

N° 90

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XIII

LOGEMENT ET URBANISME

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Jacques Eberhard, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Fernand Chatelain, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Léon-Jean Gregory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Lamourin, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Paul Mistral, Jacques Mossion, Jean Natali, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexes 18 et 19), 3152 (tomes XIII et XIV) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 13) (1977-1978).

Loi de finances. - Logement - Construction d'habitations - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIERE PARTIE. — Urbanisme et aménagement foncier.....	7
I. — <i>La mise en œuvre d'études et de planification urbaine.....</i>	8
A. — L'établissement des documents d'urbanisme.....	8
B. — Actions en faveur de la qualité des opérations d'aménagement	9
C. — Une meilleure information du public.....	12
II. — <i>L'action foncière.....</i>	14
A. — Les concours financiers à l'action foncière.....	14
1. — L'action directe de l'Etat.....	14
2. — L'aide aux collectivités locales.....	15
B. — Les moyens juridiques de l'action foncière.....	16
III. — <i>L'aménagement du tissu urbain.....</i>	20
A. — Les actions spécifiques en faveur des moyennes et petites villes	20
1. — La politique en faveur des villes moyennes.....	20
2. — L'action en faveur des petites villes.....	22
B. — L'aménagement du tissu urbain.....	23
C. — La promotion de la qualité dans les quartiers nouveaux.....	25
D. — Les transports en commun et les espaces verts.....	26
IV. — <i>Les villes nouvelles.....</i>	28
A. — Les problèmes des villes nouvelles.....	29
B. — Les perspectives des villes nouvelles.....	30
DEUXIEME PARTIE. — Le logement.....	33
I. — <i>La situation actuelle.....</i>	33
II. — <i>La réforme de l'aide au logement.....</i>	34

	Pages.
A. — Les objectifs de la réforme.....	34
B. — L'opinion des parlementaires.....	35
C. — Le constat de la situation actuelle.....	38
1. — Les textes d'application.....	38
2. — L'expérimentation	44
D. — Les leçons et les propositions.....	46
1. — Les leçons.....	46
2. — Les propositions.....	47
III. — <i>Les graves difficultés des organismes d'HLM</i>	49
IV. — <i>La situation du secteur du bâtiment</i>	53
A. — Les problèmes actuels.....	53
B. — Les perspectives.....	56
Examen en commission	59
Annexe :	
Enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France, octobre 1977.	60



Mesdames, Messieurs,

Il n'est pas dans l'intention du rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan d'examiner chapitre par chapitre les dotations du budget du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, ce qui a été fort bien fait par le rapporteur de la Commission des Finances. Ce rapport vise essentiellement à dégager et à analyser les grandes lignes de la politique de l'Urbanisme et du Logement pour l'année 1978.

La préparation du VII^e Plan avait clairement montré les difficultés et les obstacles que rencontraient la politique du logement, la politique foncière et la politique urbaine. Le Comité de l'habitat avait souhaité de profondes réformes dont l'efficacité devait être accrue par la recherche d'une réelle cohérence permettant seule de mener la politique de l'habitat et, surtout, la politique sociale de l'habitat dont les Français les plus démunis ont besoin.

La première étape de mise en œuvre de ces réformes a été franchie au cours des deux dernières années : le cadre législatif et réglementaire a connu pendant cette période plus de changements qu'au cours des dix années précédentes.

Si 1977 est la première année d'application de loi foncière votée en décembre 1975, les autres réformes (urbanisme, aides au logement, protection de l'environnement, architecture et plus-values) n'ont pas encore été complétées par tous les textes d'application. En fait, dans des secteurs touchant d'aussi près au cadre de vie et aux intérêts de chacun, l'inertie est considérable. Pour une large part, la réalité concrète de ces réformes n'apparaîtra que dans plusieurs années.

L'examen du projet de loi de finances pour 1978 permet cependant de se rendre compte quelle est la direction prise

PREMIERE PARTIE

L'URBANISME ET L'AMENAGEMENT FONCIER

Les Français attachent une importance de plus en plus grande à leur cadre de vie et, par conséquent, aux décisions d'aménagements qui les concernent. Il faut traduire ces aspirations réelles, mais parfois confuses ou hétérogènes, en lignes d'action claires : tel est l'objet de l'urbanisme.

L'importance de l'urbanisme est certes difficile à traduire en termes quantitatifs. Les actions qu'il recouvre n'en ont pas moins une incidence économique considérable, par :

— l'influence qu'elles peuvent avoir sur l'organisation de la vie quotidienne ; ainsi, la localisation respective des zones d'emploi et des zones d'habitat dans une agglomération détermine le temps que de nombreux habitants passeront quotidiennement à se déplacer ;

— leur contribution à l'utilisation optimale des crédits importants consacrés chaque année par l'Etat, les collectivités locales et les particuliers, aux équipements publics et au logement ; quelques millions consacrés chaque année, dans une agglomération, à l'entretien d'une agence d'urbanisme, peuvent permettre d'éviter de graves erreurs dans la localisation d'un équipement, le tracé d'une voie ou l'utilisation d'un site ;

— le fait qu'elles constituent une assistance technique et financière aux collectivités locales, pour leur permettre d'exercer au mieux l'une de leurs responsabilités essentielles.

Quatre groupes d'actions caractérisent la politique actuelle en matière d'urbanisme :

- la mise en œuvre d'études et de planification urbaine ;
- l'action foncière ;
- l'aménagement du tissu urbain, sur lequel l'accent est particulièrement mis dans le projet de loi de finances pour 1978 ;
- les villes nouvelles.

I. — La mise en œuvre d'études et de planification urbaine.

Le coût global prévisionnel pour le budget du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire pour ce groupe de programmes est évalué pour 1978 à 532 millions de francs (373 millions de francs de dépenses d'exploitation et 159 millions de francs de dépenses d'investissement).

Cela permettra :

- de poursuivre l'établissement des documents d'urbanisme ;
- d'améliorer la qualité des opérations d'aménagement ;
- d'améliorer l'information et la participation du public.

A. — L'ÉTABLISSEMENT DES DOCUMENTS D'URBANISME

La nécessité de fournir à la croissance urbaine un cadre de référence a conduit ces dernières années à un effort important concernant l'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des plans d'occupation des sols (POS). En effet, seule l'existence de ces documents peut garantir l'utilité et la cohérence des actions envisagées en milieu urbain. L'achèvement des SDAU et des POS reste une priorité pour les équipes locales d'urbanisme.

Au 1^{er} juillet 1977, 410 SDAU couvrant 158 000 kilomètres carrés et intéressant 10 314 communes comprenant 38,6 millions d'habitants ont été délimités. A la même époque, 107 SDAU (soit 39 700 kilomètres carrés, 3 443 communes et 13,8 millions d'habitants) ont été approuvés. Il est prévu qu'à la fin de 1978, 94 % des SDAU à établir seront à l'étude, et 42 % approuvés.

7 945 POS couvrant 165 181 kilomètres carrés et intéressant 9 447 communes comprenant 42 millions d'habitants ont été prescrits au 1^{er} juillet 1977 et 812 POS (soit 16 000 kilomètres carrés, 1 000 communes et 6,3 millions d'habitants) ont été approuvés. Il est prévu qu'à la fin de 1978, 88 % des POS à établir seront à l'étude et que 47 % seront rendus publics.

Conformément à la loi du 27 décembre 1974, les POS et les SDAU remplaceront, le 1^{er} janvier 1978, les anciens documents d'urbanisme (les projets d'aménagement, les plans d'urbanisme

directeurs et de détail, les plans sommaires d'urbanisme) qui perdront à cette date toute valeur juridique. **Cette disparition des anciens documents d'urbanisme risque de poser d'importants problèmes à de nombreuses communes.** Celles où un POS n'est pas prescrit et qui n'ont pas établi un tel document n'auront plus comme règle d'urbanisme que le règlement national d'urbanisme (RNU).

Ces études d'urbanisme sont financées en commun par l'Etat et les collectivités locales. Les POS intégralement financés par l'Etat tendent à devenir l'exception. Quant aux POS entièrement financés par les communes, ils sont encore et resteront vraisemblablement en nombre limité.

En outre, il faut signaler l'existence de documents d'urbanisme propres aux parties littorales du territoire, établis à la suite d'études menées au niveau régional, et dont l'objet est l'établissement de schémas d'aménagement du littoral ; ils couvrent actuellement la plus grande partie du littoral français. Ils sont pour la plupart sur le point d'être terminés, et en instance de présentation au Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT). Ils sont financés par le Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire, conjointement avec la DATAR.

B. — ACTIONS EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Malgré les préoccupations tendant à l'amélioration du cadre de vie qui entre dans l'élaboration des POS, ces documents ne suffisent à eux seuls, à assurer la bonne qualité du cadre de vie et une sauvegarde satisfaisante de l'environnement. Ils doivent être complétés et prolongés par des actions assurant une préparation des opérations d'aménagement.

De nouvelles procédures et institutions ont été récemment créées dans ce but.

La loi du 31 décembre 1976 sur la réforme de l'urbanisme, la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 et la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature prévoient divers mécanismes visant à améliorer l'urbanisme, notamment le recours obligatoire aux architectes, l'obligation d'études d'impact ou les zones d'environnement protégé (ZEP).

La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture considère que l'architecture est une expression de la culture » et proclame le caractère d'intérêt public de la « création architecturale, de la qualité des constructions, de leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, du respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine ». En conséquence, la loi pose le principe que quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire est tenu de faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire. Le décret d'application du 3 mars 1977 a fixé les surfaces à partir desquelles le recours à l'architecte était obligatoire ; 250 mètres carrés en ce qui concerne les constructions à usage autre qu'agricole et à 800 mètres carrés pour les constructions à usage agricole. Ce recours aux hommes de l'art devrait permettre d'améliorer l'aspect technique et esthétique des constructions.

On peut noter qu'il existe depuis plusieurs années une aide architecturale et urbanistique visant à améliorer la qualité et l'intégration au site urbain ou naturel des projets, particulièrement des constructions individuelles. La préoccupation de l'architecture s'est traduite depuis longtemps par la création au sein du Ministère de l'Équipement d'un corps « d'architectes conseils » destiné à informer, renseigner et sensibiliser le public, et à former et perfectionner les maîtres d'ouvrage et les professionnels intervenant dans le domaine de la construction.

Les agences d'urbanisme doivent aussi permettre d'améliorer la qualité et la cohérence des documents d'urbanisme. Ces agences ont pour mission de préparer les décisions des collectivités locales et des services de l'État dans le cadre de l'élaboration des documents prévus par la loi d'orientation foncière. Il leur appartiendra également de procéder — l'élaboration de ces documents une fois achevée — à toutes les études nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'urbanisme qui découleront de leur approbation. Leur mission est permanente ; elle comprend tous les aspects qui se rattachent à la maîtrise de l'urbanisation ou à l'amélioration du cadre de vie (aménagement des centres, politique foncière, politique du logement, des transports en commun, urbanisme opérationnel, concept et suivi de la réalisation des ZAC, secteur sauvegardé, actions sur la qualité architecturale des réalisations, avis sur les permis de construire les plus importants, sans compter le fait que les POS ne sont pas destinés à demeurer « figés »).

La mission permanente des agences est d'être un lieu de rencontre des acteurs de l'urbanisme dans une agglomération ; de sa fonction d'études découle aussi sa mission de concertation. L'agence favorise cette concertation et constitue l'une des structures à l'intérieur desquelles celle-ci peut le mieux s'accomplir.

Actuellement, la participation financière de l'Etat représente en moyenne 30 à 35 % du budget global de ces organismes (financement imputé sur le chapitre 65-40, article 30, depuis le 1^{er} janvier 1977). Il est proposé de doter ce chapitre en 1978 de 25 millions de francs.

Lors de l'année de création de l'Agence, et pour en faciliter la mise en place, la participation financière de l'Etat peut atteindre 50 % du budget établi sur la base de 4 francs environ par habitant compris dans l'aire d'études.

Sur 36 agglomérations dépassant le seuil des 150 000 habitants, 21 sont actuellement pourvues d'une Agence d'urbanisme. Il s'agit des agglomérations suivantes : Angers, Bordeaux, Brest, Dijon, Dunkerque, Grenoble, Le Havre, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse, Tours, Orléans, Mantes-la-Jolie, Maubeuge.

Ces 21 agences couvrent une population de 10 042 000 habitants.

Trois organismes s'inspirant de cette formule ont été créés dans des villes de taille inférieure, à demande pressante des collectivités locales concernées : Châlons-sur-Marne, Saint-Omer, Troyes.

Quelle que soit la valeur des documents généraux d'urbanisme, il est absolument primordial d'effectuer des études préalables permettant d'intégrer à l'environnement tout projet d'aménagement. Elles rendent aussi possible la prise en compte des conséquences sociales des opérations. L'objet de ces études préalables est aussi d'éclairer la puissance publique, en amont de la décision, sur l'opportunité de celle-ci et de fixer les grandes lignes du « cahier des charges » de l'opération. Ce type d'études est nécessaire, préalablement à tous les actes d'urbanisme importants : ZAC, lotissements, mais aussi équipements publics, zones d'activités, grandes surfaces commerciales pôles de bureaux. Leur rôle est donc de combler la lacune qui existe aujourd'hui entre la planification urbaine (SDAU et POS) et les opérations de toutes natures.

L'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature prévoyait que les travaux et projets d'aménagements publics et privés devaient faire l'objet d'une *étude d'impact* permettant d'en apprécier les conséquences sur l'environnement. Après la publication d'un décret et d'une circulaire du 12 octobre 1977, le régime des études d'impact entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Les modifications apportées par tous les projets de travaux d'aménagement ou d'ouvrages, devront être évaluées, limitées et, si possible, compensées. Cette obligation ne concerne pas seulement le respect des espaces et milieux naturels mais aussi l'équilibre de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux. Le réalisateur d'un projet devra se poser la question de l'environnement et faire les études correspondantes dès la conception du projet, comme il fait les études de coût ou les études techniques.

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a créé les *zones d'environnement protégé* qui permettent de protéger les zones rurales contre l'urbanisation diffuse et le mitage. C'est une réglementation plus précise que le règlement national d'urbanisme, mais moins lourde que le plan d'occupation des sols.

En un très court laps de temps de nouvelles règles d'urbanisme et de nouvelles structures ont été créées afin de redonner à nos villes un visage humain. Il est encore trop tôt pour porter un jugement d'ensemble sur ces innovations. Seule, l'expérience permettra de déterminer si ces nouvelles formes d'actions améliorent réellement la qualité des opérations d'aménagement.

C. — UNE MEILLEURE INFORMATION DU PUBLIC

Diverses mesures législatives et réglementaires ont été prises pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique d'urbanisme.

Ainsi, l'acte de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) sera précédé par la mise à la disposition du public du dossier. En outre, l'approbation du plan d'aménagement de zone, pièce essentielle du dossier de réalisation, sera toujours précédé d'une enquête publique dans les mêmes conditions que le plan d'occupation des sols.

Mais c'est surtout la reconnaissance, par l'article 8 de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme de certains droits aux associations d'habitants intéressés par le cadre de vie et l'environnement qui constitue l'innovation majeure du volet de la réforme consacré à l'information et à la participation.

Les associations agréées selon les conditions fixées par la loi et le décret n° 77-760 du 7 juillet 1977, pourront se faire entendre des groupes de travail qui élaborent les plans d'occupation des sols. Elles pourront se faire communiquer le projet de plan d'occupation des sols ou en prendre connaissance, et faire connaître leurs observations avant que le document soit « rendu public », c'est-à-dire mis en application. Elles pourront enfin engager devant les tribunaux civils des procès contre les auteurs d'infractions au Code de l'urbanisme.

Afin d'améliorer l'information du public, une *réforme de l'enquête d'utilité publique* a été effectuée en mai 1976 visant :

— à donner une large publicité aux enquêtes et aux conclusions motivées des commissaires enquêteurs ou de la commission d'enquête ;

— à permettre d'étendre la durée des enquêtes autant qu'il est nécessaire, tout en assurant un bon choix de la période de celle-ci.

— à rendre les dossiers d'enquête plus complets, plus précis et plus clairs ;

— à favoriser le dialogue entre les autorités expropriantes, les élus, les commissaires enquêteurs, les organismes professionnels, les associations et le public d'une façon générale ;

— à revaloriser la fonction de commissaire enquêteur, notamment par une diversification du recrutement et par une meilleure rémunération ; à faire recourir plus fréquemment à des commissions d'enquête pour des projets importants.

Bien que l'ensemble de ces mesures ait constitué pour les services départementaux un important surcroît de travail, spécialement au niveau de l'information préalable des futurs expropriés, il a été constaté qu'elles ont été d'une façon générale très correctement appliquées par les préfetures, ce qui a permis d'améliorer le climat des relations entre les expropriants et les expropriés.

En dehors des mesures législatives ou réglementaires (Service de l'urbanisme) et des éléments d'accompagnement qui figurent notamment dans la réforme des ZAC ou dans celle des lotissements, la DAFU a l'intention de poursuivre, et même si possible d'intensifier, son action d'assistance technique aux services et organismes extérieurs dans le domaine de la communication et de l'information. Elle s'appuiera pour cela sur le Service technique de l'urbanisme.

Ce service doit participer à la préparation des actions et politiques nationales, assurer l'animation des travaux des équipes locales d'urbanisme, les aider dans la mise en œuvre des politiques nouvelles, développer la formation des personnels de ces équipes et diffuser l'information sur les réalisations et études tant françaises qu'étrangères. Il doit notamment développer et leur transmettre le « savoir faire » opérationnel nécessaire à la qualité de l'urbanisation.

II. — L'action foncière.

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 est de mettre à leur disposition des instruments juridiques adaptés et de leur apporter un concours financier.

Le coût prévisionnel annuel pour le budget du ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire en ce qui concerne les actions foncières est de 365 millions de francs pour 1978 (contre 381 millions de francs en 1977) : 332 millions de francs pour les dépenses d'équipement et 33 millions de francs pour les dépenses d'exploitation.

A. — LES CONCOURS FINANCIERS A L'ACTION FONCIÈRE

1. — *L'action directe de l'Etat.*

Le chapitre 55-46 ne permettra plus que les acquisitions directes de l'Etat à long terme (au-delà de quinze ans). Il est exclusivement réservé aux actions de l'Etat pour les opérations engagées par lui. Une partie est utilisée pour les villes nouvelles. Il est doté de 20 millions de francs en 1978.

Le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU), qui est un compte de commerce permettant des acquisitions directes de l'Etat pour des terrains utilisés dans un délai de quinze ans maximum, devient le moyen privilégié de l'action foncière directe de l'Etat. Il est doté en 1978 de 147 millions de francs. Une partie est utilisée pour les villes nouvelles.

2. — *L'aide aux collectivités locales.*

Toutes les villes de quelque importance ont aujourd'hui élaboré leur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui indique les grandes directions de développement de l'agglomération. Il est nécessaire d'organiser les différents moyens d'action foncière dont on dispose en fonction de la politique d'aménagement décidée.

Ceci exige une certaine continuité et une programmation dans le temps. Le programme d'action foncière (PAF) constitué par le VII^e Plan, est l'instrument de coordination et de mise en œuvre indispensable.

Elaboré essentiellement par les collectivités locales et leur groupement, ces plans contiennent un certain nombre de dispositions réglementaires rendant possibles les actions foncières envisagées (inscription dans les POS des mesures envisagées, création de ZAD, DUP, etc.). Ils peuvent aussi indiquer l'échéancier prévisionnel des mesures. Une fois signé, le PAF devient un engagement réciproque entre l'Etat et les collectivités locales. Le financement du fonds de réserve foncière se fait par des prêts à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations et par des subventions du ministère de l'Equipement. Ces subventions ont été versées pour la première fois en 1977. Le projet de loi de finances pour 1978 prévoit un montant de 36 millions de francs (chapitre 65-40). Cela permettra de subventionner environ 30 % de l'achat des terrains.

Le 1^{er} juillet 1977, deux programmes d'action foncière avaient été pris en considération par le ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire ; il s'agissait des agglomérations d'Angers, Rennes, Saint-Omer, Brest, Dunkerque et Nancy, des villes de Brignolles, Castres, Grenoble et Orange, et du département du Finistère.

Une vingtaine d'autres programmes sont à des stades d'élaboration divers ; certains pourront prochainement être pris en considération.

Il est encore difficile de tirer une leçon de cette nouvelle procédure qui rencontre un grand succès. Il semble que l'on s'oriente aujourd'hui vers une utilisation des programmes d'action foncière pour les seules collectivités locales importantes.

Afin que toutes les collectivités locales puissent résoudre leurs problèmes fonciers de façon plus satisfaisante, le projet de loi de finances pour 1978 prévoit la mise en place d'un nouveau type de financement des réserves foncières à moyen terme des collectivités locales. Il doit répondre à trois grands critères essentiels afin d'être efficace :

— anticipation : pour maîtriser l'espace avant de subir les hausses de prix liées à des transformations apportées par la collectivité elle-même ;

— indifférenciation : pour dissocier totalement l'acquisition de l'affectation définitive ;

— globalité : pour saisir toutes les opportunités.

Il s'agit d'un prêt à moyen terme de la CAECL, à 8,75 %, avec différé d'amortissement (de quatre à six ans) et possibilité d'allègement des charges annuelles d'intérêt par subvention du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, qui se substitueront aux actuelles avances aux collectivités locales du FNAFU.

B. — LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION FONCIÈRE

Les collectivités locales disposent pour agir dans le domaine foncier de tout un arsenal de mesures juridiques corrigées, précisées et complétées par la loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière et la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Comme le montre le tableau suivant, la surface couverte par les zones d'aménagement différé (ZAD) continue à s'accroître.

Situation cumulée des surfaces des terrains englobés dans les ZAD depuis 1973.
(En hectares.)

DATE		REGION Ile- de-France.	PROVINCE	TOTAL
1 ^{er} janvier 1973.....	ZAD	43 794	80 442	124 236
	PP ZAD.....	90 685	269 953	360 638
1 ^{er} janvier 1974.....	ZAD	54 831,4	115 711	170 543
	PP ZAD.....	81 798	181 615	363 413
1 ^{er} janvier 1975.....	ZAD	121 212	296 665	417 877
	PP ZAD.....	10 200	33 936	44 136
1 ^{er} janvier 1976.....	ZAD	125 570	322 269	447 839
	PP ZAD.....	8 136	45 801	53 937
1 ^{er} janvier 1977.....	ZAD	129 853	357 737	487 590
	PP ZAD.....	1 649	51 778	53 427
1 ^{er} janvier 1978.....	ZAD	557 000
	PP ZAD.....	.	.	53 000
1 ^{er} janvier 1979.....	ZAD	647 000
	PP ZAD.....	.	.	53 000

PP ZAD : périmètres provisoires de ZAD.

En instituant la *zone d'intervention foncière* (ZIF), la loi du 31 décembre 1975 a donné aux responsables des collectivités locales un outil souple pour mener une politique sociale de l'habitat.

Entre le 1^{er} avril 1976, date d'effet du décret pris pour l'application de la loi et le mois de juillet 1977, 450 ZIF représentant 193 152 hectares ont été créées. Cette surface correspond à 36 % de la surface couverte par le droit de préemption des ZAD.

La répartition entre la région d'Ile-de-France et la province est la suivante :

- Ile-de-France : 65 ZIF représentant 31 112 hectares ;
- province : 385 ZIF représentant 162 040 hectares.

La répartition des surfaces d'après les préempteurs est la suivante :

- communes : 255 ZIF et 139 436,87 hectares ;
- communautés urbaines : 114 ZIF et 34 133,97 hectares ;
- districts : 58 ZIF et 11 529,60 hectares ;
- syndicats de communes : 14 ZIF et 7 661,35 hectares ;
- syndicats communautaires d'aménagement : 6 ZIF et 388 hectares.

La possibilité de délégation laissée aux collectivités locales a été peu utilisée : en effet seulement trois cas ont été recensés.

Il faut cependant noter que cette délégation n'est connue que lorsqu'elle s'effectue sur un secteur de la ZIF, jamais, lorsqu'elle est donnée pour l'acquisition ponctuelle d'un immeuble.

Si, à l'origine, on pouvait prévoir de nombreuses réductions, on s'aperçoit que ces réductions n'ont pas eu lieu. En effet, six cas de réduction seulement, soit 797,21 hectares ont été recensés. Les collectivités ont gardé l'ensemble de leur ZIF parce que celle-ci constitue, même en l'absence d'une politique d'acquisition, un excellent observatoire des prix fonciers.

Comme pour les réductions, les cas de suppression sont négligeables : cinq cas, soit 3 280,50 hectares. Seule une ville de plus de 20 000 habitants a procédé à la suppression des ZIF.

D'après les premières informations du Ministère de l'Economie et des Finances, il apparaît que le rythme mensuel est d'environ 7 500 déclarations d'intention d'aliéner (DIA) par mois, ce qui est important. Si l'on compare ce chiffre à celui observé dans les ZAD, 800 DIA par mois, le rythme à l'hectare est à peu près équivalent à celui observé dans les ZAD en centre urbain.

Une enquête effectuée par le Ministère de l'Équipement auprès de quelques villes de plus de 10 000 habitants permet d'indiquer les opérations en vue desquelles le droit de préemption semble le plus souvent exercé :

— construction de logements sociaux ou relogement dans les immeubles acquis (transformés le cas échéant) de travailleurs migrants ou de personnes qui ne peuvent pas être logées dans le collectif :

— réalisation d'espaces verts publics ou d'équipements d'intérêt général sur des emplacements réservés au plan d'occupation des sols :

— réalisation de parcs automobiles publics :

— constructions d'écoles.

Les dispositions du titre I de la loi du 31 décembre 1975 concernant l'institution du *plafond légal de densité* sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1976, une fois publiés les décrets nécessaires à son application. Une réforme de cette importance qui a pour ambition de

modifier profondément les conditions d'exercice du marché foncier comme les comportements des différents acteurs intervenant sur ce marché ne peut sans doute faire l'objet d'un complet bilan même après plus d'un an d'application. Il convient en outre de signaler que jusqu'au 1^{er} septembre 1977, la loi n'a connu qu'une application partielle puisque au cours de la période transitoire d'application de la loi les détenteurs de permis de construire excédant le plafond légal de densité ont bénéficié d'un abattement sur le montant total du versement à payer.

L'étude de l'effet du PLD sur les prix des terrains ne saurait être faite valablement avant une longue période d'application. Il semble toutefois d'ores et déjà que lorsque des transactions s'effectuent l'on assiste à une stabilisation voire à une baisse du prix du terrain versé à son vendeur.

Cette baisse du prix est variable : dans certains cas elle intègre la totalité du versement dû pour dépassement du PLD, dans d'autres cas sans doute plus fréquents, elle ne le prend en compte qu'en partie.

Il est certain que l'on assiste parallèlement de la part des détenteurs de terrains à une forte rétention de leurs biens dans la mesure où ils acceptent mal d'en voir diminuer la valeur supposée. Cette conséquence est normale dans la première période d'application de la loi d'autant plus que les acquéreurs de terrains s'efforcent effectivement d'obtenir des niveaux de prix de cession plus bas de manière à ne pas voir augmenter la charge foncière de leurs opérations du fait du PLD.

Au cours de l'année 1976 (du 1^{er} avril au 31 décembre 1976) 1 121 permis de construire excédant le PLD ont été délivrés. Le montant du versement liquidé par les services de l'Équipement a été de 124 millions de francs. Il aurait été de 336 millions de francs en l'absence des dispositions transitoires prévues par la loi.

Au cours du premier trimestre de l'année 1977, 460 permis de construire excédant le PLD ont été délivrés. Le montant du versement correspondant est de 38 millions de francs. Il aurait été de 60 millions de francs en l'absence des dispositions transitoires.

Du 1^{er} avril 1976 au 1^{er} avril 1977, 162 millions de francs ont donc été liquidés au titre du versement pour dépassement du PLD.

Ces sommes sont affectées au budget d'investissement des collectivités locales ou de leurs groupements soit directement soit par

l'intermédiaire du Fonds d'équipement des collectivités locales. Globalement deux tiers de ces sommes devraient être affectées directement aux communes intéressées et un tiers par l'intermédiaire du comité de gestion du Fonds d'action sociale en application de l'article 54-IV de la loi de finances pour 1977.

III. — L'aménagement du tissu urbain.

Dans ce domaine il est envisagé de mener des actions en faveur :

- des moyennes et petites villes ;
- de l'aménagement du tissu urbain existant ;
- de la promotion de la qualité dans les quartiers nouveaux ;
- de la création et de l'aménagement des espaces verts.

En 1978, le coût prévisionnel de ces actions pour le budget du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire est de 333 millions de francs (309 millions de francs de dépenses d'investissement et 24 millions de francs de dépenses d'exploitation).

A. — LES ACTIONS SPÉCIFIQUES EN FAVEUR DES MOYENNES ET PETITES VILLES

1. — *La politique en faveur des villes moyennes.*

Les actions en faveur des villes moyennes correspondent à une double préoccupation. La première concerne le rôle que doit jouer cette catégorie de villes dans l'armature urbaine nationale ; la seconde vise à améliorer la qualité des réalisations urbaines.

Les opérations engagées depuis janvier 1973 en faveur de ces villes ont été poursuivies en 1977. Elles se concrétisent par des *accords d'aménagement* conclus entre l'Etat et les villes, et arrêtés en Comité interministériel d'aménagement du territoire après examen par une Commission interministérielle créée à cet effet. La nature des opérations prises en compte n'est pas précisée *a priori*, la plus grande initiative de proposition étant laissée à la collectivité. Mais dans son principe, c'est une aide à la qualité qui est visée plutôt qu'un développement quantitatif. Les subventions accordées ne doivent pas se substituer aux procédures normales d'aide de l'Etat, mais les compléter pour permettre la réalisation d'opérations souvent originales qui jusqu'ici n'étaient pas prises en compte.

Le Gouvernement avait arrêté une liste de 82 candidatures retenues au titre de cette politique. Le rythme des contrats passés a été le suivant : 3 en 1973 ; 11 en 1974 ; 14 en 1975 ; 18 en 1976 et 15 en 1977. Les 21 contrats qui restent à conclure devraient être approuvés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire avant la fin de 1978.

Au niveau des villes bénéficiaires de contrats, l'aide de l'Etat leur a permis de réaliser des opérations diverses mais orientées vers un objectif qualitatif. A Rodez, huit actions sur le centre ville (réhabilitation d'îlots, aménagements urbains, espaces verts, transformations de places...) transforment l'image globale de la ville, réaniment le centre, créent un dynamisme dont les effets vont au-delà des objectifs stricts du contrat. A Alençon, un ensemble piéton important, associé à une refonte de la circulation et à un développement rapide des transports en commun, a permis une transformation des conditions de vie du centre de la ville. A Manosque ou Rochefort, les municipalités ont mis en place, à l'aide du contrat, des structures de concertation et des dispositifs de pilotage leur permettant de gérer une politique d'intervention sur l'habitat ancien...

Globalement, l'aide de l'Etat s'est répartie de la façon suivante :

	Pourcentage.
Espaces libres, embellissement patrimoine architectural.	40
Stationnement, voirie	17
Rues et espaces piétonniers	12
Equipements socio-éducatifs	11
Amélioration de l'habitat	7
Equipements culturels	5.5
Etudes, animation, fonctionnement	3
Transports collectifs et deux roues	0.5
Divers	4
	100

Après presque quatre ans d'exercice, on peut commencer à faire un bilan de cette politique.

Sur le plan financier, la procédure du contrat-ville moyenne a été porteuse d'une double amélioration du système habituel :

— l'existence d'une ligne budgétaire spéciale au ministère de l'Équipement a permis de faire travailler les villes avec la certitude que leur contrat pourrait être pris en considération financière-

ment quel que soit le montant de sa mise au point définitive. On sort ainsi de la « course » à la subvention et toute l'attention nécessaire peut être apportée à la cohérence et à la valeur du contrat :

— la globalisation de l'aide de l'Etat qui se matérialise par une autorisation de programme unique pour l'ensemble du contrat de trois ans représente, pour les villes, une exceptionnelle simplification d'autant plus qu'à l'attitude de l'Etat correspond une pratique identique à la Caisse des Dépôts.

La procédure du contrat d'aménagement a contribué aussi à un meilleur aménagement des ZAC, à une amélioration des transports et surtout à une intervention plus efficace dans les tissus urbains existants.

C'est à partir de cette expérience qu'un certain nombre d'établissements publics régionaux ont mis en place des politiques régionales en faveur des villes moyennes et des petites villes.

2. — *L'action en faveur des petites villes.*

En ce qui concerne les petites villes, il n'existe pas de politique spécifique à proprement parler. Mais les petites villes peuvent être intégrées dans le cadre de la politique des *contrats de pays*.

Cette politique a reçu un accueil favorable de la part des élus du monde rural. Ceux-ci, touchés parfois d'un sentiment d'isolement — voire d'abandon — y ont perçu la marque d'un encouragement et d'un soutien grâce auxquels la confiance a pu renaitre ou s'affermir. Au-delà même de l'aide financière nouvelle, modeste au regard des moyens traditionnels que l'Etat consacre au développement rural, la procédure des contrats de pays a suscité chez les élus un effort de solidarité et d'initiative. L'administration, de son côté, a fait un effort de concertation et d'innovation dont les effets positifs apparaissent au terme des premières expériences.

Le 1^{er} avril 1977, de nombreux contrats de pays étaient signés ou en cours d'élaboration :

— 12 contrats retenus au titre de la tranche expérimentale de 1975 ont été signés en 1976 :

— 51 contrats nationaux ont vu leur candidature retenue au titre de la tranche nationale de 1976. Ils ont été ou seront signés au fur et à mesure de l'achèvement de leur préparation au cours de 1977 ou au début de 1978 :

— 4 programmes de contrats régionalisés ont été préparés à titre expérimental en 1976 dans les régions Centre, Pays de la Loire, Lorraine, Poitou-Charentes. Ils ont été approuvés lors des CIAT du 26 novembre 1976 et du 1^{er} mars 1977. A chacune de ces régions, l'Etat s'engage à apporter à travers le FIAT une aide globale, forfaitaire et pluri-annuelle négociée chaque année, en fonction de l'effort financier de la région : il vérifie que les orientations de chaque politique régionale sont conformes à celles de la politique nationale des contrats de pays, telles que le CIAT les a fixées. Il est associé à la région tout au long de la procédure des dossiers :

— plusieurs régions nouvelles (Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Rhône-Alpes, Bourgogne, Franche-Comté, Auvergne) ont bénéficié, dès 1977, d'une aide globale accordée par l'Etat aux établissements publics régionaux au titre de la conduite de la politique des contrats de pays en procédure régionalisée. D'autres régions s'apprêtent à s'engager dans cette voie en 1978 :

— le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 1^{er} mars 1977 a décidé la poursuite de la politique des contrats de pays pendant le VII^e Plan.

Il a confirmé le principe de la régionalisation de cette politique retenue par le CIAT du 26 novembre 1976. L'Etat s'associera donc aux régions qui, dans le cadre d'une procédure expérimentale, souhaiteront mettre en œuvre cette politique.

B. — L'AMÉNAGEMENT DU TISSU URBAIN

Le programme d'action prioritaire (PAP) n° 21 du VII^e Plan, intitulé « Mieux vivre dans la ville », prévoyait, dans une de ses actions, une amélioration du logement et des services collectifs de voisinage.

Les structures devant permettre la réalisation de cette politique sont maintenant en place.

Un groupe interministériel « Habitat et vie sociale » a été créé par un arrêté du 3 mars 1977. Ce groupe est chargé d'étudier et de proposer les réformes propres à améliorer l'appréciation et la satisfaction des besoins réels de la population en équipements et services collectifs de voisinage, notamment par un transfert de responsabilités aux instances locales et par une coordination plus

étroite des administrations, organismes et collectivités intéressés. Le groupe interministériel étudiera en particulier les moyens d'harmoniser et d'assouplir les normes techniques et financières applicables aux différents équipements collectifs ; il développera la coordination du financement des dépenses d'équipements et de fonctionnement.

Il devra également conduire, dans les grands ensembles urbains qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle, des opérations coordonnées d'amélioration du logement et des services collectifs. Ces opérations seront définies et réalisées en concertation étroite avec les collectivités locales et avec la participation des habitants.

Un *Fonds d'aménagement urbain* (FAU) a été créé par un arrêté interministériel du 24 août 1976. Il permettra de coordonner plus efficacement l'ensemble des moyens financiers permettant l'aménagement du tissu urbain existant (crédits de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de restauration de l'habitat insalubre...).

Entre le 1^{er} septembre 1976 et le 31 août 1977, le FAU a accordé les principales subventions suivantes :

— soixante-quatre opérations d'aménagement d'espaces publics, de création de rues piétonnes et d'implantation de mobilier urbain pour un montant total de 23 millions de francs ;

— vingt-trois opérations de créations d'espaces de loisirs urbains pour un montant total de 16 millions de francs ;

— quinze opérations de rénovation urbaine pour un montant total de 63 millions de francs ;

— treize opérations de résorption de l'habitat insalubre pour un montant de 47 millions de francs. Il faut noter que le FAU remplace dans cette mission le groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP) qui a été dissout ;

— vingt-neuf opérations représentant 850 logements de promotion familiale pour un montant de 53 millions de francs.

En liaison avec le ministère de la Culture et de l'Environnement, l'effort particulier engagé sur les secteurs sauvegardés sera poursuivi en 1978. Le 1^{er} juillet 1977, on comptait soixante secteurs sauvegardés ; quatre plans de sauvegarde (Chartres, Saumur, Le Mans et Rouen) étaient approuvés ; sept ont été rendus publics et

sont donc applicables au tiers (Périgueux, Uzès, Montpellier, Rennes, Loches, Le Puy et Lille). Les autres plans de sauvegarde sont à l'étude.

Au 31 décembre 1976, quarante-deux ilots opérationnels de restauration immobilière ont été financés dont trente-cinq en secteur sauvegardé. Le montant des subventions accordées aux opérations de restauration immobilière, tant en secteur sauvegardé que hors secteur sauvegardé, s'est situé au 31 décembre 1976 à 167 millions de francs.

L'effort en faveur des logements existants s'étant fortement accentué dans le projet de loi de finances pour 1978, il sera possible d'atteindre les objectifs physiques fixés pour les trois premières années du Plan.

Le VII^e Plan prévoyait dans ce domaine :

— l'amélioration de 120 000 logements du parc privé avec l'aide de l'Etat ; les réalisations devraient concerner, fin 1978, 73 400 logements (taux de réalisation 61,1 %) :

— l'amélioration de 60 000 logements du parc public ; les réalisations devraient concerner, fin 1978, 36 000 logements (taux de réalisation 60 %) :

— l'acquisition de 15 000 logements pour les restaurer à des fins sociales ; les réalisations devraient concerner, fin 1978, 5 500 logements (taux de réalisation 36,6 % seulement).

La réforme du financement et des aides au logement devrait, selon les objectifs de la loi, donner à l'Etat les moyens de promouvoir une politique plus sociale du logement, en concentrant les aides sur les familles qui en ont le plus besoin, et notamment sur celles qui occupent les immeubles anciens.

C. — PROMOTION DE LA QUALITÉ DANS LES QUARTIERS NOUVEAUX

L'expérience montre qu'il est nécessaire de développer une approche fonctionnelle de l'aménagement (par exemple, organisation de l'espace de façon plus qualitative, en vue notamment de permettre à différentes activités de s'y exercer plus librement et plus commodément).

Les actions répondant à cet objectif peuvent être très diverses. Certaines sont très importantes pour la qualité du cadre de vie malgré la modestie relative de leur coût.

Ainsi, en mars 1977, des directives ont fixé les principes et les règles à respecter à compter du 1^{er} juillet 1977, en ce qui concerne la *limitation de la hauteur des immeubles d'habitation*, et de l'échelle des constructions, en particulier dans les villes moyennes. En vue d'améliorer l'organisation urbaine et d'offrir à l'habitant le maximum de possibilités d'épanouissement, il est demandé aux collectivités locales responsables de limiter à six étages la hauteur des immeubles d'habitation à construire dans les secteurs en développement sauf motif sérieux d'urbanisme : cette limite est abaissée à trois étages dans les agglomérations de moins de 30 000 habitants. Il est également rappelé que les immeubles aux formes trop répétitives de « barres » sont à proscrire, de même que dans les quartiers déjà bâtis les immeubles dépassant trop sensiblement les hauteurs les plus courantes.

Une autre directive du même jour a donné instruction aux services départementaux de veiller particulièrement au choix des terrains d'implantation des logements sociaux, en proscrivant les terrains mal desservis en infrastructure ou soumis à des nuisances.

La création de zones piétonnes, d'espaces verts publics urbains d'animation, la réalisation de pistes cyclables et de parkings et l'aménagement des abords des équipements publics sont des moyens, parmi d'autres, efficaces pour améliorer les quartiers récents ou nouveaux.

Les crédits du projet de loi de finances pour 1978 consacrés à ces actions sont de 8 millions de francs.

D. — LES TRANSPORTS EN COMMUN ET LES ESPACES VERTS

Malgré le développement prévisible de la motorisation des ménages et de la mobilité des personnes, les impératifs de qualité de la vie conduisent à adopter une croissance sélective. Ainsi, l'usage de la voiture particulière devra être progressivement discipliné, parallèlement au développement de l'usage des transports collectifs ; dans les zones les plus denses, le nombre des déplacements effectués en voiture particulière devrait se stabiliser et même décroître sensiblement tandis que la part des déplacements effectués en transports collectifs enregistre une croissance importante.

L'objectif général du programme d'action prioritaire n° 21 « Mieux vivre dans la ville » est d'augmenter de 60 % au cours des cinq années du Plan le nombre des déplacements effectués en transport collectif (hors région parisienne).

Pour ce qui concerne les transports collectifs urbains, le programme porte, en premier lieu, sur la poursuite des opérations lourdes : en dehors de la région parisienne, il concerne les métros de Lille, Lyon et Marseille, et la mise en place d'axes prioritaires de transports collectifs dans les principales agglomérations. La réalisation de ces axes prioritaires sera financée à 50 % par la direction des transports terrestres.

D'autre part, comme en 1977, des contrats de développement, impliquant une participation financière de l'Etat, pourront être conclus avec les agglomérations qui entreprennent une politique de transport collectif urbain. L'objectif de ces contrats est d'encourager les collectivités locales à engager une action importante et soutenue en faveur des transports publics, l'intervention de l'Etat permettant de faciliter la solution des problèmes aigus de financement qui apparaîtront dans les premières années.

La multiplication d'*espaces publics plantés*, fussent-ils de dimensions réduites, contribue d'une manière particulièrement efficace à améliorer les conditions de la vie urbaine. Les villes françaises ont accumulé en ce domaine un tel retard qu'on ne peut espérer le rattraper en quelques années.

Le produit des versements résultant du dépassement du plafond légal de densité doit apporter, dans les années qui viennent, une ressource importante qui permettra aux communes de concevoir et de mettre en œuvre une véritable politique des espaces verts à la mesure des besoins exprimés par les habitants.

L'Etat intervient pour soutenir l'effort des collectivités locales par l'octroi de subventions qui est soumis à deux types de conditions, relatives, d'une part, à la nature des opérations subventionnées, d'autre part, à celle des bénéficiaires. En effet, les subventions sont réservées à l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts publics d'une superficie minimum de 5 000 mètres carrés, situés à l'intérieur d'une agglomération, ou à des jardins d'une superficie inférieure mais dont l'usage est spécialement réservé aux enfants. Les subventions peuvent également être destinées à réaliser des opérations de création d'espaces verts périurbains dans la mesure où il s'agit d'espaces verts publics qui sont directement

limitrophes des agglomérations concernées et qui peuvent être aisément fréquentés par la population.

De plus, les subventions ne peuvent être attribuées qu'aux départements, aux communes de plus de 20 000 habitants, aux communes situées dans des agglomérations de plus de 20 000 habitants ou aux organismes regroupant des communes ou des collectivités locales.

Depuis 1973, ces subventions (allouées au titre du chapitre 65-40, article 10) ont pratiquement doublé. Elles ont connu l'évolution suivante :

Subventions pour l'acquisition ou l'aménagement d'espaces verts urbains.

ANNEES	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
(En millions de francs.)		
1973	17,8	19,05
1974	35	14,9
1975	40	8
1976	30	20
1977	40 (+ 18 du F.A.C.)	30
1978	50	40

Compte tenu du taux de subvention généralement voisin de 25 %, ces crédits ont permis, depuis 1973, l'acquisition d'environ 850 hectares par an et l'aménagement de 950 hectares en moyenne par an.

Surface des acquisitions ou des aménagements d'espaces verts subventionnés.

ANNEES	TERRAINS ACQUIS	TERRAINS AMENAGES
(Superficie en hectares.)		
1973	553	623
1974	950	1 050
1975	1 000	1 000
1976	900	1 100

IV. — Les villes nouvelles.

Neuf villes nouvelles sont actuellement dans leur première phase de réalisation, cinq en région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines) et quatre en province (Lille-Est, L'Isle-d'Abeau, Les Rives de l'Etang

de Berre, Le Vaudreuil). Elles sont un élément essentiel de la politique engagée dans les grandes agglomérations pour maîtriser leur croissance, remédier à leur congestion, freiner le développement de leurs banlieues et protéger les espaces verts périphériques.

Neuf établissements publics d'aménagement ont été créés de 1969 à 1973. Dans le cadre de l'application de la loi du 10 juillet 1970, les communes concernées se sont regroupées, entre 1972 et 1974, en neuf « syndicats communautaires d'aménagement » et un « ensemble urbain ».

Un très gros effort financier a été fait en faveur de ces villes nouvelles ; elles ont bénéficié de 2 410 millions de francs de crédits budgétaires au cours du VI^e Plan. Le VII^e Plan prévoit de leur allouer 2 454 millions de francs.

Pour 1978, le coût prévisionnel total de ces programmes est de 624 millions de francs (124 millions de francs du budget du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, 200 millions de francs d'autres contributions de l'État, 60 millions de francs de Fonds de concours et 300 millions de francs d'emprunts).

A. — LES PROBLÈMES DES VILLES NOUVELLES

Les villes nouvelles ont gravement souffert de deux événements qui sont intervenus depuis leur création : l'orientation du développement démographique de la région parisienne et la dégradation de la situation économique. Ainsi, alors que le VI^e Plan envisageait la création de 183 000 emplois dans les villes nouvelles, 63 000 ont été réellement créés. Cette mauvaise, mais peut-être inévitable, évaluation des possibilités, entraîne que beaucoup d'infrastructures ou d'équipements sont « surdimensionnés » par rapport à la population accueillie et aux entreprises installées. Cela suscite de grandes inquiétudes quant à la possibilité de trouver les ressources susceptibles de couvrir leur financement.

Ainsi que l'affirme la Cour des Comptes, il va falloir réexaminer le programme « afin de mieux adapter les objectifs aux besoins réels ».

Les villes nouvelles devaient assurer, par leur caractère expérimental, des opérations témoins d'aménagement et d'urbanisme. A l'heure actuelle, il ne semble pas que les villes nouvelles aient fait la preuve de leur capacité de faire plus beau.

Certaines villes nouvelles ont connu en 1977 des difficultés fortuites. Ainsi, à Saint-Quentin-en-Yvelines, le soumissionnaire de diverses constructions publiques, la Compagnie générale du bâtiment (CGB) a, en premier lieu, accusé des retards importants dans la réalisation des travaux, puis n'a pas honoré ses traites. La CGB a finalement déposé son bilan en janvier 1977. Il s'est alors avéré que des irrégularités graves avaient été commises par la CGB. Le montant global du détournement est estimé à 4,5 millions de francs. L'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle a déposé plainte.

L'Etablissement public d'aménagement de La Défense (EPAD), autre opération importante d'urbanisme, a vu ses problèmes s'aggraver en 1977. Le renversement de la conjoncture économique est en grande partie responsable de ses difficultés : le volume des recettes de l'établissement public se situe pour 1977 à moins du cinquième de 1975. Les dépenses d'aménagement ont atteint 2 476 millions de francs à la fin de 1975 (2 753 fin 1976) : celles qui restent à engager pour mener l'opération à son terme ont été évaluées en 1976 à 2 764 millions de francs. On peut s'interroger pour savoir si ces ressources seront trouvées.

B. — LES PERSPECTIVES DES VILLES NOUVELLES

Il est certain qu'il faille redéfinir en termes plus réalistes les objectifs des villes nouvelles.

Cependant les problèmes actuels de ces villes ne doit pas faire oublier les côtés positifs de cette expérience.

Au cours des deux premières années du VII^e Plan et dans le cadre du programme d'action prioritaire concernant les villes nouvelles, l'effort réalisé en matière d'acquisitions foncières a pu être maintenu : la politique de réalisation des travaux d'infrastructures nécessaires au développement des villes nouvelles a été poursuivie.

L'implantation à un rythme équilibré de logements et d'emplois demeure un objectif essentiel. Les villes nouvelles de la région Ile-de-France continuent de bénéficier d'une priorité dans la localisation des emplois, à la suite des mesures prises le 3 avril 1975. Celles de province accueillent des implantations de desserrement dans le cadre de l'organisation des aires métropolitaines auxquelles elles

appartiennent. Enfin, les premiers résultats de la politique de desserrement et de décentralisation des administrations centrales commencent à être enregistrées, notamment au Vaudreuil.

Le tableau suivant montre que si les aspects quantitatifs (nombre d'emplois créés, nombre de logements) envisagés par le VI^e Plan n'ont pas pu être respectés, l'équilibre habitat-emploi a pu être maintenu.

**Comparaison entre le nombre de logements aidés financés
et le nombre d'emplois créés (entre 1971 et 1976 inclus).**

VILLES NOUVELLES	LOGEMENTS aidés financés.	EMPLOIS créés
<i>Ile-de-France.</i>		
Cergy-Pontoise	12 172	13 815
Evry	10 444	13 310
Marne-la-Vallée	12 220	4 397
Melun-Sénart	7 979	6 750
Saint-Quentin-en-Yvelines	19 885	16 230
Total Ile-de-France	62 700	54 492
<i>Province.</i>		
Berre	26 555	20 600
L'Isle-d'Abeau	3 488	2 760
Lille-Est	8 176	3 810
Le Vaudreuil	3 828	1 695
Total province	42 047	28 265
Total général	104 747	82 757

Les villes nouvelles ont su tenir compte des priorités que reconnaît l'urbanisme moderne : l'équilibre entre l'emploi et l'habitat est respecté, les problèmes de circulation devraient être résolus. Construites en site vierge, elles bénéficient de voirie généreusement dimensionnée.

Les urbanistes n'ont pas non plus négligé les transports en commun : certains (à Lille-Est, à Evry) en ont même fait une des clés de l'organisation nouvelle.

Dans toutes les villes nouvelles, les acquisitions d'espaces verts, leur aménagement et leur ouverture au public (ce qui suppose un entretien coûteux) ont été considérés comme prioritaires.

Les bases de loisirs et de plein air contribueront à donner aux villes nouvelles ce caractère de villes ouvertes qu'on peut déjà observer à Cergy où le premier quartier, celui de la préfecture, dispose de son parc urbain, de son bois aménagé, et jouxte la base terrestre et nautique dont une première tranche a été offerte aux premiers habitants peu après leur installation.

Lille-Est et ses nombreux bois, L'Isle-d'Abeau qui se veut « ville verte ». Le Vaudreuil entre sa base nautique et la forêt. Marne-la-Vallée et ses bases nautiques de Vaires et de Jablines, Melun-Sénart entre la Seine et les forêts de Sénart et de Rougeau, ont également mis l'accent sur cet atout que le choix des sites leur avait conféré.

DEUXIEME PARTIE

LE LOGEMENT

L'année en cours a été riche en événements dans ce secteur. Après avoir examiné rapidement la situation actuelle, il est nécessaire de se pencher sur les trois grands problèmes dominants, à savoir la réforme de l'aide au logement, l'état inquiétant des Offices publics d'HLM et la conjoncture dans le secteur du bâtiment.

I. — La situation actuelle.

Depuis plusieurs années, on assiste à une dégradation assez sensible du rythme de la construction. La courbe des mises en chantier a enregistré une baisse assez régulière depuis la fin de 1974, en particulier dans le secteur du logement collectif.

Logements commencés et terminés.

	1974	1975	1976	1977 (1)
Mises en chantier :				
HLM	172 500	166 000	148 000	150 500
Logements primés.....	129 500	115 000	116 000	110 000
Autres logements.....	249 000	235 000	228 000	215 000
Total	550 800	516 000	492 000	475 000
Achèvements :				
HLM	177 800	170 000	153 000	(2) 68 500
Logements primés.....	149 500	124 000	113 000	(2) 55 700
Autres logements.....	173 200	200 000	183 000	(2) 95 000
Total	500 500	514 000	449 000	(2) 219 600

(1) Estimation.

(2) Estimation premier semestre 1977.

II. — La réforme de l'aide au logement.

Le projet de loi de finances, déposé par le Gouvernement pour 1978, revêt une importance exceptionnelle. Il met en jeu, en effet, à travers ses dispositions, la construction en 1978. Mais ce projet conditionne aussi, peut-être d'une manière irréversible, en tout cas d'une façon très grave, les orientations de la politique de l'habitat dans les décennies à venir.

Il faut donc situer le débat à son véritable niveau et bien mettre en évidence l'importance des enjeux. Le Parlement a, l'année dernière, voté une loi portant réforme des aides au logement. Au cours des débats, des explications ont été données par le Gouvernement et des engagements ont été pris par lui. De leur côté, les parlementaires ont posé des questions, fait part de leurs inquiétudes, manifesté leurs doutes, souligné des insuffisances. Aujourd'hui, sonne l'heure du constat, du bilan et des choix.

L'examen du projet de budget 1978 doit donc être considéré comme le prolongement du débat de l'année dernière et il faut examiner successivement :

- les objectifs que le Gouvernement avait annoncés dans le projet de réforme ;
- les interrogations, les mises en garde, les réserves du Parlement ;
- le constat de la situation actuelle ;
- les conclusions à en tirer : quelle politique convient-il de mener et comment faut-il orienter le budget 1978 ?

A. — LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Tout au long du débat parlementaire de l'année dernière, et tout au long de l'année, les ministres responsables ont longuement expliqué quels étaient les objectifs qu'ils poursuivaient.

L'ambition du Gouvernement a été de proposer une réforme d'ensemble de la politique de l'habitat. L'aide personnalisée au logement devait être considérée comme une réforme globale, devant conduire à une amélioration incontestable en ce qui concerne la politique de l'habitat : efficacité économique, efficacité sociale, productivité technique, tels étaient les résultats que l'on était en droit d'espérer d'elle.

Afin de bien situer ce caractère global de la réforme, le Gouvernement a développé quatre objectifs prioritaires :

- développer l'accèsion à la propriété ;
- réduire les inégalités ;
- réhabiliter l'habitat ancien ;
- améliorer la qualité.

Tout au long des débats, un certain nombre de précisions ont été apportées par le Gouvernement quant à ses intentions et à ses engagements.

La réforme devait permettre d'assurer à l'industrie du bâtiment un plan de charges continu, grâce, en particulier, à la construction annuelle de 100 000 logements locatifs sociaux, au moins jusqu'en 1985. Il s'agissait aussi de mieux ajuster les dépenses publiques, de façon à éviter les gaspillages, tout en assurant l'avenir des organismes à but non lucratif en tenant compte de leur nature spécifique.

La réforme avait aussi pour but de lutter contre la ségrégation et d'assurer une véritable liberté de choix à tous entre le locatif et l'accèsion à la propriété. La procédure de conventionnement devait apporter aux occupants toutes les garanties auxquelles ils ont droit.

En matière locative, l'APL devait, tout en évitant un blocage des loyers, ne pas fixer des conditions de financement qui aboutissent à ce que les loyers des logements sociaux soient supérieurs à ceux du marché.

Il est essentiel, enfin, de souligner combien au cours des débats, *les ministres ont rappelé leur intention de ne pas brusquer la mise en place de la réforme, en procédant à la plus large concertation possible pour l'élaboration des textes d'application et en procédant à des expérimentations complètes et sérieuses*, précisaient-ils, de manière à pouvoir adapter le dispositif en fonction des résultats qui seraient ainsi constatés.

B. — L'OPINION DES PARLEMENTAIRES SUR L'APL

Certains parlementaires estimaient que le débat ne permettait pas de définir une politique de l'habitat. La réforme apparaissait comme se cantonnant aux aspects certes fort importants, mais non exhaustifs d'une remise en cause des aides publiques.

Pour d'autres parlementaires, les insuffisances de la réforme et ses dangers provenaient de la conception même qui avait procédé à son élaboration. D'après eux, la réforme s'inspirait de l'idée qu'il était nécessaire de privatiser la production de logements et de laisser aux aides publiques la seule fonction de corriger les abus ou les inégalités trop criants. Certes, sur ce point, le texte qu'il a été voté par le Parlement, était meilleur que le projet initial puisqu'il précisait bien la nécessité de maintenir une aide à l'investissement, assurant ainsi la possibilité, sinon la certitude, que les Pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, pourraient conserver la maîtrise publique qui est indispensable en ce domaine.

De nombreux parlementaires ont regretté que la réforme soit d'une efficacité sociale très insuffisante, et en ont donné l'explication. La réforme n'a pas touché aux privilèges, et notamment aux privilèges fiscaux. En ne procédant pas à une redistribution globale et en laissant une part importante de l'aide publique être distribuée sans contrôle et sans plafond de ressources, la réforme ne pouvait espérer obtenir les objectifs de réduction des inégalités qu'elle prétendait atteindre : son efficacité sociale apparaissait d'ores et déjà comme insuffisante.

Pour éviter ce désengagement de l'Etat, qui était craint, et la réduction du financement public du logement, de nombreux élus de la nation avaient proposé la création d'une caisse unique destinée à permettre une régulation et une harmonisation dans les conditions d'octroi des prêts, aussi bien en locatif qu'en accession à la propriété. Cette pièce du dispositif leur apparaissait comme essentielle, pour assurer une véritable maîtrise publique de la politique de l'habitat.

Les parlementaires ont essayé d'obtenir des engagements précis du Gouvernement sur le mode de revision de l'aide personnalisée au logement. En effet, la diminution de l'aide à la pierre se traduit par une augmentation des charges de logement, qui s'ajoute au fait qu'aussi bien en locatif qu'en accession à la propriété, les prêts ne sont plus consentis en annuités fixes, mais avec une progressivité importante. Il leur paraissait donc essentiel d'être fixé sur les modes de revision de cette aide personnelle au logement, de façon à ce qu'elle ne se détériore pas dans le temps.

Pour le locatif, il avait été souligné que les conditions prévues, 6,18 % à trente-quatre ans, conduisaient à des loyers trop élevés,

ce qui aurait pour effet de les situer au-dessus du niveau du marché dans nombre de villes de province. Les loyers des logements sociaux, au lieu de jouer un rôle de frein, joueraient au contraire un rôle d'entraînement à la hausse. L'attention du Gouvernement avait également été attirée sur le fait que des loyers trop élevés risquaient, si les barèmes de l'APL n'étaient pas satisfaisants, d'avoir un effet de ségrégation. En effet, si l'aide personnelle est concentrée sur des catégories sociales à bas revenus (ce qui est évidemment prioritaire), les classes moyennes exclues de l'APL n'iront pas dans ces logements locatifs. Ainsi le logement locatif social sera, sauf peut-être dans de très grandes villes, occupé uniquement par ces catégories modestes.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, de nombreux parlementaires se sont élevés, sans en minimiser les mérites, contre le danger qu'il y avait à « distiller des illusions ». Dire que tous les Français, quels que soient leurs revenus, pourront accéder à la propriété, leur apparaissait comme dangereux, contraire aux impératifs de la mobilité de l'emploi et irréaliste si l'on n'a pas résolu les problèmes de l'apport personnel et ceux du pouvoir solvabilisateur, avec son maintien dans le temps, de l'aide personnelle au logement.

Pour le conventionnement du parc ancien, certains parlementaires s'étaient interrogés sur l'orthodoxie juridique du système proposé, et s'étaient élevés contre le principe de la reprise sur les loyers nouvellement fixés à la suite des conventions.

La situation des organismes à but non lucratif leur apparaissait comme dangereusement menacée, en raison de la mise en place d'un financement dont la pesanteur apparaissait comme de plus en plus commandée par des logiques économiques, voire financières et comptables, et de moins en moins sociales.

Le Parlement a maintes fois rappelé au cours du débat l'importance qu'il attachait à ce que le Gouvernement poursuive avec lui un dialogue fécond et fructueux sur les problèmes que poserait la mise en place de cette réforme, de façon à pouvoir modifier éventuellement le dispositif législatif et à pouvoir orienter les efforts du Gouvernement dans la mise en place des textes d'application, qui peuvent aggraver ou corriger les lacunes ou les insuffisances du projet de loi.

Dans le cadre de ce dialogue, l'article 4 de la loi du 3 janvier 1977 imposait au Gouvernement de déposer avant le 1^{er} octobre 1977 un rapport sur la fiscalité dans le domaine du logement et notamment sur le problème des déductions fiscales. Or deux mois après l'expiration de cette date limite, le rapport n'est toujours pas déposé, privant ainsi les parlementaires d'un élément essentiel d'information. Le Parlement ne dispose pas, en infraction avec une disposition légale, d'un document indispensable à sa réflexion.

Les parlementaires, conscients de l'importance des enjeux, ont souhaité que rien d'irréversible ne soit mis en place avant que ne soient connus les résultats de l'expérimentation annoncée par le Gouvernement, de façon à ce que les modifications nécessaires soient apportées.

Ils considéraient qu'ils ne pouvaient s'engager de cette manière, car trop d'incertitude, d'insuffisance, de lacunes leur apparaissaient, et par conséquent trop de risques, à la fois sur le plan social vis-à-vis des destinataires des logements, et même des organismes sociaux chargés de les édifier, et également sur le plan économique.

C. — LE CONSTAT DE LA SITUATION ACTUELLE

Après avoir examiné les objectifs de la réforme et les inquiétudes du Parlement sur cette dernière, il est nécessaire de faire le point sur la situation actuelle en étudiant les textes d'application et le commencement de l'expérimentation dans les douze départements pilotes.

1. — Les textes d'application.

L'expression « textes d'application » concerne certes les décrets et les arrêtés, mais aussi les circulaires et les conventions que l'Etat passera avec diverses institutions, par exemple la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), le Crédit foncier, le Crédit agricole, car ces documents sont au moins aussi importants que les textes réglementaires proprement dits.

Avec un retard sur ses prévisions, le Gouvernement a eu l'incontestable mérite de sortir, dans le courant de l'été, un ensemble impressionnant de textes. Il ne s'agit pas en effet d'une

simple adaptation des mécanismes actuels de financement d'une réforme profonde. Sur de nombreux points, *ces textes d'application ou ces conventions ont aggravé nos inquiétudes.*

Le système proposé apparaît lourd, complexe, contraignant et difficile à interpréter. La réforme du logement, qui aurait pu être une occasion de simplification et de clarification, est, sur ce point, très décevante.

a) Les circuits de financement.

La mise en place de trois circuits de financement soulève des questions fondamentales. Le financement du logement s'effectuera, pour le locatif, essentiellement par la Caisse de prêts, mais pour l'accession à la propriété, par la Caisse de prêts, par le Crédit foncier et par le Crédit agricole. Cette multiplicité de collectes et de distribution des fonds s'appuie sur l'idée qu'il faut promouvoir des circuits courts, théoriquement concurrentiels. Se trouveront posés tout d'abord, des problèmes au niveau de la programmation et de la coordination des crédits. Comment, en effet, assurer réellement, avec trois circuits indépendants, le maintien de quotats au profit des organismes sociaux, conformément aux engagements très précis du Gouvernement ?

Par ailleurs, si le Gouvernement est parti de l'idée de l'égalité des taux pour les emprunteurs, le calcul des aides effectué pour permettre aux trois réseaux de pratiquer les mêmes prix apparaît comme théorique et présente, dès le départ, des inégalités particulièrement choquantes. C'est ainsi qu'à titre d'exemple la bonification pour le Crédit foncier et le Crédit agricole sera la même : 2,60 %. Or, les conditions dans lesquelles le Crédit foncier et le Crédit agricole se procurent les fonds sont très différents : le Crédit foncier puise ses ressources, pour l'essentiel, dans des crédits à moyen terme et à long terme, donc à des taux d'intérêt importants, alors que le Crédit agricole procède essentiellement à une collecte de l'épargne à vue, dans des conditions de rémunération évidemment moins onéreuses. Ce propos ne vise nullement tel ou tel organisme. Il montre simplement que la disparité dans les circuits de financement pose des problèmes que les Pouvoirs publics ne maîtrisent pas d'une façon satisfaisante.

Mais la critique la plus sérieuse qu'on puisse adresser à ce système, c'est qu'en réalité il aboutit à faire reposer le rythme de

la construction non pas essentiellement sur une volonté des Pouvoirs publics, Gouvernement et Parlement, qui serait fixée dans la loi de finances, mais sur le montant des fonds que chaque réseau aura pu collecter. Il ne suffit pas, en effet, et l'exemple des ILN l'a bien montré, de prévoir des aides publiques, encore faut-il que les masses financières soient réellement mises en œuvre.

Les dangers de pareilles procédures sont bien connus, puisque, avec des différences notables certes, mais sur les mêmes principes, un système analogue fonctionne aux Etats-Unis ou en Allemagne. Or, ces pays ont connu dans les dernières années des variations dans le niveau de la construction, allant quelquefois d'une année sur l'autre, du simple au double. Il y a là un risque considérable sur le plan social, sur le plan économique et sur le plan de l'industrie du bâtiment qui doit être soigneusement pesé.

b) La construction neuve locative.

Sur les mécanismes d'aide à la pierre, les textes peuvent être considérés comme relativement satisfaisants. Ils apportent, notamment en ce qui concerne la possibilité de prendre en compte les conditions particulières que les opérations peuvent présenter sur le terrain, une grande souplesse qui doit être appréciée favorablement.

Mais ces mécanismes satisfaisants risquent de rester purement théoriques. En effet, les taux de subvention accordée par le Gouvernement, conduisent à des taux d'intérêt et à une progressivité des prêts consentis aux organismes constructeurs, trop importants. Si un rééquilibrage entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne est nécessaire, le Gouvernement est allé trop loin dans ce sens, et il est évident que les loyers qui devront être pratiqués, seront, sauf dans quelques très grandes villes, supérieurs à ceux du marché.

Les calculs effectués montrent en effet que pour un quatre pièces, le loyer sera de l'ordre de 1 050 F par mois, plus les charges. Or, les Pouvoirs publics ont calculé l'aide personnel sur un maximum de loyer qui, dans le cas qui vient d'être évoqué, serait de l'ordre de 800 F. Il s'agit là du maintien de l'idée qu'il est possible de continuer une péréquation avec le parc ancien. Cette conception n'est pas réaliste, elle est tout d'abord contraire à la notion de vérité des prix qui a sous-tendu toute la réforme de la loi du 3 janvier 1977 ; elle est ensuite inacceptable parce que si les loyers du

parc ancien doivent servir à rembourser les prêts, ils doivent aussi servir à améliorer le patrimoine ancien qui se dégrade d'année en année. Les organismes d'HLM connaissent des difficultés très grandes et il est clair qu'ils ne s'engageront pas dans la voie de cette péréquation. La construction neuve locative risque donc de subir, de ce fait, un coup d'arrêt très grave.

c) La construction neuve accession.

Le problème de l'apport personnel.

D'après les textes, il est supposé que tous les candidats à l'accession à la propriété, quelles que soient leurs ressources, peuvent être capables d'apporter 20 % d'apport personnel gratuit. Pour une partie très importante de la clientèle potentielle, cette conception ne correspond pas à la réalité. Suivant en cela une initiative prise par l'Union des HLM, le Gouvernement envisagerait de mettre en place un système de « prêts à l'apport personnel », dont le remboursement serait effectué à l'issue de la période de remboursement des autres prêts.

Mais est-ce que ces remboursements seront pris en charge dans le calcul de l'APL ? Pour votre rapporteur la réponse doit évidemment être positive. Mais on peut aussi se demander grâce à quels fonds les Pouvoirs publics vont-ils financer leur initiative ? Il est fortement question du 1 %.

Mais est-ce que les masses qui devront être ainsi récoltées, seront suffisantes ? Le 1 % n'a pas que cette vocation. Depuis des années on met en valeur ses qualités de souplesse. Une pareille ponction ne va-t-elle pas remettre en question ses avantages indéniables ?

D'autre part est-ce que les prêts ainsi consentis seront destinés à tous les Français, ou simplement à ceux qui travaillent dans les entreprises qui acquittent la contribution du 1 % ? Il est évident qu'une réponse positive s'impose, si l'on veut rendre crédible l'idée que le Gouvernement a effectivement l'intention de résoudre les difficultés que vont rencontrer nombre d'accédants pour la constitution de leur apport personnel.

Mais alors on doit s'interroger sur la signification profonde qu'aurait une pareille mesure. Il est hors de doute que dans une telle éventualité, il serait nécessaire que les fonds ainsi distraits

du 1^{er}, ne soient plus gérés par les organismes collecteurs. Il doit s'agir d'une masse dont la programmation et les affectations feraient l'objet d'autres dispositions. Dans ces conditions, c'est tout le caractère social professionnel du 1^{er} qui se trouve remis en cause. C'est un point fondamental sur lequel les organisations politiques tout d'abord, mais également les organisations syndicales ouvrières et patronales doivent pouvoir dire leur mot.

Il n'est pas inutile de souligner qu'une pareille procédure conforterait l'idée d'un désengagement de l'Etat qui, au lieu de trouver les ressources nécessaires pour mener à bien cette politique dans le cadre général qui est le sien, reporte sur des financements complémentaires et sectoriels, ses charges.

Le préfinancement :

L'importance des problèmes du préfinancement n'a pas besoin d'être rappelée. Sur ce point, les mécanismes proposés apparaissent comme aléatoires et susceptibles de créer des distorsions suivant les trois circuits de financement. Sur ce point donc également, une harmonisation apparaît nécessaire.

Les conditions de rémunération des organismes sociaux :

Les conditions de rémunération apparaissent comme singulièrement discordantes suivant les circuits utilisés. Il y a là un grave problème qui met en cause le service même des organismes sociaux. Si l'on veut que ces organismes puissent continuer à jouer leur rôle social, mais aussi leur rôle économique, il faut leur en donner les moyens. Cela fait partie du dossier sur la mise à niveau des organismes que les Pouvoirs publics n'ont cessé de déclarer vouloir ouvrir, et cela depuis le rapport de M. Barre.

Avec quelque retard, le Gouvernement a pris des initiatives sur les procédures ; mais ce sont des actes qu'il faudra accomplir, et des modifications dans les rémunérations actuelles auxquelles il faudra procéder.

d) Le conventionnement.

Tel qu'il est présenté, le conventionnement apparaît plus comme un moyen de collecte de fonds par la reprise sur les loyers au bénéfice de l'aide personnalisée au logement que comme un moyen d'améliorer le patrimoine ancien. C'est la raison pour laquelle les Pouvoirs publics ont voulu s'engager dans la voie dite du conventionnement global. Or, cette voie est inacceptable. Elle

est inacceptable tout d'abord pour des raisons juridiques. car un accord entre deux parties, en l'occurrence l'Etat et l'organisme propriétaire, ne peut toucher aux droits acquis d'une tierce personne, en l'occurrence le locataire, qui a des droits légitimes à travers son contrat de location. Il faut donc recueillir l'accord des locataires, ce qui élimine toute possibilité de conventionnement global.

Le conventionnement global est également inacceptable en raison de la notion de reprise dont il a déjà été fait état : cela sous-tend l'idée qu'il y a des possibilités de péréquation. Or il a déjà été démontré que tel n'était pas le cas en réalité.

Enfin cette procédure n'est pas acceptable non plus parce qu'elle aboutirait à désaisir le maître d'ouvrage d'une de ses prérogatives essentielles : celle de la fixation des loyers ; les conventions proposées tendent, en effet, à ce que ce soit l'administration qui, par le biais de ces conventions, fixe en fait les loyers pour les années à venir.

C'est donc une remise en chantier totale de ce volet de la réforme qu'il faut entreprendre.

e) L'aide personnalisée au logement.

Les barèmes :

Un effort non négligeable a été fait au profit des catégories les plus modestes. Mais en ce qui concerne les conséquences réelles à l'égard du logement social, il faut bien percevoir quelles en seront les conséquences ; dans le domaine locatif, l'APL est très rapidement dégressive. Il est à craindre que les ménages de revenus moyens, qui en seront exclus, ne veuillent entrer dans des logements dont les loyers mensuels seraient, dans bien des cas, supérieurs à ceux du marché. Ainsi la réforme risque, contrairement à ses objectifs, de favoriser la ségrégation.

Dans le domaine de l'accession à la propriété, les efforts pour solvabiliser les revenus modestes, sont réels. Mais on peut se demander quel sera leur efficacité, tant que le problème de l'apport personnel ne sera pas résolu. On doit également s'interroger sur les risques moraux que l'on prendrait à engager des gens de revenus particulièrement modestes, dans l'aventure de l'accession à la propriété, si on n'est pas certain que le pouvoir solvabilisateur de l'APL sera maintenu dans le temps.

Enfin, il est intéressant de souligner que les mécanismes APL apparaissent comme profondément inégaux : alors que dans le secteur du logement social l'APL s'arrête, en région I, lorsque le revenu atteint 7 000 à 7 500 F par mois, dans le secteur des PIC, elle continue d'être versée dans le cas d'un ménage ayant trois enfants, avec des ressources de 10 000 F par mois.

Ainsi l'aide publique continue d'être mesurée pour le logement social, alors qu'elle est dispensée avec plus de largesse pour le secteur intermédiaire. Ces dispositions traduisent la volonté du Gouvernement, non seulement de ne pas toucher aux redistributions des aides publiques, mais à conforter des aides allant vers des catégories sociales moins défavorisées que les autres.

Le montant cumulé, dans le cas précédent, des déductions fiscales et de l'aide personnelle, n'est pas hors de proportion avec les aides qui seront consenties dans le cadre du logement social pour des gens dont les revenus seraient nettement moindres.

C'est là l'un des points essentiels de la réforme : quelle conception doit-on avoir en matière de distribution des aides publiques et quelle priorité défend-on ?

Les mécanismes de paiement de l'APL :

Ils apparaissent comme singulièrement lourds, et surtout il ressort que les conceptions ne sont pas les mêmes sur les finalités de l'APL et sur ses modes de distribution.

Il doit être clair que le Parlement a voulu que l'APL soit une aide au logement ; si elle conserve une dénomination d'aide personnelle, elle est, par le tiers payant, une certaine forme de personnalisation de l'aide à la pierre. Le fait qu'elle soit distribuée comme l'allocation-logement, ne doit pas conduire à l'assimiler à l'allocation-logement. Nombre de difficultés pratiques proviennent du maintien d'une ambiguïté sur ce point. Il est important que le Parlement rappelle quelle a été sa volonté sur ce point.

2. — *L'expérimentation.*

A partir du mois d'août, les constructeurs dans les départements pilotes, et notamment les organismes à but non lucratif, ont pu commencer à étudier sérieusement quelles opérations étaient susceptibles de faire l'objet d'une expérience.

A l'heure actuelle, si des projets intéressants sont à l'étude, les décisions réellement prises sont très peu nombreuses. Pour l'essentiel, les marchés ne sont pas encore passés, et les procédures de paiement de l'aide personnalisée ne sont pas mises en place.

Au 31 octobre 1977, 44 aides personnalisées au logement ont été versées pour un montant de 18 400 F, soit une aide moyenne de 420 F par mois. Par ailleurs, des conventions, intéressant 815 logements, qui ont été signées au cours du mois d'octobre dernier, ouvriront droit au versement de l'aide dès le mois suivant. Il est prévu que 6 000 personnes pourront bénéficier de l'aide personnalisée au logement en 1977.

En définitive, l'expérimentation, au moment du vote par le Parlement, en est encore à ses débuts et ne concerne que quelques contrats qui ont été signés au cours du mois d'octobre dernier, pour opérations. *Il est donc impossible, en l'état actuel, de tirer la leçon économique, technique et sociale de cette expérimentation.*

Il convient également de souligner que la réforme a pour conséquence de faire rentrer dans les procédures de décision et d'action, de nouveaux facteurs. Il y a donc pour chacun des intervenants non seulement à modifier son registre, mais à s'harmoniser avec les autres.

Nous sommes donc encore dans le domaine des jugements de valeur, avec toutes les discordances qu'une pareille notion comporte par sa nature même. Votre rapporteur ne veut pas faire état ici de son appréciation personnelle. Il faut simplement rappeler qu'en l'état actuel de l'expérimentation, on ne peut raisonnablement prétendre asseoir son opinion sur des réalités indiscutables. Les réticences que l'on observe d'ailleurs dans nombre d'organismes des départements pilotes, en sont l'illustration.

Or, la loi de finances propose une généralisation immédiate et totale sur l'accession à la propriété et un éventuel choix en ce qui concerne le locatif.

Sur l'accession à la propriété, des problèmes très importants ne sont toujours pas résolus, tels que l'apport personnel ou le préfinancement des organismes d'HLM.

Sur le locatif, elle propose un choix théorique entre le nouveau système et l'ancien ce qui conduirait les organismes à prendre la

responsabilité d'une diminution importante du rythme de la construction locative sociale. Or, les organismes ne peuvent prendre une telle décision, parce qu'ils apparaîtraient comme entérinant l'idée que les besoins pour cette catégorie de logements sont en constante diminution. Jointe à une consommation partielle des crédits en 1977, la démonstration serait administrée qu'il n'est plus nécessaire de poursuivre un effort significatif en ce sens.

D. — LES LEÇONS ET LES PROPOSITIONS

La précédente analyse a montré combien la situation actuelle était préoccupante. Il faut donc tirer des leçons et faire des propositions.

1. — *Les leçons.*

Votre rapporteur estime qu'un certain nombre de pesanteurs sont en train de se mettre en place.

Une préférence trop importante est donnée à l'accession par rapport au locatif. Cela risque de créer un obstacle supplémentaire au libre choix des attributaires et à la mobilité de l'emploi, tout en figeant la structure foncière. Ce choix risque d'avoir de nombreuses autres graves conséquences. Un exemple suffit : si l'accession à la propriété, telle qu'elle est voulue par le Gouvernement, est favorisée notamment par la construction de maisons individuelles, et si l'on poursuit pendant des années dans de telles voies, quelles seront les conséquences sur la consommation d'énergie, puisque tout le monde sait qu'une maison individuelle nécessite une dépense énergétique plus grande qu'un logement collectif ? Une aggravation de notre déficit en matière de commerce extérieur en résulterait.

La réforme va favoriser un système de production de logements dans lequel les maîtres d'ouvrage publics, et même privés, risquent de voir leur rôle amoindri.

On peut se demander si on ne veut pas faire un système de production où il y aurait d'un côté des « marchands de mensualités » et de l'autre côté, des utilisateurs, avec comme intermédiaire les fabricants de logements. Où serait alors la maîtrise publique de l'urbanisation, de l'habitat et du logement ? Comment

seront dirigés les flux financiers nécessaires ? Comment seront maîtrisées les orientations nécessaires vers les catégories sociales les plus défavorisées ?

En réalité, cette réforme comporte une dynamique économique, et surtout financière, qui l'emporte très largement sur une volonté réellement sociale. C'est un choix fondamental qui est en train de s'instaurer, rompant ainsi avec l'esprit d'une politique qui a été poursuivie en France pendant de très nombreuses années.

Votre rapporteur le dit d'autant plus volontiers que, sur nombre de points, il n'a pas été d'accord avec la politique du Gouvernement durant ces mêmes années. Mais, jusqu'à présent, ces désaccords portaient sur des modalités, et il y avait un accord fondamental sur la nécessité de maintenir un secteur social de l'habitat entre les mains de la puissance publique.

2. — *Les propositions.*

La généralisation de la réforme au 1^{er} janvier 1978 mettrait en péril la construction sociale. Tout au long de ce rapport, des inquiétudes sont apparues. Des lacunes ont été recensées, des erreurs importantes ont été décelées.

Il faut que les Pouvoirs publics et le Parlement puissent faire un bilan global des procédures mises en œuvre. On peut se tromper sur quelques milliers de logements, on ne peut pas se tromper sur 300 000, et cela pour des raisons sociales et économiques évidentes.

Lors du débat à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a annoncé qu'en ce qui concerne l'accession à la propriété, la date serait reportée au 1^{er} juillet. Nous en prenons acte.

Mais encore faut-il que le choix laissé aux constructeurs, notamment dans le secteur locatif, soit un véritable choix. Or, les mécanismes actuels sont bloqués au niveau de l'acte de construire puisque les prix plafond deviennent de plus en plus irréalistes.

Les hypothèses sur lesquelles ont été calculées les masses financières pour assurer la construction de ces logements du régime traditionnel, impliquent, pour l'année 1978, une hausse réelle de 1.50 %. Autant dire qu'il faudra soit diminuer la qualité, soit trouver des sources de financement autres, qui risquent d'être

onéreuses. De plus, les loyers que les organismes doivent pratiquer sont trop élevés, compte tenu notamment des insuffisances de l'allocation-logement.

Il faut donc prendre des mesures immédiates pour débloquer le système actuel. Pour s'y opposer, les Pouvoirs publics laissent entendre qu'améliorer le système actuel, ce serait compromettre la réforme.

Votre rapporteur ne souscrit pas à un tel raisonnement. D'abord parce que rien ne prouve que les mécanismes mis en place par la réforme, sont satisfaisants et que le relais total pourra s'effectuer dans les délais prévus. Ensuite, parce que le caractère transitoire des mesures qui interviendraient par rapport au régime actuel, pourrait être très nettement affirmé.

Une grande partie des insuffisances dans le dispositif réglementaire, provient en fait des lacunes présentées par la loi du 3 janvier 1977.

Il conviendra donc, que le Parlement procède à une réflexion attentive sur la politique de l'habitat et modifie, s'il le faut, les dispositions légales. Il faut souligner que le principe même de cette nouvelle réflexion figure dans la loi, puisque le Gouvernement s'était engagé à déposer un rapport sur les aides publiques, et notamment sur les déductions fiscales.

D'ores et déjà, une réflexion devrait être entreprise sur les points suivants :

— il faut procéder à une redistribution des aides publiques. Les quelques 30 milliards de francs d'aides sont répartis d'une façon qui n'assure pas une priorité au logement social. De plus, si les crédits concernant le logement social ne sont pas assez importants, l'aide à la pierre sera trop faible et l'aide à la personne également :

— Si l'on veut assurer une bonne maîtrise publique de la politique de l'habitat, il faut créer, comme votre rapporteur l'avait proposé l'année dernière, une caisse unique du financement du logement social :

— il faut assurer le maintien du pouvoir solvabilisateur de l'APL :

— s'il n'appartient pas au Parlement de se substituer au Gouvernement dans la rédaction des textes réglementaires, on peut cependant regretter la complexité et la lourdeur de ces textes.

III. — Les graves difficultés des organismes d'HLM.

Faut-il rappeler que les offices publics d'HLM ont pour vocation de construire, pour des personnes de condition modeste, des habitations répondant à des caractéristiques techniques et à des prix de revient fixés par l'Etat ? On peut penser nécessaire de le faire tant les mesures prises depuis quelques années par les Pouvoirs publics convergent pour contredire cette vocation.

Comment peut-on perdre de vue que les offices d'HLM n'ont pas pour finalité d'être exclusivement de bons gestionnaires mais d'avoir une bonne gestion pour jouer pleinement leur rôle social c'est-à-dire prendre en compte les difficultés des familles ? Certes, il n'y a pas toujours la même structure de population à loger. Mais, dans l'immense majorité des cas, les offices connaissent de graves problèmes en raison du décalage de plus en plus important entre leurs dépenses et leur unique ressource : les loyers.

Le problème essentiel est bien celui du financement de la construction et des ressources.

Au niveau de la construction neuve, on constate un net ralentissement.

Vu l'évolution du prix des terrains et étant donné que la législation fixe aux HLM un prix-plafond pour la charge foncière, les offices n'ont pu continuer à construire dans les centres villes. Progressivement, les HLM ont été rejetées à des périphéries de plus en plus lointaines, c'est-à-dire loin des équipements publics et des transports en commun, si nécessaires aux populations logées par les offices. A cela s'est ajouté un accroissement considérable des coûts de construction sans que suive parallèlement le prix-plafond des constructions. L'impossibilité de construire dans les centres-villes s'est donc élargie souvent à l'interdiction de construire tout simplement. Dans de très nombreux cas, les offices se sont trouvés devant le paradoxe suivant : ne pas construire ou baisser la qualité des immeubles pour rester dans le cadre des prix-plafonds. Ajoutons enfin que l'augmentation des taux d'intérêt des prêts consentis par l'Etat aux offices, taux multipliés par 3,60 en onze ans, a également contribué à dissuader de construire.

Au niveau de l'amélioration des logements existants, les problèmes sont aussi graves. Le financement trop partiel et l'incidence sur les loyers mal compensée par l'allocation-logement n'ont pas permis l'utilisation des crédits.

Les ressources sont constituées exclusivement par les loyers. Or, depuis 1974 un blocage ou une limitation des hausses quasi permanente est instauré :

- Premier semestre 1974 : blocage ;
- Deuxième semestre 1974 : limitation à 6,8 % ;
- Premier semestre 1975 : libre ;
- Deuxième semestre 1975, premier semestre 1976 : limitation à 7,5 % ;
- Troisième trimestre 1976 : libre ;
- Quatrième trimestre 1976 : blocage ;
- 1977 : limitation à 6,5 %.

Malgré le caractère exceptionnel, affirmé par les Pouvoirs publics, des premiers blocages, ces mesures de contrôle des hausses ont pris un caractère permanent.

Les deux périodes où les hausses de loyers ont été libres (premier semestre 1975, troisième trimestre 1976) n'ont pu être utilisées par les organismes d'HLM pour augmenter les loyers de 10 % comme la réglementation les y autorise : en raison des difficultés à faire passer une hausse de 10 % auprès des locataires (une telle hausse pratiquée en janvier 1975 et en juillet 1976 aurait conduit à une augmentation de 30 % en un an et demi) ; et en raison de la politique des organismes d'HLM qui cherchent à étaler dans le temps les augmentations de loyers et qui ont été à chaque fois surpris par des mesures qu'on leur annonçait chaque fois comme exceptionnelles. Ce sont ceux qui ont été chaque fois les plus raisonnables qui en ont subi les conséquences.

Cette limitation de la hausse des loyers entraîne un appauvrissement des capacités d'investissement des organismes, et le sacrifice de l'entretien ou de l'amélioration du patrimoine.

En 1978 la même politique se déclare : après une première déclaration du Secrétaire d'Etat annonçant une limitation de 5 à 7 % de hausse, la limitation serait fixée à 3 % au 1^{er} février. Le secteur privé et les sociétés immobilières conventionnées seront mieux traités que le secteur HLM. Cette mesure, en contradiction avec la volonté affirmée d'offrir aux français un habitat de qualité conduit à sacrifier à terme le patrimoine locatif.

Cette politique qui aboutit, en définitive, à une paupérisation du service rendu, n'est pas autre chose qu'un mauvais coup différé porté aux locataires. Car il faut le rappeler, il n'est pas possible, pour un office, de faire des économies ailleurs ! Les autres charges de gestion sont essentiellement la paye du personnel, qui fait partie des fonctionnaires les moins bien traités de France. Certes, il est compréhensible de freiner le niveau des loyers à un moment où la précarité de l'emploi et la stagnation du pouvoir d'achat frappent de plein fouet les plus défavorisés c'est-à-dire les locataires des offices mais il est injuste que ce soient les offices qui en supportent les conséquences. A l'heure actuelle, la situation financière est telle qu'il n'y a pas de péréquation possible entre le patrimoine ancien et le patrimoine nouveau. Il est, par conséquent, urgent de redonner aux offices les moyens financiers d'une saine gestion. Si l'Etat ne venait pas en aide aux offices en effaçant l'effet des mesures de freinage des loyers comme il le fait pour les sociétés immobilières conventionnées ou pour la SNCF lorsqu'il compense les tarifs réduits, les offices, pour ne pas périr, devront faire jouer les garanties communales ; déjà certains sont dans l'obligation d'exiger systématiquement des communes la garantie de paiement des loyers en cas d'inoccupation des logements lors de la mise en location, inoccupation due exclusivement au niveau trop élevé de ses loyers, même après déduction de l'allocation-logement. Est-ce là encore une volonté déterminée de l'Etat de reporter ses responsabilités sur les communes ?

Enfin, un aspect technique ne doit pas être négligé si l'on veut apprécier avec objectivité la situation réelle des offices publics d'HLM. Bon nombre d'entre eux ont déjà un mauvais équilibre de leur compte d'exploitation. Mais cela ne veut pas dire que les autres offices aient une santé florissante. Le budget d'un exercice ne rend pas compte de toute la situation. Il peut, par exemple, se trouver équilibré parce que des travaux d'entretien indispensables ont été longtemps différés ou parce que des travaux d'amélioration du confort minimum, par exemple l'installation du chauffage central, n'ont pas été entrepris. Enfin, les offices qui ont décidé en 1976, malgré les énormes risques que cela comporte, de poursuivre la réalisation des projets financés ne subiront la pleine incidence des prêts contractés à des taux élevés qu'en 1979, à l'issue du différé d'amortissement. Quelle sera leur situation à cette époque ? Comment peut-on développer une véritable gestion prévi-

sionnelles des offices trois ou cinq ans à l'avance, sachant qu'une décision des Pouvoirs publics peut venir, en dernière minute, en détruire l'équilibre ?

S'agissant des conditions de vie des Français, il devient urgent de prendre conscience qu'à force de différer année après année, faute de ressources et de financements satisfaisants, le programme d'entretien et d'amélioration du patrimoine existant, les Pouvoirs publics auront condamné la collectivité soit à investir des sommes excessives, soit à reconstruire ; dans les deux cas, une politique plus cohérente aurait permis de faire des économies substantielles.

Enfin, au plan de l'équilibre social, seul un patrimoine entretenu et amélioré pour tenir compte de l'évolution des besoins, peut permettre son occupation par un éventail de population assez large. Avec la dégradation, les moins pauvres s'en vont ; c'est ainsi que se développent les « ghettos » que connaissent nombre de nos banlieues. Quand la barre est franchie, il est difficile et coûteux de changer de cap, comme en témoignent les opérations « habitat et vie sociale ».

Il n'est pas exagéré de parier de « la grande misère des offices publics d'HLM ». Les récentes mesures prises jointes aux inquiétudes que l'on peut avoir sur le pouvoir solvabilisateur de l'APL, aggravent encore les difficultés des offices à un moment où ils ont besoin de mobiliser leurs capacités techniques et financières pour aborder la réforme, si indispensable. Je ne peux pas croire qu'il y ait volonté de la part des Pouvoirs publics de casser l'outil privilégié des collectivités locales que sont les offices publics d'HLM pour mener, au niveau local, c'est-à-dire près des besoins réels de la population et en contact direct avec elle, une réelle politique sociale du logement. Certes, ce qui se prépare au niveau de la composition des conseils d'administration des offices, donnerait à penser que l'on cherche délibérément à réduire l'influence des collectivités locales alors qu'il aurait fallu, au contraire, la renforcer, notamment en désignant systématiquement le président parmi les élus.

C'est un appel solennel à la cohérence et à l'objectivité qu'il faut lancer aujourd'hui. Cohérence entre les objectifs de la réforme du logement et les moyens que l'on donnera aux offices publics d'HLM pour les mettre en œuvre. Objectivité, lorsqu'il s'agit d'apprécier la situation financière et les réalisations des offices publics pour déterminer les causes de cette situation comme les remèdes qu'il faut y apporter.

IV. — La situation du secteur du bâtiment.

A. — LES PROBLÈMES ACTUELS

L'activité présente et les perspectives du secteur de la construction sont très médiocres pour l'ensemble du marché. Les prévisions pour 1977 montrent un recul de 2 % en volume par rapport à 1976. C'est la troisième année consécutive où ce secteur connaît une régression.

Les deux domaines qui résistent relativement, c'est-à-dire l'amélioration-entretien et la construction de maisons individuelles ne suffisent pas à compenser la baisse d'activité des autres secteurs.

Comme le montrent les tableaux suivants, l'activité et l'emploi dans le secteur de la construction se sont dégradés au cours des huit premiers mois de 1977.

Activité du secteur de la construction.

	HUIT PREMIERS MOIS DE 1977	
	par rapport aux huit premiers mois de 1976.	par rapport aux huit premiers mois de 1974 (1).
	(Pourcentage.)	
Gros œuvre.....	— 6	— 19
Second œuvre.....	— 2,5	— 13

(1) Dernière année d'activité « normale ».

Emploi dans le secteur de la construction.

	HUIT PREMIERS MOIS DE 1977	
	par rapport aux huit premiers mois de 1976.	par rapport aux huit premiers mois de 1974 (1).
	(Pourcentage.)	
Gros œuvre.....	— 3	— 10
Second œuvre.....	— 1	— 6

(1) Dernière année d'activité « normale ».

Les mises en chantiers ont atteint pour les huit premiers mois de 1977, 313 200 soit une baisse de 3 % par rapport à la même période de 1976. Le tableau suivant montre l'évolution de 1977 par rapport à 1976, des mises en chantiers selon le type de construction.

Mises en chantiers (huit premiers mois de 1977 par rapport aux huit premiers mois de 1976) :

	Pourcentage.
HLM (location)	— 14
PIC (prêts immobiliers conventionnés)	— 10
PSI (prêts spéciaux immédiats)	— 5
Secteur libre	+ 2
HLM accession	+ 4
Total Logement	— 3

La nature et le rythme de la construction ont évolué de façon importante ces dernières années. Cela est dû en particulier au fléchissement démographique, à l'ampleur de l'effort quantitatif déjà accompli en matière de construction et à l'existence dans certaines zones de logements inoccupés.

Mais il ne faut pas déduire trop hâtivement que les besoins seraient relativement saturés, où tout au moins, atteindraient un certain niveau de plafonnement.

En effet, les besoins de la France en constructions neuves sont encore notables.

Ils demeurent quantitativement importants et peuvent être encore chiffrés à 500 000-550 000 logements nouveaux par an. Il faut en effet répondre à la fois aux mouvements de la population, à la suroccupation actuelle de nombreux logements, au renouvellement du parc existant (domaine dans lequel la France est plus mal placée que la plupart des pays industrialisés), et à la demande de résidences secondaires qui a fléchi par rapport aux années 60 mais qui pourrait cependant tendre à s'accroître en fonction de la durée de congés et du temps consacré aux loisirs.

Cet objectif de construction de 500 000-550 000 logements neufs par an repose sur une évaluation minimale. L'écart tend à se creuser entre les besoins et le niveau de construction, et pose de manière aiguë le problème de l'adéquation entre les besoins en matière de construction et les moyens mis en œuvre pour en assurer la réalisation.

Certes l'industrie du bâtiment se trouve au gré des années en face de problèmes évolutifs et doit perpétuellement s'adapter à la nature des besoins constatés. La profession se trouve devant un nouveau type de comportement, constate un certain nombre de données objectives qui démontrent l'évolution sans doute irréversible vers un autre type d'habitation et de construction.

On peut signaler dans cette évolution des mœurs et des tendances :

— une nouvelle politique d'aménagement du territoire qui a tendance à privilégier les villes moyennes ou petites :

— l'évolution de la politique en matière d'urbanisme et de construction qui privilégie les villes moyennes, la construction pavillonnaire, la restauration des quartiers anciens et des centres ville, écartant de plus en plus les grands ensembles et les tours et barres :

— la mutation des goûts du public qui se porte vers l'habitat de petites dimensions, vers la maison individuelle et qui devient très exigeant sur les problèmes de maintenance et d'entretien. L'écologie a eu une action déterminante dans ce secteur. L'environnement doit être privilégié notamment en matière d'équipement et de commodités touchant au travail, à la santé, à la formation, aux loisirs, etc. :

— l'évolution joue également sur une conception différente des coûts. Pour le logement le coût initial de la construction, mais aussi le coût d'exploitation ultérieure, les charges d'entretien, de chauffage, doivent rentrer en compte. Cette conception rejoint aussi les préoccupations énergétiques. L'acquéreur ou le locataire s'intéressent aussi bien au loyer de base qu'au coût de l'entretien et des charges. Une formule récemment lancée et qui a connu un certain succès pourrait être reprise à ce propos : - En matière de construction le bon marché coûte cher. -

Le marché de la construction doit en 1978 et à l'avenir :

-- déboucher sur des opérations moins groupées dans l'espace ;

— s'ouvrir davantage aux petites et moyennes opérations ;

— faire une plus large place aux particularismes ;

— dégager un plus grand nombre de préoccupations de maintenance et d'entretien permanent du patrimoine et de ses équipements :

— intégrer davantage dans la conception et l'exécution des logements les équipements d'accompagnement.

B. — PERSPECTIVE ET CONDITION D'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE DU BATIMENT

Au-delà des graves turbulences conjoncturelles que la crise impose à l'outil de production du bâtiment, une mutation profonde et durable doit s'amorcer rapidement dans la profession. Les aspects les plus généraux en sont que des marchés tendent à se différencier, qu'il s'agisse de travaux neufs, de réhabilitation ou de maintenance, de modernisation ou de dépannage, et que chacun d'eux devra faire appel de plus en plus à des techniques, des réglementations, des modes de conception, des financements différents. Cette différenciation nouvelle doit contraindre l'entreprise à déterminer sa « vocation », sa spécialisation et à moduler en conséquence son organisation.

Un phénomène nouveau est apparu ces dernières années : c'est l'impératif commercial. Il y a quelques années l'entreprise attendait le client : maintenant il faut procéder à sa recherche systématique. Cela nécessite pour l'entreprise la constitution de services, d'étude de fabrication bien sûr, mais aussi de commercialisation. Le client s'adresse à de nombreux promoteurs, à de nombreux bureaux d'études, à de nombreuses entreprises, et il faut se montrer compétitif dans ce domaine.

Les problèmes de la maintenance, de l'entretien et du dépannage, prennent de plus en plus d'importance. Cela doit conduire à une implantation locale permanente afin d'offrir des services après-vente. L'entreprise du bâtiment devra donc, comme toute autre entreprise, approfondir sa connaissance et son action de son marché.

Mais ce que la profession du bâtiment, comme les usagers et comme les élus locaux, les constructeurs publics et privés souhaitent, c'est : *une autre orientation de la politique de la construction.*

Certes l'entreprise du bâtiment peut accomplir tous les efforts possibles, s'astreindre à tous les sacrifices imaginables pour s'adapter aux nouvelles conditions qui s'imposent à elle, se plier à toutes les remises en question nécessaire à son action. Toutes ces initiatives demeureront vaines ou inopérantes aussi longtemps

que la puissance publique ne révisera pas sa politique et son comportement vis-à-vis de l'industrie du bâtiment. Des propositions précises programmées, voire chiffrées, sont attendues de tous de la part du Gouvernement, notamment pour :

— assurer le volume de la construction (crédits publics, incitations financières ou fiscales en faveur des autres financements, conceptions budgétaire) :

— donner une plus grande fluidité au marché de la construction en adaptant davantage les mécanismes à l'évolution des contraintes qui s'imposent de plus en plus aux hommes et aux familles, à chaque étape de leur vie (mobilité géographique et professionnelle, problèmes posés par le passage de la vie active à la retraite, etc.) :

-- améliorer la régularisation de l'activité du bâtiment :

— accomplir un effort décisif dans la recherche de cette vérité des prix, sans laquelle ni les entreprises ni les maîtres d'ouvrages ne peuvent accomplir normalement leur tâche :

— garantir efficacement, par des procédures appropriées de passation des marchés à définir, les chances de toutes les entreprises, et notamment les entreprises locales, en matière d'attribution de travaux :

— mettre un terme à ces improvisations et précipitations, ces modifications incessantes et non coordonnées de la réglementation qui découragent le public et paralysent les entreprises du bâtiment.

Les attermolements de la politique du logement font que les éventuels candidats à la location ou à l'accession diffèrent leurs intentions dans l'attente de dispositions plus favorables. Si une politique claire et ferme n'est pas définie, il est certain que le marché serait encore bloqué. L'industrie du bâtiment en souffrirait gravement et le volume de l'équipement national se trouverait profondément bouleversé.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce budget lors de sa réunion du 16 novembre 1977.

Après l'exposé de M. **Laucournet**, rapporteur pour avis, M. **Chauty**, président, a exprimé le souhait que le délai à partir duquel les plans d'occupation des sols devraient remplacer les anciens plans d'urbanisme soit repoussé au-delà du 1^{er} janvier 1978. La commission, unanime, a approuvé cette suggestion et a demandé au rapporteur pour avis d'examiner l'opportunité du dépôt d'une proposition de loi en ce sens avant la fin de la présente session.

M. **Malassagne** a souligné la valeur de l'habitat pavillonnaire dans les espaces ruraux.

M. **Chauty** a souhaité que l'APL ne soit pas généralisée de façon trop hâtive.

M. **Létoquart**, quant à lui, a critiqué cette réforme et estimé que sa généralisation devrait être pour le moins retardée.

M. **Eberhard** a rappelé l'importance des logements sociaux. Il s'est vivement inquiété des difficultés des offices d'HLM. Il a par ailleurs souhaité que les opérations de réhabilitation soient accélérées.

..

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter les crédits du budget du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire relatifs à l'Urbanisme et au Logement.

ANNEXE

**ENQUETE MENSUELLE DE CONJONCTURE DE LA BANQUE DE FRANCE
OCTOBRE 1977**

La situation s'est de nouveau dégradée dans le gros œuvre du bâtiment et dans le génie civil. De plus, et pour la première fois depuis leur introduction dans le champ de l'enquête (décembre 1976), l'activité des entreprises du second œuvre a fléchi : la relève espérée des travaux neufs par les travaux d'entretien du logement n'est toujours pas intervenue. Toutefois, les mesures de soutien annoncées le 31 août, en particulier le déblocage d'autorisations de programme au titre du Fonds d'action conjoncturelle, laissent les entrepreneurs de génie civil un peu moins pessimistes, pour le court terme, que leurs confrères du bâtiment. Ces derniers, outre l'appréciation générale qu'ils portent sur la conjoncture, soulignent la gêne que leur apportent des exigences administratives accrues, notamment la nouvelle loi sur l'architecture : ils rappellent également que toute modification de l'aide au logement entraîne un retard dans les mises en chantier, retard qui, selon eux, ne pourrait être qu'accentué par l'absence d'expérimentation réelle de la réforme en cours.

Le volume des travaux neufs de logement, nettement inférieur à celui de la période correspondante de 1976, a fléchi par rapport à juin.

La progression de l'activité dans le secteur diffus s'est sensiblement ralentie, et une proportion croissante des réalisations relève des entreprises de vente sur catalogue, traduisant ainsi un repli de la demande vers les solutions les moins onéreuses. Outre cet aspect du coût élevé des constructions, eu égard aux ressources des acquéreurs ou à leurs possibilités d'emprunt, les entrepreneurs participant à l'enquête évoquent la gêne que leur apporteraient des exigences administratives accrues dans la délivrance des permis de construire. La nouvelle loi sur l'architecture notamment, qui donne un monopole de fait aux architectes pour la plupart des constructions, porterait un coup d'arrêt à l'activité des bureaux d'études des entreprises. La part de la construction réalisée par les entreprises de location continue de décroître. Les mises en chantier des organismes d'HLM sont peu nombreuses, toujours entravées par la difficulté de trouver des terrains à des prix compatibles avec l'équilibre financier de l'opération, des candidats susceptibles de faire face aux charges locatives et aux loyers ainsi que des entreprises capables d'établir des devis inférieurs aux prix plafonds de construction.

La construction par l'intermédiaire des promoteurs en vue de l'accès à la propriété est toujours caractérisée, qu'il s'agisse du secteur aidé ou du secteur libre, par une bonne tenue des programmes de maisons unifamiliales, opposée aux difficultés de commercialisation des immeubles collectifs, principalement dans la région parisienne.

Pour l'ensemble du secteur, les entrepreneurs continuent de prévoir la diminution de leur activité.