la qualité de l'habitat et du cadre de vie.

Après ces exposés, M. Laucournet a évoqué le problème foncier et souligné l'urgence de solutions législatives, en regrettant que les rapports déposés par des Groupes de travail interministériels, notamment sur la question de la concession des sols, ne soient pas plus rapidement et plus délibérément portés à la connaissance du Parlement. Enfin, M. Laucournet s'est déclaré satisfait de la présentation sous forme de « budget de programmes » des actions du nouveau Département.

Répondant à M. Laucournet, le ministre a indiqué que la mise en place de moyens financiers pour l'action et la planification foncières se poursuit. Pour les agglomérations urbaines, la formule des communautés et des districts est la plus efficace. D'une manière générale, la politique foncière est à l'ordre du jour, mais trouve ses limites dans les moyens des collectivités locales.

M. Christian Bonnet a évoqué alors le rapport du Groupe de travail créé par la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat et chargé d'étudier les problèmes et la politique de la construction en France, rapport qui a porté sur la rénovation urbaine. Le Secrétaire d'Etat a indiqué que l'action en faveur de l'amélioration de l'habitat existant serait amplifiée et diversifiée ; cependant, sur le plan général, des actions nouvelles en matière de rénovation urbaine ne pourront être entreprises qu'en 1974, les dotations pour 1973 ne permettant que la poursuite ou l'achèvement des actions déjà engagées.

M. Pierre Brousse a traité des difficultés que rencontrent les collectivités locales pour promouvoir une action foncière efficace ; la taxe locale d'équipement ne résoud rien, car l'acquéreur qui la paie à la commune a déjà dû verser au vendeur la contrepartie de la plus-value résultant de l'urbanisation et des efforts d'équipement de la collectivité. La politique des constructions individuelles lancée par M. Chalandon aboutit à des charges excessives pour les communes. En matière d'H. L. M., M. Pierre Brousse souhaite que les prix-plafonds suivent au moins l'évolution du coût de la vie.

M. Francou a demandé que les équipements collectifs de superstructure accompagnent d'une manière vraiment synchronisée la réalisation des logements. La ligne budgétaire unique ne s'est pas vraiment traduite dans les faits.

M. Chauty a affirmé l'importance primordiale du prix des sols qui, malgré les mesures législatives et budgétaires prises ces dernières années, représente actuellement un obstacle très difficile à surmonter pour les responsables de l'urbanisation. M. Chauty a également traité de la non-exonération de la taxe locale d'équipement pour les lotissements communaux.

Répondant aux intervenants, M. Christian Bonnet a indiqué que les prix-plafonds H. L. M. ont été relevés de 10 % au printemps 1972. Désormais, ces prix devraient être revus au début de chaque année. Le problème de l'appropriation des sols est difficile et l'étude des services du Ministère sur ce point progresse lentement.

M. Olivier Guichard a souligné que la procédure de la ligne budgétaire dite « unique » pour les équipements de superstructure a le mérite d'exister et de fonctionner. La législation et la réglementation en matière de logement et d'urbanisme est extraordinairement foisonnante. Le Ministre espère présenter une réforme du régime de l'expropriation au printemps 1972.

M. Voyant a estimé qu'il devait être possible de fixer un prix-plafond pour les terrains afin, notamment, d'éviter les imprévus de la procédure de l'expropriation.

EXAMEN EN COMMISSION ET CONCLUSION

A la suite de l'audition du Ministre et du Secrétaire d'Etat de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme et de la présentation du rapport pour avis de M. Laucournet, la commission a débattu des problèmes du logement et de l'urbanisme.

M. Lucien Gautier a souligné le rôle des Centres de propagande et d'action contre le taudis (P. A. C. T.) en matière d'amélioration de l'habitat et de coopération avec l'artisanat local.

M. Voyant a montré la nécessité d'une grande souplesse en matière d'études et de planification urbaines. Il a estimé que la politique des villes nouvelles est une erreur car l'animation y est insuffisante. Il vaut mieux développer les villes petites et moyennes, actives et vivantes. Il est urgent de trouver une solution en matière d'action foncière. La formule de l'allocation-logement doit être développée et appliquée selon une procédure spécifique dans les zones de rénovation urbaine.

M. Jean Bertaud, président, a souligné que c'est notamment l'absence de petits commerces qui empêche l'animation satisfaisante des villes nouvelles.

En conclusion, la commission tient à souligner certains aspects fondamentaux de la politique de l'urbanisme et du logement en France.

Le développement des villes dans notre pays soulève quatre grands problèmes auxquels il n'a pas encore été apporté de solutions vraiment satisfaisantes.

Le premier de ces problèmes concerne les formes adoptées pour réaliser la croissance des agglomérations. Afin d'éviter les inconvénients de l'extension en tache d'huile, qui conduit les villes à s'étouffer elles-mêmes en devenant démesurées, les pouvoirs publics ont lancé une politique de villes nouvelles. Certains la contestent fortement, car elle est onéreuse et n'aboutit pas aisément à la création d'une vie collective acceptable au sein des ensembles

urbains créés de cette manière. On peut estimer, en effet, que la politique de rénovation du tissu urbain ancien est préférable, car elle concerne des secteurs déjà équipés, bien placés mais mal aménagés. A dire vrai, les deux formules sont sans doute complémentaires. Mais ce dernier caractère fait regretter très vivement que l'Etat fasse si peu d'efforts pour relancer et développer la rénovation urbaine, alors qu'il favorise au maximum la création des villes nouvelles. Il est pourtant au moins aussi urgent de résorber le pourrissement des centres de ville.

Le second problème concerne la maîtrise des sols et son corollaire, les moyens financiers des villes pour l'obtenir. Trop peu de mesures efficaces et importantes ont encore été prises pour atteindre ce contrôle du domaine foncier, au niveau de l'appropriation et, aussi, de l'utilisation des sols acquis et aménagés. On attend toujours une réforme du régime de l'expropriation et une application effective des différentes procédures de concession des sols. Ni les moyens juridiques, ni les moyens financiers adéquats n'ont été créés. Les collectivités locales demeurent ainsi, principalement par la faute d'un Etat timoré, dans une impuissance excessive. La taxe d'urbanisation, à la fois méthode objective d'évaluation offrant peu de prise à la contestation de mauvaise foi et source de revenus pour les villes, fondée directement sur le rythme et l'importance de la croissance des agglomérations, est disparue des déclarations officielles.

Le troisième problème posé par le développement des villes est celui de la qualité et de la beauté des ensembles urbains réalisés. Ici aussi, on constate bien des insuffisances. Trop souvent triomphent le béton esthétiquement mal mis en œuvre et un médiocre jeu des volumes bâtis et des espaces verts. Le Groupe de travail chargé par la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat d'étudier la politique de la construction, a pu constater dans certaines villes de France et, surtout, en Scandinavie et en Finlande, que cela n'est pas fatal. L'architecture et l'urbanisme peuvent être beaux et humains. Il faut pour cela moins de l'argent que de l'imagination et le souci de donner aux citadins un cadre agréable à leur mesure.

La politique sociale du logement a été marquée, depuis un peu plus d'un an, par des améliorations non négligeables en ce qui concerne les modes de financement et les aides aux personnes. Cela constitue un élément positif, dont il faut donner acte. Il n'en reste pas moins que, globalement, les besoins en logement des

Français demeurent considérables et même, pour les catégories les plus défavorisées, dramatiques. Malgré un progrès, d'ailleurs bien lent, du nombre des logements terminés, et bien que notre pays ait enfin rattrapé, et maintenant légèrement dépassé, les autres pays du Marché commun pour le nombre de logements terminés par 1.000 habitants, la construction française ne parvient pas à combler son retard sur les besoins non satisfaits. A cela, dit-on, il y a des raisons financières. On peut se demander pourquoi un pays dont le niveau de vie global est parmi les plus élevés du monde achoppe sur un tel obstacle. Pourquoi, en 1969, la Suède, en y consacrant seulement 5,6 % de son produit national brut, parvient-elle à construire 13,7 logements par 1.000 habitants, alors que la France, avec 7 % de son produit national brut, n'arrive à en réaliser que 8,7 ? Une telle différence surprend et amène à se demander si les méthodes de la politique française sont bien adaptées aux données du problème du logement.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques et du Plan donne un *avis favorable* aux dispositions du projet de loi de finances pour 1973 relatives à l'Équipement et au Logement, partie urbanisme et logement.

ANNEXES

ANNEXE I

PROGRAMMES DE LOGEMENTS BENEFICIANT D'UNE AIDE DE L'ETAT

	NOMBRE de logements financés en 1971.	NOMBRE de logements programmés en 1972.	NOMBRE de logements programmés en 1973.
A. — SECTEUR H. L. M.			
I. — <i>Financement de la caisse de prêts.</i>			
a) Secteur locatif :			
H. L. M. O.....	80.270	102.000	105.000
P. L. R. - P. S. R.....	39.456	18.000	15.000
I. L. M. - I. L. N.....	5.935	13.000	18.000
Total Secteur locatif.....	125.661	133.000	138.000
b) Secteur accession à la propriété :			
Régime 1966.....	15.087	20.000	30.000
Régime 1970.....	19.977	20.000	20.000
Total Accession à la propriété.....	35.064	40.000	50.000
Total Financement caisse de prêts.	160.725	173.000	188.000
II. — <i>Financement par emprunts bonifiés.</i>			
Secteur locatif.....	6.165	(1) 35.000	(1) 35.000
Secteur accession.....	31.491		
Total Financement emprunts bonifiés	37.656	35.000	35.000
Total des financements H.L.M. (I + II).....	198.381	208.000	223.000
B. — SECTEUR PRIMES			
Primes avec prêt immédiat.....	92.135	90.000	87.000
Primes avec prêt différé en 1971 et 1972.....	46.852	45.000	45.000
Prêts immobiliers conventionnés en 1973.....	59.216	60.000	60.000
Primes sans prêt.....	59.216	60.000	60.000
Total Secteur primes.....	198.203	195.000	192.000
Ensemble des logements aidés (A + B).....	396.584	403.000	415.000

(1) Le contingent de 35.000 logements à financer par le moyen d'emprunts bonifiés est celui figurant indicativement au budget 1972. Mais il pourra, comme en 1971, dépasser ce contingent prévisionnel dans la mesure des disponibilités des Caisses d'épargne. Dans la mesure où le chiffre de 1971, soit 37.000 logements, en chiffre rond, serait atteint, le nombre global des logements aidés financés en 1972 atteindrait 405.000 contre 393.539 en 1971. Une remarque analogue peut être faite pour le programme de 1973.

(2) Avant retrait des crédits non consommés.

ANNEXE II

LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

Unité : nombre de logements.

	1968	1969	1970	1971	1971 six premiers mois.	1972 six premiers mois.
H. L. M. O.		110,6	105,6	98,2	50,5	49,9
P. S. R. - P. L. R.		6,5	8,3	14,8	7,1	6,9
I. L. M. - I. L. N.		3,6	4,1	4,4	2,8	2
Total H. L. M. location...	123,2	120,7	118	117,4	60,4	58,8
H. L. M. accession.....	31,3	34,7	37,4	46,6	20,9	20,1
Prêts spéciaux immédiats.....	93,4	125,9	117,8	126,8	64,3	59,9
Prêts spéciaux différés.....	30	37	37	37,7	21,4	20,7
Primes sans prêt.....	61,7	54,1	48,6	55,8	24,2	27,6
Primes sans aide.....	94,7	126,9	122,9	132,4	62,2	84,2
Ensemble	434,3	499,3	481,7	516,7	253,4	271,3

Notes. — Les statistiques de mises en chantier en 1968 ne permettent pas la ventilation des H. L. M. location. Pour les H. L. M. accession, la distinction des régimes de 1966 et 1970 n'est pas disponible. Les chiffres indiqués pour les six premiers mois de 1972 sont provisoires.

Source : Service des statistiques et des études économiques.

LOGEMENTS TERMINES

Unité : nombre de logements.

	1968	1969	1970	1971	1971 (six premiers mois)	1972 (six premiers mois)
H. L. M. O.....		109,4	111,4	113,2	52,6	51,4
P. S. R. - P. L. R.....		4,1	5,7	9,9	3,2	6,5
I. L. M. - I. L. N.....		3,3	4,2	4,7	2,9	2,4
Total H. L. M. location..	116,5	116,8	121,3	127,8	58,7	60,3
H. L. M. accession.....	31,8	31,3	34,1	38,4	16,2	20,2
Prêts spéciaux immédiats.....	99,6	103,4	112,7	110 »	52,3	52,5
Prêts spéciaux différés.....	16,5	23,3	34,8	39,3	19,4	18,6
Primes sans prêt.....	60,7	55,2	52,1	56,2	24,9	26,5
Primes sans aide.....	85,9	97 »	101,3	104 »	46,4	56,2
Ensemble	411	427	456,3	475,7	217,9	234,3

Notes. — Les statistiques de mise en chantiers en 1968 ne permettent pas la ventilation des H. L. M. location. Pour les H. L. M. accession, la distinction des régimes de 1966 à 1970 n'est pas disponible. Les chiffres indiqués pour les six premiers mois de 1972 sont provisoires.

Source : Service des statistiques et des études économiques.

ANNEXE III

L'ACTIVITE DE LA CONSTRUCTION

Evolution du volume des travaux (1).

Unité : million de francs.

	1965	1966	1967	1968
<i>Montant des travaux de bâtiment :</i>				
Aux prix courants.....	38.058	40.628	43.899	47.690
Aux prix de 1965.....	38.058	40.023	42.094	43.387
<i>1° Logement :</i>				
Aux prix courants.....	23.037	23.976	25.473	27.546
Aux prix de 1965.....	23.037	23.505	24.387	25.092
[Pourcentage du montant des travaux (prix courants)]	(60,5 %)	(59 %)	(58 %)	(57,8 %)
<i>2° Autres bâtiments :</i>				
Aux prix courants.....	10.815	12.052	13.361	14.448
Aux prix de 1965.....	10.815	12.052	12.971	13.270
[Pourcentage du montant des travaux (prix courants)]	(28,4 %)	(29,7 %)	(30,4 %)	(30,3 %)
<i>3° Travaux d'entretien :</i>				
Aux prix courants.....	4.206	4.600	5.065	5.696
Aux prix de 1965.....	4.206	4.666	4.736	5.025
[Pourcentage du montant des travaux (prix courants)]	(11 %)	(11,3 %)	(11,5 %)	(11,9 %)

Source : Inventaire des travaux de bâtiment et de génie civil (Métropole).

(1) Estimation : l'ordre de grandeur des variations de volume des prix des travaux n'est pas connu avec précision.

ANNEXE IV

RENSEIGNEMENTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS. — CONSTRUCTION NEUVE ET RECONSTRUCTION. — PRETS REALISES

(Principales sources de financement recensées.)

Unité : million de francs.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
I. — <i>Reconstruction</i>	166	36	15	14	18	4	5
II. — <i>H. L. M.</i>	5.273	5.953	6.916	7.821	8.681	9.100	9.560
Prêts à taux réduit de l'Etat	3.594	2.581	835	186	60		
Prêts de la caisse de prêts H. L. M. ..	29	1.380	4.840	6.495	7.491	7.770	7.790
Prêts bonifiés des caisses d'épargne ..	610	732	681	810	910	1.100	1.470
Prêts complémentaires à t a u x n o r m a l	1.050	1.260	560	330	220	220	300
Prêts destinés à faciliter le logement des rapatriés						10	
III. — <i>Crédit Foncier</i>	2.805	3.476	3.693	3.617	4.607	5.142	5.753
Prêts spéciaux immédiats	2.526	3.056	3.203	2.745	2.973	3.153	2.917
Prêts directs à long terme amortissables	1	7	11	41	14	25	174
Prêts spéciaux différés	>	>	19	193	573	932	1.300
Prêts familiaux complémentaires	193	322	370	546	927	883	1.149
Prêts complémentaires a u x f o n c t i o n n a i r e s	85	91	90	92	120	149	213
IV. — <i>Banques et organismes spécialisés</i> (1)	4.990	6.600	8.360	13.760	15.170	15.370	21.840
Prêts à long terme	540	510	2.100	5.690	9.220	7.940	13.570
(Prêts d'épargne logement)	>	(40)	(190)	(440)	(720)	(920)	(1.130)
(Prêts hypothécaires)	>	>	(1.770)	(4.460)	(6.460)	(4.510)	(7.540)
Prêts à moyen terme mobilisables	3.040	3.840	3.430	4.780	5.650	5.680	5.850
Prêts à court terme	1.410	2.250	2.800	3.290	300	1.750	2.420

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
V. — Divers	2.438	1.823	1.957	2.401	2.684	2.796	3.211
Investissement patronal (1 % des salaires) (2)	1.212	1.350	1.500	1.650	1.800	2.000	2.200
Prêts et subventions des caisses d'allocations familiales	185	142	100	173	173	185	(2) 200
Contribution de la Sécurité sociale au logement des personnes âgées	22	31	33	40	69	98	(2) 91
Marché financier (actions et obligations des sociétés immobilières et foncières)	1.019	300	264	538	642	513	720
Total des financements recensés ..	15.672	17.888	20.941	27.623	31.160	32.412	40.369

(1) A l'exclusion du Crédit agricole et du Crédit mutuel.

(2) Estimation.

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme et Conseil national du Crédit.

ANNEXE V

RENSEIGNEMENTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS. EVOLUTION DU PRODUIT NATIONAL BRUT, DES INVESTISSEMENTS GLOBAUX ET DES INVESTISSEMENTS DANS LE LOGEMENT

Unité : milliard de francs.

	1968	1969 (1)	1970 (1)	1971 (2)
I. — Produit national brut :				
Prix courants.....	630	734	820,2	904,2
Indice de volume.....	(3)	(3)	(3)	(3)
Indice de prix.....				
II. — Investissements globaux (formation brute de capital fixe y compris logement) :				
Prix courants.....	156,4	183,2	209,9	231,4
Indice de volume.....	(3)	(3)	(3)	(3)
Indice de prix.....				
III. — Investissements dans la construction de logements, la réparation et l'entretien des immeubles :				
Prix courants.....	44,6	49,4	54,1	60
Indice de volume.....	108,7	103,4	103,9	105,8
Indice de prix.....	105	107,1	105,5	104,9
Dont :				
1° Investissements dans la construction de logements neufs :				
Prix courants.....	35,6	38,8	42	46,4
Indice de volume.....	109,4	102,5	102,7	106,4
Indice de prix.....	104,5	106,5	105,3	103,8
2° Investissements dans la réparation et l'entretien des immeubles :				
Prix courants.....	9	10,6	12,1	13,6
Indice de volume.....	105,5	107,3	108,4	103,5
Indice de prix.....	106,8	109	106,1	108,8

(1) Chiffres semi-définitifs.

(2) Chiffres provisoires.

(3) Chiffres non disponibles.

Source : I. N. S. E. E. Base 100 en 1962.

ANNEXE VI

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS A L'ETRANGER

A. — Formation brute de capital fixe dans le logement en pourcentage du produit national brut et en pourcentage de la formation brute de capital fixe.

	EN POURCENTAGE DU PRODUIT NATIONAL BRUT						EN POURCENTAGE DU TOTAL de la formation brute de capital fixe.					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>A. — Pays de la Communauté économique européenne :</i>												
Belgique	6	6,2	6,1	5,6	5,4	»	28,7	27,6	27,2	26,7	25,4	»
France	6,7	7	6,8	6,9	7	»	30,7	27,9	27,1	27,4	27,6	»
Italie	6,8	6	5,9	6,3	7,2	7	35,7	32,8	31,3	32,2	35,2	33,1
Pays-Bas	5	5,2	5,5	5,6	5,4	5,3	20,3	20,3	21,4	21,3	21,1	20
République fédérale allemande ..	5,6	5,7	5,8	5,6	5,2	»	21,4	22,5	25,2	24,1	21,5	»
<i>B. — Autres pays d'Europe et Etats-Unis :</i>												
Etats-Unis	4,1	3,4	3,1	3,5	3,4	»	23,7	20,2	18,7	20,7	20,3	»
Royaume-Uni	3,6	3,5	3,6	3,7	3,3	2,9	20,2	19,8	20,1	20	18,6	16,6
Suède	6,2	5,8	5,6	5,5	5,6	5,2	26,2	24,3	23,3	23,7	24,3	23,1
Suisse	7,3	6,8	6,3	6,1	6,5	»	26,4	25,8	24,8	24,5	25,6	»

Source : Commission économique pour l'Europe. — Bulletin annuel des statistiques du logement et de la Construction pour l'Europe.

B. — Nombre de logements terminés.

Unité : millier de logements.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. — Pays de la Communauté économique européenne :						
Belgique	68,9	53,6	56,4	49,1	57	»
France	411,6	414,2	422,9	419,6	436	470,2
Italie	375,3	289,3	270,6	281,8	294,6	377,2
Pays-Bas	115,6	122,1	128	123,4	123,8	118
République fédérale allemande...	591,8	604,8	572,3	519,9	499,7	478,1
B. — Autres pays d'Europe et Etats-Unis :						
Espagne	283,3	270,4	204,5	248,1	270,3	308
Etats-Unis	1.509,6	1.196,2	1.321,9	1.863,5 (1)	1.912,3 (1)	
Royaume-Uni	398,4	402,5	419,9	431	384,2	368,2
Suède	96,8	89,4	100,2	106,2	109,1	109,8
Suisse	59,9	57,7	57,5	55,2	59,2	65,6
U. R. S. S.	2.227	2.291	2.312	2.233	2.231	2.280

(1) Maisons mobiles incluses.

Source : Commission économique pour l'Europe. — Bulletin annuel de statistiques du logement et de la construction pour l'Europe.

C. — Nombre de logements terminés par 1.000 habitants.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. — Pays de la Communauté économique européenne :						
Belgique	7,3	5,6	5,9	5,1	5,9	4,8
France	8,4	8,4	8,5	8,4	8,7	9,2
Italie	7,3	5,6	5,2	5,3	5,5	7
Pays-Bas	9,4	9,8	10,2	9,7	9,6	9,1
République fédérale d'Allemagne.	10	10,1	9,6	8,6	8,2	7,8
B. — Autres pays d'Europe et Etats-Unis :						
Espagne	9	8,5	6,3	7,6	8,2	9,3
Etats-Unis	7,6	6,1	6,9	8,8	7,1	7
Royaume-Uni	7,2	7,3	7,5	7,7	6,9	6,6
Suède	12,5	12,4	12,7	13,4	13,7	13,6
Suisse	10,1	9,6	9,5	9	9,5	10,5
U. R. S. S.	9,7	9,8	9,8	9,4	9,3	9,4

Source : Commission économique pour l'Europe. — Bulletin annuel de statistiques du logement et de la construction pour l'Europe.

ANNEXE VII

HABITATIONS A LOYER MODERE. — NOMBRE DE LOGEMENTS TERMINES

Unité : millier de logements.

	1945 à 1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	TOTAL
Location simple	727	96	97	105	116	117	121	128	1.507
Acession à la propriété :	224	29	30	32	32	31	34	38	450
Location attribution...	221	12	11	13	13	14	(1)	(1)	»
Sociétés de crédit immobilier	124	19	21	21	19	17	»	»	»
Total	951	125	127	137	148	148	155	166	1.957

(1) Renseignements non disponibles.

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.