

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME X

Equipement

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, *vice-présidents* ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, *secrétaires* ; Charles Allès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bertrand Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles ZwickerT.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (5<sup>e</sup> législ.) : **1880** et annexes, **1916** (tomes I à III et annexe **19**)  
**1921** (tome XII) et in-8° **360**.

**Sénat** : **61** et **62** (tomes I, II et III, annexe 14) (1975-1976).

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	2
 <b>I. — La politique actuelle de l'urbanisme et du logement :</b>	
<b>A. — L'urbanisme</b> .....	3
1. Les études .....	3
2. L'action foncière .....	7
3. L'aménagement du tissu urbain .....	10
4. Les villes nouvelles .....	15
<b>B. — Le logement :</b>	
1. L'évolution en 1975 .....	20
2. Perspectives pour 1976 .....	23
 <b>II. — Quelques données générales du secteur immobilier :</b>	
<b>A. — La conjoncture immobilière</b> .....	29
<b>B. — Les évolutions à long terme</b> .....	45
1. Le parc de logements de 1964 à 1973 .....	45
2. Le logement dans les VI <sup>e</sup> et VII <sup>e</sup> Plans .....	53
<b>C. — La situation actuelle des entreprises du bâtiment</b> .....	58
 <b>Observations de la Commission</b> .....	 63
 <b>Annexes :</b>	
<b>I. — Le financement de la construction</b> .....	67
<b>II. — L'habitat dans la société de demain</b> .....	75

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme chaque année, la Commission des Affaires économiques et du Plan s'est efforcée de donner à son analyse de la politique en matière d'urbanisme et de logement **une coloration essentiellement socio-économique**. Elle a voulu ainsi éviter une analyse trop budgétaire et administrative qui, à l'évidence, n'est pas de son domaine.

Le présent avis s'ordonne ainsi en deux parties :

— l'étude économique de la politique actuelle de l'urbanisme et du logement ;

— la présentation de quelques données économiques générales du secteur immobilier.

Enfin, des études sont présentées *en annexe*, qui concernent deux problèmes fondamentaux pour l'avenir de notre monde urbain : celui du financement de la construction et celui de l'habitat dans la société de demain.

## PREMIÈRE PARTIE

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

#### A. — L'URBANISME

L'objectif fondamental poursuivi en ce domaine est d'assurer le développement harmonieux des divers milieux urbains et la promotion d'un cadre de vie de qualité. Un grand nombre d'interventions, tant publiques que privées, concourant à ce développement, il est donc indispensable qu'une politique globale assure leur cohérence et leur coordination dans le cadre des objectifs généraux de l'aménagement du territoire.

La mise en œuvre de cette politique s'appuie principalement sur quatre groupes de programmes d'action :

- les études d'urbanisme ;
- l'action foncière ;
- l'aménagement du tissu urbain ;
- les villes nouvelles.

Dans un domaine d'action aussi vaste et compte tenu de la conjoncture, il est absolument nécessaire de limiter les ambitions pour retenir des priorités.

#### 1. Les études d'urbanisme.

Elles restent une priorité importante car elles sont un des moyens principaux de la cohérence, de l'économie et de la qualité des opérations urbaines. Depuis les schémas directeurs jusqu'aux études de détail, elles assurent une organisation continue de la croissance des

villes ; elles permettent de définir les zones à protéger et les emplacements pour les équipements ; elles offrent aux citoyens une information sur les projets d'aménagement et les droits des sols.

Il faut aussi souligner la nécessité, pour améliorer la préparation des décisions, de pouvoir disposer, dans chaque département et dans les principales agglomérations, d'un milieu professionnel et technique, susceptible, non seulement de conduire les études nécessaires mais d'être à la disposition des responsables des collectivités locales pour des tâches d'expertise, de dialogue ou d'information du public.

Il s'agit donc d'une tâche permanente dont le fonctionnement doit dépasser l'achèvement des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols.

Il est proposé pour ce groupe de programmes une augmentation des moyens.

Les études d'urbanisme sont indispensables à la conception et à la mise en œuvre de politiques d'aménagement. Leur réalisation, comme leur résultat, sont en définitive le seul moyen par lequel les autorités publiques peuvent fonder et coordonner les innombrables décisions qu'elles prennent chaque jour et qui engagent irréversiblement la morphologie et le fonctionnement des agglomérations urbaines.

On distingue trois types d'études ou d'activités :

a) Les études liées à la préparation des actions et politiques nationales et à l'animation des travaux des équipes locales, elles, sont assurées par le groupe d'études et de recherches (G.E.R.) de la D.A.F.U.

Elles permettent d'avancer dans la connaissance des problèmes généraux posés par le développement urbain et de développer l'assistance technique aux équipes d'études locales, la diffusion de l'information sur les réalisations et études tant françaises qu'étrangères, la formation des personnels des équipes locales d'urbanisme ;

b) Les études menées par les services régionaux : leur portée dépasse le cadre d'un seul département ;

c) Les études locales (département et agglomérations).

Sous l'appellation « études localisées » d'urbanisme, elles ont un triple objectif :

— aboutir à l'établissement des documents de planification urbaine (S.D.A.U.-P.O.S. (1)) nécessaires pour gouverner le développement spatial de l'urbanisation, localiser les équipements futurs et protéger les espaces naturels ;

— préparer des projets d'aménagement urbain, détaillés, adaptés aux situations locales et répondant à un souci de qualité et d'amélioration du cadre de vie ;

— développer les pratiques locales de concertation, la mise en place d'agences d'urbanisme, l'information des élus et du public.

Dans ces différents domaines le Ministère de l'Équipement doit faire face à des besoins croissant sous l'effet de dispositions législatives et réglementaires nouvelles (loi du 16 juillet 1971, protection des paysages (Z.C.P.) (2), incidences des nouvelles lois sur la politique foncière et urbaine), de directives gouvernementales en matière d'aménagement de l'espace (littoral, schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer, aménagement de la montagne) ou touchant à l'amélioration du cadre de vie (qualité architecturale, politique des villes moyennes, des petites villes), du développement de la concertation qui exige un effort d'information du public et des élus, extrêmement coûteux en temps et en argent.

En 1976, les actions engagées les années précédentes seront confirmées et porteront essentiellement, les documents d'urbanisme mis à part, sur les villes moyennes, les centres et quartiers anciens, la politique foncière, l'urbanisation nouvelle, l'aide architecturale, équipements, information, formation.

A l'accomplissement des tâches relevant des études de première catégorie est affecté, en 1976, un crédit de 22,3 millions de francs.

L'ensemble des études locales doit bénéficier d'un crédit de 115,4 millions de francs, dont 5,5 millions de francs pour les départements d'outre-mer.

S'agissant du programme d'études locales, et indépendamment de l'exécution des S.D.A.U. et P.O.S. (qui absorbera une part importante de la dotation prévue pour 1976), les services de l'équipement s'attacheront à accroître, dans la limite de l'enveloppe financière prévue (3) leur effort en faveur des orientations définies ci-dessus, dans le souci d'une amélioration de la qualité de l'aménagement, du cadre de vie et de l'architecture.

---

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

(2) Zones à caractère pittoresque.

(3) 115,4 millions de francs auxquels s'ajoutent les participations financières des collectivités locales (55 millions de francs en 1973, 71 millions de francs en 1974).

A cet effet, une attention soutenue sera accordée aux interventions des architectes-conseils, et à l'accroissement du nombre des architectes-consultants.

Les organismes contribuant à la formation des praticiens de l'urbanisme continuent à bénéficier d'une aide du Ministère de l'Équipement, soit sous la forme d'une participation à leur enseignement, soit sous celle de subvention (1,177 million de francs).

La part des P.O.S. obligatoires (art. R. 123-1 du Code de l'urbanisme) : P.O.S. des communes ou parties de communes comprises dans une agglomération de plus de 10.000 habitants, stations classées..., représente approximativement 20 % du programme en cours d'élaboration (au stade de l'étude et à celui de la publication).

Le reste du programme répond au souci, tant des collectivités locales que de l'Etat :

— de substituer aux plans d'urbanisme directeurs (P.U.D.) approuvés, même non tenus d'être obligatoirement remplacés, des P.O.S. opposables aux tiers ;

— ailleurs, de se doter d'outils efficaces pour préserver les territoires concernés des dangers d'une poussée désordonnée de l'urbanisation.

D'une façon générale, la politique de concertation qui constitue la ligne de force constante de l'action du Ministère de l'Équipement n'est pas compatible avec une planification rigoureuse des délais. La prise de conscience des problèmes et l'évolution des idées demandent du temps qu'il faut compter en années plutôt qu'en mois. Mais on peut en attendre, à terme, une association plus constructive de la population et des élus aux décisions qui concourent à l'aménagement de leur cadre de vie.

Indicateurs de réalisation.

	1972	1973	1974	1975	1976 (prévisions)
<b>Schémas généraux d'aménagement :</b>					
— en cours d'études .....	5	6	1	»	»
— approuvés .....	»	1	»	»	»
<b>S.D.A.U. :</b>					
— délimités (chiffres cumulés) ....	298	343	363	377	397
— C.L.A.U. constituées .....	231	291	313	342	372
— approuvés (chiffres cumulés) ..	4	22	36	46	69
<b>P.O.S. :</b>					
— prescrits .....	3.314	5.243	6.254	6.612	7.012
— groupes de travail constitués ..	1.989	3.501	4.819	5.458	5.958
— rendus publics ou approuvés ..	39	148	398	800	1.260
<b>Agences d'urbanismes créées (ou à prévoir) .....</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>23</b>

## 2. L'action foncière.

Les crédits demandés pour cette action n'augmentent pas dans le projet de budget pour 1976.

Dans le cadre des priorités retenues, ce projet se caractérise donc par une double inflexion :

1° Les villes nouvelles ont bénéficié jusqu'à maintenant d'une aide importante. Il est donc possible d'y accepter un certain ralentissement du rythme des acquisitions foncières sans compromettre pour autant le programme de réalisation des équipements et des constructions.

2° En contrepartie, il a été décidé de tirer le meilleur parti possible de l'effet d'entraînement des dépenses de l'Etat en développant l'octroi d'avances ou de subventions des collectivités locales au détriment des acquisitions directes afin de permettre à ces dernières de constituer des réserves foncières.

Cette action sera développée à la faveur de la mise au point des programmes d'action foncière.

Ceux-ci permettent en effet, sous la forme d'engagements réciproques entre l'Etat et les collectivités locales, l'élaboration de politiques foncières, au niveau des agglomérations, sous la responsabilité des élus.

Les actions poursuivies sont, d'une part, la constitution de réserves foncières, d'autre part, la création et l'aménagement d'espaces verts publics.

a) *Constitution de réserves foncières.*

La maîtrise des sols est essentielle, car sans elle il n'est pas d'urbanisme possible. Les collectivités locales doivent avoir une part prépondérante dans la définition et la conduite d'une véritable politique foncière, le rôle de l'Etat étant de mettre à leur disposition des instruments juridiques adaptés et de leur apporter un concours financier efficace, pour atteindre les objectifs que se propose une telle politique. Il s'agit en effet, d'une part, dans le cadre tracé par les S.D.A.U., d'acheter aux meilleures conditions financières les terrains qu'il est nécessaire ou utile d'acquérir en vue du développement urbain conçu dans le sens le plus large ; à cet effet, l'on prend en compte non seulement les besoins de la construction proprement dite, mais aussi les zones qui doivent être réservées aux espaces libres et aux équipements publics, à la fois dans le centre et à la périphérie des cités. D'autre part, il faut contrôler et régulariser le marché foncier.

Du point de vue juridique et administratif, on peut considérer que la procédure de l'expropriation et celle des Z.A.D. (1) ont, dans l'ensemble, fait la preuve de leur utilité, même si leur fonctionnement doit encore être amélioré sur certains points : ceci est vrai de l'expropriation, car le mécanisme des Z.A.D. a déjà été amendé en 1971.

La superficie totale couverte par les Z.A.D. devrait atteindre un million d'hectares environ, afin de protéger les zones des S.D.A.U. dont l'urbanisation, quoique prévue, est lointaine et qui doivent pour cela être mises à l'abri des hausses de prix spéculatives. Actuellement, quelque 460.000 hectares sont protégés, y compris en villes nouvelles ; ce chiffre est décroissant par rapport à celui de 1975 (530.000 ha) ; cela provient du fait qu'au 16 juillet 1974, les pré-Z.A.D. créées avant le 16 juillet 1971 arrivaient à expiration. La superficie « zadée » devrait croître annuellement d'environ 100.000 hectares.

---

(1) Zones d'aménagement différé.

Du point de vue financier, les acquisitions foncières en villes nouvelles doivent être séparées de l'ensemble, car elles font l'objet d'un programme finalisé.

En dehors donc des villes nouvelles, outre les réserves périphériques constituées surtout par les préemptions en Z.A.D., il est nécessaire d'acquérir, en vue de la restructuration des centres, des terrains situés dans les zones centrales. Leur coût élevé impose qu'une politique d'opportunité au « coup par coup », ne négligeant aucune occasion, soit menée par les collectivités locales pour constituer progressivement une réserve de terrains propres à permettre la réalisation au moment choisi et aux meilleures conditions financières des opérations d'aménagement du centre. Les besoins actuellement recensés en ce domaine conduisent à se fixer comme objectif la maîtrise d'environ 300 hectares concentrés sur la trentaine d'agglomérations les plus importantes. Etalés sur une quinzaine d'années, les achats en cause représentent approximativement 20 hectares par an.

Pour 1976, un effort particulier sera fait pour le développement des programmes d'action foncière. A cette fin, il est créé un article budgétaire nouveau : les subventions sur cet article sont destinées aux collectivités locales désireuses de conduire une politique de réserves foncières. La dotation de cet article est de 30 millions de francs.

Les programmes d'acquisition de réserves foncières établis au début du VI<sup>e</sup> Plan et inscrits dans le programme finalisé des villes nouvelles ont permis à l'Etat d'acquérir totalement l'emprise des centres urbains dans cinq villes nouvelles sur neuf, d'engager largement cette acquisition à Berre, Cergy, l'Isle-d'Abeau et Marne-la-Vallée, et de maîtriser efficacement les zones stratégiques à moyen terme.

#### b) *Création et aménagement d'espaces verts.*

Le développement des espaces verts est significatif de la volonté de promouvoir une nouvelle « qualité de la vie ». Le rôle de l'Etat est d'inciter les collectivités locales à créer et aménager des espaces verts publics en leur accordant une aide en subventions pour leur permettre d'acquérir les terrains nécessaires ou d'effectuer les travaux d'aménagement correspondants. La dotation s'élève pour 1976 à 30 millions de francs.

**Indicateurs de réalisation.**

	Unité	1971	1972 Réalizations	1973 Réalizations	1974 Réalizations	1975 Estimations	1976 Prévisions
<b>Zones d'aménagement différé :</b>							
— superficie cumulée .....	ha	»	124.236	170.543	417.878	»	»
— nombre .....	u	»	578	846	»	»	»
<b>Pré-Z.A.D. :</b>							
— superficie cumulée .....	ha	»	360.638	363.414	44.137	»	»
— nombre .....	u	»	261	335	»	»	»
<b>Superficies de terrains acquis hors villes nouvelles :</b>							
— sur chapitre budgétaire 55-40 .	ha	»	1.613	1.191	820	600	500
— sur F.N.A.F.U.-A. ....	ha	»	291	336	136	300	300
— sur F.N.A.F.U.-C. ....	ha	»	1.020	1.200	800	1.000	1.200
— avec prêts de la C.A.E.C.L. (caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales) .....	ha	»	5.665	4.476	1.890	4.000	4.000
<b>Superficies de terrains acquis en villes nouvelles .....</b>	<b>ha</b>	<b>»</b>	<b>1.897</b>	<b>1.386</b>	<b>2.605</b>	<b>1.400</b>	<b>900</b>
<b>Espaces destinés aux parcs et jardins publics :</b>							
— superficies de terrains acquis ..	ha	600	500	550	950	900	»
— superficies de terrains aménagés	ha	860	460	620	1.050	1.000	»

### 3. L'aménagement du tissu urbain.

Ce domaine regroupe un ensemble d'actions qui visent toutes à améliorer ou rénover le tissu urbain existant et en particulier les centres des villes. Il sera prioritaire en 1976.

Actuellement, la modernisation des centres anciens se fait à partir d'opérations relativement lourdes de rénovation ou de restauration.

Leur périmètre et leurs caractéristiques souvent contraignants limitent la portée et l'effet d'entraînement de ces opérations sur l'ensemble du centre. Il faut donc progressivement leur substituer des interventions plus souples et plus adaptées aux différentes situations locales.

Pour atteindre ce résultat et donner aux collectivités locales des moyens d'orienter la politique de leur centre urbain, il est nécessaire de coordonner les financements et les actions des directions de la construction, de l'architecture, de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, ainsi que des divers établissements publics chargés de l'amélioration de l'habitat ou de la résorption des îlots insalubres.

A partir de 1976, une instance de concertation permanente évitera la multiplication des procédures et des interventions dans une même agglomération. Les décisions seront prises en liaison avec les élus, engageront toutes les administrations et s'inscriront dans la stratégie générale de réhabilitation du tissu urbain ancien.

L'expérience acquise à l'occasion des contrats des villes moyennes, permet aussi de créer en 1976 des moyens nouveaux pour améliorer le cadre de vie en facilitant des petits aménagements (parkings, voies pour les deux-roues, création de zones pour les piétons ou d'espaces publics d'agrément et d'animation, etc.).

Ce groupe de programmes concerne l'ensemble des actions d'amélioration du tissu urbain existant, telles les opérations de rénovation, de restauration ou les actions spécifiques en faveur des villes moyennes, qui concernent particulièrement les centres de villes, et l'aménagement concerté des zones nouvelles d'habitation ou d'activité.

L'Etat accorde une aide importante, par l'octroi de subventions aux responsables locaux du développement de ces opérations, aux fins d'améliorer non seulement le tissu urbain lui-même, mais également la qualité de la vie qu'il offre.

#### a) *Rénovation urbaine et restructuration.*

L'objet de ce programme est d'aider les collectivités locales à rénover ou restructurer un certain nombre d'îlots urbains situés dans des quartiers dotés d'équipements publics.

Deux soucis apparaissent majeurs :

— d'une part, il est essentiel d'éviter une dégradation du rôle économique, social, culturel des centres qui doivent rester des lieux privilégiés d'animation malgré les nombreuses difficultés psychologiques, administratives, financières et techniques (stationnement, cir-

culatation) auxquelles se heurte la mise en œuvre d'une politique de sauvegarde et de promotion des centres ;

— d'autre part, il faut éviter une ségrégation sociale qui tend à vider le quartier de ses occupants les plus modestes et à les remplacer par une catégorie sociale plus aisée. A ce titre, il est très important de maintenir ou développer les logements sociaux dans les centres des villes. Or, jusqu'ici, on reste très loin de cet objectif.

Les opérations de rénovation sont complexes, longues et difficiles. Elles donnent souvent lieu à réajustement.

Les crédits de 1976 (115 millions de francs) permettront de poursuivre les opérations réparties sur l'ensemble du territoire, et, aussi, de financer des opérations nouvelles plus souples et d'ampleur plus limitée : c'est ce type d'opération qu'on souhaite favoriser.

#### b) *Secteurs sauvegardés.*

Il s'agit de participer à la conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs urbains qui présentent un caractère historique ou esthétique. Ce programme, auquel le Secrétariat d'Etat à la Culture est directement associé, comprend, d'une part, les études nécessaires à la mise au point des plans de sauvegarde et à la préparation des opérations de restauration, d'autre part, les travaux de restauration proprement dits, ainsi que les travaux de curetage et de démolition nécessaires pour améliorer également l'environnement des immeubles concernés. Cette dernière intervention doit être également développée en dehors des secteurs sauvegardés en accompagnement des travaux de mise aux normes effectués à l'intérieur des îlots de restauration. Ces actions se traduisent par une amélioration des conditions de vie dans les quartiers concernés.

On compte actuellement 56 secteurs sauvegardés, dans lesquels sont menées 28 opérations publiques ; cinq opérations publiques sont réalisées hors secteur sauvegardé. Les crédits prévus pour 1976 s'élèvent à 30 millions de francs.

#### c) *Extension du tissu urbain par l'aménagement de zones d'habitation et la création de zones d'activité.*

Le développement urbain à court et moyen terme est lié à la réalisation des zones d'aménagement concerté, et, notamment, à une exécution des équipements de superstructure respectant une cohérence entre les équipements et les logements.

Les dotations correspondant aux subventions à accorder figurent dans le budget des Ministères d'origine (1).

A la date du 30 juin 1974, 1.072 Z.A.C. avaient été créées dont 631 Z.A.C. d'habitation. Près de 45 % de celles-ci sont réalisées par convention. Cette formule d'aménagement a donc recueilli un succès certain auprès des aménageurs privés.

	Unité	1973 Réalizations	1974 Réalizations	1975 Estimations	1976 Prévisions
Zones d'aménagement concerté .....	Nombre	251	224	207	220
Superficie totale .....	ha	12.909	13.130	12.100	13.000
Zones d'habitation (zones touristiques exclues) ...	Nombre	127	130	120	130
Superficie totale .....	ha	5.567	5.200	4.800	4.500
Nombre total de logements .....	Nombre	103.639	115.000	100.000	100.000

#### d) Aménagement et équipement des villes moyennes.

Le Gouvernement poursuit, depuis 1973, cette politique avec la volonté d'aider les collectivités locales responsables à faire des villes moyennes « l'exemple d'un nouvel urbanisme », capable d'assurer une modernisation sans dégradation, une croissance sans explosion et le maintien actif de l'utilité sociale de la ville.

L'action repose sur la conclusion de contrats d'aménagements entre l'Etat et les collectivités locales intéressées.

Les premiers résultats positifs de cette politique apparaissent : la liberté d'initiative des collectivités, qui peuvent proposer des actions de natures diverses sans être nécessairement liés par les règles de financement usuelles, est un facteur important d'innovation ; la formule contractuelle permet d'ordonner un ensemble d'actions variées mais complémentaires en un programme pluri-annuel ; la part prépondérante prise par les villes dans l'élaboration des contrats garantit l'adéquation de l'aide de l'Etat aux besoins réels de chacune d'entre elles.

(1) Education nationale pour les constructions scolaires du premier degré ; Santé publique pour les équipements relevant de l'hygiène sociale et de l'action sociale : crèches, garderies, centres de protection maternelle et infantile, dispensaires, etc. ; Jeunesse, sport et loisirs pour les équipements sportifs et socio-éducatifs.

Cette procédure a conduit les collectivités locales à consentir un réel effort pour élaborer une politique d'aménagement urbain orientée vers l'amélioration concrète de la qualité de la vie des habitants. Menée dans le cadre de la préparation des documents d'urbanisme, cette réflexion s'est traduite par de véritables programmes d'action municipale.

Actuellement, sur 74 villes dont la candidature a été retenue, 17 contrats d'aménagement ont été conclus, et 57 sont en cours de mise au point.

En 1976, 80 millions de francs de crédits seront affectés à ce programme. Il s'agit donc d'une augmentation sensible des moyens, auxquels viennent s'ajouter les efforts croissants que consentent les régions en faveur de cette politique.

*e) Amélioration du cadre de vie.*

L'expérience des contrats de villes moyennes a mis en évidence l'intérêt d'un grand nombre d'opérations urbaines relativement peu coûteuses et pourtant très importantes pour la qualité du cadre de vie. Parmi les plus fréquentes, on peut citer :

- la création de zones piétonnes ou d'espaces publics urbains d'animation ;
- la réalisation de pistes cyclables, de parkings dans les centres;
- des aménagements complémentaires dans les banlieues ou dans des grands ensembles mal équipés.

C'est pour faciliter ces opérations qu'il est créé, à partir de 1976, un nouveau programme dont l'objet est d'accorder des subventions : cela permettra d'apporter une réponse positive et souple à un certain nombre de demandes qui ne peuvent être retenues au titre des opérations « villes moyennes », mais qui présente des projets originaux d'aménagement des zones centrales ou de réhabilitation de grands ensembles.

La dotation initiale est modeste (5 millions de francs).

	Unité	1974 Réalizations	1975 Estimations	1976 Prévisions
<b>Rénovation et restructuration :</b>				
Opérations en cours subventionnées ....	Nombre	18	16	6
Opérations nouvelles subventionnées créées .....	Nombre	5	7	10
— Superficie totale .....	ha	39,7	31,51	»
— Nombre total de logements à construire .....	Nombre	8.453	4.882	»
Opérations nouvelles subventionnées (premier financement) .....	Nombre	3	7	12
Opérations nouvelles non subventionna- bles créées .....	Nombre	8	6	2
— Superficie totale .....	ha	73,7	43,82	»
— Nombre total de logements à construire .....	Nombre	9.421	3.567	»
<b>Secteurs sauvegardés et restauration immo- bilière :</b>				
Secteurs sauvegardés créés .....	Nombre	6	6	4
— Superficie totale .....	ha	283,5	»	»
Ilots opérationnels et ilots de restauration subventionnés (premier financement) .	Nombre	5	6	»
— Superficie .....	ha	7	»	»
Financement complémentaire .....	Nombre	2	2	»
Nombre de contrats avec les villes moyennes	Nombre	14	17	23

#### 4. Les villes nouvelles.

Les acquisitions foncières en villes nouvelles ont été évoquées ci-dessus. Pour des raisons de conjoncture, la voirie primaire des villes nouvelles connaîtra une pause. Mais cette situation n'aura pas d'incidences sur les réalisations en cours et n'aura par conséquent aucun effet néfaste sur les programmes de logements et les zones d'activités qui s'articulent avec les travaux de voirie.

a) *Les objectifs des villes nouvelles.*

A ce jour, la réalisation de neuf villes nouvelles est entamée. Cinq d'entre elles sont situées en région parisienne : Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines. Quatre autres sont en province : Lille-Est, dans la communauté urbaine de Lille-Roubaix-Tourcoing, Le Vaudreuil, près de Rouen, L'Isle-d'Abeau, près de Lyon et Les Rives-de-l'Etang-de-Berre, près de Marseille.

Elles répondent aux objectifs suivants :

— restructurer les banlieues et organiser le développement des agglomérations en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipements et de service ;

— diminuer les migrations alternantes et faciliter la solution des problèmes de circulation et de transports dans les agglomérations concernées ;

— constituer de véritables villes par la réalisation des équipements et des logements, la création rapide de centres urbains, une attention particulière portée aux loisirs et à l'environnement, ainsi qu'aux dessertes extérieures.

Elles se caractérisent principalement par la volonté de créer un centre urbain puissant et attractif, d'influence régionale, pour décongestionner et rééquilibrer les agglomérations existantes.

Ces objectifs ont été traduits dans un programme finalisé, qui prévoit le montant de l'aide de l'Etat (400 millions de francs) et ses modalités : l'Etat conduit les acquisitions foncières et assure les financements nécessaires pour les voies, les réseaux d'eau et d'assainissement primaire, la collecte et le traitement des ordures ménagères et les espaces verts. L'Etat participe en outre à la réalisation des équipements d'accompagnement des logements (équipements scolaires, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et sociaux) pour un montant correspondant à un programme de construction de 167.000 logements mis en chantier et de 142.000 logements achevés.

b) *Bilan de l'action entreprise.*

- *Au plan administratif et réglementaire.*

Il paraît important de souligner que la quasi-totalité des mesures prévues par le programme finalisé est aujourd'hui en application.

Sans revenir sur le détail de ces mesures, on insistera sur les points suivants :

a) Définition d'un cadre de responsabilité au niveau local :

— avec la mise en place effective en 1974 des établissements publics d'aménagement des Rives-de-l'Étang-de-Berre et de Melun-Sénart, les neuf établissements publics d'aménagement des villes nouvelles sont désormais « opérationnels » ;

— les procédures d'application de la loi du 10 juillet 1970 concernant le regroupement des collectivités locales concernées par les villes nouvelles ont été achevées. L'ensemble urbain et les syndicats communautaires d'aménagement ainsi créés exercent les responsabilités des collectivités locales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

b) Implantation d'emplois dans les villes nouvelles.

Conformément au programme finalisé :

— en région parisienne, sont actuellement étudiées les mesures d'ordre administratif et réglementaire permettant de favoriser l'implantation d'emplois dans les villes nouvelles et parallèlement d'augmenter la redevance dans le reste de la région ;

— en province, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) est intervenue de manière constante, notamment au moyen des aides financières du F.I.A.T. (1) et du F.A.D. (2) pour faciliter les implantations d'emplois.

c) Implantation de services publics et implantations universitaires :

Une attention particulière sera portée à ce domaine essentiel pour la réussite qualitative et l'équilibre sociologique des villes nouvelles.

• *Au plan des constructions de logements et des implantations d'emplois.*

L'état d'avancement des villes nouvelles par rapport aux prévisions du programme finalisé, dans le domaine des logements et des emplois, apparaît de manière détaillée dans les tableaux d'indicateurs.

Un certain retard est enregistré qui s'explique par des causes multiples, liées à l'ampleur des opérations et à la complexité de la mise en place de leurs mécanismes de réalisation.

---

(1) Fonds interministériel d'aménagement du territoire.

(2) Fonds d'aide à la décentralisation.

De manière plus précise, encore qu'approximative, on peut admettre que :

— la réalisation des villes nouvelles de Lille-Est et des Rives-de-l'Etang-de-Berre se déroule conformément aux prévisions du programme finalisé. En ce qui concerne cette dernière, il apparaît que les prévisions sont d'ores et déjà dépassées ;

— la réalisation de la ville nouvelle du Vaudreuil, qui a connu un retard initial d'un an environ, se déroule désormais au rythme annuel prévu par le programme finalisé ;

— la réalisation de la ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau a connu également un retard d'un an environ par rapport aux prévisions et n'a pas encore atteint le rythme prévu par le programme finalisé. En revanche, les perspectives actuelles d'implantation d'emplois permettent d'escompter un développement très satisfaisant au cours du VII<sup>e</sup> Plan ;

— les villes nouvelles de la région parisienne ont connu, jusqu'en 1974, un retard sensible qui s'explique notamment par deux phénomènes spécifiques. Tout d'abord, la mise « en régime » de plusieurs d'entre elles est subordonnée à la mise en service d'infrastructures lourdes en cours de réalisation (R.E.R. Est, autoroutes A 4 et A 15, gares d'Evry, de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Melun-Sénart). De plus, le regroupement des collectivités locales dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970 a nécessité certains délais, ce qui a entraîné un certain retard dans les programmes d'équipements et de logements. L'ensemble des conditions nécessaires à la réalisation des villes nouvelles au rythme prévu sont réunies à compter de 1975.

Malgré ces retards, difficilement évitables en période de démarrage, on peut affirmer que la réalisation de l'ensemble des villes nouvelles est actuellement engagée dans de bonnes conditions.

Il faut tout particulièrement souligner que, au prix de nombreux efforts, *l'équilibre habitat-emploi*, fondamental pour créer des communautés vivantes et équilibrées comme pour éviter les migrations alternantes, a pu être assuré de manière convenable. De surcroît, la diversification des emplois créés (notamment la place faite aux emplois tertiaires et aux activités de pointe) permet d'assurer l'implantation dans chaque ville nouvelle d'un large éventail de catégories socio-professionnelles.

• *Au plan des équipements publics :*

a) Acquisitions foncières et équipements d'infrastructures :

— 16.763 hectares ont été acquis par l'Etat et les établissements publics d'aménagement ;

— la réalisation des réseaux primaires d'eau et d'assainissement se déroule conformément aux prévisions du VI<sup>e</sup> Plan ;

— un retard est enregistré dans le financement des programmes de voirie primaire.

b) Equipements de superstructures :

De manière générale, les taux d'exécution du programme finalisé sont cohérents avec les programmes de logements financés à la même date. Ils tiennent donc compte des retards évoqués plus haut.

c) *Perspectives pour 1976.*

L'année 1976 sera importante pour l'évolution des villes nouvelles. Au terme du VI<sup>e</sup> Plan, un terrain d'accueil attractif aura été créé, au prix d'un effort budgétaire soutenu (acquisitions foncières, infrastructures, équipements publics) et d'un lourd endettement des établissements publics d'aménagement, anticipant sur les recettes commerciales à venir. Sur cette base les perspectives de développement des villes nouvelles au cours l'année 1976 sont à la fois prometteuses et soumises à certains aléas.

Le Gouvernement a décidé d'accélérer le rythme de construction dans les villes nouvelles de la région parisienne pour y atteindre en 1980 une cadence de 22.000 logements par an. De là, un certain nombre d'engagements concernant la programmation des équipements, l'autoroute A 15, la voie ferrée de Cergy-Pontoise, la branche Est du R.E.R. desservant Marne-la-Vallée, la réalisation du V.A.L. (moyen de transport en commun entièrement nouveau devant relier la ville nouvelle de Lille-Est au reste de l'agglomération lilloise). De là également, les limitations de créations de zones industrielles et d'agréments de bureaux hors villes nouvelles en région parisienne.

Mais la conjoncture économique se traduit en 1975 par un ralentissement des décisions d'implantation d'emploi dans la plupart des villes nouvelles, qu'il s'agisse du secteur industriel ou du secteur tertiaire. Ce phénomène entraîne une réduction sensible des recettes commerciales des établissements publics susceptibles de poser certains problèmes de trésorerie et n'est pas sans incidence sur les difficultés rencontrées dans plusieurs villes nouvelles au niveau des collectivités locales. C'est ainsi que les difficultés d'implantation d'emplois et l'apparition des premiers problèmes de fonctionnement ont pu provoquer dans certains cas de sérieuses inquiétudes. Une attention particulière sera portée à l'ensemble de ces problèmes.

Cependant, malgré tous ces aléas, on peut considérer que la relance économique et la mise au point du VII<sup>e</sup> Plan permettront, dès le début de l'année 1976, d'assurer, sur des bases saines, le développement des villes nouvelles.

## B. — LE LOGEMENT

En termes globaux, l'évolution des crédits inscrits au projet de budget de l'Etat pour 1976, au titre de l'aide à la construction est moins défavorable que l'évolution constatée au titre d'autres interventions dans le domaine de l'équipement.

Il convient, toutefois, de mettre en lumière :

— de quelle manière ce projet de budget marque la poursuite d'une évolution défavorable au logement social, engagée en 1975 ;

— la progression inégale des aides, de 1975 à 1976 : recul pour le secteur le plus social, progression légère pour le secteur intermédiaire, forte augmentation des aides les moins sociales ;

— diverses lacunes de ce projet de budget.

### 1. L'évolution observée en 1975 : recul du logement social, progression du secteur le moins aidé.

L'exécution de la loi de finances de 1975, en matière de logement, a été marquée par deux éléments :

— la « programmation en valeur » a provoqué un recul important du nombre d'H.L.M. locatives financées ;

— les « rallonges » décidées en cours d'année n'ont pas comblé ce retard ; elles ont, par contre, donné un élan spectaculaire à la construction aidée la moins sociale.

#### a) *Les méfaits de la « programmation en valeur ».*

Jusqu'en 1974, le Parlement votait un budget exprimé et en crédits et en nombre de logements. L'accroissement éventuel de la charge de l'Etat en cours d'année (à l'occasion par exemple d'une hausse des prix plafonds) était effectué au moyen d'ajustements sur le budget des charges communes. Le Parlement était assuré que le nombre de logements aidés inscrits à la loi de finances serait financé. Tel était exactement le cas, dans la réalité.

Le budget de 1975 comporte, sur ce plan, **une novation radicale**, qui concerne à titre principal les logements locatifs (H.L.M., P.L.R., I.L.N., I.L.M.).

*Pour les logements sociaux locatifs, le Parlement ne s'est plus prononcé sur un programme, mais seulement sur un crédit* (système dit de la « programmation en valeur »). Le programme mentionné, en annexe du budget de l'Équipement, à titre purement indicatif, est remis en question si le coût unitaire de l'aide par logement augmente en cours d'année.

Ce risque est devenu réalité : le programme indicatif a été fortement amputé, dans les conditions suivantes :

— programme indicatif figurant à la loi de finances pour 1975 .....	117.000 H.L.M. + P.L.R. (1)
— réductions de ce programme pour tenir compte de :	
• hausse des prix plafond en zone 2 B et 3 en janvier 1975 (réduction de moitié (environ 5 % de l'écart) entre les prix-plafond « bâtiment » des zones I et II A d'une part, ceux des zones II B et III d'autre part) .....	— 4 500 H.L.M.O. et P.L.R.
• hausse des prix plafond en avril 1975 (10,70 %, dont une part pour l'isolation thermique) .....	— 10 500 H.L.M.O. et P.L.R.

Au total, du 1<sup>er</sup> janvier à avril 1975 :

- 13.400 H.L.M.
- 1.600 P.L.R.
- 1.000 I.L.M.

ont disparu du programme annoncé par le Gouvernement lors du vote du budget.

\*  
\*\*

Le projet de budget pour 1976 maintient cette même pratique de la programmation en valeur. Le programme indicatif prévu pour les logements locatifs sociaux est donc entaché du même caractère aléatoire. Le Parlement ne peut, sur cette base, savoir combien de logements seront, l'an prochain, financés dans ces catégories.

\*  
\*\*

---

(1) Rappel : Loi de finances pour 1974 : 120.000 H.L.M.O. et P.L.R.

b) *Deux poids et deux mesures dans les « rallonges » décidées en cours d'année.*

Les lois de finances rectificatives de mai 1975 et de septembre 1975 ont prévu le financement supplémentaire sur l'exercice 1975 de :

+ 11.000	{ dotation initiale dotation amputée dotation définitive             }	{ 117.000 H.L.M.O. et P.L.R. 102.000 H.L.M.O. et P.L.R. 113.000 H.L.M.O. et P.L.R.             }
H.L.M.O.		
+ 10.000	{ dotation initiale dotation amputée dotation définitive             }	{ 74.800 69.400 79.900             }
P.S.I.		
+ 35.000		
P.I.C.		

Par ailleurs, sans qu'il y ait consultation du Parlement ni modification des postes budgétaires correspondants, le Gouvernement a annoncé une rallonge de 4.100 H.L.M. accession.

La balance de l'exécution du budget de 1975 s'établit donc ainsi :

— Secteur le plus social (H.L.M. locatives, P.L.R.)	— 4.000
(rappel : I.L.M. : — 1.000)	
— Secteur intermédiaire (H.L.M. accession, P.S.I.)	+ 9.000
— Secteur non soumis à plafond de ressources P.I.C.	+ 32.900

On notera, toutefois, un point très positif : une subvention de 200 millions de francs a été accordée, au titre de la loi de finances rectificative de septembre 1975, pour l'amélioration du patrimoine locatif de plus de quinze ans d'âge.

\*  
\*\*

Tels sont les faits. Telles sont les conditions dans lesquelles les crédits d'aide au logement ont été dépensés en 1975.

La nécessité de réformes importantes du financement du logement est reconnue. Le Président de la République a annoncé que ces réformes interviendraient après le dépôt du rapport que prépare M. Raymond Barre.

Au moment où le Parlement s'apprête à examiner le budget de 1976, les conditions qui ont prévalu en 1975 demeurent en vigueur. Les mêmes mécanismes appellent les mêmes réserves.

\*  
\*\*

## 2. Le projet de budget pour 1976 : poursuite des mêmes évolutions.

Les pratiques et les déformations du budget 1975 se retrouvent dans le projet de budget 1976 : à l'intérieur de l'enveloppe globale proposée au vote du Parlement, le nombre de logements finançables diminue encore et au détriment des secteurs les plus sociaux. Les aides les moins sociales poursuivent par contre leur évolution rapide.

Plus graves sont les « oublis » de cette loi de finances qui, dans l'état actuel du projet, ne permet ni de poursuivre les efforts entrepris pour la réhabilitation du patrimoine social, ni de prendre en compte les améliorations de la qualité des logements nouveaux que tout le monde s'accorde à reconnaître nécessaires.

### a) *L'effort global de l'Etat diminue.*

Les dotations inscrites au projet de budget 1976 restent globalement (et en particulier pour la subvention à la Caisse de prêts H.L.M.) au même niveau qu'en 1975 après le vote des lois de finances rectificatives :

	DOTATIONS EN MILLIONS DE FRANCS		
	Budget 1975	1975 après les lois de finances rectificatives	Projet de budget 1976
Subvention à la Caisse de prêts H.L.M. :			
H.L.M.O. ....	3.506	4.116	4.037
P.L.R./P.S.R. ....	462	451	592
I.L.M./I.L.N. ....			
H.L.M. accession ....	1.715	1.715	1.820
H.L.M. emprunts bonifiés ....			
I.L.M. 1972 ....	451	471	543
P.S.I. accession ....	773	936	936
P.I.C. ....	363	521	351
<b>Totaux</b> .....	<b>7.270</b>	<b>8.250</b>	<b>8.279</b>

C'est donc un *recul en francs constants* de l'aide de l'Etat qui ne permettra de financer qu'un nombre de logements inférieur à celui de 1975. Avec un taux d'érosion monétaire de l'ordre de 9 %, le *recul des aides au logement est donc du même ordre, soit 9 %*.

Le tableau ci-après permet de comparer les programmes physiques des logements finançables en 1975 et 1976.

En plus du programme physique de logements donné à titre indicatif, en annexe au budget de l'Equipement, et qui suppose une évolution des prix de 6 %, nous proposerons une hypothèse, plus conforme à l'évolution des coûts, en prenant pour base une hausse des prix plafonds de 9 % (1).

(1) On rappellera que les prix plafonds actuels datent d'avril 1975. Les prix plafonds devraient être adaptés au niveau des coûts réels au second semestre de l'an prochain. Notre hypothèse d'une augmentation de 9 % paraît donc raisonnable si l'on considère que l'index Bâtiment BTO 1 (tous corps d'état) a évolué, ces derniers mois, au rythme moyen de 0,8 % par mois.

	BUDGET 1975	BUDGET 1975	BUDGET 1976	
	(Tableau donné à titre indicatif en annexe)	(Après les lois de finances rectificatives et compte tenu de l'incidence de la programmation en valeur)	(Tableau donné en annexe au budget de l'équipement) Hypothèse de hausse des prix de 6 %	Hypothèse de hausse des prix de 9 %
H.L.M.O. et P.L.R. ....	117.000	113.000	106.400	104.000
I.L.M./I.L.N. et H.L.M. accession H.L.M. E.B. ....	103.000	103.000	105.600	105.600
(Dans ce secteur l'incidence de la programmation en valeur n'est pas connue.)				
I.L.M. 1972 ....	16.000	14.800	20.000	19.600
P.S.I. accession ....	74.800	79.900	75.000	73.300
P.I.C. ....	43.000	75.900	48.000	46.800
<b>Totaux</b> .....	<b>353.800</b>	<b>386.600</b>	<b>355.000</b>	<b>349.300</b>

*b) Les différents secteurs de l'aide au logement.*

— *Les H.L.M. locatives et les P.L.R. : Recul et précarité du programme :*

Le secteur social locatif est le plus durement touché en 1976. Avec une hausse probable des prix plafond de 9 %, 9.000 H.L.M. locatives et P.L.R. seront financés en moins par le budget de 1976, par rapport au budget rectifié de 1975.

On retrouve en effet en 1976 les aléas de la « programmation en valeur » du budget qui, déjà en 1975, ont entraîné une perte de 4.000 logements malgré deux « rallonges » successives de 7.000 et 4.000 H.L.M.O.

— *Le secteur intermédiaire :*

Globalement ce secteur sera, en 1976, à un niveau légèrement supérieur à celui atteint à la fin de 1975 :

- les H.L.M. accession restent au même niveau ;
- les I.L.M. et les I.L.N. augmentent de 5.000 unités ;
- les P.S.I. accession retrouvent le niveau annoncé au début de 1975 (projet de budget) mais restent à 5.000 logements de moins que dans le budget réellement financé en 1975.

L'augmentation du secteur locatif intermédiaire (I.L.M.) est accompagnée d'un nouveau mode de financement (prêts couvrant la quasi-totalité du prix de revient). Toutefois, sans apport de 1 %, les loyers mensuels de tels logements seront de l'ordre de 1.000 F.

— *Les aides les moins sociales :*

— Le secteur des P.I.C. (qui n'a pas de plafond de ressources) retrouve un niveau plus conforme à la réalité. Le « gonflement » artificiel des dotations de 1975 aura dépassé de plusieurs milliers d'unités les capacités d'absorption du marché :

Le projet de budget 1976 prévoit cependant 5.000 P.I.C. de plus que le budget initial de 1975.

— les primes *d'épargne logement* et les déductions fiscales poursuivent leur croissance rapide :

	BUDGET 1975	BUDGET 1976
	(En millions de francs.)	
Primes d'épargne logement .....	1.001	1.391 (+ 39 %)
Déductions fiscales (I.R.P.) .....	(1) 2.130	2.730 (+ 23,5 %)

(1) Le chiffre annoncé dans le projet de budget et rectifié dans le projet 1976 était de 850 millions de francs. Il s'agit d'une erreur d'estimation de 1.280 millions de francs qui sont venus s'ajouter aux crédits de paiement pour 1975.

On rappelle que ces aides, qui concernent uniquement l'accès à la propriété, sont d'autant plus importantes que les revenus des bénéficiaires sont plus élevés.

c) *Les « oublis » de la loi de finances 1976.*

— *L'amélioration du patrimoine social ancien :*

La subvention de 200 millions de francs, votée dans la loi de finances rectificative de septembre 1975, a montré la prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de réhabiliter le patrimoine social locatif.

Le nombre des dossiers présentés par les organismes d'H.L.M. et l'importance des travaux justifiés qu'ils proposent d'entreprendre rendent nécessaire la poursuite d'une aide de l'Etat à la réhabilitation des logements sociaux anciens.

Le projet de budget 1976 a « oublié » ce poste, aussi nécessaire pourtant, que le financement de la construction neuve locative.

— *La qualité :*

Le projet de budget 1976 ne permet aucun progrès sur la qualité des logements nouveaux. Comment, avec les mêmes mécanismes, les mêmes règlements, les mêmes prix plafonds peut-on penser produire des logements d'une qualité supérieure que tout le monde s'accorde pour déclarer nécessaire ? Le progrès souhaitable concerne notamment :

— *La qualité architecturale*, qu'un récent projet de loi du Gouvernement déclare d'« intérêt public » ;

— *L'augmentation des surfaces*, qui apparaît indispensable si l'on compare la taille de nos logements à ceux des autres pays européens :

- France : 68 mètres carrés ;
- Allemagne : 83,5 mètres carrés ;
- Belgique : 91,5 mètres carrés ;
- Danemark : 115,5 mètres carrés.

A titre indicatif, on précise ici, qu'une augmentation de 10 % de la surface d'un logement n'exige un accroissement du coût et du financement qu'à hauteur de 7 % environ.

— *La prise en compte du coût global du logement* : coût d'investissement et coût d'exploitation.

Le bon marché coûte cher : il se traduit par des coûts d'exploitation élevés et des frais périodiques exorbitants de remise en état. Une économie de 3 % lors de l'investissement peut entraîner des charges locatives supérieures de 10 à 15 % dès les premières années de la gestion.

En matière d'isolation thermique, c'est au niveau de la conception et de la « fabrication » du logement que se feront les futures économies d'énergie.

Il n'est pas nécessaire d'attendre une réforme de la politique du logement pour s'écarter de pratiques et de normes qui entravent le progrès de la qualité. Une étape aurait pu et aurait dû être prévue dès 1976.

Le premier budget du VII<sup>e</sup> Plan ne doit pas être, pour le logement, la répétition des derniers budgets du Plan précédent. Sans préjuger des réformes qui seront mises en œuvre, trois séries de mesures peuvent

marquer la volonté des pouvoirs publics de faire de 1976, une étape intermédiaire :

— la poursuite du financement de l'amélioration du patrimoine social ancien ;

— le financement de la qualité dans les constructions neuves ;

— l'inscription dans la loi de finances du programme de logements aidés, ce qui aurait le mérite de la clarté et empêcherait les conséquences de la programmation en valeur, dangereuses pour les secteurs les plus sociaux, et le risque de glissement des aides publiques vers les secteurs les moins sociaux du logement.

Tout cela nous fait toucher du doigt la nécessité d'une profonde remise en ordre de la politique du logement. Depuis 1974, avec la nouvelle programmation en valeur, deux années auront encore été perdues. Le budget pour 1976 est, une fois de plus, un simple budget de transition. La remise en ordre ne pourra apparaître que dans le budget pour 1977. Il importe que celui-ci tienne compte non seulement des conclusions de la Commission Barre sur le financement de la construction, mais aussi des nombreuses et riches études poursuivies par l'Union nationale des organismes H.L.M., qui figurent notamment dans le Livre blanc publié au printemps dernier.

---

## DEUXIÈME PARTIE

---

### QUELQUES DONNÉES GÉNÉRALES DU SECTEUR IMMOBILIER

#### A. — LA CONJONCTURE IMMOBILIÈRE

A l'automne 1975, la conjoncture dans l'ensemble des activités de construction est encore peu favorable.

La crise qui est apparue, dès le début du premier trimestre 1974, a atteint plus ou moins durement toutes les régions économiques.

Les remèdes à petite dose et toujours trop tardifs qui ont été appliqués n'ont pas permis, jusqu'ici, un redressement sensible de la situation.

Toutefois, une légère amélioration est d'ores et déjà perceptible.

#### 1. Les facteurs de crise au niveau national.

A l'origine de la crise au niveau national, il y avait deux facteurs essentiels dont les effets cumulés ont provoqué la désolvabilisation d'une tranche importante des ménages :

— hausse du prix de la construction, en particulier dans le secteur du logement ;

— élévation des taux d'intérêt consécutive en particulier aux mesures d'encadrement du crédit.

Depuis le début de l'année 1975, une baisse sensible de ces taux est certes intervenue, mais elle n'a pas été suffisante pour redonner vie à ce secteur d'activité.

### a) HAUSSE DU PRIX DES LOGEMENTS

La hausse du prix des logements se constate dans le secteur aidé et dans le secteur non aidé.

Elle est la résultante de l'accroissement des coûts des composantes de ce prix.

- **La hausse des prix des logements.**

— *Le secteur non aidé.*

Le tableau ci-après retrace l'évolution, de 1968 à 1974, du prix moyen d'un logement de 80 mètres carrés dans la région parisienne et en banlieue.

Cette évolution est sensiblement la même en province que celle indiquée pour la banlieue.

ANNEES	PARIS	INDICE	BANLIEUE	INDICE
1968 .....	206.000	100	132.000	100
1969 .....	216.000	104	136.000	103
1970 .....	233.000	113	141.000	106
1971 .....	244.000	117	145.000	110
1972 .....	267.000	129	154.000	116
1973 .....	310.000	150	183.000	138
1974 .....	424.000	205	230.000	174
1975 (août) .....	442.000	214	240.000	181

La conclusion évidente que l'on peut tirer de ce tableau est l'accélération de la hausse des prix au cours des trois années 1972, 1973 et 1974, enfin son net ralentissement en 1975.

En effet, par exemple, pour la banlieue parisienne :

- la hausse moyenne annuelle a été de 11,50 % pour la période 1968-1975 ;
- la hausse moyenne annuelle a été de 19,30 % pour la période 1971-1974 ;
- la hausse moyenne annuelle a été de 4 % de décembre 1974 à août 1975 ;
- de 1972 à la moitié de l'année 1975, la hausse totale a été de 56 %.

— *Le secteur aidé.*

Dans le secteur aidé, où soit les prix de vente, soit les prix de revient sont strictement réglementés, les hausses constatées sont moins importantes, les arrêtés modifiant ces prix n'ayant délibérément pas tenu compte de la totalité des hausses intervenues sur le prix des terrains et sur les coûts de construction, comme le montre le tableau ci-après :

	P.I.C. ZONE I		P.S.I. ZONE I	
	Prix de vente plafond		Prix de revient plafond	
	Au m <sup>2</sup>	Indice	Au m <sup>2</sup>	Indice
Janvier 1972 .....	1.900	100	1.308	100
Février 1974 .....	1.995	105	1.426	109
Octobre 1974 .....	2.195	115	1.569	119
Avril 1975 .....	2.377	130	1.680	128

Au surplus, et dans tous les cas, les majorations des prix plafonds ne sont intervenues qu'avec un retard accusé par rapport à la conjoncture.

Il en est résulté des arrêts prolongés de la construction aidée et, partant, un ralentissement sensible de l'activité générale dans ce secteur.

Aujourd'hui, ces prix plafonds sont encore insuffisants, notamment en zone III.

Cette hausse s'est aggravée par l'incidence de diverses réglementations visant à apporter :

a) aux utilisateurs de logements, un surcroît de qualité en matière d'isolation phonique et acoustique ;

b) aux ouvriers du bâtiment, certains avantages sociaux (mensualisation des salaires).

Elle est traduite par tous les indices publics ou privés comme le montre le tableau ci-dessous :

ANNEES	INDICE I.N.S.E.E.	INDICE Fédération nationale du bâtiment	INDICE DES PRIX de détail à Paris (moyenne mensuelle)
1968 .....	100	100	100
1969 .....	102,8	117,4	101
1970 .....	106	177,2	102
1971 .....	113,6	138,6	111
1972 .....	120	152,8	120
1973 .....	131	180,2	134
1974 .....	144	207,9	160
1975 (2 <sup>e</sup> trimestre) .....	163,8	223,3	179

La même conclusion que précédemment ressort des chiffres ci-dessus : l'accélération des hausses au cours des trois dernières années considérées, l'emballlement des coûts depuis le début 1974, un certain ralentissement depuis le début de 1975.

• **La hausse des prix des terrains.**

Les difficultés monétaires et les menaces d'inflation ont également provoqué une forte hausse des prix des sols. Cette évolution était prévisible compte tenu de la structure de la propriété foncière en France et de sa valeur comme conservation de l'épargne individuelle.

Les terrains mis en vente ont été plus rares et les propriétaires ont anticipé sur la dégradation de la monnaie.

Il est difficile de chiffrer en valeur absolue ce phénomène. Les enquêtes d'opinion effectuées par l'I.N.S.E.E. auprès des promoteurs publics et privés en apportent cependant une preuve suffisante. Il est significatif à cet égard d'observer le solde des réponses « en augmentation » et « en diminution » à la question suivante : estimez-vous que le prix des terrains est en augmentation, stationnaire ou en diminution depuis trois mois ?

— Fin 1969, ce solde était de 45 % ;

— Fin 1970, il était tombé à 39 % ;

— Fin 1971, il remontait à 45 % ;

— Fin 1972, il atteignait à 60 % ;

— Fin 1973, il plafonnait à 80 % ;

— Fin 1974, il retombait à 45 % ;

— Au début du deuxième trimestre 1975 il était descendu à 35 %, ce qui traduit manifestement une certaine détente sur le prix des terrains.

Comme pour les coûts de production et le prix final, c'est l'accélération du mouvement au cours des trois dernières années, et en particulier à partir de 1973, qui doit être soulignée.

### b) L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT

Aux hausses constatées plus haut s'ajoutent celles résultant de l'évolution des conditions de financement. Elles méritent d'être traitées sous une rubrique spéciale en raison des deux effets qui en résultent.

En premier lieu, elles contribuent à la hausse du prix du logement par la majoration des frais financiers inclus dans ce prix, notamment les crédits promoteurs.

En second lieu, elles se traduisent par une augmentation du prix final payé par l'acquéreur en raison de l'accroissement du coût du crédit nécessaire à cette acquisition. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette dernière incidence est plus particulièrement sensible dans le secteur bénéficiant des aides de l'Etat.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des taux des prêts consentis aux promoteurs et aux acquéreurs de logements depuis 1968, en prenant comme référence la fin de chaque année, exception faite pour l'année 1975, où les taux pratiqués chaque trimestre sont mentionnés, afin de mettre en évidence la baisse intervenue.

	CREDITS PROMOTEURS (Taux des prêts)		CREDITS ACQUEREURS (Taux des prêts)	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1968 .....	9,6	11,6	7	11,75
1969 .....	12	14	10,25	14,75
1970 .....	11,4	13,4	9,4	14,10
1971 .....	10,4	12,4	8,9	13,6
1972 .....	10,7	13,65	9	13
1973 .....	14	17	12,5	16,5
1974 .....	16	19	14	18,75
1975 :				
1 <sup>er</sup> trimestre .....	14,8	17,8	13,25	18,25
2 <sup>e</sup> trimestre .....	13,40	16,4	12,25	17,25
3 <sup>e</sup> trimestre .....	12,4	15,4	11,25	16,25

Il est évident que, de 1973 jusqu'au début 1975, le poids du financement ne pouvait qu'aggraver la hausse des prix, quelle que soit la vitesse d'écoulement des logements. Ainsi la charge finale sup-

portée par l'acquéreur devenait incompatible avec les ressources du plus grand nombre des candidats à l'accession à la propriété.

Pour préciser cette dernière remarque, on peut noter encore que :

— en 1973, pour 10.000 F empruntés à 10 % (au taux moyen de l'année) sur quinze ans (durée moyenne des prêts hypothécaires), il faut rembourser 107,46 F par mois ;

— en 1974, moins d'un an après, pour le même emprunt le remboursement est de 139,96 F (taux de 15 %).

L'encadrement du crédit, qui pèse sans doute plus sur les prêts immobiliers que sur les autres secteurs de l'économie, a été sans doute responsable, pour une grande part, de cette hausse brutale.

La suppression de fait de l'encadrement depuis juin 1975, les baisses successives du taux de l'escompte (taux de 8 % en septembre 1975) ont eu pour effet de provoquer une baisse sensible du taux des crédits en 1975. Ainsi, pour un même emprunt de 10.000 F à 12 %, le montant de la charge mensuelle est-il aujourd'hui de 120 F. Toutefois, les taux actuels n'ont pas atteint les niveaux observés en 1971 ou en 1968 qui auraient été nécessaires pour assurer une vraie relance.

Il convient d'ajouter, concernant le secteur aidé, que le montant des prêts du Crédit Foncier de France a subi d'importantes majorations depuis 1972, ainsi que le met en évidence le tableau ci-après :

Montant des prêts et des suppléments familiaux pour l'achat d'un F. IV en zone II B.

	PRET	SUPPLEMENT familial	TOTAL	INDICE
Janvier 1972 .....	38.000	23.400	61.400	100
Février 1974 .....	41.400	25.500	66.900	109
Octobre 1974 .....	45.500	28.000	73.500	119
Janvier 1975 .....	59.200	36.400	95.600	155
Avril 1975 .....	64.900	39.900	104.800	170

Ces majorations, comme celles relatives aux prix plafonds, sont intervenues en règle générale trop tardivement pour assurer la solvabilité des catégories sociales qui doivent normalement bénéficier des aides de l'Etat. Bien plus, ces majorations successives et parfois très importantes, notamment depuis octobre 1974, ont provoqué une désorganisation du marché et un certain blocage de l'activité dans ce secteur.

Il est évident, par exemple, qu'il devient impossible de commercialiser les programmes bénéficiant de prêts aux anciens taux, lorsque sont mis sur le marché des programmes équivalents bénéficiant de prêts substantiellement majorés.

Sans doute, un arrêté en date du 15 septembre 1975 a-t-il autorisé le réajustement partiel du montant des prêts pour certaines opérations, mais cette mesure s'avère d'ores et déjà trop restrictive pour permettre le lancement d'opérations nouvelles.

La situation aurait été tout autre si le bénéfice des nouveaux barèmes de prêts avait été accordé à tous les acquéreurs de logements non vendus.

Tels sont les éléments de la conjoncture actuelle. Il convient maintenant de mesurer leurs effets, d'une part, sur la demande de logements et, d'autre part, sur l'offre.

## **2. Les effets de la hausse des prix et des coûts sur le marché du logement.**

L'évolution constatée ci-dessus a eu des conséquences extrêmement rapides sur la solvabilité et sur la psychologie des candidats à un logement et elle s'est répercutée ensuite durablement sur la situation du marché.

### *a) La solvabilité des acquéreurs.*

On peut affirmer que, quel que soit le secteur considéré, la possibilité d'acquérir un logement sans posséder une épargne préalable supérieure au minimum de 20 % d'apport personnel est devenue pratiquement nulle. Quelques exemples concrets illustrent cette évidence.

#### **• Le secteur non aidé.**

Si l'on prend comme base de référence les prix moyens, pratiqués à Paris et dans la banlieue, figurant plus haut pour 1972 et 1975 pour un appartement d'environ 80 mètres carrés, on constate une disparition de la solvabilité des accédants à la propriété.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la charge financière d'un ménage achetant 80 mètres carrés, de 1972 à 1975.

	1972 Paris	1975 Paris	1972 Banlieue	1975 Banlieue
Prix moyen .....	267.000	442.000	154.000	240.000
Apport personnel 20 % .....	53.400	88.400	30.800	48.000
Financement bancaire .....	213.600	353.600	123.200	192.000
Charge mensuelle :				
(15 ans - 10 %) 1972 .....	2.295,3	»	1.323,9	»
(15 ans - 12 %) 1975 .....	»	4.243,2	»	2.304
Revenu nécessaire .....	9.181,3	16.972,8	5.295,6	9.216
(effort 25%)				
Revenu nécessaire .....	6.885,9	14.144	3.971,7	7.680
(effort 30 %)				

Il ressort de ce tableau que, pour une hausse moyenne (Paris et banlieue confondus) des prix de 62 %, la charge finale supportée par l'acquéreur s'est accrue de 80 %.

Il est bien évident que le rythme d'accroissement du revenu salarial, surtout celui des cadres, n'a pas de communes mesures avec celui de la charge mensuelle constaté ci-dessus.

Tous les acquéreurs solvables en 1972 qui n'ont pu notablement augmenter la part de leur apport personnel en capital ont disparu du marché.

Pendant un temps, ils ont été, en partie, remplacés par des investisseurs, mais cette clientèle dont la présence est cependant indispensable pour le fonctionnement normal du marché a pratiquement disparu. Le rétablissement, le 5 septembre 1975, de l'accès au marché hypothécaire des personnes physiques investissant dans les logements locatifs permet d'espérer toutefois leur retour progressif, indispensable à l'équilibre du marché.

• **Le secteur des prêts spéciaux immédiats.**

La situation de la solvabilité de l'acquéreur se présente très différemment dans le secteur des prêts spéciaux immédiats du Crédit Foncier, en prenant pour référence les plafonds de ressources réglementaires.

La comparaison de la situation de l'acquéreur d'un appartement de 80 mètres carrés avec garage bénéficiant d'un P.S.I. dans la zone III, en 1972 et en 1975, est sur ce point significative.

— La situation en 1972.

Le prix de vente :

Prix plafond charge foncière .....	18.000
Prix plafond bâtiment .....	61.490
Prix de revient maximal .....	<u>79.490</u>
Majoration pour garage .....	7.949
Total .....	<u><u>87.439</u></u>

Frais annexes (frais financiers, architectes, rémunérations) .....	25 %
Provision pour révision .....	10 %
	<u>35 % soit 30.603</u>

Prix de vente : 87.439 + 30.603 arrondi à 118.000.

Le financement par l'acquéreur (1 ménage, 2 enfants) :

		CHARGE MENSUELLE correspondante	
		Sans amortissement prêt C.C.F.	Avec amortissement prêt C.C.F.
Apport personnel .....	20.000	»	»
P.S.I. ....	32.900	276	576
Supplément familial .....	20.400		
Prêt complémentaire .....	39.300	480	480
Totaux charges .....		756	1.056

Le tableau ci-après donne le plafond des ressources réglementaires, les ressources réelles correspondantes et les charges mensuelles maximales possibles en fonction d'un taux d'effort de 25 % et 30 %.

	PLAFOND de ressources mensuelles	RESSOURCES réelles correspondantes	CHARGES MENSUELLES maximales	
			25 %	30 %
1 revenu .....	2.555	3.548	887	1.064
Plusieurs revenus .....	3.170	4.402	1.100	1.320

Solvabilité des acquéreurs :

En 1972, ce type de logement, pendant la période de différé d'amortissement du prêt du Crédit Foncier de France, est normalement accessible à une famille dont les ressources (R) seraient comprises dans la fourchette ci-après :

	TAUX D'EFFORT 25 %	TAUX D'EFFORT 30 %
1 revenu .....	Plafond > R > plafond — 15 %	Plafond > R > plafond — 29 %
Plusieurs revenus ..	Plafond > R > plafond — 32 %	Plafond > R > plafond — 43 %

Après la période de différé d'amortissement et compte tenu de la hausse prévisible des salaires pendant quatre ans et demi, la situation sera peu modifiée.

— *La situation en 1975.*

Le prix de vente :

Prix plafond charge foncière .....	23.760
Prix plafond bâtiment .....	85.780
Prix de revient maximal .....	109.540
Majoration pour garage .....	10.954
Total .....	<u>120.494</u>

Frais annexes .....	25 %
Provision pour révision .....	10 %
	<u>35 %</u> soit 42.172

Prix de vente : 120.494 + 42.172 = 162.666 arrondi à 162.700.

Le financement par l'acquéreur :

		CHARGE MENSUELLE correspondante	
		Sans amortissement prêt C.F.F.	Avec amortissement prêt C.C.F.
Apport personnel .....	20.000	531	1.031
P.S.I. ....	56.300		
Supplément familial .....	34.700		
Prêt complémentaire .....	51.700	620	620
(15 ans - 12 %)			
Totaux charges .....		1.151	1.651

Le tableau ci-après précise le plafond de ressources réglementaires, les ressources réelles correspondantes et les charges mensuelles maximales possibles en fonction d'un taux d'effort de 25 % et de 30 %.

	PLAFOND de ressources mensuelles	RESSOURCES réelles correspondantes	CHARGES MENSUELLES maximales	
			25 %	30 %
1 revenu .....	3.485	4.840	1.210	1.452
Plusieurs revenus .....	4.325	6.006	1.501	1.801

*Solvabilité de l'acquéreur :*

En 1975, ce type de logement est normalement accessible aux familles dont les ressources (R) seraient comprises, pendant la période de différé d'amortissement du prêt du Crédit Foncier de France, dans la fourchette ci-après :

	TAUX D'EFFORT 25 %	TAUX D'EFFORT 30 %
	1 revenu .....	Plafond > R > plafond — 4 %
Plusieurs revenus ..	Plafond > R > plafond — 22 %	Plafond > R > plafond — 29 %

Les ménages disposant d'un seul revenu et qui acceptent cependant un taux d'effort de 25 % ne peuvent donc pratiquement pas acheter un tel logement.

Après la période de différé d'amortissement et en tenant compte de la hausse prévisionnelle des salaires pendant quatre ans et demi, la situation sera vraisemblablement peu changée.

— *L'évolution constatée ci-dessus du régime financier des P.S.I., entre 1972 et 1975, permet de tirer les conclusions suivantes :*

— Pendant la période considérée, la hausse des prix réglementaires du logement a été de 28 % ;

— Pendant le même temps, la charge financière totale supportée par l'acquéreur a augmenté de 54 % avant amortissement du prêt C.F.F. alors que l'aide de l'Etat a été majorée de 70 % et le prêt complémentaire de 15 % seulement, à apport personnel égal ;

— En 1975, le nombre des ménages susceptibles d'acheter un logement bénéficiant de P.S.I. aurait dû en principe être supérieur à celui qui existait en 1972, compte tenu de la majoration très substantielle du montant des prêts. Par contre, ces prêts étant à un taux supérieur d'un point (7 % les dix premières années, 10 % ensuite) au taux en vigueur en 1972 (6 et 9 %), et compte tenu de la hausse des prix, une certaine tranche d'acquéreurs se trouve désolvabilisée.

Ainsi en est-il, en particulier, des ménages bénéficiant d'un seul revenu et dont les ressources, en 1975, sont inférieures aux plafonds, diminués de 4 %.

Il convient, au surplus, d'observer que les plafonds de ressources en vigueur en 1975 correspondent à des revenus et plus encore à des salaires dont un nombre restreint de ménages dispose réellement. Inversement, il n'a été tenu compte, dans les analyses ci-dessus ni des prêts à taux réduit (prêts 1 %, prêts d'épargne logement) ni de l'allocation logement qui sont susceptibles d'améliorer sensiblement la solvabilité des candidats à l'accession.

Ces analyses, toutefois, nous paraissent démontrer la nécessité d'une charge mensuelle plus réduite si l'on veut que les logements bénéficiant de P.S.I. puissent être vraiment accessibles aux catégories sociales auxquelles ils sont en principe destinés.

Pour atteindre ce résultat, les deux mesures concomitantes, ci-après, paraissent indispensables :

- réduction de 1 point du taux de l'intérêt du prêt ;
- augmentation de 15 % du montant de ce prêt.

S'il en était ainsi, la situation de l'acquéreur se présenterait de la manière suivante, toujours dans l'hypothèse de l'achat d'un F IV en zone III.

APPORT PERSONNEL	CHARGE PRET C.C.F. 104.650		PRET complémentaire		TOTAL CHARGE		REVENUS MENSUELS REELS correspondants (taux d'effort 25 %)	
	Sans amortissement	Avec amortissement	Montant	Charges	1 + 4	2 + 4	Avec différé d'amortissement	Avec amortissement
	1	2	3	4				
20.000 .....	523	1.121	38.050	456	979	1.577	3.916	6.308
30.000 .....	523	1.121	28.050	336	859	1.457	3.536	5.828
40.000 .....	523	1.121	18.050	216	739	1.337	2.956	5.348

Ce type de logement deviendrait ainsi accessible, pendant la période de différé d'amortissement, aux ménages disposant d'un apport personnel de 20.000 F et dont les ressources mensuelles seraient de 19 % inférieures aux ressources correspondant aux plafonds réglementaires.

• **Les prêts immobiliers conventionnés.**

Depuis le 5 septembre 1975 et pour une durée de six mois, les P.I.C. locatifs sont de nouveau accessibles aux investisseurs personnes physiques. Prise dans le cadre des mesures de soutien de l'économie, cette mesure est positive mais ses effets seront très limités, compte tenu de sa trop brève période d'application. Nous considérons que cet accès doit être permanent, à la fois pour l'équilibre du marché et pour la satisfaction des besoins locatifs qui sont croissants.

Mais les problèmes spécifiques aux P.I.C. demeurent.

Malgré la nouvelle hausse intervenue en avril 1975, les prix plafonds de vente pour les opérations bénéficiant de P.I.C. demeurent encore insuffisants.

De fait, on constate une impossibilité quasi totale de monter des opérations avec P.I.C. en certaines zones (zone I par exemple) ou dans les agglomérations relevant d'une zone déterminée, alors que le prix du terrain et les coûts de construction y sont plus proches des prix de la zone immédiatement supérieure : ainsi en est-il d'Annecy et Chambéry classés en zone III, et où les prix devraient être ceux de la zone II B ou bien fixés à un niveau tel que les opérations avec P.I.C. y soient réalisables.

Pour les mêmes raisons, on se heurte dans de nombreuses opérations à l'impossibilité de moduler les prix en fonction de la situation (étage dans un immeuble collectif) ou de la superficie privative de terrain (maison individuelle).

Le niveau insuffisant des plafonds de vente est particulièrement sensible dans la conjoncture présente.

La réglementation des P.I.C. est telle en effet qu'il est impossible de répercuter sur le prix de vente les frais financiers non prévus ou non prévisibles lors du lancement de l'opération. Or, en période de crise, il est particulièrement difficile de faire une bonne estimation de ces frais.

Cette réglementation, au surplus, ne permet pas de majorer le prix de vente en fonction de la totalité des majorations qu'affectent les divers éléments du prix de revient ; tout au plus, autorise-t-elle, ce qui est insuffisant, que le prix de vente plafond soit majoré de la moitié de la variation constatée de l'indice pondéré départemental.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les P.I.C. lors de leur création étaient destinés à des catégories sociales disposant de ressources en principe plus élevées que celles des ménages pouvant prétendre au bénéfice des P.S.I.

Or, on constate actuellement que le prix plafond du mètre carré en zone III des logements avec P.I.C., soit 1.906 F, est anormalement inférieur au prix de vente des opérations avec P.S.I., qui est de l'ordre de 2.000 F.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de majorer au minimum ainsi qu'il suit, le prix plafond de vente pour les opérations bénéficiant de P.I.C. :

- + 5 % pour toutes les zones ;
- + 5 % supplémentaires pour la zone III, soit au total + 10 %.

Enfin, compte tenu de la baisse intervenue sur les taux d'intérêt, il serait normal que le taux des P.I.C. soit lui-même diminué de 1 point.

L'ensemble de ces propositions nous paraît conditionner la bonne utilisation de la totalité des primes P.I.C.

#### • Les I.L.M. 1972.

Ce type de logements locatifs, destiné en principe aux catégories sociales « intermédiaires » a été construit, à ce jour, en nombre trop restreint par les sociétés d'H.L.M. ou par les sociétés d'économie mixte, compte tenu de son mode de financement.

Il existe, par contre, de nombreux investisseurs personnes physiques qui sont intéressés par l'achat de tels logements en vue de réaliser un placement refuge et qui, à cet effet, sont disposés à respecter scrupuleusement les conditions réglementaires de leur location (plafonds de ressources, plafonds de loyer).

La logique et l'intérêt général impliquaient, dans ces conditions, que pour assurer le développement nécessaire de ce secteur locatif intermédiaire, le transfert des primes I.L.M. 1972 puisse être autorisé au bénéfice de ces personnes physiques conformément à la réglementation en vigueur.

Ce transfert a été refusé, sauf quelques cas exceptionnels. Bien plus, tenant compte des besoins à satisfaire et plutôt que de revenir sur ce refus d'autorisation de transfert, l'administration s'apprête à porter de 60 à 80 % le montant du prêt de l'Etat pour la construction de ce type de logements.

#### b) *La situation du marché.*

Après la forte récession de la demande et la baisse corrélative des engagements de production qui ont caractérisé le premier semestre de l'année 1975, on observe, depuis septembre, une amélioration quasi générale mais encore peu accentuée de la situation.

Seuls quelques points noirs subsistent en Aquitaine, Bourgogne, Franche-Comté, dans la Loire, la Lorraine, la Provence et, plus particulièrement, à Rouen, au Havre et à Lyon.

Ce renversement de tendance qui affecte en proportions différentes le secteur aidé et le secteur non aidé résulte, en partie, des premiers effets des mesures de soutien prises par le Gouvernement et notamment de la baisse intervenue sur le taux d'intérêt des crédits.

Cette constatation confirme l'importance primordiale de ce facteur.

Il est significatif, à cet égard, d'observer que cette baisse du taux d'intérêt s'est accompagnée d'un certain ralentissement des dépôts dans les caisses d'épargne, phénomène qui traduit sans doute les tendances des titulaires de livrets à investir dans les biens d'équipements.

Mais il convient plus encore de s'appesantir sur les conditions dans lesquelles s'est produit le dégel ainsi amorcé, car celles-ci peuvent permettre certaines projections sur l'avenir immédiat :

— d'une manière générale, les achats réalisés sont apparus beaucoup plus sélectifs qu'antérieurement, ce qui peut être l'indice d'un certain tassement des besoins ou bien de disponibilités financières plus étroites ;

— c'est dans le secteur aidé que les premiers signes de réveil du marché se sont manifestés, ce qui confirme l'interdépendance des deux secteurs de financement ;

— Paris intra-muros s'est animé — bien que légèrement — avant la banlieue, malgré les prix plus élevés qui y sont pratiqués, ce qui témoigne de l'importance qu'attachent les acquéreurs à la situation de leur logement par rapport au lieu de leur travail ;

— les achats de maisons individuelles, dans presque tous les cas, ont été antérieurs aux achats de logements en collectifs ;

— les achats par les ménages ont précédé les achats par les investisseurs, ces derniers paraissant hésiter à concrétiser leurs intentions eu égard aux difficultés que rencontrent actuellement les propriétaires pour percevoir leurs loyers et les charges qui leur sont associées ;

— une proportion croissante de ménages, dès lors que les prix du marché atteignent un certain niveau, variable selon les régions, préfèrent être locataires de leur résidence principale, et réserver le montant de leur apport personnel pour l'achat d'une résidence secondaire.

Ces quelques observations sont l'indice d'un marché encore hésitant, fragile et dont l'avenir est encore incertain.

\*  
\*\*

## B. — LES ÉVOLUTIONS A LONG TERME

### 1. Le parc de logements en 1973 et son évolution depuis dix ans.

En novembre 1973, l'I.N.S.E.E. s'est livrée à une enquête sur les conditions de logement en France, au quatrième trimestre 1973. L'étude réalisée ci-après utilise les résultats de cette enquête ainsi que ceux provenant des recensements de 1962 et 1968.

a) *20 millions de logements dont 17 millions de résidences principales.*

En novembre 1973, le parc total atteignait 20.300.000 logements d'habitation. Parmi ces logements, 17.124.000 étaient occupés à titre principal, le reste (soit 16 %) se répartissant sensiblement pour moitié entre résidences secondaires et logements vacants à la date de l'enquête.

Le tableau n° 1 donne l'évolution du parc depuis 1962.

TABLEAU 1

Effectif de logements par catégorie en 1962, 1968 et 1973.

(En milliers de logements.)

	RECEN- SEMENT de mars 1962	RECEN- SEMENT de mars 1968	ENQUETE sur le logement de novembre 1973
Résidences principales .....	14.565	15.842	17.124
Logements vacants .....	854	1.197	1.606
Résidences secondaires .....	973	1.233	1.591
Ensemble .....	16.392	18.272	20.321

La croissance rapide du nombre des logements non occupés comme résidences principales traduit globalement une détente du marché du logement. Entre 1968 et 1973, le nombre de résidences principales achevées a été de 422.000 en moyenne par an. Sur ce total annuel, 227.000 correspondent à l'accroissement du nombre de ménages et 195.000 au remplacement de logements anciens désaffectés. Les désaffectations nettes correspondent pour 23 % à des destructions du parc

existant, pour 23 % à des transformations en bureaux ou ateliers, pour 11 % à des utilisations en résidences secondaires, pour 43 % à des logements devenus vacants.

Le nombre des désaffectations en moyenne annuelle ressort à 104.000 pour la période 1954-1962, 147.000 pour la période 1962-1968, 195.000 pour la période 1968-1973. Une telle progression du renouvellement a été rendue possible par une croissance du nombre de logements neufs mis sur le marché plus rapide que celle des ménages.

Le marché du logement est nettement différencié selon la catégorie de la commune. Dans les communes rurales, on observe une croissance très lente du nombre des ménages (+ 0,5 % par an en moyenne) et une augmentation importante du parc des résidences secondaires et des logements vacants. En 1973, 60 % des résidences secondaires et 40 % des logements vacants sont situés dans les communes rurales.

Les unités urbaines de province se caractérisent par une construction de logements importante : le parc y augmente en moyenne de 3 % contre 2,6 % dans l'agglomération parisienne. Mais le rythme du renouvellement du parc ancien est nettement inférieur à celui observé dans la région parisienne (les taux de désaffectation sont respectivement de 1,1 et 1,5 %).

L'importance croissante du nombre de logements vacants permet d'assurer une fluidité accrue dans le fonctionnement du marché. Le tableau 2 donne la proportion de logements vacants en 1962, 1968, 1973, selon la catégorie de commune.

TABLEAU 2

Proportion de logements vacants (1) en 1962, 1968, 1973 selon la catégorie de commune.  
(En pourcentage.)

	COM- MUNES rurales	UNITES urbaines de moins de 100.000 habitants	UNITES urbaines de 100.000 habitants et plus	AGGLOME- RATION parisienne	ENSEMBLE de la France
Recensement de 1962 (2) .....	9,1	4,7	3,4	2,2	5,6
Recensement de 1968 (2) .....	10	6,6	5,4	4,8	7,2
Recensement de 1968 (3) .....	10,4	6,7	5,7	4,8	7,2
Enquête logement de 1973 (3) .....	11,8	8	6,8	6,3	8,5

(1) Rapport du nombre de logements vacants au nombre de résidences principales augmenté du nombre de logements vacants.

(2) La définition des catégories de commune est celle du recensement de 1962.

(3) La définition des catégories de commune est celle du recensement de 1968.

La progression du taux de logements vacants est particulièrement spectaculaire dans l'agglomération parisienne où elle a presque triplé en un peu plus de dix ans. Il ne faut pas en déduire que les besoins en logements en sont satisfaits pour autant. En effet, on ignore quel devrait être le taux de vacance pour assurer une fluidité convenable du marché. Par ailleurs, l'examen du seul taux de vacance des logements ne fait pas ressortir certains besoins sectoriels (par exemple besoins en logements sociaux, en logements d'un meilleur rapport qualité-prix, en maisons individuelles...).

b) *Le parc est plus jeune et plus confortable.*

En 1973, 3,5 millions de résidences principales (21 %) avaient plus d'un siècle tandis que 7 millions, soit 41 % du parc, ont été achevés depuis 1949. Le rajeunissement du parc est donc très net (tableau 3). Cette évolution est due à deux tendances jouant dans le même sens. D'une part, on a construit beaucoup de logements (en moyenne 400.000 résidences principales achevées chaque année entre 1962 et 1973) et d'autre part, les désaffectations ont fortement touché les logements les plus anciens : l'effectif de résidences principales antérieures à 1871 est passé de 4,6 millions en 1962 à 3,5 millions en 1973.

TABLEAU 3

Répartition des résidences principales selon l'année d'achèvement en 1962, 1968, 1973.

(En pourcentage.)

ANNEE D'ACHEVEMENT	RECENSEMENT de 1962	RECENSEMENT de 1968	ENQUETE logement de 1973
Avant 1871 .....	32	26	21
1871 à 1948 .....	51	45	38
1949 à 1961 .....	(1) 17	16	14
1962 à 1967 .....	»	(2) 13	13
1968 à 1973 .....	»	»	14
Ensemble .....	100	100	100
Effectif (en milliers) .....	14565	15763	17124

(1) Logements terminés de 1949 à mars 1962.

(2) Logements terminés de 1962 à mars 1968.

L'importance de la construction de logements neufs permet de s'attendre à une amélioration du niveau de confort moyen, mais ce mouvement est largement amplifié par les améliorations du niveau de confort du parc ancien.

On a retenu une définition simple des logements confortables : est « confortable » tout logement disposant à la fois de l'eau courante, de w.c. intérieurs et d'une baignoire (ou d'une douche).

Le tableau 4 retrace l'évolution des éléments de confort entre 1962 et 1973.

TABLEAU 4

**Proportion des résidences principales possédant certains équipements en 1962, 1968, 1973.**

(En pourcentage.)

CONFORT DU LOGEMENT	RECENSEMENT de 1962	RECENSEMENT de 1968	ENQUETE logement de 1973
Eau courante .....	78	91	97
W.C. intérieurs .....	40	55	70
Baignoire (ou douche) .....	29	47	65
Chauffage central (1) .....	19	35	49
Téléphone .....	» (3)	15	23
« Confort » (2) .....	25 (4)	43	61
Effectif (en milliers) .....	14565	15763	17124

(1) Individuel ou collectif.

(2) Résidences principales ayant l'eau courante, des w.c. à l'intérieur du logement et une baignoire (ou une douche).

(3) Question non posée en 1962.

(4) Estimation.

Ainsi, il n'y a plus en 1973 que 3 % des ménages qui ne disposent pas de l'eau courante dans le logement. Mais ces 3 % représentent 600.000 ménages.

En 1973, le nombre de ménages encore dépourvus soit de w.c. intérieurs, soit d'une baignoire (ou douche) s'élève à 6,7 millions. C'est dire combien la question de l'amélioration des logements anciens reste actuelle.

Entre 1968 et 1973, le nombre de résidences principales « confortables » est passé de 6,8 millions à 10,4 millions. Les deux tiers du supplément de logements « confortables » proviennent de la cons-

truction effectuée entre 1968 et 1973 et le tiers restant, de logements antérieurs à 1968 qui ont été améliorés. Pendant la période considérée, le nombre moyen de logements anciens améliorés est estimé à 195.000 par an.

Le tableau 5 montre que les proportions de ménages de chaque catégorie socio-professionnelle disposant de « tout le confort » sont nettement moins dispersées en 1973 qu'en 1968.

TABLEAU 5

Proportion de ménages occupant un logement « confortable » selon la catégorie socio-professionnelle de leur chef en 1962, 1968 et 1973.

(En pourcentage.)

CATEGORIE socio-professionnelle	PROPORTION DE LOGEMENTS « confortables » (1)		
	1962 (*) (recensement)	1968 (recensement)	1973 (enquête logement)
Agriculteur exploitant .....	6	17	35
Salarié agricole .....	6	17	40
Patron de l'Industrie ou du Commerce.	33	53	70
Profession libérale ou cadre supérieur ..	74	88	96
Cadre moyen .....	50	72	89
Employé .....	32	54	75
Ouvrier .....	23	43	64
Personnel de service .....	17	35	56
Autre actif .....	41	65	82
Personne non active .....	16	28	41
Ensemble .....	25	43	61

(\*) Proportions estimées.

(1) Est considéré comme « confortables » toute résidence principale ayant à la fois des w.c. intérieurs et baignoire (ou une douche).

*c) La proportion de propriétaires augmente de façon continue.*

Le tableau 6 montre que la proportion de logements occupés par leur propriétaire n'est pas très différente selon l'année d'achèvement.

TABLEAU 6

Évolution de la proportion de propriétaires selon la date de construction des logements.

(En pourcentage.)

PERIODE DE CONSTRUCTION	1962 Recensement	1968 Recensement	1973 Enquête logement
Avant 1949 .....	40,2	42,8	45,5
1949 à 1962 .....	47,9	45,8	45,5
1962 à 1968 .....	»	43,2	41,2
1968 à 1973 .....	»	»	49,5
Ensemble .....	41,6	43,3	45,5
dont : avant 1962 .....	41,6	43,2	45,6
avant 1968 .....	»	43,3	44,9

La proportion plus grande de propriétaires pour les logements construits à partir de 1968 provient évidemment du développement rapide de la construction neuve en accession à la propriété.

Pour ce qui est des logements construits avant 1949, l'accroissement sensible de la proportion de propriétaires provient, non pas d'un changement du statut d'occupation de ces logements, mais du fait que les désaffectations ont concerné principalement les logements qui n'étaient pas occupés par leur propriétaire.

Par contre, la diminution relative du nombre de propriétaires occupant les logements construits entre 1949 et 1968 semble due au fait que ces logements avaient été acquis par une population jeune, donc plus mobile. Ces ménages ont préféré au moment du déménagement garder la propriété de leur ancien appartement à titre de placement de leur épargne et de protection contre l'inflation. Il en est résulté un certain accroissement de l'offre du marché locatif ce qui a contribué, dans les grandes agglomérations notamment, à une certaine détente du marché du logement. C'est ainsi que l'on a pu constater que l'indice du prix des loyers a augmenté en moyenne, au cours des quatre dernières années, un peu moins que l'indice général des prix à la consommation, alors que pendant la décennie précédente, il avait augmenté trois fois plus rapidement.

Le tableau 7 montre que, à part les ménages dont le chef est agriculteur ou inactif, la proportion de propriétaires augmente dans toutes les catégories socio-professionnelles.

TABLEAU 7

Proportion de ménages propriétaires (1) de leur logement  
selon la catégorie socio-professionnelle de leur chef en 1962, 1968 et 1973.

(En pourcentage.)

CATEGORIE socio-professionnelle	PROPORTION DE PROPRIETAIRES (EN %)		
	1962 (recensement)	1968 (recensement)	1973 (enquête logement)
Agriculteur exploitant .....	69	71	71
Salarié agricole .....	29	31	29
Patron de l'Industrie ou du Commerce .	53	55	61
Profession libérale ou cadre supérieur .	39	43	51
Cadre moyen .....	32	34	40
Employé .....	28	31	34
Ouvrier .....	30	32	37
Personnel de service .....	22	25	26
Autre actif .....	21	21	20
Personne non active .....	51	52	53
Ensemble .....	41	43	46

(1) Y compris les accédants à la propriété.

L'accroissement substantiel de la construction d'H.L.M. en accession à la propriété a favorisé l'augmentation de la proportion de propriétaires parmi les ouvriers (55 % des propriétaires d'H.L.M. achevées depuis 1970 sont des ouvriers), les employés et même les cadres moyens.

\*  
\*\*

L'extrapolation des projections de population établie par l'I.N.S.E.E. laisse penser que l'accroissement normal du nombre de ménages sera d'environ 260.000 entre 1970 et l'an 2000 (contre 170.000 entre 1954 et 1968 et déjà, 255.000 entre 1970 et 1980). Les besoins de logements neufs dus à la croissance démographique se stabiliseront donc au cours des prochaines décennies au niveau atteint actuellement et seraient même en régression si la poussée d'urbanisation des vingt dernières années devait se ralentir.

Les besoins de renouvellement du parc immobilier pourraient eux aussi connaître une certaine inflexion :

1° La forte diminution du nombre de mauvais logements est due à la fois aux mouvements de désaffectation qui les touchent plus particulièrement et aux améliorations qui les font passer dans une catégorie de confort supérieur. Lorsque la quasi-totalité des résidences principales sera « confortable », non seulement il n'y aura plus de logements à « améliorer » mais la cause essentielle des désaffectations aura disparu. On peut estimer que, d'ici à quinze ans, le nombre de logements privés à la fois de w.c. et d'installations sanitaires n'excèdera pas 8 % du parc total (contre 39 % en 1973) : c'est donc dans un avenir très proche que la disparition des mauvais logements doit freiner le renouvellement du parc.

2° En outre, le volume actuellement élevé de la demande de remplacement de logements anciens s'explique, en bonne partie, par l'existence d'une génération nombreuse de logements centenaires. En effet, autant qu'on puisse le savoir, l'activité de la construction a été forte entre 1835 et 1870, a diminué sur la période 1871-1914 et, plus encore, entre les deux guerres mondiales. Elle n'a repris que progressivement à partir des années cinquante. Les fluctuations de la construction au siècle dernier se répercutent évidemment sur le renouvellement actuel de ces logements. En admettant que la durée moyenne de « vie » des logements soit de l'ordre de cent ans, la forte croissance des désaffectations au cours des vingt dernières années s'explique alors en partie par les « décès » des générations nombreuses des années 1830-1870, aujourd'hui centenaires. L'arrivée à l'âge de la désaffectation des « classes creuses » de logements construits depuis 1870 doit inéluctablement conduire à une diminution du volume des désaffectations.

La stabilisation des besoins démographiques et le repli probable des besoins de remplacement conduisent donc à envisager un plafonnement, sinon une réduction de la construction.

Cette conclusion doit toutefois être nuancée.

Ainsi, les besoins de renouvellement pourraient demeurer importants si, par exemple, la diffusion de nouvelles techniques de production aboutissait à la construction de logements neufs dont le prix diminuerait sensiblement par rapport aux logements anciens.

Par ailleurs, il se peut que les ménages deviennent de plus en plus exigeants sur la qualité de leur logement : ils abandonneraient, plus que par le passé, les logements anciens, même pourvus de tous les éléments de confort, ceux-ci ne pouvant plus concurrencer les logements neufs sur certains éléments de la « qualité » (ascenseurs, vide-ordures, parkings, espaces verts...).

Finalement, sauf évolution spectaculaire des techniques de construction ou modification notable de la politique du logement, les

mouvements de fond qui ont permis un doublement de la construction de logements en quinze ans ont toutes chances de stabiliser et peut-être même de réduire le volume de la construction au cours des vingt ans à venir.

## 2. L'exécution du VI<sup>e</sup> Plan dans le secteur du logement.

### a) Nombre de logements commencés et terminés.

Le nombre de logements commencés et terminés au cours du VI<sup>e</sup> Plan par secteur de financement est fourni par le tableau suivant :

(Unités : milliers de logements.)

	REALISATIONS				PREVISION	PREVISION de réalisations pour le VI <sup>e</sup> Plan (moyenne annuelle)
	1971	1972	1973	1974	1975	
<i>Logements commencés.</i>						
H.L.M. location .....	117,4	115,3	127,3	110,5	110	116,1
H.L.M. accession .....	46,6	(1) 50	(1) 60	(1) 62	70	87,7
Primes .....	139	140	124,6	117,4	130	130,2
Non aidé .....	213,7	(1) 249,7	(1) 244,1	(1) 260,4	200	233,5
<b>Total .....</b>	<b>516,7</b>	<b>555</b>	<b>556</b>	<b>550,3</b>	<b>510</b>	<b>537,6</b>
<i>Logements terminés.</i>						
H.L.M. location .....	127,8	126,9	109	117,8	100	116,3
H.L.M. accession .....	38,4	49,4	(1) 55	(1) 60	60	52,5
Primes .....	134	138	129,1	122,7	125	129,7
Non aidé .....	175,5	232	207,4	200	240	210,9
<b>Total .....</b>	<b>475,7</b>	<b>(2) 546,3</b>	<b>(2) 500,5</b>	<b>500,5</b>	<b>525</b>	<b>509,6</b>

(1) Estimation.

(2) Surestimation des résultats en 1972 et sous-estimation en 1973 due à l'effet de la réduction de la durée d'exonération de l'impôt foncier.

Le nombre de logements commencés et terminés pendant le VI<sup>e</sup> Plan s'est donc maintenu à un niveau satisfaisant, puisque l'objectif du VI<sup>e</sup> Plan en logements achevés, fixé à 510.000 logements en année moyenne, sera pratiquement atteint.

On note cependant :

— un certain déséquilibre au détriment du secteur économique et social puisque, si l'objectif global en équivalent logements 1975 est pratiquement atteint (530.000 à 540.000 prévus, contre un objectif de 560.000 soit un taux de réalisation de 95 %), on constate **un retard sensible dans le secteur économique et social (250.000 prévus contre un objectif de 315.000, soit un taux de réalisation de 80 % seulement)**;

— la diminution du volume des mises en chantier prévue en 1975 du fait de la crise économique conjoncturelle. Cette diminution est due à une chute brutale des mises en chantier dans le secteur non aidé en partie compensée par une hausse du volume des mises en chantier dans le secteur aidé, conséquence des mesures conjoncturelles prises par le Gouvernement.

b) *Amélioration de l'habitat existant.*

Les objectifs du VI<sup>e</sup> Plan étaient la mise aux normes minimales d'habitabilité de 250.000 logements par an.

Dès le début du VI<sup>e</sup> Plan, les pouvoirs publics savaient que l'objectif fixé était ambitieux. De plus, en matière d'amélioration de l'habitat, les initiatives sont restées si dispersées jusqu'à ce jour que les résultats sont difficiles à apprécier. Le Gouvernement entend développer son action en ce domaine. Néanmoins, en 1972, le rapport d'exécution à mi-parcours du VI<sup>e</sup> Plan constatait que l'objectif du Plan n'était pas atteint ; il estimait de l'ordre de 180.000 le nombre annuel de logements améliorés.

Depuis lors, l'augmentation du coût des travaux et des taux d'intérêt ainsi que l'encadrement du crédit donneraient à penser que le niveau des résultats est nettement inférieur aux prévisions.

L'examen des comptes financiers du logement permet en effet de constater que les crédits bancaires affectés au gros entretien (travaux importants de remise en état et amélioration) qui avaient doublé entre 1970 et 1972 pour atteindre 5,8 milliards de francs, ont déchu nettement et s'établissent à environ 4 milliards de francs en 1974.

Cependant, une note moins pessimiste peut résulter de l'enquête nationale sur le logement de 1973 qui a fait ressortir que 185.000 à 200.000 logements ont été portés chaque année depuis 1968 aux normes de confort minimum. A ces améliorations complètes s'ajoutent environ 125.000 améliorations partielles (installation de l'eau seulement dans des logements sans eau, des w.c. seulement ou des installations sanitaires seulement dans des logements avec eau, etc.).

Dans ce domaine, il nous semble indispensable d'assurer une meilleure coordination de l'action des P.A.C.T. (Programmes d'action contre les taudis), des A.R.I.M. (Associations de restauration immobilière) et de l'A.N.A.H. (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat).

### 3. Les orientations du VII<sup>e</sup> Plan.

Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan retient au titre des principes directeurs de l'action de l'Etat pour les prochaines années, une réduction plus poussée des inégalités et une amélioration du cadre de vie.

Ces orientations impliquent en matière d'habitat une politique vigoureuse en faveur des plus défavorisés grâce à une meilleure utilisation des aides que l'Etat apporte au logement, une prolongation et une extension des efforts engagés en faveur de la qualité du logement et de son environnement. Elles appellent simultanément la mise en œuvre de procédures nouvelles pour une meilleure information des usagers et pour leur association aux décisions relevant de l'habitat et de l'urbanisme. On ne peut que redire ici combien il nous paraît indispensable que le futur plan s'inspire des conclusions du Livre blanc de l'Union des H.L.M. et, sans doute, de celles de la Commission Barre.

a) *Mettre en place les mécanismes réglementaires, juridiques et financiers permettant l'accès des plus défavorisés à un logement correct.*

Malgré le montant considérable de l'aide publique au logement (17 milliards en 1974), seize millions de personnes, le plus souvent de condition modeste, vivent encore dans des logements inconfortables.

Les mesures prises en 1972 par le Gouvernement pour étendre le champ d'application de l'allocation de logement ont permis de remédier à certaines situations choquantes, notamment chez les personnes âgées. Mais elles restent insuffisantes si l'on veut que toutes les catégories de population, sans exception, puissent bénéficier de l'amélioration générale des conditions de logement.

Une telle orientation suppose :

— *Une personnalisation accrue du système des aides au logement, en vue :*

— d'accroître l'efficacité sociale de l'aide à la personne afin d'assurer la solvabilité des plus déshérités ;

— d'ajuster l'aide de l'Etat aux besoins des bénéficiaires, en tenant compte de l'évolution de leur situation financière.

— *Une révision des aides de l'Etat à l'amélioration des logements anciens.*

Ces aides devront être particulièrement destinées :

— aux propriétaires bailleurs qui s'engageraient à assurer une gestion sociale de leur patrimoine ;

— aux propriétaires occupants aux revenus faibles.

— *Une amélioration de la gestion du parc H.L.M.* qui doit permettre d'éliminer les rentes de situation et les blocages à l'accueil des isolés ou des ménages les plus modestes.

b) *Améliorer la qualité de l'habitat.*

L'amplification de l'effort d'amélioration du parc existant devrait contribuer à l'aménagement d'un cadre de vie plus agréable. Aux impératifs sociaux se joignent ici des objectifs d'urbanisme dont l'enjeu est la survie des quartiers anciens des villes, le maintien d'une diversification sociale. Elle doit s'accompagner de la poursuite de l'action entreprise sur la qualité de la construction.

Les orientations en faveur d'une politique de qualité de l'habitat rejoignent également la volonté du Gouvernement de rechercher et de développer des économies d'énergie.

— *Amélioration du parc existant.*

Il convient de :

— *lutter contre l'obsolescence et la dégradation d'une partie du patrimoine H.L.M. ;*

— *pallier les insuffisances constatées dans de nombreux grands ensembles* par une amélioration de l'environnement immédiat, la réalisation d'équipements et de services collectifs qui font actuellement défaut ;

— *amplifier les mises aux normes de confort* des logements anciens en veillant à éviter toute opération ségrégative.

— *Qualité de la construction.*

L'effort quantitatif et qualitatif sur la construction ne doit pas se relâcher. Selon les estimations de besoins, il faudrait construire de 500.000 à 550.000 logements par an pendant le VII<sup>e</sup> Plan.

La promotion de la qualité sera orientée vers :

- *la qualité architecturale et l'adaptation au site ;*
- *le respect des nouvelles exigences d'isolation thermique et acoustique ;*
- *l'accroissement des surfaces des logements ;*
- *la prise en compte d'un coût global du logement incluant dépenses d'investissement et charges d'entretien en recherchant les moyens de satisfaire par les logements actuels plusieurs générations.*

La coordination de la conception et de la programmation des logements et des équipements d'accompagnement devra par ailleurs être obtenue.

Cette politique de qualité nécessite, enfin, l'amélioration et l'adaptation de l'outil de production, tant sur le plan des structures que sur celui des techniques existantes ou à promouvoir.

### *c) Information et participation dans l'habitat.*

En garantissant aux usagers une plus grande liberté de choix et l'expression de leurs besoins et de leurs idées, l'information et l'association aux décisions dans le domaine de l'habitat sont des exigences de la société actuelle.

Cette politique, déjà marquée par la création de « Qualitel » en 1974 et de l'Association nationale d'information sur le logement (A.N.I.L.) en mars 1975, recherchera :

- *une meilleure information sur le marché immobilier par la constitution de Centres locaux d'information gérés sous forme participative ;*
- *une information sur la qualité des opérations qui passe par la promotion de la procédure « Qualitel » ;*
- *une association des usagers à la gestion du patrimoine immobilier.*

## C. — LA SITUATION ACTUELLE DES ENTREPRISES DU BATIMENT

Le déclin de l'activité proprement dite a commencé à se manifester depuis octobre 1974. En effet, entre la rentrée 1974 et la rentrée 1975, on peut l'évaluer à moins dix points environ, pour l'ensemble des métiers du bâtiment, qu'il s'agisse de gros œuvre ou de second œuvre. Telle est, globalement, l'évolution. Comment s'est-elle opérée ?

D'octobre 1974 à février 1975, ce ralentissement a atteint surtout l'activité des corps d'état du second œuvre. Depuis le printemps 1975, en revanche, le gros œuvre qui avait jusqu'alors mieux résisté, amorce lui-même sa chute, pour dépasser dans la voie du recul le second œuvre. Comment s'explique ce phénomène ? Par le fait, tout d'abord, que la crise d'activité a affecté, en premier lieu, les chantiers de durée courte : entretien, transformation, etc. Puis, elle a affecté, à leur tour, les entreprises du gros œuvre, dès lors que l'achèvement de chantiers antérieurs n'était par relayé par l'inscription d'opérations nouvelles.

D'une manière générale, et si on considère son développement dans le secteur du bâtiment, on peut dire que la logique et la chronologie habituelles de la crise dans ce secteur ont été fortement contredites. En effet, le point de départ de la crise se situe, logiquement, au niveau du client désolvabilisé, dont la situation se prolonge par une réduction successive de l'activité des maîtres d'ouvrage, puis de celle des architectes et bureaux d'étude, puis ensuite par une réduction de l'activité du gros œuvre, puis du second œuvre et enfin des fournisseurs et fabricants de matériaux. Et ce par ondes chronologiques successives. Or, cette fois-ci, que s'est-il passé ? Les maîtres d'ouvrage, les architectes et bureaux d'étude ont été, il est vrai, assez tôt affectés dans leur activité par la crise. En revanche, les corps d'état du second œuvre et l'industrie des matériaux ont été atteints avant le secteur du gros œuvre. Quelle leçon faut-il tirer de cette constatation, à la fois pour le présent et pour l'avenir ?

### 1. L'importance des phénomènes de déstockage.

L'importance des phénomènes de déstockage affectant les fournisseurs de l'industrie du bâtiment (matériaux) constitue un premier élément d'explication. Ce phénomène a abouti dans leurs secteurs

à des résultats d'activité très préoccupants. Ainsi, si l'on compare les dix premiers mois de 1975 aux mois correspondants de 1974, on constate une baisse d'activité de quelque 20 % pour la sidérurgie destinée au bâtiment, de 20 à 30 % pour les matériels de chauffage, de 45 % environ pour la construction mécanique et de 10 % pour la cimenterie. Ce phénomène de déstockage, et son imputation sur l'activité des secteurs concernés, peut s'expliquer tant par l'attentisme de leurs clients entrepreneurs que par la baisse des cours internationaux des matières premières, notamment sensible sur les non ferreux.

## 2. L'importance des réactions psychologiques.

De surcroît, la présente crise met tout spécialement en lumière l'importance des réactions psychologiques sur l'évolution du niveau d'activité du bâtiment. Elle montre, en particulier, à quel point les blocages et inhibitions des clientèles sont susceptibles de retentir immédiatement sur l'activité des fournisseurs qui en sont les plus proches. C'est le cas des maîtres d'ouvrage, des architectes. C'est le cas aussi des fournisseurs de travaux d'entretien avec lesquels les particuliers sont directement en contact.

Mais la propagation de la crise dans l'industrie du bâtiment s'est également manifestée par d'autres indicateurs que la baisse d'activité. Aussi, il est un signe que l'on peut désormais pressentir, sinon mesurer : c'est la *baisse de productivité* dont la réduction d'activité s'accompagne. Cette productivité, qui avait tendu à s'élever régulièrement au cours des dernières années et jusqu'au niveau de 3 ou 4 % par an, est très certainement de nature à baisser du fait, en particulier, d'un certain sous-emploi du personnel, dans la plupart des entreprises. Car celles-ci s'efforcent de garder, aussi longtemps qu'il est possible, leurs salariés, et ce, en dépit du déclin de leur activité.

Autres signe, l'accentuation régulière de la *baisse des effectifs* employés par les entreprises. Si, dans ce domaine, l'on compare le premier semestre 1975 au premier semestre 1974, cette baisse se situe à quelque 6 % de l'effectif des entreprises proprement dites. Ce pourcentage représentant environ 50.000 à 60.000 personnes.

Baisse aussi de la *durée moyenne du travail* : la réduction globale dans ce domaine est d'environ trois points d'une année sur l'autre, selon les évaluations du Ministère du Travail.

Dernier signe, enfin : l'augmentation sensible de la « *mortalité des entreprises* » du bâtiment. Ainsi, pour l'ensemble des firmes de ce secteur, et pour les six premiers mois de 1975, le nombre des faillites et règlements judiciaires est de 28 % supérieur à ce qu'il était dans la période correspondante de 1974. Indice plus significatif, les entre-

prises comptant plus de 50 salariés connaissent un indice de défaillance de 59 % au premier semestre de 1975, comparé au premier semestre de 1974.

Tels sont, du moins globalement, les indicateurs essentiels de la situation actuelle des entreprises du bâtiment. Actuels, c'est-à-dire au moment où a été mis en place le plan de relance. Mais on peut les tenir pour valables, deux mois après, puisque les délais de réaction propres au secteur ne permettent guère encore d'enregistrer, du moins par des données concrètes, ou chiffrées, les résultats et signes d'une éventuelle reprise. Tout au plus, peut-on dire, en se référant à quelques témoignages ponctuels, que la situation semble se présenter de manière très diverse, selon les secteurs et selon les régions. Et encore, au sein même de celles-ci, cette situation ne semble-t-elle pas toujours être parfaitement homogène.

Quoi qu'il en soit, certaines zones, comme par exemple Paris et sa périphérie, comme la Bretagne, la façade méditerranéenne, ne ressentiraient guère encore, du moins si l'on s'en réfère aux carnets de commandes des entreprises, les véritables effets d'une relance.

Cependant, parmi les secteurs de la production et du marché du bâtiment qui semblent le mieux se comporter, il faut signaler le cas de la maison individuelle. En ce domaine, la demande paraît demeurer très soutenue.

En résumé, *que peut-on dire de la conjoncture actuelle des entreprises de bâtiment, appréciée en cet automne 1975 ?* Tout d'abord, qu'un effort substantiel a été accompli, au titre du plan de relance, au profit de l'ensemble du secteur bâtiment et travaux publics ; que cet effort s'ajoute, dans la perspective des travaux à venir aux diverses rallonges et facilités accordées au bâtiment depuis janvier dernier, mais qui ont bien tardé à franchir le cap de formalités de mise en place, pour se traduire en carnets de commandes. On peut dire également que, totalisés, les crédits ainsi injectés dans le secteur du bâtiment peuvent être de nature à induire un flux d'activité, peut-être même supérieur à celui des années précédentes. Mais, sans doute seulement vers le printemps prochain. Cependant, le traitement d'oxygène pratiqué, de la sorte, au profit du secteur risque de n'être point soutenu, même à terme assez proche. Car les crédits d'équipement et de logement prévus à la loi de finances pour 1976 marquent une tendance incontestable au fléchissement, par rapport à l'effort total antérieur.

Cette loi de finances, en effet, a, d'une certaine manière « repris » ce que le plan avait donné. Ainsi, les crédits destinés à la réhabilitation des H.L.M., prévus le 4 septembre, en sont-ils absents. De même, rien n'a-t-il été prévu afin de prolonger, au-delà de six mois, les mesures prises, timidement certes, mais opportunément, le 4 septembre, en faveur du secteur locatif, mesures qui correspondent, cependant, de plus en plus à la demande des ménages.

Dans ces conditions, en le replaçant dans sa perspective chronologique, et en le comparant en particulier au budget, on peut dire que le plan de développement contribue à entretenir la politique des à-coups, tour à tour modératrice et stimulatrice, qui est pratiquée à l'endroit d'un secteur de production de cycle long, lequel, en tant que tel, mériterait beaucoup plus de continuité.

Mais d'aucuns, et singulièrement dans les secteurs les moins favorisés par les mesures de relance, pourraient considérer une telle analyse comme négative et, à la limite, ingrate, s'agissant d'un secteur réputé pour avoir été favorisé par le plan de soutien. En vérité, dans l'appréciation de cette présumée faveur, il convient d'être singulièrement nuancé. Beaucoup d'entreprises étant mixtes, les deux activités étant, à bien des égards, proches et complémentaires, on confond très souvent, à juste titre, les activités de bâtiment et des travaux publics. Mais, s'agissant du plan de relance, cette assimilation n'est pas tout à fait justifiée, car en termes d'activité la différence est grande entre, d'une part, le secteur du génie civil, essentiellement tributaire, comme l'indique précisément le terme de « travaux publics », d'une clientèle publique (Etat et collectivités locales), et, d'autre part, le bâtiment dont une partie importante de la clientèle est essentiellement privée, qu'il s'agisse de la construction de logements privés ou même moins aidés (et impliquant un effort de financement complémentaire à l'intervention publique), de la construction d'usines, de bureaux, de bâtiments agricoles, etc.

Dans de telles conditions, en matière de travaux publics, l'effet d'une injection de crédits nouveaux pourra être essentiellement mécanique. Il sera également plus rapide. En revanche, en matière de construction, il ne se produira, la plupart du temps, que dans la mesure où les bénéficiaires des dispositions du plan se trouveront placés dans les conditions matérielles, morales et psychologiques d'en bénéficier. De même qu'on a grand-peine à faire boire un animal qui n'a pas soif, on ne peut faire acheter un logement à un particulier qui a peur du lendemain en matière d'emploi même si son épargne est disponible et même si, au moins provisoirement, les conditions de crédit sont plus favorables. La relance de la construction étant donc, au moins, autant tributaire de la restauration de la confiance que de mesures à effets essentiellement mécaniques, on ne peut, dans les conditions actuelles, notamment en matière d'emploi, qu'être encore prudent sur les perspectives d'une reprise effective, profonde, durable dans ce secteur.

Mais si, à terme relativement proche, ce pessimisme devait se révéler excessif, ou si le Gouvernement faisait en sorte que puissent se débloquer certaines inhibitions actuelles, la reprise, dans le bâtiment, ne serait réelle que pour autant qu'elle puisse concerner l'ensemble des composantes de ce secteur, c'est-à-dire *toutes* les entreprises, et par conséquent, tous les points du territoire. Car l'industrie

du bâtiment y est omniprésente. Or, si l'on considère la situation actuelle de la répartition de l'activité entre les entreprises, force est bien de constater une large inégalité des carnets de commandes, notamment entre les entreprises à caractère national qui se sont mises à rechercher des marchés, « tous azimuts », et les entreprises petites et moyennes, implantées régionalement. Il faut donner acte au Gouvernement que cette situation ne lui a pas échappé, non plus que les inconvénients redoutables que comporterait, notamment pour l'emploi régional, son maintien ou sa propagation. Le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Equipement ont, en effet, signé, conjointement, le 5 septembre dernier, une recommandation adressée aux maîtres d'ouvrages publics régionaux et locaux. Cette recommandation rappelle l'importance du critère de l'implantation locale permanente, en matière d'activité du bâtiment, et demande à ses destinataires de donner, en conséquence, toutes leurs chances aux petites et moyennes entreprises locales de bâtiment, dans la dévolution des marchés publics. Ce texte est particulièrement bienvenu. Encore conviendra-t-il qu'il ne demeure pas de pure circonstance et que lesdits maîtres d'ouvrage ne puissent, par exemple, se réclamer d'autres dispositions gouvernementales plus récentes pour se considérer fondés à en transgresser largement les dispositions. Il convient donc que tout soit mis en œuvre afin que cette recommandation soit appliquée sans restriction par tous ceux à qui elle est destinée. Bien sûr, il y va de l'intérêt direct de la plupart des entreprises du bâtiment, mais de l'intérêt aussi des régions où elles se trouvent implantées, et où elles jouent, en permanence, un rôle de régulateur de l'emploi. A ce propos, il faut rappeler quels efforts elles viennent d'accomplir, dans la plupart de nos départements, afin d'assurer, malgré leurs difficultés, l'embauche de la quasi-totalité des jeunes français ayant achevé, en juillet dernier, une formation ou un apprentissage d'ouvrier qualifié.

Véritable défi à la crise, singulièrement au moment où en fut pris l'initiative, c'est-à-dire deux mois avant la promulgation du plan du 4 septembre, *cette décision d'embauche systématique des jeunes qualifiés n'aura, cependant, de sens que si elle s'assortit d'une garantie durable d'emploi, c'est-à-dire d'une garantie d'activité continue.* Dans ce domaine, le plan de développement constitue un premier acte positif en ce qui concerne le bâtiment. Encore faut-il que toutes les conditions, matérielles et psychologiques, soient rapidement réunies, pour qu'il puisse effectivement porter ses fruits dans les mois à venir. Encore faut-il aussi qu'à l'effort ne succède pas, dans l'attitude publique, un certain relâchement qui pourrait faire croire que l'Etat retire d'une main ce qu'il a pu donner de l'autre.

## OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

---

Après la présentation de l'avis de M. Laucournet, un débat s'est instauré au sein de la Commission.

**M. Kieffer** est intervenu à propos de la mise en œuvre des contrats de villes moyennes et sur l'évolution du montant de l'allocation-logement.

**M. Létoquart** a évoqué les difficultés de trésorerie des Offices publics d'habitation à loyer modéré, aggravées par des charges nouvelles telles que la nécessité de procéder à des travaux d'isolation thermique. L'augmentation du nombre des loyers impayés illustre la nécessité d'accroître l'aide à la personne en matière de logement. M. Létoquart s'est déclaré plus réservé que le rapporteur pour avis sur le livre blanc publié par l'Union nationale des H.L.M., en rappelant que ce document n'a pas été adopté par le Congrès tenu à Grenoble par cette organisation.

**M. Billiemaz** a estimé que le plafond de ressources pour obtenir l'attribution d'un logement H.L.M. est actuellement fixé à un niveau trop bas.

**M. Filippi** a traité de l'accession à la propriété du logement et **M. Alliès** des pourcentages respectifs des logements collectifs et industriels réalisés en 1974.

**M. Coudert** est intervenu sur l'évolution relative de rythme de hausse des prix des sols et des prix des logements.

**M. Bouquerel** a demandé où en est la mise en œuvre de la vente des H.L.M. locatifs à leurs occupants. Il a également estimé que les plafonds de ressources pour l'accès aux H.L.M. sont trop bas car ils n'ont pas été alignés sur le taux d'inflation.

**M. Debesson** a déclaré que la vente des H.L.M. à leurs occupants ne paraît pas être une bonne mesure, ni du point de vue social, ni du point de vue économique. Les offices ne sont pas des promoteurs immobiliers. En outre, l'accession à la propriété est un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter les dispositions du projet de loi de finances pour 1976 relatives à **L'ÉQUIPEMENT (URBANISME ET LOGEMENT)**.

## **ANNEXES**

---

## ANNEXE I

### LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

Compte tenu de l'importance de ce problème et dans l'attente de la publication du rapport de la Commission Barre, qui devrait être suivie d'une profonde réforme des mécanismes actuels, il n'a pas paru inutile de faire le point de la situation existant à ce jour.

#### Origines des mécanismes actuels.

La crise du logement s'est prolongée jusqu'en 1968, caractérisée par l'insuffisance du patrimoine immobilier, tant en volume qu'en qualité.

Cependant, le recensement de 1968 accusait une nette amélioration. En effet, de 1946 à 1968, il a été construit en France environ 4.900.000 logements, soit une moyenne de 222.000 logements par an, mais sur ce total, 70 % ont été construits à partir de 1958 à un rythme annuel moyen de 380.000 logements. Ce volume situait la France assez loin derrière l'Allemagne, (518.000 logements par an pour la période 1949-1969) et la Grande-Bretagne (320.000 logements).

Toutefois, ces dernières années, parallèlement à la mise en place de nouveaux modes de financement, le développement de la construction s'est accéléré (*tableau 1*).

TABLEAU 1

Nombre de logements terminés au cours des huit dernières années.

(En milliers de logements.)

1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
422,9	411	427	456,3	475,7	546,3	(1) 500,5	520

(1) Suite à la réduction de vingt-cinq à deux ans de la durée d'exonération de l'impôt foncier, les résultats de 1972 ont été artificiellement gonflés d'environ 30.000 logements, ce qui ramène le nombre d'achèvement à 515.000. Le nombre 1973 est par là-même sous-estimé du même logement.

De tels chiffres montrent bien qu'un des problèmes essentiels auxquels se heurte la mise en œuvre de la politique de la construction provient de l'importance des capitaux qu'elle met en jeu.

C'est ainsi que depuis 1966, les crédits nouveaux utilisés pour le financement de la construction ont évolué (*tableau 2*).

TABLEAU 2

Crédits nouveaux pour le financement de la construction.

(En milliards de francs.)

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
21,4	25,8	30,6	35,3	34,7	45,6	60,7	63,4

De même, au niveau des encours, les crédits immobiliers représentent, depuis trois ans, 35 % de l'ensemble des crédits à l'économie (272 milliards pour 770 milliards au 31 décembre 1973).

Ces quelques résultats traduisent l'ampleur des incidences financières qu'entraîne la prise de toute mesure dans ce domaine.

Trois grandes dates ont marqué à cet égard l'évolution des mécanismes de financement : 1950, 1966, 1972.

1. Jusqu'à 1950, les ressources disponibles furent consacrées à la modernisation de l'appareil productif ; l'effort financier consenti en matière de logement est limité à la reconstruction et au secteur des H.L.M.

Le système présente deux caractéristiques :

- d'une part, la convergence des charges sur le Trésor public ;
- d'autre part, le caractère largement subventionné des mécanismes mis en œuvre.

De 1945 à 1950, seulement 130.000 logements ont été construits, pour la plupart au titre de la reconstruction et avec l'aide des « dommages de guerre ».

2. La seconde période, de 1950 à 1966, est marquée par :

- un accroissement très important de l'aide de l'Etat en faveur des H.L.M. ;
- l'institution en 1950 du régime des primes à la construction et des prêts spéciaux du Crédit foncier répondant au souci de fournir aux constructeurs, à l'aide du système bancaire, un moyen de financement d'un coût modéré.

Le nombre des logements terminés chaque année passe ainsi de 71.000 en 1950 à 320.000 en 1959.

3. 1966 marque la mise en place des mécanismes de financement tels qu'ils se présentent actuellement. Trois changements sont déterminants :

- la création d'une caisse de prêts aux H.L.M. ;
- l'amorçage du marché hypothécaire ;
- l'institution du régime de l'épargne-logement.

C'est le début de ce que l'on a appelé la politique de débudgétisation, et une tentative de restauration des mécanismes de marché.

L'évolution s'achève en 1972 avec la réforme des prêts du Crédit foncier et la création des « prêts immobiliers conventionnés » (P.I.C.) qui permettent aux banques d'intervenir encore plus directement dans les circuits financiers de la construction.

On distingue, traditionnellement, trois grands secteurs de financement (*tableau 3*) correspondant aux différentes catégories sociales intéressées :

- un secteur très social, le secteur H.L.M. ;
- un secteur moyen aidé « primes et prêts » ;
- un secteur entièrement libre qui ne bénéficie d'aucune aide de l'Etat.

TABLEAU 3

**Importance respective des trois secteurs de financement.**

(En milliers de logements.)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
H.L.M. location .....	105,3	116,5	116,8	121,3	127,8	126,9	109
H.L.M. accession .....	31,5	31,8	31,3	34,1	38,4	49,4	55
Prime avec prêt .....	123,9	117	115	132	132	138	129,1
Secteur libre .....	162,2	145,7	163,9	168,9	177,5	232	207,4
<b>Ensemble .....</b>	<b>422,9</b>	<b>411</b>	<b>427</b>	<b>456,3</b>	<b>475,7</b>	<b>546,3</b>	<b>500,5</b>

**Le secteur H.L.M.**

Les habitations à loyer modéré constituent en France le secteur le plus social du logement aidé.

Ces logements, réservés aux titulaires de faibles revenus, étaient à l'origine essentiellement destinés à la location. Ils se partagent actuellement entre le secteur locatif et celui de l'accession à la propriété dans la proportion de deux tiers/un tiers. Pour garantir leur caractère social, des « surloyers » sont d'ailleurs perçus sur les locataires plus aisés, dont les revenus dépassent les « plafonds de ressources » réglementaires qui sont périodiquement réévalués.

La Caisse des prêts aux H.L.M. assure, depuis 1966, la plus grande partie du financement de ces opérations, le solde étant fourni soit par la contribution des entreprises au titre du 0,90 % en locatif, soit par des prêts directs de la Caisse des dépôts et des caisses d'épargne (prêts Minjoz) assortis de bonifications d'intérêts, pour l'accession à la propriété.

*La Caisse des prêts aux H.L.M. :*

Créée par un décret de mars 1966, la Caisse des prêts aux H.L.M., dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts, constitue l'organe central du financement du secteur H.L.M.

Elle tire ses ressources :

- des emprunts qu'elle contracte auprès de la Caisse des dépôts (sur fonds des caisses d'épargne) ;
- des subventions qu'elle reçoit de l'Etat pour compenser la différence de taux entre les emprunts qu'elle contracte et les prêts qu'elle alloue. Ces subventions, accordées pour les programmes spéciaux de relogement (P.S.R.) et les H.L.M. ordinaires locatives, sont inscrites au budget du Ministère de l'Équipement et du Logement ;
- des bonifications d'intérêts qui lui permettent d'assurer l'équilibre des opérations autres que celles engagées au titre des P.S.R. et H.L.M. ordinaires locatives.

Le montant des prêts et les conditions de remboursement sont variables suivant le secteur locatif et celui de l'accession à la propriété.

● **En locatif :**

Le montant des prêts, qui est fonction d'un prix plafond fixé réglementairement, est déterminé en tenant compte :

- de la catégorie du logement financé (H.L.M. ordinaire, P.L.R., P.S.R., I.L.N., I.L.M.) ;
- de la composition du logement ;
- de la zone géographique considérée.

Pour la catégorie des H.L.M. ordinaires, les prêts, dont le montant représente environ 95 % du prix de revient plafond, sont accordés pour une durée de quarante ans au taux de 2,95 %, soit une annuité de l'ordre de 4,47 % ; le prêt prévoit par ailleurs un différé d'amortissement et une remise totale d'intérêts pendant trois ans.

● En accession :

Il existe deux régimes :

— le premier — dit régime 1966 — prévoit un prêt forfaitaire complété par un prêt familial dont le montant représente actuellement 50 % environ du prix de vente. Ce prêt est consenti pour une durée de vingt-cinq ans au taux de 5,50 % (annuité 7,45 %) pendant les années 1 à 11, et de 8 % par la suite, avec une remise d'intérêt de 2,5 % pendant les cinq premières années et de 1 % pendant les cinq suivantes. Il est à noter que ce prêt peut être remplacé par des prêts bonifiés des caisses d'épargne 8,75 % (25 ans avec bonification de 0,68 % à 4,50 % suivant périodes et durée des prêts) ;

— le second — dit régime 1970 — prévoit un prêt unique consenti aux mêmes conditions, dont le montant peut atteindre 80 % du prix plafond. Les bénéficiaires d'un tel régime sont toutefois très limités, du fait de la faiblesse des plafonds de ressources autorisés.

Ces différentes conditions rendent le secteur H.L.M. particulièrement vulnérable en période inflationniste. Les prix plafonds deviennent en effet rapidement inadaptés aux prix réels qui progressent plus vite au rythme du coût de la construction. La part du prêt forfaitaire dans le prix de vente diminue également, ce qui oblige l'acquéreur, limité dans son apport personnel, à rechercher d'autres moyens de financement dont le coût excède le plus souvent ses possibilités. Les augmentations de salaires empêchent enfin toute une catégorie d'acquéreurs potentiels de respecter les normes des plafonds de ressources et les écartent de ce marché.

Ainsi, l'année 1974 sera marquée par un net recul de cette catégorie de logements puisque le nombre de mises en chantier devrait dépasser à peine 100.000 contre 127.000 en 1973.

C'est donc dans ce secteur le plus social qu'une réforme de la réglementation est attendue avec le plus d'impatience.

#### **Le secteur intermédiaire aidé.**

Le régime des primes et des prêts à la construction date de 1950. Leur distribution est assurée par le Crédit foncier de France qui reçoit du Trésor le financement des primes, et dispose, pour celui des prêts, du produit de ses émissions d'obligations dans le public et d'emprunts à long terme mobilisés auprès d'un organisme spécialisé (Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme).

La réforme de janvier 1972 a conduit à dissocier plus nettement que par le passé, tant pour le secteur locatif que pour celui de l'accession à la propriété :

— le secteur des prêts immédiats du Crédit foncier dont la vocation sociale a été fortement accentuée (prêts spéciaux immédiats) ;

— le secteur des prêts différés qui a fait place à un nouveau système de financement : le secteur des prêts immobiliers conventionnés qui devait permettre d'élargir sensiblement le domaine des aides de l'Etat.

#### *Les prêts spéciaux immédiats (P.S.I.) :*

Ces prêts, réservés aux logements destinés à l'habitation principale, peuvent être considérés comme le prolongement des financements H.L.M. Les logements susceptibles d'en bénéficier doivent respecter des normes de surface et de prix, et leurs futurs occupants ne doivent pas disposer de revenus dépassant un certain plafond. Les prêts, dont le montant est également déterminé par type de logement et par zone géographique, se caractérisent à la fois par un taux d'intérêt privilégié, obtenu grâce à l'aide de l'Etat sous forme d'une prime convertie en bonification d'intérêt, et par une certaine progressivité des taux.

● En locatif :

Le nouveau régime — dit I.L.M. 72 — prévoit des prêts consentis sur trente ans au taux de 4,75 % pour les quinze premières années, 6 % pour les cinq suivantes et de 9 % pour les dix dernières années. En outre, le propriétaire bénéficie d'un différé d'amortissement de trois ans. Le montant de ces prêts représente environ 45 % du coût du logement et leur annuité moyenne ressort à 7,05 %. Ces prêts sont accordés aux sociétés d'économie mixte, aux sociétés d'H.L.M., aux sociétés civiles de construction filiales ou contrôlées par des organismes collecteurs du 0,90 % patronal, ainsi qu'aux promoteurs privés qui s'engagent par convention à respecter les plafonds de ressources. Les plafonds de ressources ne peuvent excéder 150 % des plafonds applicables aux H.L.M. Quant au montant du loyer annuel, il ne peut excéder 8,72 % du prix de revient maximal du logement, mais est indexé à hauteur de 60 % sur l'indice I.N.S.E.E. du coût de la construction.

Par ailleurs, le financement des logements de ce type peut être également assuré grâce à la contribution des entreprises à l'effort de construction.

● En accession :

Les prêts sont consentis aux acquéreurs de logement pour vingt ans et leurs taux sont de 6 % pour les dix premières années et de 9 % pendant les dernières années, avec un différé d'amortissement de quatre ans et demi. Ces prêts spéciaux sont réservés exclusivement au financement de l'habitation principale.

Ils sont accordés sous la forme initiale d'une ouverture de crédit à moyen terme de quatre ans et demi par l'intermédiaire du Comptoir des entrepreneurs, mobilisable auprès de la Banque de France. A leur échéance, le Crédit foncier consolide ces crédits par des prêts à long terme de vingt ans et demi.

*Les prêts immobiliers conventionnés (P.I.C.) :*

Institués par le décret du 24 janvier 1972, les P.I.C., également affectés à la résidence principale, n'impliquent pas, contrairement aux P.S.I., un plafond de ressources des bénéficiaires. Mais, comme pour ceux-ci, l'octroi de la prime est subordonné au respect d'un prix de revient plafond des constructions supérieur d'environ 40 % à celui des prêts spéciaux immédiats. Par ailleurs, ils s'adressent à la fois aux constructions locatives et à celles destinées à la vente.

L'éventail des prêteurs est très ouvert : les P.I.C. peuvent en effet être accordés par tous les établissements ayant conclu une convention avec le Crédit foncier et notamment toutes les banques et établissements financiers autorisés à accorder des prêts éligibles au marché hypothécaire.

Les caractéristiques sont les suivantes :

— leur montant peut atteindre 80 % du prix du logement dans la limite des plafonds fixés réglementairement ;

— la durée d'amortissement est de dix, douze, quinze, dix-huit ou vingt ans, au choix de l'emprunteur ;

— les taux sont progressifs : pour un prêt de vingt ans, ils sont de 7,25 % pour les cinq premières années, de 8,50 % pour les cinq suivantes et de 10,50 % pour les dix dernières, soit un taux moyen de 8,16 % ;

— l'établissement prêteur peut trouver auprès du Crédit foncier un refinancement partiel de même durée que le P.I.C. et fixé forfaitairement par type de logement au taux de 5,5 % pendant les dix premières années et de 9 % pendant les suivantes. Le solde du P.I.C. qui est exclusif de tout autre prêt, sauf au titre de l'épargne-logement, doit être financé par le prêteur sur ses ressources propres.

En fait, la réforme de 1972, qui visait à restaurer l'efficacité sociale du secteur Crédit foncier et à simplifier les mécanismes de distribution du crédit, n'a atteint que partiellement ses objectifs.

Par suite du plafonnement de la part refinançable auprès du Crédit foncier, les établissements bancaires ont été amenés en effet à limiter progressivement l'octroi de tels prêts qui devenaient de moins en moins intéressants avec la hausse de taux d'intérêt.

Par ailleurs, les P.S.I. se sont finalement révélés pour l'acquéreur plus coûteux que les P.I.C., du fait de leur forfaitisation et de la nécessité pour l'acquéreur de trouver des financements complémentaires, dont les taux sont actuellement de l'ordre de 15 %. L'annuité totale du P.S.I. et du prêt complémentaire était ainsi supérieure à celle d'un P.I.C.

Qu'il s'agisse enfin des P.I.C. ou des P.S.I., le taux d'effort (rapport entre les annuités d'emprunt et les ressources de l'emprunteur) supporté par l'acquéreur apparaît très inégalement réparti dans le temps ; trop élevé au départ, il décroît sensiblement au bout d'un certain nombre d'années en raison de la progression des revenus des bénéficiaires, et le système qui impose, au départ, une charge trop lourde à l'emprunteur risque, à terme, de lui procurer une rente de situation.

Dans ce domaine également, une refonte des règles actuelles semble donc souhaitable.

### Le secteur libre.

Ce secteur ne bénéficie d'aucune aide publique et se trouve essentiellement financé par le circuit bancaire.

Pendant longtemps, les banques étaient restées à l'écart du marché immobilier, mais, depuis une quinzaine d'années, leur place sur ce marché n'a cessé de grandir.

En 1973, les crédits d'origine bancaire représentaient ainsi 62 % de la masse totale des crédits distribués, contre 53 % en 1968.

Durant cette même période, leur part dans les crédits nouveaux consentis a évolué (tableau 4).

TABLEAU 4

#### Évolution de la part des crédits bancaires dans les crédits nouveaux.

(En milliards de francs.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Total .....	30,6	35,3	34,7	45,6	60,7	63,4
Part secteur bancaire .....	16,2	19,2	16,9	26,7	39,8	39,6

Ces crédits comprennent à la fois des crédits promoteurs aux constructeurs de logements et des crédits acquéreurs aux acheteurs.

#### *Les crédits promoteurs :*

Ils sont consentis sous forme de crédits relais aux sociétés de promotion immobilière pour une durée maximale de deux ou trois ans.

Fin 1972, leur encours total s'élevait à 12,4 milliards, soit un volume quatre fois plus important qu'en 1965.

#### *Les crédits acquéreurs :*

Jusqu'en 1966, les banques ne proposaient en principe aux candidats aux logements que des concours ne dépassant pas généralement dix ans et à des taux élevés.

La création, à cette date, du marché hypothécaire, qui donne aux prêteurs la possibilité de négocier leurs créances, allait permettre aux établissements financiers d'allonger la durée de leurs crédits et d'en abaisser le taux.

Les crédits consentis aux acquéreurs se présentent aujourd'hui essentiellement sous trois formes :

- Les crédits à moyen terme (deux à sept ans), réescomptables auprès du Crédit foncier de France.

Ils sont consentis par les banques aux acquéreurs de logements neufs répondant à certaines normes de surface et de prix, et destinés à l'habitation principale.

- Les prêts éligibles au marché hypothécaire.

Contrairement aux crédits précédents, ces prêts peuvent être accordés pour des logements anciens, mais excluent les résidences secondaires depuis les mesures d'encadrement du crédit prises en juillet 1973.

D'une durée de dix à vingt ans, ces prêts doivent obligatoirement être assortis d'une sécurité réelle concernant le crédit. Par ailleurs, l'acquéreur doit disposer d'un apport personnel représentant au moins 20 % du prix du logement pour pouvoir prétendre à un tel crédit.

Malgré l'encadrement du crédit et la hausse des taux, qui s'établissaient en 1974 entre 15 et 16 %, l'encours de ces prêts augmente très régulièrement et ils représentaient déjà en 1972 30,6 milliards de francs.

- Les prêts consentis au titre des comptes d'épargne-logement et des plans d'épargne-logement.

Les régimes du compte d'épargne-logement et du plan d'épargne-logement ont été respectivement créés en 1966 et 1969. Ils permettent aux banques d'accorder, sous certaines conditions, des prêts à des taux exceptionnellement faibles (4,5 % à 6 %) aux titulaires de comptes d'épargne-logement ou de plans d'épargne-logement. Les bénéficiaires de tels prêts, dont le montant est proportionnel à celui des sommes épargnées, doivent avoir accompli au préalable un effort d'épargne dont la durée est de deux ans au moins pour les comptes simples et de quatre ans pour les plans.

Au 31 décembre 1973, le nombre total des comptes et des plans approchait 2.400.000 (600.000 comptes et 1.800.000 plans), correspondant à un montant de dépôts de 36,4 milliards.

A la même date, 250.000 prêts avaient déjà été consentis à ce titre, et il ressort d'études récentes que 40 % des titulaires de plans envisagent de demander un prêt destiné à l'acquisition d'un logement à l'expiration de leur contrat.

Ce bilan traduit la réussite de la formule, même si, le plus souvent, le prêt d'épargne-logement, dont le montant est forcément limité, ne peut jouer qu'un rôle d'appoint dans le financement des logements.

Il convient de noter que, depuis 1971, les caisses d'épargne peuvent accorder des prêts personnels. Ces prêts sont financés par les ressources provenant des bons émis par les G.R.E.P. ou par les excédents nets des dépôts sur livret B.

\*  
\*\*

La part que représentent les prêts au logement dans l'ensemble des crédits à l'économie a comme conséquence de rendre le financement de la construction étroitement dépendant de la politique conjoncturelle.

Bien que l'évolution suivie en ce domaine au cours des dernières années ait été marquée par un désengagement progressif du Trésor, l'Etat, soit encore directement, soit indirectement par le biais de la politique du crédit, conserve une maîtrise quasi totale des circuits financiers de la construction. Aussi, les mesures anti-inflationnistes prises par les pouvoirs publics ont toujours sérieusement affecté le crédit au logement et le plan actuel de « refroidissement » n'échappe pas à la règle.

S'il est donc peu probable, dans les circonstances présentes, que l'on puisse bouleverser complètement l'économie du système, il est permis d'espérer qu'un certain nombre de dispositions, telles que le relèvement des « plafonds » (de prix, de prêt et de ressources) et l'accentuation de la progressivité du taux d'intérêt des emprunts, pourront être prises assez vite au bénéfice d'un secteur qui ne peut qu'accueillir favorablement toute mesure de relance.

Avant de terminer cette analyse, il convient de rappeler les mesures de soutien de l'activité du bâtiment prises, au cours de l'année 1975, dont les principales sont :

- modulation des engagements des administrations publiques dans le temps et dans l'espace ;
- réduction des écarts des prix plafonds H.L.M. entre les différentes zones ;
- relèvement de 25 % du montant du financement principal des logements en accession H.L.M. et P.S.I. ;
- accroissement de 20.000 du nombre de logements en accession, dont 15.000 au titre des P.I.C. dont les taux ont été par ailleurs augmentés ;
- amélioration de la rémunération des plans d'épargne-logement.

## ANNEXE II

### L'HABITAT DANS LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN

(Document préparatoire au livre blanc « Propositions pour l'habitat »,  
de l'Union nationale des H.L.M.)

#### Introduction.

Pourquoi cet essai de définition de l'habitat de la société de demain ?

Pour tenter de résoudre, essentiellement, une contradiction fondamentale : contradiction entre la rigidité, la longévité des logements que nous construisons aujourd'hui et l'incertitude dans laquelle nous nous trouvons quant à la nature des besoins et des aspirations auxquels ils devront répondre dans vingt ans ou dans un siècle.

Tenter de résoudre cette contradiction, c'est tout d'abord se livrer à une étude prospective très large : c'est tenter de cerner les évolutions économiques, sociales, familiales, les moins improbables et d'analyser dans quelle mesure elles pèseront sur les besoins en habitat et leur expression. C'est aussi, dans un domaine peut-être moins incertain, celui des processus et niveaux de décision et des techniques, cerner les changements susceptibles de modifier les conditions de la production du logement.

Ce « balayage » d'hypothèses n'aurait qu'un intérêt limité, si le groupe de travail s'était contenté d'observer une attitude de neutralité : aussi s'est-il efforcé — en tant qu'il regroupait des représentants de la quasi-totalité des associations de maîtres d'ouvrage et d'associations d'usagers concernés par l'habitat — d'opérer une sélection à la fois dans le probable et le souhaitable.

Aussi l'analyse débouche-t-elle sur l'énoncé d'un certain nombre de principes fondamentaux pour une politique de l'habitat : prise en compte de l'avenir, « bond en avant » dans la qualité, diversité et flexibilité des logements construits, maintien de l'intervention publique dans le financement du logement.

La nécessité d'une approche prospective des problèmes de l'habitat est d'autant plus évidente que nous nous situons, au milieu des années 1970, à un tournant : il n'y a plus pénurie globale mais pénurie limitée pour l'essentiel aux grandes agglomérations, inadéquation qualitative entre offre et demande.

L'aspiration à la qualité, une plus grande liberté de choix liée à la limitation de la pénurie, posent en termes plus aigus le problème de l'utilisation future des logements construits depuis vingt ans en vue de satisfaire des besoins immédiats.

#### 1. — Importance de l'enjeu.

##### L'HABITAT, STRUCTURE LOURDE

###### *Durée de vie des logements.*

Aujourd'hui encore, 21 % des logements constituant le parc immobilier français ont plus de cent années d'âge.

Les techniques modernes de construction, la dimension moyenne des opérations, font que les logements construits actuellement ont une durée de vie moyenne prévisible bien supérieure. Autrement dit les centaines de milliers de logements réalisés chaque année au cours des deux dernières décennies ont de fortes chances de constituer un élément essentiel du cadre de vie de l'an 2000.

Le bien logement est un bien rigide, dont la conception détermine de façon très précise l'usage qui en sera fait : au-delà de la solidité de l'immeuble, la « cellule elle-même » — nombre et position des pièces les unes par rapport aux autres — est pour l'essentiel

inamovible : l'adaptation aux besoins de l'an 2000 d'un logement conçu dans les années 1960 pourra-t-elle se faire par la suppression de quelques cloisons ?

#### *Le coût de l'habitat.*

Structure lourde, l'habitat l'est également par l'importance des sommes mises en jeu :

Si l'on sait que 26 % de la formation brute de capital fixe sont affectés au logement, que l'ensemble des aides publiques budgétaires et non budgétaires représentent près de 15 milliards par an, qu'enfin un logement H.L.M. bénéficie d'une aide budgétaire de l'ordre de 35.000 F, l'on mesure l'importance de l'enjeu.

#### *Habitat, cadre de vie, rapports sociaux.*

Si l'habitat est l'expression d'une société, il exerce lui-même une influence sur l'évolution des rapports sociaux.

Les logements que nous construisons depuis vingt ans sont bien l'expression des inégalités qui dominent notre société : malgré son aspiration à jouer le rôle de correcteur d'inégalités — le coût des aides publiques est là pour le montrer — l'intervention publique a contribué à la production d'un habitat inégalitaire et ségrégatif : logements bon marché pour les pauvres, logements sociaux rejetés à la périphérie des villes.

Il est bien évident que si l'éventail des revenus n'était pas, en France, aussi large, il n'aurait pas été nécessaire de créer douze catégories de logements, chacune affectée de normes de prix, de revenus, de loyers, et de diviser ainsi la population par tranches de revenus aussi nombreuses.

Expression des inégalités de notre société, l'habitat contribue à leur donner un aspect physique saisissant : la constitution d'un parc immobilier ségrégatif, d'une grande inégalité sur le plan de la qualité, de la surface et de la localisation (ceci malgré un accroissement régulier de la qualité du logement social).

En raison de la durée de vie des logements, de leur caractère par définition peu adaptable, l'habitat fige les inégalités ou plus exactement les projette dans l'avenir.

Pour l'avenir, on peut dire sans risque majeur de se tromper, que l'habitat conçu dans les années 50-70, expression d'une structure de revenus donnée, sera inadapté aux besoins de la population en l'an 2000 ou 2025, que l'on se place dans l'hypothèse d'une augmentation générale des revenus ou dans celle d'une réduction relative des inégalités, ou plus simplement d'un accroissement régulier du pouvoir d'achat.

Avec moins de certitude, des observations analogues peuvent être faites quant à l'influence de l'habitat sur les relations inter-personnelles, familiales.

Expression d'une société, mais n'ayant pas les capacités d'évolution de cette dernière, l'habitat ne peut donc être valablement conçu que moyennant une prise en compte de l'avenir : c'est-à-dire, une anticipation sur l'évolution des structures économiques et sociales.

#### LE RISQUE

Le risque est donc celui inhérent à un habitat figé, inadapté, parce que prenant insuffisamment en compte l'avenir face à une aspiration croissante à la qualité.

A l'heure actuelle, la prise en compte de l'avenir n'intervient encore qu'assez peu dans la conception des logements ; ceci est particulièrement paradoxal si l'on considère que l'essentiel de l'effort public porte sur la construction neuve, c'est-à-dire le secteur d'activité qui détermine le plus sûrement le cadre de vie de demain.

Les logements construits aujourd'hui ne prennent pas suffisamment en compte les aspirations et les besoins du cinquième ou du dixième occupant (celui de 1995 ou de l'an 2025). Le schéma auquel obéissent les constructeurs privés et publics aboutit, à partir de prémisses fondamentalement opposés, à ce résultat : en effet la principale préoccupation du vendeur de logements neufs soumis aux lois du marché est de vendre vite et au meilleur prix ; il lui faut « maximiser » la rémunération du capital investi et « minimiser » les frais financiers. Le logement bénéficiant d'une aide publique, réalisé par des maîtres d'ouvrage à but non lucratif a, quant à lui, pour finalité principale d'être adapté à la solvabilité du premier occupant : ce dernier a généralement, en raison de la règle de la réserva-

tion des aides publiques aux ménages de revenus modestes, une capacité contributive limitée : pour des raisons de prix, la qualité, les surfaces, les prestations sont donc calculées au plus juste, la localisation hasardeuse.

Dans ce schéma, celui du secteur privé et dans une certaine mesure, du secteur public, l'offre s'ajuste à la demande immédiatement solvable, mais non à des besoins et moins encore à des aspirations plus durables lesquels ne deviendraient d'ailleurs clairs que moyennant une expérience systématique et une réflexion des usagers.

Cette situation comporte un double risque :

- Tout d'abord, le risque d'un gaspillage à terme considérable : nécessité de détruire prématurément des logements inadaptés, logements assortis d'un coût de fonctionnement trop élevé et voués à une désaffectation prématurée (le problème existe déjà aujourd'hui avec des logements mal isolés sur le plan thermique, parce que construits à une période d'énergie abondante et bon marché).

- Risque de phénomène de rejet : refus du cadre de vie ainsi imposé, apparition de situations conflictuelles nouvelles : conflits non plus limités à une contestation sur le niveau des loyers ou des charges, et susceptibles d'être résolus dans un cadre institutionnel (discussion entre organismes et usagers), mais refus global donnant lieu à l'apparition d'attitudes nouvelles, « déviantes » (refus collectifs, squatters...).

## 2. — Les éléments à prendre en compte.

Il s'agit ici d'isoler un certain nombre de perspectives susceptibles de peser à la fois sur l'évolution des besoins, leur expression, et sur l'offre de logements.

### ÉVOLUTION DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ET ÉVOLUTION DES BESOINS EN HABITAT

#### *Facteurs économiques.*

- *Politique des revenus et politique de l'habitat :*

Il est difficile de miser sur une aggravation des écarts de revenus existant actuellement en France. Ces écarts ont en effet probablement atteint les limites du « supportable » ; ils sont les plus importants des pays industrialisés d'Europe ; l'ensemble des informations dont on dispose montrent, par ailleurs, que la réduction des écarts de revenus reste la préoccupation essentielle de la majorité des Français.

En outre, l'Etat dispose d'une gamme de moyens, moyens fiscaux, transferts sociaux, susceptibles soit de sa propre initiative, soit sous la pression des événements, d'opérer une correction. Il est concevable — et il sera tôt ou tard nécessaire — d'étendre ces moyens en constituant un système d'observations et d'explications rapides et détaillées de la répartition des revenus, en formulant des normes et en contrôlant l'application. Toute la question est de savoir à quel rythme cette politique sera complètement mise en place et cette réduction des écarts de revenus s'effectuera, et dans quelle mesure la politique de l'habitat peut anticiper sur cette évolution.

Pour l'heure, la démultiplication de l'aide à la pierre en type de logements aidés, correspondant chacun à la solvabilité d'une catégorie de population donnée, est liée à l'éventail très large des revenus en France.

A l'inverse, dans les pays scandinaves où les inégalités de revenus sont beaucoup moins grandes, il n'est pas nécessaire de disposer d'une gamme très large de logements aidés : un type de logement aidé suffit, l'ajustement aux situations particulières s'effectuant par l'intervention d'une aide personnelle d'autant plus facile à maîtriser que les écarts de revenus sont faibles.

La tendance à la réduction des écarts de revenus devrait donc orienter l'aide au logement dans le sens d'une moindre démultiplication des types de logement, l'existence de logements de qualité médiocre et de coût peu élevé, ajustés en fonction de la solvabilité des plus pauvres ne se justifiant plus.

La probabilité de l'augmentation du pouvoir d'achat joue dans le même sens : les exigences de surface, de qualité, dont l'expérience montre qu'elles sont à la mesure du niveau de revenu, se feront plus pressantes.

La convergence de ces tendances — logement non ségrégatif, c'est-à-dire non calqué, dans son aspect physique, sur le niveau de revenu du premier occupant, et exigence croissante de qualité — devrait entraîner une évolution de la notion de logement social : évolution vers un logement dont les normes physiques ne seraient pas inférieures à celles des autres logements : en Grande-Bretagne, dans les pays scandinaves, les logements sociaux sont même parfois de prix de revient supérieurs à ceux des autres logements.

La progression générale des revenus, la tendance au resserrement des écarts, éliminent-ils l'existence d'un secteur de pauvreté ? (Le secteur de pauvreté s'étant vu appliqué jusqu'à présent des solutions spécifiques : cités de transit, P.S.R.).

Un tel phénomène, dans un schéma général de croissance des revenus et de resserrement des écarts serait particulièrement choquant : en tout état de cause, devrait-on ici retenir le schéma général adopté au niveau du logement social, c'est-à-dire éviter de construire des logements neufs à très bas prix, et rechercher une utilisation à des fins très sociales, d'une fraction du parc existant.

• *Coût de l'énergie et politique de l'habitat :*

Dans les logements sociaux construits il y a dix ou quinze ans, les charges, à l'intérieur desquelles le chauffage entre pour quelque 70 %, en viennent à représenter la moitié des loyers. Cette situation résulte d'une politique de la construction menée à une époque où l'énergie était abondante et bon marché, et où le souci de limiter les coûts d'investissement était prédominant.

Pour l'avenir, la plus forte probabilité est celle d'une énergie chère, sinon rare. Cette contrainte devrait entraîner l'acceptation par la collectivité de coûts d'investissement — logement plus élevés permettant d'inclure les dépenses relatives à l'isolation thermique.

Cette prise en compte des conditions futures de fonctionnement pourrait d'ailleurs ne pas être limitée au seul problème de l'énergie : le coût croissant des frais d'entretien — qui incluent des frais de main-d'œuvre — pourraient amener à opérer des choix différents au niveau de l'investissement : ainsi, les suppléments de coûts d'investissement entraînant directement des économies au niveau de l'entretien, pourraient-ils être retenus.

• *Politique d'implantation industrielle — Mobilité professionnelle :*

— Jusqu'à présent, le libre jeu des mécanismes du marché — contrôlé par la puissance publique — a abouti à la constitution de grands marchés de main-d'œuvre. En ce sens, l'urbanisation est liée à la nécessité pour l'industrie et les services de disposer d'un volant important de main-d'œuvre.

Les expériences d'implantations industrielles dispersées — sous l'impulsion et grâce à l'aide des pouvoirs publics — sont-elles susceptibles de se généraliser au point d'apparaître comme une alternative sérieuse à la concentration des industries sur les espaces géographiques limités que constituent les grandes agglomérations ? La politique de l'habitat doit-elle prendre en compte une telle hypothèse ?

La conjoncture actuelle montre la faible marge de manœuvre dont disposent les industries situées en dehors des grandes agglomérations : l'obligation de maintenir l'emploi est pour elle beaucoup plus impérieuse. Aussi est-il peu probable que se dessine — sauf pression des usagers — un mouvement spontané de déconcentration industrielle et de renversement de la tendance à la croissance urbaine.

Seule une action à la fois plus importante et plus volontariste de l'Etat permettrait en fait de réaliser un renversement sensible de la tendance à la croissance indéfinie des villes.

Une politique de l'habitat fondée sur cette dernière hypothèse, devrait elle-même comporter une forte dose d'intervention publique : l'existence de programmes de logement réalisés dans de petites villes et inoccupés en raison de la non-implantation d'une industrie, ou de la cessation d'activité, montre l'importance du risque inhérent à une politique de l'habitat « accompagnatrice » d'une politique d'aménagement du territoire.

Une politique de l'habitat accompagnant une urbanisation différente de celle suivie au cours des dernières années, implique donc une forte dose d'intervention publique, de la même manière que, à l'inverse, le placement immobilier, l'intervention des groupes financiers dans le secteur immobilier ont été favorisés par la croissance incontrôlée ou mal contrôlée des grandes agglomérations.

— Mobilité professionnelle :

Quelle peut être la réponse de la politique de l'habitat dans l'hypothèse d'un accroissement, dans les années à venir, de la mobilité professionnelle impliquant la mobilité géographique ?

Si l'on pose le problème en termes d'habitat fixe, la réponse réside peut-être, là aussi, dans une amélioration de la qualité : la mobilité professionnelle ne sera bien acceptée par l'ensemble des ménages, que si ces derniers sont assurés de trouver un habitat de qualité équivalente à celui qu'ils occupaient précédemment (et si, dans le même temps, les logements disponibles ne leur sont pas refusés pour des raisons de ressources, ce qui pose le problème de la multiplicité des plafonds réglementaires de revenus et des écarts entre Paris et la province).

Autre condition à la mobilité : un habitat conçu non seulement en fonction des besoins du premier occupant, mais des occupants successifs, donc un logement flexible et adaptable.

La mobilité professionnelle implique également l'existence d'un volant de logements disponibles, c'est-à-dire la solution aux problèmes quantitatifs et dans une certaine mesure, le maintien de l'intervention publique en raison du coût, pour les organismes gestionnaires, des logements inoccupés.

Enfin, on ne reviendra pas ici sur la question de savoir quel statut, de la location ou de l'accession à la propriété, est le plus favorable à la mobilité. Pour ce qui concerne l'accession à la propriété, toutefois, un allègement du droit et surtout des pratiques juridiques accompagnant la vente des logements apparaît nécessaire.

Autre solution à examiner, celle de la maison mobile : l'habitat suit l'habitant, le risque de programmes inoccupés par suite de cessation d'activité économique, dans un endroit donné, est en théorie supprimé.

La maison mobile a une durée de vie limitée ; elle est destructible ; étant déplaçable, elle ne fige pas pour plusieurs dizaines d'années l'utilisation du sol.

De ces différents points de vue, la maison mobile présente l'avantage de ne pas figer l'avenir.

L'expérience montre toutefois que la formule de la maison mobile ne s'est vraiment développée que dans les pays de très vaste étendue (Etats-Unis) : encore là, ne constitue-t-elle d'un phénomène assez marginal, concernant les catégories socio-professionnelles par définition mobiles.

Outre qu'elle présente des risques sur le plan de l'environnement, elle peut difficilement répondre à l'aspiration à la qualité : en effet, compte tenu de sa faible durée d'amortissement, elle n'est accessible au plus grand nombre que si son coût est peu élevé.

● *Politique des transports :*

L'incidence sur la politique de l'habitat, au niveau national, de telle ou telle option, en matière de politique des transports est difficile à définir.

Si le développement de la maison individuelle et celui de l'automobile ont été liés jusqu'à présent, rien n'indique de façon certaine qu'une option plus tranchée en faveur des transports collectifs comporte la condamnation de tel ou tel type d'habitat.

L'étude des variantes possibles en matière de politique des transports et leur incidence sur la politique de l'habitat, ne présenteraient en fait qu'un intérêt limité : le vrai problème se situe plutôt au niveau local, dans la recherche d'une coordination judicieuse entre implantation de logements et mise en place des moyens de transport.

Encore faut-il que les perspectives techniques de l'évolution des transports soient clarifiées, ce qui implique que des décisions orientatrices soient prises par la puissance publique. Il faut souligner aussi que le développement — certainement nécessaire — des transports collectifs ne devrait pas être exclusivement localisé dans les transports publics : l'intervention de ces associations d'usagers dont on verra plus loin l'importance fondamentale devra être aussi aménagée pour concevoir et mettre en place des systèmes de transports collectif plus ou moins coopératifs ou communautaires, adaptés à des besoins localisés. C'est de ces expériences que devrait sortir progressivement une conception nouvelle de l'habitat, adaptée à la mutation à venir des techniques de transport.

### *Facteurs sociaux.*

#### ● *Structure des budgets des ménages et habitat :*

L'accroissement en France des dépenses de logement dans les budgets des ménages est constant depuis quinze ans. Il s'agit là d'un renversement de tendance important par rapport à l'immédiat après-guerre où les « taux d'effort » étaient parmi les plus bas d'Europe.

Cette évolution résulte à la fois de la politique des pouvoirs publics (relèvement des loyers de la loi de 1948), et du changement d'attitude des ménages vis-à-vis du bien-logement : recherche de la qualité, désir d'accéder à la propriété (notamment chez les jeunes ménages).

Cet accroissement revêt toutefois une signification différente selon les catégories sociales concernées :

— il est accepté par les classes moyennes et aisées parce qu'il permet de satisfaire une aspiration à une plus grande qualité dans l'habitat et l'environnement ;

— accepté aussi parce qu'il peut résulter, à ce niveau de revenus, d'un arbitrage réfléchi au profit du cadre de vie et au détriment de biens de consommation courants (au sujet desquels peuvent apparaître des phénomènes de saturation, voire de rejet).

Cet accroissement des dépenses de logement risque par contre d'être subi, par les ménages de plus faible revenu :

— parce que, sauf effort considérable de la puissance publique, l'accroissement du taux d'effort ne permet pas encore à des ménages de revenus modestes d'accéder à la qualité ;

— par ailleurs, à un niveau de faible revenu, l'arbitrage ne s'effectue pas entre dépenses de logement et superflu, mais bien souvent encore, entre dépenses de logement et dépenses de santé, de culture, d'éducation, de loisirs.

En se plaçant dans l'hypothèse d'un accroissement général des revenus et de la réduction des inégalités, la question qui se pose est de savoir, à quoi sera utilisée cette propension des ménages à dépenser plus pour leur logement.

Ce peut être l'occasion d'un désengagement progressif de l'Etat dans le financement du logement : cette tendance a déjà été constatée dans le passé (débudgétisation, hausse des taux d'intérêts des prêts aidés, baisse de quotités des financements publics).

A l'inverse, ce peut être et ce doit être aussi l'occasion pour les aides publiques de devenir plus incitatrices à la qualité : l'objectif est ici d'accompagner l'aspiration des ménages à des logements de plus grande qualité, et de permettre à cette aspiration de s'exprimer grâce à l'intervention d'une aide publique additionnelle : une aide à la construction, s'appliquant à des logements plus chers et de meilleure qualité, la mise en œuvre d'aides publiques à l'amélioration de l'habitat, constituent de ce point de vue, une orientation fondamentale et nécessaire.

#### ● *Structures familiales et habitat :*

Jusqu'à présent, l'habitat a conforté la tendance de la société industrielle à privilégier une famille réduite au « noyau dur » parents-enfants : la taille des logements, le nombre et la disposition des pièces ne sont pas prévus pour l'hébergement d'une cellule familiale élargie aux proches parents. La stricte correspondance établie par la réglementation entre le nombre de personnes constituant en permanence la famille, et la taille des logements aidés, rend en outre difficile les séjours de quelques mois de ces mêmes proches parents. Rares sont les immeubles, construits depuis 1945, comprenant à la fois des logements de quatre pièces et une pièce permettant de rapprocher les personnes âgées de leurs enfants (alors que ce rapprochement est possible dans les vieux quartiers des centres urbains).

En outre, il apparaît clairement que les logements sont conçus en fonction du modèle le plus traditionnel de la famille, fondé sur des rapports d'autorité et un contrôle étroit exercé par les parents sur les activités, entrées et sorties des enfants.

Il ne s'agit pas ici de procéder à des hypothèses plus ou moins hasardeuses sur l'évolution probable des structures familiales : renforcement du noyau familial ou au contraire, éclatement de la famille accompagné d'un développement de rapports sociaux non fami-

liaux (comment apprécier, par exemple, l'incidence d'un abaissement de l'âge de la retraite sur les structures familiales et les besoins en habitat ?).

Il s'agit plutôt de poser le principe d'un habitat moins étroitement calqué sur la morale ou la situation démographique du moment : il s'agit de rechercher un habitat plus grand, plus ouvert aux évolutions, c'est-à-dire plus flexible. Les progrès techniques permettent une telle évolution au moins en principe. Encore faudrait-il qu'ils soient utilisés de façon générale et qu'ils soient conçus pour s'appliquer au mieux à l'habitat ancien.

• *Travail, loisirs et habitat.*

Les évolutions possibles dans le domaine de la durée du travail militent également dans le sens d'un habitat flexible et diversifié.

A l'heure actuelle, la taille moyenne des logements, le nombre et la disposition des pièces, correspondent à un genre de vie où les temps de travail et de transports occupent l'essentiel de la journée.

Si l'on se place dans l'hypothèse — probable — d'une réduction de la durée du travail, la fonction du logement, en tant qu'espace de loisir ou d'occupations annexes, tendra à devenir plus importante. Un accroissement de la surface ou plutôt du nombre de pièces sera nécessaire (dans les maisons individuelles destinées aux classes moyennes ou aisées est souvent prévue une pièce supplémentaire dont l'affectation n'est pas précisée).

Une telle évolution peut conduire également au développement d'espaces communs au niveau de l'immeuble.

L'essentiel des logements construits à l'heure actuelle ne prend pas en compte l'exercice d'un travail à domicile : le développement et l'évolution des activités tertiaires, des phénomènes de rejet vis-à-vis des grandes concentrations de bureaux sont des hypothèses à ne pas écarter complètement.

FACTEURS SUSCEPTIBLES DE PESER SUR L'OFFRE

L'offre de logements peut être amenée à évoluer en fonction à la fois de la progression des techniques et des conditions économiques générales.

*Main-d'œuvre.*

Avec le rajustement des rapports économiques entre pays industrialisés et pays du Tiers Monde, l'éventualité d'une raréfaction de la main-d'œuvre étrangère doit être envisagée : une telle évolution implique une mutation importante de l'industrie du bâtiment, c'est-à-dire une tendance croissante à l'industrialisation et l'accélération du processus de concentration des entreprises. (Processus limité toutefois par le rôle que jouent les petites entreprises de bâtiment dans l'économie locale et qui milite en faveur de leur maintien.)

La raréfaction de la main-d'œuvre risque, dans un premier temps, de se traduire par une augmentation des coûts de revient (confortée par ailleurs par une tendance à moyen terme à l'augmentation du coût des matières premières) : si un décalage dans le temps intervenait entre cette évolution et l'accroissement des revenus des ménages, les aspirations à la qualité, à l'augmentation de la surface des logements, s'en trouveraient contrecarrées.

Le secteur de l'amélioration de l'habitat, par contre, est moins sensible à ce problème : les entreprises intervenant dans l'amélioration de l'habitat sont encore pour l'essentiel de petites entreprises, employant une majorité de main-d'œuvre nationale.

*Coût et rareté des matières premières.*

L'accroissement du coût des matières premières, leur éventuelle rareté, pèseront sur les conditions de production de logement ; elles peuvent susciter la recherche de matériaux nouveaux et favoriser les procédés de construction faibles consommateurs d'énergie et de matières premières.

Deux hypothèses pourraient se présenter :

— L'évolution vers le logement bien de consommation ; dans une optique de limitation

du gaspillage, cette hypothèse est peu probable, sauf à prévoir le recyclage de ses composants ;

— La rareté des matières premières n'est pas incompatible avec la satisfaction de l'aspiration à la qualité et l'idée de logement bien durable. Elle impose simplement de nouvelles contraintes et rend moins admissible encore la perspective de destruction prématurée des logements.

La rareté des matières premières peut également contribuer à modifier les prévisions de durée de vie de l'ensemble du parc : la restauration du parc ancien pourrait, plus fréquemment que par le passé, être préférée à la rénovation qui implique à la fois destruction (grosse consommatrice d'énergie), et construction (grosse consommatrice de matériaux).

#### *L'innovation.*

##### ● *Dans quelles conditions l'innovation peut-elle jouer ?*

Un certain nombre de conditions extérieures à l'offre elle-même sont nécessaires au développement de l'innovation technique et architecturale :

— Elle doit tout d'abord être stimulée par la demande et implique des usagers à la fois motivés par la prise en compte de l'avenir et exigeants, des usagers formés et ayant le sentiment de participer à la définition de leur cadre de vie.

— L'innovation architecturale ne peut se substituer à un urbanisme défaillant : l'essoufflement de l'innovation en architecture est même probablement lié à l'insuffisance de notre urbanisme.

##### — Le rôle des maîtres d'ouvrage :

Les maîtres d'ouvrage sont actuellement les principaux médiateurs des habitants face aux producteurs : c'est auprès d'eux que s'exprime la demande et, dans l'état actuel de la définition des niveaux de décision, que peut intervenir la participation des usagers.

Ils définissent le programme d'habitation, ou contribuent à sa définition : c'est de leur initiative que dépend l'offre d'une gamme de produits plus ou moins étendue. En ce sens, un plus grand partage de l'initiative entre l'administration et les maîtres d'ouvrage est indispensable pour assurer le passage du stade de l'étude ou de l'expérience à celui de la réalisation industrielle.

##### ● *Les contraintes économiques nouvelles :*

(Coût et rareté des matières premières et de l'énergie — aspiration à la qualité et exigence du confort) appellent l'invention de composants et de matériaux nouveaux, et notamment industriels.

De la même façon, les procédés traditionnels et les procédés d'industrialisation en œuvre risquent d'être condamnés à terme, du fait de l'importance de la main-d'œuvre étrangère et non qualifiée qu'ils nécessitent.

Toutefois, jusqu'à présent, le caractère relativement artisanal de l'industrie du bâtiment, le petit nombre de principes scientifiques et de lois physiques utilisés, la faible pénétration dans le secteur du bâtiment des industriels de la chimie, ont constitué un frein à la recherche de solutions adaptées aux nouvelles exigences de confort et aux nouvelles contraintes économiques.

On peut, à cet égard, concevoir trois types d'orientations sous l'effet des contraintes économiques actuelles :

— le développement d'une technologie et d'un secteur de pointe s'appuyant sur une plus grande connaissance des lois physiques utiles au bâtiment et favorisant l'invention de matériaux nouveaux répondant à des caractéristiques d'usage pré-fixées.

— la mise en œuvre de nouveaux processus de conception, fondée sur l'articulation des fonctions techniques et non sur celles des corps d'état.

— dans le passé, la rationalisation des techniques disponibles a visé essentiellement l'accroissement de la productivité ; à l'avenir, l'accent devrait surtout être mis sur la diminution des gaspillages (matières premières et énergie), et sur l'accroissement des qualités de confort et d'usage (acoustique, thermique, durabilité, facilité d'entretien).

L'amélioration de la productivité dans l'exécution des travaux de bâtiment et dans la production des fournitures traditionnelles reste importante, soit parce qu'elle permet de faire face à la raréfaction et au renchérissement des matières premières et de la main-d'œuvre, soit parce qu'elle constitue une adaptation à un marché du bâtiment qui se diversifie et s'atomise sensiblement.

### 3. — Les limites au champ des possibles.

#### LE PARC EXISTANT

Le problème de la prise en compte de l'avenir et de ses incertitudes est généralement posé au niveau de la construction neuve ; or, cette dernière ne représente annuellement, au rythme actuel, que 2 à 3 % du parc existant. Il est peu probable qu'au cours des années à venir cette proportion soit amenée à augmenter : en effet, une étude de l'I.N.S.E.E. sur l'évolution du parc d'ici à l'an 2000 montre que le maintien du taux de désaffectation des résidences principales constaté depuis les années 50, soit 180.000 logements par an, est assez improbable :

« Le maintien du taux de désaffectation des résidences principales à son niveau actuel nécessitera un renforcement de l'attrait relatif des logements neufs par rapport au parc ancien (prix, qualité, conditions de financement...). En l'absence d'innovation technique rapidement diffusée dans la construction neuve, cet objectif serait difficile à atteindre d'autant plus que l'amélioration très rapide du parc ancien tend au contraire à accroître sa durée de vie donc à diminuer le nombre des désaffectations. De plus, jusqu'à présent, les désaffectations étaient en partie la conséquence de mouvements migratoires importants dont l'impact sera vraisemblablement à l'avenir plus faible. »

Cette évolution du taux de désaffectation entraîne deux types de considérations :

— le parc de l'an 2000 sera pour une large part constitué de logements construits avant 1970 ;

— l'entretien l'adaptation du parc existant devrait devenir une des préoccupations fondamentales de la politique de l'habitat.

Le parc de l'an 2000 devrait être constitué, selon l'une des estimations de l'I.N.S.E.E. à hauteur de 60-65 % de logements construits avant 1970 ; il est peu probable que ce parc, dans son aspect physique, soit appelé à évoluer sensiblement. Comme on l'a vu par ailleurs, les logements existants sont peu flexibles, peu adaptables. Ceux construits depuis 1945 sont difficilement destructibles.

Compte tenu des évolutions passées, ce parc devrait cependant être amélioré et doté de plus de confort (rythme actuel des améliorations de l'ordre de 180.000 par an). La décohabitation devrait, compte tenu du ralentissement de la croissance démographique et de l'immigration, diminuer.

En outre, il est probable que le rôle de logement social joué actuellement par une fraction du parc ancien du fait à la fois de sa vétusté et de la législation devrait être appelé à s'atténuer, la désaffectation portant principalement sur ce secteur.

Si l'existence du parc ancien constitue une limite « au champ des possibles », le risque de son inadaptation aux besoins futurs devrait motiver une modification importante dans les priorités assignées à la politique de l'habitat : celle-ci devrait être plus orientée vers la « valorisation », l'utilisation du parc existant.

A cet égard, un certain nombre d'obstacles devront être affrontés en vue de mener les actions nécessaires d'amélioration et d'adaptation du parc : absence jusqu'à aujourd'hui d'une aide publique et de mécanismes de financement qui, dans la construction neuve, « accompagnent » cette aide ; absence de procédés d'industrialisation et d'innovation dans les techniques d'amélioration ; développement de la copropriété qui constitue un frein à des opérations non ponctuelles. (A cet égard, il convient toutefois de noter le facteur d'évolution que constitue le parc H.L.M. ancien pour lequel les organismes seront amenés à mettre au point, comme ils l'ont fait dans la construction neuve, des méthodes nouvelles).

## LES CONDITIONS DANS LESQUELLES L'USAGER EST AMENÉ A EXERCER SES CHOIX

Après 1945, la nécessité de faire face à la pénurie a motivé la production en masse de logements d'un type radicalement nouveau : logements produits selon des techniques industrialisées, utilisation de techniques aboutissant à des logements de même aspect. Ce nouveau « modèle » s'est imposé parce qu'en raison de la pénurie et de l'insuffisante solvabilité de la majorité des ménages, les possibilités de choix étaient limitées.

L'on peut dire que depuis trente ans, quelles qu'aient pu être les résistances, l'usager a été habitué à n'exercer sa liberté de choix qu'entre des types limités d'habitat : choix limité tout d'abord au secteur de la construction neuve, dans la mesure où la législation limitait la mobilité dans le parc ancien ; choix limité ensuite à des types d'architecture uniformes — la barre, la tour. Le développement, par réaction, de la maison individuelle, constitue de ce point de vue un élargissement de la gamme de choix offerte.

La question n'est pas de savoir, à la limite, s'il existe ou doit exister d'autres modèles d'habitat : l'important est de bien voir que depuis 1945 le « champ des possibles architecturaux et urbanistiques » offert à l'usager a été prodigieusement réduit ; les techniques peuvent bien permettre une diversité infinie des formes, les études d'urbanisme se développer, il reste que l'offre a façonné l'usager et lui a fait perdre l'habitude de la diversité (paradoxe d'une société complexe, diversifiée, dont l'habitat est simple et uniforme).

Dans ces conditions, l'utopie ou — plus modestement — le souci de prise en compte de l'avenir peuvent-ils vraiment être exprimés par l'usager ?

### *Les modèles existants ont leur propre pesanteur.*

Ils correspondent à une structure de production donnée (l'industrialisation du bâtiment) ; ils résultent de normes et de procédures administratives bien définies et bien rodées : exigences techniques du règlement de construction, normes de prix, définition précise des types de logements aidés au niveau national, procédure centralisée de programmation des aides publiques, politique des modèles : ils sont, en somme, l'expression de la structure mentale des décideurs.

Peut-être aussi ces modèles imposés — grands ensembles, maisons individuelles — résultent-ils d'une volonté politique consciente ou inconsciente : le rejet des grands ensembles de logements sociaux à la périphérie des grandes villes est la poursuite d'un processus de ségrégation géographique entamé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle : paradoxe d'une société où l'on constate par ailleurs une tendance à l'égalisation des modes de consommation et de loisir.

Quant au développement de la maison individuelle — dont le statut d'occupation est dans la majorité des cas l'accession à la propriété — certains ont pu y voir un facteur de « stabilité politique », en raison de l'endettement des accédants à la propriété et de la constitution d'un cadre de vie pour une vie familiale refermée sur elle-même.

## LE « LOGEMENT PLACEMENT »

La tendance au désengagement de la puissance publique, le rôle croissant du logement en tant que placement constituent probablement un frein à une prise en compte sur l'avenir.

On a constaté depuis 1968 un accroissement considérable du crédit bancaire à la construction ; cet accroissement, qui est le corollaire d'un désengagement relatif de l'Etat, a permis un développement du placement dans la pierre (financé non plus seulement sur l'épargne préalable mais sur du crédit).

Face à cette extension du marché de la construction non aidée, la promotion privée tendait à se développer et à se structurer sous l'impulsion notamment des principaux groupes financiers.

Les notions de rentabilité, d'adaptation aux besoins immédiats du marché sont donc intervenues dans un secteur de l'activité économique pendant longtemps régi pour l'essentiel par des normes administratives (constituant une « économie administrative »).

Même dans le secteur de la construction sociale, les contraintes imposées par l'Etat, tel le relèvement des taux d'intérêt des prêts publics font que le respect des contraintes

financières devient prioritaire, au détriment par exemple de considérations sociales (obligation par exemple de fixer un « plancher » de revenus pour l'accès aux logements) ou de la qualité.

Le principal souci du producteur de logement non aidé est de « dénouer » au plus vite ses opérations — compte tenu du coût du crédit, une commercialisation rapide est un impératif absolu — : il tiendra, pour se faire, à se conformer à des modèles pré-établis, se fondant ainsi sur l'expérience et les critères dégagés par les études de marché.

De ce point de vue, l'innovation et la prise en compte de l'avenir sont peu compatibles avec le libre jeu du marché : l'innovation coûte cher et risque, sur le plan de la commercialisation, de détourner une clientèle réagissant en fonction de modèles sociaux pré-établis.

La prise en compte de l'avenir — conçue à la fois comme la qualité « cachée », acoustique, thermique, et comme ouverture et flexibilité — introduit quant à elle des suppléments de coût sans être encore un argument de vente déterminant.

Le particulier qui investit dans la pierre a pour principal objectif la sécurité : il est peu porté par définition à prendre des risques.

Le secteur social de la construction a été jusqu'à présent le principal support de l'innovation ; compte tenu des contraintes financières qui leur sont par ailleurs imposées, les constructeurs sociaux ne peuvent « innover » (c'est-à-dire prendre des risques sur le plan de la technique et de la location ou de la vente des logements) que moyennant des aides publiques additionnelles : le champ de l'expérimentation s'en trouve donc restreint.

#### 4. — Quelques principes pour l'avenir.

Le « balayage » d'hypothèses auxquelles le Groupe a procédé de façon nécessairement sommaire ne permet certes pas d'esquisser avec précision ce que sera l'habitat de demain. Tel n'était d'ailleurs pas son objectif.

Du moins, peut-on préciser quelques orientations et définir des principes mettant la politique de l'habitat en mesure de tenir compte des incertitudes qui pèsent sur l'avenir.

Les principes sont au nombre de trois :

- un habitat ouvert aux évolutions ;
- un habitat qui réduise, au lieu de les conforter, les inégalités ou les ségrégations ;
- un habitat de plus grande qualité.

#### UN HABITAT OUVERT AUX ÉVOLUTIONS

Trop d'incertitudes pèsent sur les évolutions possibles aux plans social, familial pour que des inflexions précises à la politique de l'habitat puissent être définies ; la certitude, par contre, de la nécessité d'éviter le gaspillage que représenterait la destruction prématurée de logements inadaptés, la certitude de l'importance croissante du cadre de vie militent en faveur d'un habitat ouvert aux évolutions possibles.

Que signifie la notion d'habitat ouvert aux évolutions ?

Elle porte tout d'abord sur le bien logement : nécessité d'un habitat flexible, évolutif dont la cellule puisse être modifiée en fonction des besoins et aspirations des occupants successifs. Des expériences en ce sens ont déjà été faites, qui méritent d'être étendues et approfondies.

La notion d'habitat ouvert s'applique aussi à l'usage du logement : statut d'occupation, possibilité de passer du statut de locataire à celui d'accédant à la propriété ; ouverture aux différentes fonctions — professionnelles, sociales, de distraction, appelées à s'y exercer — ouverture aussi, à l'évolution des modes de vie.

L'ouverture aux évolutions, c'est aussi la diversité : de même que les générations précédentes nous ont légué des formes architecturales, des types d'habitat et d'urbanisme variés, de même devons-nous diversifier les modèles, quitte à reconnaître aux participants à l'acte de construire le « droit à l'erreur ».

## UN HABITAT QUI RÉDUISE, AU LIEU DE LES CONFORTER, LES INÉGALITÉS ET SÉGRÉGATIONS

L'habitat peut difficilement, dans une société inégalitaire, être un réducteur d'inégalités : du moins doit-on tenter de faire en sorte qu'il n'accentue pas ou ne fige pas les inégalités. L'objectif est ici de réaliser un habitat qui ne soit pas, dans les différentes catégories de logement existantes, aussi rigoureusement représentatif des écarts de revenus du moment : une aide publique à la pierre moins démultipliée en types de logements qui permette d'éviter l'inégalité devant la qualité, une aide personnelle plus importante, une action foncière rigoureuse qui permette d'éviter la ségrégation par la localisation, tels apparaissent les objectifs à poursuivre si l'on souhaite éviter le décalage qui risque d'apparaître entre une politique de l'habitat conçue dans l'après-guerre et une société qui devrait tendre vers une moins grande disparité de revenus.

## UN HABITAT DE QUALITÉ

L'ouverture, la flexibilité coûtent relativement cher ; elles n'ont de sens que si l'on se place dans la perspective d'un logement destiné à durer longtemps, c'est-à-dire de qualité.

Dès lors que la notion de logement de faible durée de vie, de logement bien de consommation est écartée, en raison notamment de l'état actuel des techniques, la seule alternative est la qualité.

L'aspiration à la qualité, à des surfaces plus grandes constitue par ailleurs des « tendances lourdes » liées notamment à l'accroissement des revenus des ménages.

Enfin, en matière d'habitat, « le bon marché coûte cher » : la perspective d'un renchérissement de l'énergie, des frais d'entretien des immeubles conduit à la définition d'un habitat de qualité réduisant au minimum les charges de maintenance.

Un problème important reste toutefois celui de la définition de la priorité à donner à tel ou tel élément : l'effort de qualité devra-t-il porter en priorité sur l'aspect extérieur, entrée, escalier, façades, sur le confort intérieur « visible » (équipements), sur la « face cachée » de la qualité (isolation thermique et acoustique) ou enfin sur les dépenses génératrices d'économie en coût d'exploitation : les choix ne peuvent, à l'évidence, être le fait des seuls décideurs actuels : ils doivent résulter d'un large débat avec les usagers.

## 5. — Les lignes d'action.

### LE MAINTIEN DE L'INTERVENTION PUBLIQUE (1)

Cette nécessité est évidente, aujourd'hui comme demain, pour corriger les inégalités devant l'habitat, pour assurer à tous, quelque soit leur niveau de revenu, un habitat de qualité, pour éviter la ségrégation géographique.

Elle est nécessaire également pour garantir une prise en compte de l'avenir : l'habitat, « structure lourde » ne peut être conçu dans un cadre où le critère essentiel est la rentabilité à court terme. La prise en compte de l'avenir comporte des risques d'erreurs, des coûts supplémentaires, des arbitrages entre coût d'investissement et coût de fonctionnement, incompatibles avec le libre jeu du marché.

Aussi convient-il de poser le principe selon lequel l'accroissement général du niveau de vie ne justifie nullement un désengagement de l'Etat dans l'aide à l'habitat.

L'intervention publique doit en fait être orientée différemment, à mesure que des besoins nouveaux apparaissent : aspiration plus grande à la qualité qui doit être satisfaite par une dépense d'investissement plus importante, exigences croissantes quant à la qualité du cadre de vie qui implique de vigoureuses interventions sur le plan foncier, recherche d'une plus grande égalité devant l'habitat que, seule, peut satisfaire une aide à la personne à la fois importante et mieux affinée.

---

(1) On n'évoquera pas ici la question du rôle du mouvement H.L.M. abordée de façon détaillée dans les autres groupes de travail et notamment le Groupe « Financement ».

## RENFORCER LA PARTICIPATION DE L'USAGER

### *Participation à la conception de l'habitat.*

La prise en compte de l'avenir par les décideurs ne pourra être réellement suivie d'effet que si la parole est rendue à l'utilisateur et cela aussi bien au niveau de la conception globale de l'habitation, qu'à celui du choix qu'il exerce en tant qu'utilisateur.

La nécessité d'une participation des usagers à la gestion a été démontrée ; cette participation est déjà une réalité dans un certain nombre de cas.

Elle est tout aussi nécessaire au niveau de la conception de l'habitat. De nouveaux modèles, de nouveaux modes d'habiter, proposés sans concertation préalable avec l'utilisateur risquent d'apparaître une fois encore comme des modèles imposés ou comme des utopies destinées à demeurer à un stade expérimental.

*La participation des usagers à la conception souligne toutefois un certain nombre de questions :*

- Elle pose tout d'abord le problème de la formation de l'utilisateur ; ce dernier, comme on l'a dit, n'a été amené à exercer son choix qu'entre des modèles plus ou moins opposés et en tout cas peu diversifiés. L'acceptation d'une architecture novatrice reste le fait d'une minorité, préparée sur le plan culturel et disposée sur le plan financier à accepter un risque. La sensibilisation aux problèmes de l'habitat peut certes se faire par le biais de la participation à la gestion : mais elle doit, probablement, commencer beaucoup plus tôt, au niveau des études (« le cinquième occupant est à l'école »). De plus, il faudrait que les procédures de participation à la gestion soient conçues pour susciter une réflexion, non seulement sur la gestion elle-même mais aussi sur la conception de l'habitat.

- Il n'y a pas eu — ou rarement — de grands débats nationaux sur l'habitat, propres à sensibiliser l'utilisateur : peu d'idées forces, peu de doctrines se sont fait jour dans les programmes des partis politiques.

- La participation à la conception de l'habitat passe par une « sensibilisation préalable » ; les problèmes de l'habitat tiennent encore une place limitée ; ici aussi, le débat continue de porter pour l'essentiel sur le quantitatif.

Pour une véritable sensibilisation aux problèmes de l'habitat, est-il suffisant que le débat reste limité au niveau national à un échange entre technocrates, associations de maîtres d'ouvrages et d'utilisateurs ? Au niveau local, à un dialogue ou une confrontation entre collectivités locales et gestionnaires d'une part et utilisateurs d'autre part (dialogue et confrontation chargés d'ambiguïté, car aux yeux de l'utilisateur les responsabilités respectives de l'Etat, de la collectivité locale et de l'organisme gestionnaire n'apparaissent pas clairement) ? Probablement non.

Dans une certaine mesure, la sensibilisation aux questions de l'habitat passe par une « politisation » du problème : nécessité de dépasser une approche purement technique, esthétique ou utopique, nécessité de poser le problème en termes de « place et rôle de l'habitat dans la société ».

- La participation de l'utilisateur, enfin, suppose une structure : il existe probablement un niveau optimum permettant d'assurer la participation de l'utilisateur à la conception de l'habitat, de même qu'il en existe pour la participation à la gestion (immeuble, organisme gestionnaire, collectivité locale).

Cette question est étroitement liée à celle du niveau de décision optimum en matière de politique de l'habitat : assurer la participation de l'utilisateur, c'est le rapprocher du centre réel de décision : ce dernier peut se situer, comme on le verra, à différents niveaux selon le problème traité.

### *Participation et liberté de choix.*

La participation à la conception ne serait qu'une illusion si, parallèlement, n'était pas donnée à l'utilisateur une plus réelle liberté de choix dans son habitat.

La liberté de choix pour tous suppose pour l'essentiel quatre conditions : la fin de la pénurie, la « solvabilisation » des ménages de revenus très modestes du fait à la fois de

l'augmentation des revenus et des aides publiques au logement, la diversité de l'offre, une information satisfaisante.

Ici aussi, le maintien d'une intervention publique demeure nécessaire : aide publique à la pierre permettant d'offrir un parc de logement de bonne qualité, aides personnelles assurant l'accès des ménages de revenu modeste à un habitat dont l'aspect extérieur, le niveau de prestation et la localisation soient moins différenciés qu'aujourd'hui selon la catégorie sociale de ses occupants.

Aide à l'innovation aussi, permettant au choix de l'usager de s'exercer sur une gamme de produits plus diversifiés.

Aide à l'information enfin, en vue de mettre un terme au morcellement artificiel et à l'extraordinaire opacité du marché du logement : une confrontation exhaustive de l'offre et de la demande, une information précise, dont le niveau reste à définir, demeurent indispensables pour la mise en évidence de la notion de « juste prix ».

#### DÉFINIR LE BON NIVEAU DE DÉCISION

La question de la définition du niveau de décision est essentielle.

- L'insuffisance prise en compte de l'avenir dans l'actuelle politique de l'habitat résulte en partie de l'insuffisante précision avec laquelle les tâches des différents intervenants sont définies : en effet, l'ambiguïté dans la définition des responsabilités entre Etat, collectivités locales et maîtres d'ouvrage constitue un frein à l'initiative ; cette même ambiguïté rend difficile le dialogue avec l'usager et sa participation aux décisions.

- La centralisation du système a contribué à créer deux secteurs d'activité : le secteur public soumis à une réglementation complexe et peu incitatrice pour les maîtres d'ouvrage jusqu'à ces dernières années à l'innovation : la réflexion sur l'avenir, la définition des grandes orientations ont longtemps paru réservées aux administrations centrales, l'échelon local, régional ou d'agglomération paraissant voué, au moins pour ce qui concerne la construction de logements, à des fonctions d'exécutants.

Le secteur privé s'est, quant à lui, développé en marge de ce secteur réglementaire sans partenaire public local disposant d'un pouvoir suffisant pour le contrôler et coordonner son action avec celle du secteur public.

De ce point de vue, la conciliation de l'initiative privée et de l'intérêt général paraît devoir passer par la définition d'un niveau de décision susceptible de contrôler de façon concrète et permanente — et pas seulement réglementaire — les conditions d'intervention du secteur privé au niveau local.

En ce sens, les problèmes de maintien de l'intervention publique, d'initiative privée et de niveau de décision sont étroitement liés à la définition du bon niveau de décision.

#### *Prise en compte de l'avenir et niveau de décision.*

En première approche, le niveau de décision le mieux adapté à une prise en compte de l'avenir peut apparaître comme étant l'Etat lui-même : il est en effet à l'abri et des pressions et des contraintes de rentabilité à court terme. En outre, l'innovation a bien été, jusqu'à présent, le fait de l'Etat. Le contrôle qu'il exerce sur une part essentielle de l'activité de construction, le poids des aides et financements publics, les investissements intellectuels déjà réalisés constituent pour l'Etat un outil privilégié au service de l'innovation, outil apparemment difficile à reconstituer à l'identique au niveau régional.

A l'inverse, l'appréhension des besoins, qui est l'élément essentiel d'une prise en compte de l'avenir, devrait être, par définition, locale : l'appréhension des besoins par un échelon local sans responsabilité réelle, la remontée de cette estimation au niveau national par des circuits administratifs, donne, on le sait, des résultats plus satisfaisants.

Pour une véritable prise en compte des besoins, les autorités chargées de l'estimation des besoins et celles responsables de la mise en œuvre des moyens destinés à les satisfaire doivent être, sinon les mêmes, du moins très proches.

Le niveau que constitue l'administration centralisée devrait donc être complété par un échelon régional de réflexion et de prise en compte des besoins avec la participation des élus, des maîtres d'ouvrage et des usagers.

### *Niveau de décision et valorisation du patrimoine.*

Alors que la puissance publique, par l'intermédiaire d'échelons déconcentrés, maîtrise une part importante de la construction neuve, les actions relatives au parc ancien sont le fait d'organismes spécialisés autonomes (A.N.A.H.-P.A.C.T.) ou de particuliers.

La cohérence entre construction neuve et actions relatives au parc ancien, cohérence qui a pour nom politique globale de l'habitat, devrait pouvoir être assurée par les collectivités locales : définition des rôles respectifs, sur le plan social, de la construction neuve et du parc ancien, poids relatif des aides à la construction neuve et des aides à l'amélioration de l'habitat, aides additionnelles aux organismes d'H.L.M. intervenant dans le parc ancien, maintien du caractère social du parc ancien (lié aux aides sociales), choix entre restauration et rénovation, bref, l'ensemble des questions relatives à l'évolution du tissu urbain paraissent devoir être du ressort de la collectivité locale : pouvoir d'agglomération dans le cas des villes importantes, regroupement de communes rurales ou semi-rurales dans le cadre d'un contrat passé avec l'Etat constituant de ce point de vue des formules possibles.

La politique globale de l'habitat, c'est aussi une meilleure cohérence entre les actions relatives au logement, neuf et ancien, au foncier, ainsi qu'à la réalisation des équipements publics. Le Groupe « Habitat et Citoyen » a, à ce propos, formulé des propositions précises tendant à un transfert de responsabilité et de capacité de financement au profit des collectivités locales.

De façon générale, l'urbanisme, longtemps tourné vers la réalisation des excroissances urbaines n'a commencé que depuis peu d'années à systématiser une conception explicite de l'avenir global de chaque agglomération : une telle évolution implique d'une façon ou d'une autre un transfert progressif des responsabilités au profit des collectivités locales.

### *Niveau de décision et participation des usagers.*

● La participation des usagers est appelée à s'exercer en première approche à trois niveaux privilégiés : (Voir rapport du Groupe Habitat et Citoyen) :

- celui du quartier, ou de l'immeuble, pour les problèmes de gestion quotidienne ;
- celui de l'agglomération et de la région pour la participation à la définition de la politique de l'habitat, actuelle ou future.

Niveaux privilégiés pour la participation en matière d'habitat, ni le quartier, ni l'agglomération en tant que telle, ne comportent de structure élue au suffrage universel direct. La participation y est donc limitée à un dialogue entre techniciens et usagers, associations d'usagers.

Il convient toutefois de souligner ici le rôle essentiel que peut jouer la participation à la gestion, soit au niveau de l'immeuble ou du groupe d'immeubles, soit au niveau de l'organisme : c'est là en effet qu'il peut y avoir « apprentissage » de la participation, la participation de l'utilisateur devant commencer par une participation à la gestion.

● Dans la définition de la collectivité locale comme niveau de décision, le mieux à même de susciter la participation de l'utilisateur, deux principes paraissent devoir être retenus :

Nécessité d'une définition claire des responsabilités : la participation des usagers ne peut jouer que si le dialogue s'engage avec des décideurs véritablement responsables : la collectivité locale ne peut, de ce point de vue, servir de support que si ses responsabilités et celles de l'Etat sont clairement tranchées.

La possibilité de contrôle, voire de sanction : il n'est pas certain que l'utilisateur, le citoyen, soit bien à même de contrôler la gestion d'une collectivité locale : l'information circule mal et la sanction n'intervient qu'au moment des élections : en outre, au moment des élections, la politique d'urbanisme et d'habitat ne constitue qu'un des critères sur lesquels elle est jugée.

Une meilleure information, une « politisation » du problème de l'habitat (c'est-à-dire un poids spécifique plus lourd de l'habitat dans le jugement politique du citoyen) constituent, en première approche, les conditions à un choix de la collectivité locale comme niveau de décision le mieux à même d'assurer la participation des usagers.

*Plus que sur la définition de ce que peut être ou doit être l'habitat de demain, les réflexions du Groupe ont porté sur l'élaboration de principes ou de conditions susceptibles de favoriser l'adaptation de l'habitat à la société de demain ; ces réflexions ont été en grande partie consacrées au « bien logement » — construction neuve ou habitat ancien — et aux moyens mis en œuvre pour le concevoir, le réaliser et le gérer. Elles sont bien entendu susceptibles d'être approfondies et élargies dans le sens où la notion d'habitat doit inclure les problèmes d'équipements collectifs et, plus généralement, d'environnement.*