

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. YVON COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 13

Equipement.

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Pierre BROUSSE.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Pierre Prost, Louis Talamoni, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires* ; Yvon Coudé du Foresto, *rapporteur général* ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscardy-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Roger Gaudon, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlles Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 19), 1231 (tome IX), 1235 (tome XII) et in-8° 169.

Sénat : 98 (1974-1975).

Lois de finances. — Logement.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	4
CHAPITRE PREMIER. — L'urbanisme	5
I. — Les études	6
II. — L'action foncière	13
III. — L'aménagement du tissu urbain	21
IV. — Les villes nouvelles	28
CHAPITRE II. — Le logement	33
I. — Dotations budgétaires et programmes de construction	33
II. — Les problèmes de financement de la construction	47
III. — L'amélioration du patrimoine existant	55
Dispositions spéciales	61

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances m'a demandé d'établir un rapport spécial sur les dotations afférentes à ce qui fut naguère l'administration — Ministère ou Secrétariat d'Etat, selon les Gouvernements — de la Construction, intégrée depuis au vaste département de l'Equipement.

Ce faisant, seront réunies d'une manière logique toutes les opérations préalables à l'acte de construire et toutes les actions entreprises par la puissance publique pour promouvoir les constructions : l'*urbanisme* et le *logement* constitueront donc les deux volets de ce rapport.

CHAPITRE PREMIER

L'URBANISME

En matière d'urbanisme, le VI^e Plan avait prévu la réalisation de 77,4 milliards de francs d'investissements, ce qui représente une croissance, en volume, de 11 % par an, la part de l'Etat sous forme d'autorisations de programme étant comprise entre 17,85 milliards (hypothèse basse) et 19,05 milliards (hypothèse haute) ; mais cette enveloppe recouvre un domaine plus large que celui qui nous occupe puisqu'il comporte la circulation et les transports. A l'intérieur de cette enveloppe, deux programmes ont fait l'objet d'une déclaration de priorité : l'action foncière pour 1 650 millions de francs et la création d'espaces verts pour 100 millions de francs. Enfin, parmi les rares programmes finalisés, c'est-à-dire établis avec les méthodes R. C. B. (rationalisation des choix budgétaires) figure l'objectif *villes nouvelles*.

Si nous avons tenu à rappeler ces chiffres et ces objectifs c'est afin de pouvoir apprécier comment le budget de 1975 qui termine le Plan, respecte — ou ne respecte pas — ces décisions.

*
* *

Il est difficile de parler d'un budget de l'Urbanisme qui, juridiquement, n'a pas d'unité, puisqu'on le trouve aussi bien dans le fascicule de l'Equipement que dans celui des Charges communes et des Comptes spéciaux du Trésor. Dans le tableau qui suit, nous avons toutefois tenté d'en réunir l'essentiel en regroupant les dotations suivant les principaux centres d'intérêt :

	1974	1975	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		Pourcentage.
A. — Etudes d'urbanisme.			
Enseignement et recherche : subvention de fonctionnement aux établissements d'enseignement et au centre de recherche d'urbanisme (titre IV).....	2,9	3,2	
Autorisations de programme.			
Elaboration de documents d'aménagement foncier et d'urbanisme.....	96,0	106,8	+ 11,2

	1974	1975	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		Pourcentage.
B. — Action foncière.			
Acquisition de terrains.....	201	196	— 2,5
Espaces verts.....	35	40	+ 14,3
Ajouter : prêt du F. N. A. F. U.			
1. Compte spécial du Trésor :			
Opérations directes.....	80	80	
Z. A. D.	100	100	
2. Caisse des dépôts :			
Z. U. P., zones industrielles, rénovation.	600	500	
Total F. N. A. F. U.	780	680	— 12,8
C. — Aménagement du tissu urbain.			
1. Restructuration du tissu urbain ancien :			
Rénovation urbaine et restructuration.	99,5	105	+ 5,5
Secteurs sauvegardés et restauration immobilière	20	30	+ 50
Suppression des bidonvilles.....	169	169	*
Aménagement des lotissements défectueux	7	5,5	— 21,4
2. Extension du tissu urbain :			
Opérations concertées.....	Mémoire.	Mémoire.	
Ajouter : budget des charges communes.			
Equipement de base des grands ensembles	80	108	+ 35
3. Aménagement et équipement des villes moyennes			
	60	66	+ 10
D. — Villes nouvelles.			
Création de villes nouvelles.....	90	110	+ 22,2
Ajouter : budget des Charges communes.			
Aide aux villes nouvelles.....	110	130	+ 18,2

I. — Les études.

— En matière d'enseignement de l'urbanisme, le Ministère apporte un double concours : financier, en subventionnant quelques établissements universitaires (1,2 million) ; technique, en fournissant des enseignants et en favorisant les contacts avec les services publics chargés de l'aménagement urbain.

— *En matière de recherche d'urbanisme*, le Ministère accorde sur les fonds « urbanisation » de l'enveloppe « recherche scientifique et technique » des subventions de fonctionnement à diverses équipes ou centres de recherche, au premier rang desquels figure le *Centre de recherche d'urbanisme* (2 millions).

Les recherches effectuées par ce dernier portent notamment sur la notion d'équipement urbain, les loisirs, la croissance des agglomérations, le coût des espaces verts, les stratégies foncières, l'analyse régionale.

Par ailleurs, des contrats de recherche ont été passés sur des thèmes plus généraux :

— étude de la planification locale dans des contextes locaux contrastés ;

— conduites sociales et rapports aux institutions dans la ville : intervention des entreprises et rapport des travailleurs à l'espace, changements induits par l'industrialisation ;

— déterminants des représentations de l'espace urbain : relations habitat-travail, représentation de l'espace urbain pour des sous-populations spécifiques telles que les immigrants, les personnes âgées.

— *Les études d'urbanisme* s'effectuent à trois niveaux : national, régional et local.

A. — AU PLAN NATIONAL

Deux organismes d'études à compétences différentes :

1° Les *orientations générales d'aménagement* et les actions destinées à les matérialiser, de même que la réalisation de grands équipements sont définies et arrêtées en Comité interministériel d'aménagement du territoire (C. I. A. T.).

Ce comité coiffe un *Groupe central de planification urbaine* (G. C. P. U.) qui prépare les décisions. Ce groupe a été mis en place en octobre 1946. Il rassemble les représentants des administrations suivantes : Equipement, Intérieur, Finances, Commissariat au Plan, Délégation à l'aménagement du territoire et, du fait de l'importance de la croissance parisienne à l'égard de la politique de développement des métropoles d'équilibre, le délégué général au District de la Région parisienne a été appelé à y siéger.

C'est ce groupe qui, lorsque fut décidée la création des Organismes d'aménagement des aires métropolitaines (O. R. E. A. M.), fut chargé de suivre l'élaboration des programmes d'études et leur déroulement et de porter une appréciation sur les schémas directeurs d'aménagement qu'ils devaient établir. Il statue chaque année sur le montant du budget de ces organisations.

Le secrétariat du groupe central de planification urbaine est assuré par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D. A. T. A. R.). Il est dommage que pour des motifs qui semblent étrangers tant à la logique qu'à la cohérence de l'action gouvernementale, la D. A. T. A. R. ait été détachée de l'Equipe-ment dont elle constituait logiquement l'organisme de synthèse et de répartition géographique des actions.

2° Au niveau de l'administration centrale du Ministère de l'Equipe-ment fonctionne le *Groupe d'études et de recherches* (G. E. R.). Ce groupe créé par un arrêté ministériel en date du 21 août 1970, a succédé au Service technique central d'aménagement et d'urbanisme (S. T. C. A. U.) créé, fin 1967, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière.

Les activités de ce groupe d'études se démarquent nettement de celles du G. C. P. U. par leur point d'application qui porte sur *l'étude des problèmes que pose la pratique de l'aménagement urbain*.

Le G. E. R. a pour objet d'améliorer en permanence la connaissance des problèmes et l'aménagement urbain et de traduire cette amélioration par l'étude de nouveaux éléments de politique urbaine. Il est par ailleurs chargé d'apporter une aide technique aux équipes d'études locales et de diffuser une information basée sur des expériences pilotes, des études fondamentales, des contacts avec divers services ou organismes d'études. Il a consacré jusqu'ici une large part de son activité à la mise au point d'une méthodologie des nouveaux documents d'urbanisme.

Il se compose d'une cellule « Etudes » et d'un centre de documentation qui a pour objet de réunir, exploiter et diffuser la documentation au profit des spécialistes de l'administration centrale ainsi que des chercheurs et de tous ceux qui sont engagés dans l'urbanisme tant au niveau des études qu'à celui de la conception et des décisions.

Le développement des tâches, notamment celle d'assistance technique et d'information, se traduit par l'attribution de 20 millions de francs de crédits en 1975.

D'une façon générale, quant à ces deux organismes, on peut penser qu'il n'eût pas été inutile d'y introduire deux élus dont l'expérience, tant pratique qu'humaine, aurait sans doute permis de corriger le côté technocratique d'institutions dont l'importance réelle est infiniment plus grande qu'elle n'apparaît à première vue car leurs orientations commandent — à terme — l'urbanisation française. Les résultats — discutables pour le moins — seraient peut-être différents !

B. — AU NIVEAU RÉGIONAL

A ce niveau se trouvent :

1° *Les Services régionaux de l'Équipement* créés par un décret en date du 30 mars 1967 et chargés de conduire sous l'autorité du préfet de région les études intéressant les fonctions des villes, les grands équipements de caractère régional, c'est-à-dire concernant des territoires dépassant le cadre d'un seul département, de préparer les instructions des préfets de région aux services départementaux en ce qui concerne les schémas d'aménagement et d'urbanisme et d'exprimer leur avis préalablement à l'approbation de ces S. D. A. U. ;

2° *Les Organisations d'études d'aménagement d'aires métropolitaines* (O. R. E. A. M.) instituées à partir de 1966 par décisions du C. I. A. T. en vue de l'étude de problèmes d'aménagement de certains secteurs géographiques caractérisés notamment par la densité de population et l'interdépendance des centres urbains qu'ils comportaient. Ces organismes à caractère interministériel avaient pour mission d'établir des schémas généraux intéressant ces secteurs et de définir les moyens, méthodes et actions propres à les mettre en œuvre.

Il existe actuellement onze O. R. E. A. M., dont quatre et notamment les deux dernières récemment créées (Alsace, Midi-Pyrénées) ont une compétence régionale.

Elles sont placées sous l'autorité des préfets de région et relèvent pour leur fonctionnement du chef de service régional de l'Équipement qui est ordonnateur secondaire.

Sept schémas généraux ont été établis (basse vallée de la Seine ; Métropole lorraine ; Lyon—Saint - Etienne ; Marseille—Aix—Fos ; Nord ; Nantes—Saint - Nazaire ; Bordeaux—Aquitaine) mais les O. R. E. A. M. concernées poursuivent actuellement l'étude des actions à mettre en œuvre dans le cadre de ces schémas et prennent parallèlement en charge l'étude des grands dossiers des régions dans lesquelles elles fonctionnent.

Ces études ont permis de dégager entre les diverses zones de leur périmètre d'investigation des complémentarités peu évidentes au premier abord. *Elles sont en particulier à l'origine de la localisation et du lancement des opérations d'aménagement des villes nouvelles* de Lille-Est, Fos - Etang de Berre, l'Isle d'Abeau et, plus récemment, d'une importante zone industrielle au Nord-Est de Lyon (plaine de l'Ain), de même que de la création des établissements publics fonciers de la Basse Seine et de Lorraine.

Les schémas établis ont, d'une façon générale, valeur de directives nationales et l'établissement des S. D. A. U. des agglomérations situées dans l'aire de ces schémas doit en tenir compte.

Sept schémas ont, par ailleurs, été mis en chantier de 1971 à 1973 dans des secteurs dont le développement pose des problèmes spécifiques. L'un d'entre eux a été approuvé par le C. I. A. T. le 5 novembre 1973 (schéma d'aménagement de la zone d'appui Nord champenoise). La plupart des autres tendent à sauvegarder des territoires littoraux menacés par un afflux d'activités de loisir. Ils répondent à l'objectif de sauvegarder les secteurs peu ou pas encore urbanisés et d'organiser un développement de l'arrière-pays. A ces études se rattachent trois études expérimentales de *schémas d'utilisation de la mer* (S. A. U. M.), ainsi que des études concernant *la protection de la montagne*.

L'observation précédente, relative aux organismes nationaux, s'applique ici. A notre sens, la présence d'élus de villes, non métropoles régionales, doit pouvoir également corriger la tendance à la création de nouveaux « Paris » dans un « désert » régional !

C. — AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL ET LOCAL

A ce niveau, les études sont effectuées soit par des *Groupes d'études et de programmation* (G. E. P.) des directions départementales de l'équipement, soit par les Agences d'urbanisme, soit par des organismes purement locaux.

1° Les G. E. P. mis en place en 1967 sont des cellules spécialisées qui effectuent des études d'urbanisme pour des agglomérations ne disposant pas d'agence d'urbanisme, soit en régie directe, soit sous forme de contrats passés avec les techniciens ou bureaux d'études privés.

2° Les *Agences d'urbanisme* sont des organismes communs à l'Etat et aux collectivités locales, avec prépondérance de ces dernières. Elles ont pour rôle d'élaborer les documents d'urbanisme de leur aire d'études qui se confond souvent avec celle du S. D. A. U. de l'agglomération.

3° Enfin, les collectivités locales se dotent parfois de moyens d'études propres, généralement appelés « ateliers » qui relèvent de leur seule responsabilité.

Le VI^e Plan a prévu que toutes les villes ou agglomérations de plus de 150 000 habitants (qui sont au nombre de trente-trois) devraient être dotées d'une Agence d'urbanisme : il en existe actuellement dix-huit, les trois dernières étant Dijon (1973), Brest et Metz (1974). Quatre agences sont sur le point d'être créées dans les villes de taille moyenne, à la demande pressante des municipalités : à Châlons-sur-Marne, Maubeuge, Saint-Omer et Troyes. Les prévisions pour 1975 s'élèvent à huit unités.

Au conseil d'administration, les représentants des collectivités locales qui siègent aux côtés des représentants des services de l'Etat ont la majorité.

Les ressources des Agences d'urbanisme proviennent des fonds que les collectivités locales mettent à leur disposition (entre 60 et 65 %), de la participation financière de l'Etat au programme d'études qu'elles réalisent (30 à 35 %) et des contributions que peuvent leur apporter des organismes divers tels que les Chambres de commerce. 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 F environ par habitant compris dans l'aire d'étude.

Les travaux à l'échelon local ont pour objet l'élaboration des documents de planification urbaine d'une part, des études préopératives de zones d'action concertée d'autre part.

a) *Etablissement des documents d'urbanisme* prévus par la loi d'orientation foncière, les schémas d'aménagement et d'urbanisme (S. D. A. U.) et les Plans d'occupation des sols (P. O. S.).

Si la loi d'orientation foncière a été publiée le 3 janvier 1968, elle n'a commencé à donner lieu à des travaux systématiques d'élaboration des S. D. A. U. et des P. O. S. qu'à partir de 1971. L'activité des services a été consacrée en majeure partie jusqu'à cette date à l'achèvement du plus grand nombre possible de plans d'urbanisme, avant le délai limite du 30 juin 1971 fixé pour l'approbation de ces documents. Toutefois, l'expérience acquise par les collectivités locales et par les services de l'Etat, lors de l'élaboration de ces plans, se retrouve aujourd'hui, bien que l'étude des S. D. A. U. et des P. O. S. ait donné aux processus d'élaboration une dimension technique et politique nouvelle.

Le programme à réaliser porte sur l'élaboration de 400 à 420 S. D. A. U. environ et de 6 000 à 8 000 P. O. S. Les objectifs consistent à achever dans les meilleurs délais l'établissement des S. D. A. U. et à procéder à l'établissement des P. O. S., non seulement dans les agglomérations qui doivent en être obligatoirement dotées (communes de 10 000 habitants et plus), mais également dans toutes les communes où se posent avec acuité des problèmes liés à une évolution rapide de l'urbanisation et de l'occupation des sols, pour lesquels il est donc nécessaire de disposer de règles claires et précises permettant de déterminer les droits de chacun et d'assurer la sauvegarde des milieux naturels, des espaces boisés et des sites.

Le tableau ci-après fait apparaître l'état d'avancement de ces documents au 30 juin 1974 :

S. D. A. U.		P. O. S.	
Délimités	361	Prescrits	5 972
En cours d'élaboration.....	318	A l'étude.....	4 511
Saisine des collectivités locales..	59	Rendus publics.....	250
Approuvés	30	Approuvés	72

On prévoit qu'en 1975, 50 S. D. A. U. pourront être délimités, 1 000 P. O. S. prescrits et 1 500 groupes de travail constitués. La mise au point d'un document d'urbanisme prend entre deux et trois ans.

b) *Etudes préopérationnelles.*

A ces actions se rattachant de multiples initiatives ne débouchant pas nécessairement ou immédiatement sur un document réglementaire d'urbanisme, qui ont pour objet d'améliorer la qualité du cadre de vie dans les zones urbaines ou à l'extérieur de celles-ci : études de voies piétonnières ou d'espaces verts ; études préalables à l'aménagement des centres villes, à des opérations d'aménagement ou à l'implantation de grands équipements ; intervention d'architectes-conseils de la construction et d'architectes consultants, dans les zones à caractère pittoresque notamment.

La conduite de ces études exige d'importants crédits, de même qu'un travail considérable — quoique souvent peu visible — d'incitation, d'explication, de persuasion et d'information des responsables locaux et du public.

Pour sa part, l'Etat apportera en 1975 pour cet ensemble d'activités une dotation de 128,6 millions de francs contre 107,6 millions en 1974 (+ 19,6 %) et 103,3 millions en 1973.

En conclusion de cette partie, il paraît nécessaire d'insister pour que la rationalisation et la coordination de toutes ces études soient poussées au maximum. Leur caractère indispensable n'est pas en cause mais leur foisonnement risquerait d'entraîner aussi bien des dépenses excessives que des doubles emplois regrettables, voire des contradictions dommageables.

II. — L'action foncière.

Une politique foncière doit répondre à trois catégories d'objectifs :

- orienter l'urbanisation ;
- lutter contre la spéculation foncière ;
- maîtriser les terrains nécessaires à l'implantation d'équipements publics.

Les moyens d'une telle politique sont de deux ordres : budgétaires et extra-budgétaires et concernent deux types d'actions : la création et l'aménagement d'espaces publics et surtout la constitution de réserves foncières.

A. — LA CRÉATION ET L'AMÉNAGEMENT D'ESPACES VERTS

C'est en 1961, qu'un premier crédit a été inscrit à ce titre dans un chapitre spécialement créé pour retracer les subventions accordées aux collectivités locales et à leurs associations et affectées :

- à l'acquisition des terrains ;
- au financement des travaux de création et d'aménagement proprement dits.

C'est en 1970 que ces crédits ont été déconcentrés et ce n'est qu'à partir du VI^e Plan que leur volume a été substantiellement accru. Les autorisations de programmes ouvertes chaque année et les réalisations ont été les suivantes :

	AUTORISATIONS de programme. (Millions de francs.)	REALISATIONS Superficie en hectares.	
		Terrains acquis.	Terrains aménagés.
1971	13,3	613	660
1972	16,8	489	461
1973	17,8	553	623
1974	35	950	1 085
1975	40	(estimation) 1 085	1 200
		(prévision)	

Ces investissements initialement classés dans la catégorie III ont été inscrits, à partir de 1974, dans la catégorie II et ordre a été donné aux préfets de région de réserver par priorité les dotations à l'acquisition de terrains.

Le groupe de travail sur les espaces verts a estimé que dans toutes les villes de plus de 20 000 habitants, chaque habitant devrait bénéficier de 10 mètres carrés de parcs ou jardins publics situés à moins de 500 mètres de son domicile. On est encore loin du compte puisque l'on a comptabilisé 0,5 mètre carré à Toulouse, 1,28 mètre carré à Nice, 1,30 mètre carré à Clermont-Ferrand, 2 mètres carrés

à Lyon-Villeurbanne, 2,44 mètres carrés à Rennes, 3,60 mètres carrés à Strasbourg, 3,88 mètres carrés à Lille, 4,80 mètres carrés à Bordeaux, 8,11 mètres carrés à Metz, 4,65 mètres carrés à Nancy, 1,02 mètre carré à Paris (bois de Vincennes et de Boulogne non compris) ou 7,03 mètres carrés (bois de Vincennes et de Boulogne compris) ; et à l'étranger, 5 mètres carrés à Rome, 13 mètres carrés à Berlin, 25 mètres carrés à Vienne, 50 mètres carrés à Washington, 130 mètres carrés à Los Angeles.

B. — LA CONSTITUTION DE RÉSERVES FONCIÈRES

1° *Les moyens financiers.*

Les moyens de la politique foncière animée par l'Etat doivent être rassemblés parce qu'ils se trouvent dispersés dans les documents, budgétaires ou non.

a) *Au budget de l'Équipement*, où le chapitre 55-40 comporte une autorisation de programme de 196 millions de francs, en baisse de 5 millions de francs (soit — 2,5 %) par rapport à 1974 ; ces sommes sont utilisées pour financer la constitution de réserves foncières soit pour urbanisation nouvelle (villes nouvelles et zones périphériques de villes existantes), soit pour restructuration du tissu urbain existant.

Le programme finalisé des villes nouvelles recevra pour sa part 85 millions de francs (100 millions en 1974).

b) *Au compte de commerce « Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme. — Trésor »*, lequel ne comporte plus que deux sections depuis la réforme de 1964 :

Section A. — Opérations directes (c'est-à-dire comportant l'achat, l'aménagement et la revente de terrains ou d'immeubles bâtis) : 80 millions figurent à cette rubrique comme en 1974.

Section C. — Financement des zones d'aménagement différé dans lesquelles les acquisitions peuvent résulter de l'exercice du droit de préemption par la collectivité qui est désignée comme la bénéficiaire ou de l'exercice par l'Etat de son droit de substitution. Il est prévu d'ouvrir à ce titre le même crédit qu'en 1974, soit 100 millions ; le haut niveau de cette dotation depuis quatre ans est la traduction financière de la réforme du régime des Z. A. D.

votée en juin 1971 qui a porté de huit à quatorze ans la durée de l'exercice du droit de préemption. L'Etat aide les collectivités locales à exercer leur droit de préemption en leur octroyant des avances à huit ans au taux de 3 %.

c) Hors budget figurent :

— les prêts « F. N. A. F. U. » de la Caisse des Dépôts et Consignations, bonifiés par l'Etat et accordés par le Comité de gestion du F. N. A. F. U. : le montant des prêts de ce type a été fixé pour 1975 à 500 millions de francs contre 600 millions en 1974 avec la répartition suivante :

	En millions de francs.
Zones opérationnelles d'habitation.....	200
Zones industrielles.....	50
Rénovation urbaine : opérations de la Défense.....	250

— les prêts à long terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.), prêts d'une durée de quinze ans et d'un taux de 6,5 %.

La C. A. E. C. L. a consenti pour 278 millions de prêts en 1972 et 213 millions en 1973. Elle est autorisée à utiliser 200 millions en 1974. L'enveloppe pour 1975 n'est pas encore connue. Elle dépendra d'ailleurs des ressources de la Caisse.

Le VI^e Plan avait reconnu comme prioritaire l'action foncière pour un montant global de 1 650 millions de francs, avec une sous-enveloppe de 450 millions au bénéfice des villes nouvelles.

Toutes sources de financement confondues, ces objectifs ont été largement dépassés dès la quatrième année du Plan puisque les sommes consommées s'élevaient à 2 044 millions en francs courants et à 1 780 millions en francs 1970.

Mais on constate en raison de la diminution inquiétante des crédits depuis deux ans, alors que l'inflation s'accroît sensiblement, une réduction des surfaces acquises pour les raisons suivantes :

— d'une part, le prix des terrains renchérit plus vite que les autres éléments du coût de la vie ;

— d'autre part, les achats publics s'effectuent de moins en moins dans la périphérie ou en rase campagne avec l'abandon de

la politique des grands ensembles (circulaire du 21 mars 1973) et de plus en plus dans les centres urbains et plus généralement en zones géographiques onéreuses.

	1971. Réalizations.	1972. Réalizations.	1973. Réalizations.	1974. Estimations.	1975, Prévisions.
	(En hectares.)				
Superficies de terrains acquis hors villes nouvelles :					
Sur chapitre budgétaire 55-43	510	1 613	1 191	550	445
Sur F. N. A. F. U. - A.....	39	291	336	141	306
Sur F. N. A. F. U. - C.....		1 020	1 200	1 200	1 000
Avec prêts de la C.A.E.C.L. (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales)	1 198	5 665	4 476	4 200	4 000
Superficies de terrains acquis en villes nouvelles.....		1 897	1 386	1 900	1 800

On peut dire sans exagérer que la politique foncière de l'Etat aboutit aujourd'hui à une impasse, l'argent du contribuable s'engouffrant en quantité de plus en plus grande dans des opérations de moins en moins nombreuses. La spéculation engendrée par l'hyperinflation n'a fait qu'accélérer le processus.

Nous en sommes arrivés à un moment où il va falloir faire preuve d'imagination et peut-être d'une audace brutale pour faire sauter ce goulot d'étranglement. Les formules ne manquent pas depuis la limitation verticale de la propriété des sols jusqu'à leur municipalisation.

2° Les outils juridiques.

Les collectivités publiques disposent de la procédure de la Zone d'aménagement différé (Z. A. D.) et celle de l'expropriation.

a) La Z. A. D., instrument privilégié d'une stratégie foncière à long terme,

— ouvre aux collectivités publiques ainsi qu'à certaines catégories d'établissements publics et de sociétés d'économie mixte la possibilité de s'opposer, par l'exercice du droit de préemption, à la hausse spéculative des prix des terrains, notamment dans les secteurs où des opérations d'urbanisation sont en cours ou prévues.

La durée d'exercice de ce droit, qui était fixée primitivement à huit ans, a été portée à quatorze ans par la loi du 16 juillet 1971, loi qui a de plus élargi la liste des bénéficiaires du droit de préemption et organisé une large déconcentration des décisions : un décret du 23 juin 1972 a précisé ces modifications.

Comme, de plus, les préemptions peuvent désormais s'exercer en vue de la constitution de réserves foncières et non plus seulement de la lutte contre la spéculation, il est à prévoir que la procédure de la Z. A. D. est appelée à une nouvelle extension. Au 1^{er} janvier dernier, 534 000 hectares ont été placés sous le régime de la Z. A. D. ou du périmètre provisoire.

L'objectif est de toucher au total un million d'hectares pour répondre aux impératifs de protection des zones d'extension de l'ensemble des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des grandes agglomérations. Mais l'augmentation du nombre des Z. A. D. devra en toute hypothèse être progressive pour tenir compte notamment des ressources susceptibles d'être dégagées pour les acquisitions : 100 000 hectares « zadés » par an semble être l'objectif optimal.

L'impact réel des Z. A. D. en matière de régulation des prix fonciers peut être mesuré par l'écart que l'on constate entre les prix proposés par les déclarations d'intention d'aliéner et les prix constatés en cas de préemption.

En voici quelques exemples :

ANNEES	DECLARATION d'intention d'aliéner (D.I.A.).	PRIX (francs/mètre carré).	MISE EN ŒUVRE du droit de préemption.	PRIX (francs/mètre carré).	PREEMPTIONS suivies d'effets.	PRIX (francs/mètre carré).
1970	Province	8,91	Province	8,55	Province	2,04
	Région parisienne	15,94	Région parisienne	9,37	Région parisienne	10,60
	Total	14,37	Total	9,22	Total	5,81
1971	Province	10,95	Province	5,38	Province	3,94
	Région parisienne	10,75	Région parisienne	7,84	Région parisienne	7,04
	Total	10,82	Total	6,63	Total	5,34
1972	Province	11,41	Province	3,04	Province	5,94
	Région parisienne	18,15	Région parisienne	12,78	Région parisienne	14,34
	Total	14,98	Total	6,57	Total	8,90

b) La procédure de l'*expropriation* demande à être perfectionnée et l'abandon de divers projets de réforme a été grandement dommageable à la politique foncière des collectivités publiques.

Rappelons les principales dispositions retenues en 1961, puis en 1971 : peut-être les esprits très hostiles à l'époque ont-ils quelque peu évolué :

En faveur de la collectivité expropriante :

— évaluation d'un bien exproprié par référence à la valeur déclarée lors d'une mutation pouvant remonter à seize ans (actuellement le délai est de cinq ans maximum) ;

— prise de possession accélérée des terrains avant même la fixation définitive de l'indemnité d'expropriation.

En faveur de l'exproprié :

— mise en demeure de l'administration d'acquérir un terrain frappé par une déclaration d'utilité publique au bout de trois ans (actuellement, le délai pendant lequel un terrain peut rester « gelé » à cause d'une D. U. P. est de dix ans) ;

— possibilité pour les exploitants agricoles dont l'exploitation est amputée d'une manière trop grave par une expropriation de requérir une éviction totale.

En fait, force est de constater que les moyens susceptibles d'être mis en œuvre sont inadéquats au but poursuivi.

La diversité et l'insuffisance de ces moyens, la part disproportionnée que se taille la Région parisienne (exemple de la Défense), montrent à l'évidence qu'une unité et une dotation convenable de la politique foncière sont nécessaires.

Un fonds unique, avec des conditions de crédit analogues à celles des H. L. M. (prêts à quarante ans et à 2,95 %), ouvert aux collectivités locales, est la solution, semble-t-il, la plus efficace car, en permettant à celles-ci d'acquérir des surfaces importantes, longtemps à l'avance, elle tempère le drame réel et difficile de l'expropriation.

III. — L'aménagement du tissu urbain.

Amélioration du tissu existant, aménagement concerté de zones nouvelles, actions spécifiques en faveur des villes moyennes, tels sont les champs d'activité de l'urbanisme opérationnel.

A. — L'AMÉLIORATION DU TISSU EXISTANT

1° *Rénovation urbaine et restructuration.*

Les dotations ouvertes à ce titre permettent d'aider les collectivités locales à rénover des îlots urbains dangereusement dégradés. Il s'agit d'opérations complexes, difficiles, longues et partant coûteuses, qui donnent lieu à de multiples réajustements.

Aussi, dans les 105 millions d'autorisations de programme prévus pour 1975, un montant de 64,5 millions est-il nécessaire pour la poursuite d'opérations dont les plus lourdes sont situées aux Halles de Paris et dans le quartier de Meriadek à Bordeaux. La différence permettra de lancer treize opérations nouvelles contre six seulement en 1974.

A la date du 1^{er} janvier 1974, le nombre total des opérations de rénovation urbaine était de 278 (dont 122 pour la Région parisienne) portant sur 1 771 hectares comportant 124 000 logements à démolir et 199 000 logements à construire.

2° *Secteurs sauvegardés et restauration immobilière.*

Les crédits en cause, 30 millions d'autorisations de programme en 1975 contre 20 millions en 1974, constituent la quote-part de l'Etat dans les opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur de secteurs urbains présentant un caractère historique ou esthétique. Le Secrétariat d'Etat à la Culture participe d'ailleurs à cette action.

Sont financés les *études* nécessaires à la mise au point de plans de sauvegarde et à la préparation des opérations de restauration et les *travaux* tels que curetage, démolitions de constructions parasites et aménagements intérieurs d'îlots.

On compte actuellement cinquante secteurs sauvegardés dans lesquels sont menées vingt-six opérations publiques. De plus, cinq opérations de restauration sont réalisées hors secteur sauvegardé.

3° *Aménagement de lotissements défectueux.*

5,5 millions de francs en autorisations de programme ouverts à ce titre ont pour objet l'amélioration de quelques lotissements effectués antérieurement à 1946 sans qu'un minimum d'aménagements collectifs ait été mis en place. Pour ce faire, les municipalités reçoivent de l'Etat une subvention égale à 50 % du coût de l'opération.

La loi du 5 juillet 1972 a reporté au 31 décembre 1973 les délais fixés pour la constitution des associations syndicales de propriétaires et le dépôt des dossiers.

4° *Résorption de l'habitat insalubre.*

Les autorisations de programme affectées à la résorption de l'habitat insalubre en 1975 s'élèveront à la même somme qu'en 1974, soit 169 millions de francs. Elles permettront de financer tout ou partie de la différence entre les dépenses d'acquisition et de libération des sols et les recettes procurées par la vente des terrains. Elles se répartiront ainsi :

	Millions de francs.
Opérations de résorption : bidonvilles, constructions provisoires, habitat en dur, taudis-garnis	66,6
Financement des constructions : cités de transit, cités modulaires mobiles	90
D. O. M.	12,2

A cette dotation s'ajouteront, pour compléter le programme pour la résorption de l'habitat insalubre (P. R. I.) :

- un contingent de logements sociaux ;
- le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (F. A. S.) qui dépend du Ministère du travail ;
- des apports provenant de la contribution patronale dite du « 1 p. 100 » ;
- des contributions volontaires des collectivités locales.

A la fin de 1973, le nombre de lits en service dans les foyers de travailleurs migrants était de l'ordre de 150 000 lits, soit deux fois et demie ce qui existait à la fin de 1969. Dans le même temps, le nombre de logements de transit dépassait 10 000. Au total, près de 120 000 personnes vivant en habitat insalubre auront été relogées par l'intervention publique.

La lutte contre les grands bidonvilles est presque terminée. Une dizaine restent à résorber, notamment dans la Région parisienne et les Alpes-Maritimes, alors qu'on en avait dénombré 393 en 1970, dont 151 dans la Région parisienne. Cette intervention rencontre peu d'appuis au plan local, peu enclins à recueillir sur le territoire de leurs communes, dans des logements définitifs ou provisoires, les habitants issus de bidonvilles. Par ailleurs, il faut veiller à la réapparition toujours menaçante des micro-bidonvilles autour des concentrations de logements de fortune et des camps de caravaning sauvages.

La lutte contre les « taudis-garnis » rencontre également des obstacles sérieux du fait des hébergés eux-mêmes : outre leurs faibles loyers, les taudis-garnis sont souvent situés au centre des villes ; les locataires n'ont pas à y subir les contraintes d'un règlement de foyer-hôtel ; ils peuvent rester groupés par communauté de langue. Malgré ces obstacles, depuis 1971, 80 à 90 taudis-garnis sont annuellement résorbés et un millier de personnes relogées.

L'Etat a fait un effort important pour la suppression des constructions provisoires lui appartenant et mises en place à la fin de la guerre. 40 p. 100 de ces logements ont disparu entre 1970 et 1973. 32 000 personnes ont été relogées. Il importe de poursuivre et d'intensifier cet effort, notamment dans le Pas-de-Calais, le Nord et la Seine-Maritime, mais l'on se heurte au caractère souvent asocial des relogés.

L'observation faite au sujet de la politique foncière peut et doit être reprise ici : unité et cohérence de l'action sont indispensables.

Le coût excessif, non seulement financier mais humain, des « rénovations bulldozers », leur nombre ridiculement faible, amènent à préférer la rénovation à ce qui existe.

Les déserts au centre des grandes villes et les grands ensembles dans les champs ont suffisamment montré leur caractère nocif.

B. — L'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DE ZONES NOUVELLES

C'est la loi d'orientation foncière qui a donné une consistance juridique à la notion de *Zone d'aménagement concerté* (Z. A. C.). Celle-ci se définit comme « une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour *réaliser*, ou *faire réaliser* par une personne privée liée à elle par une convention, l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

Les Z. A. C. sont en outre une source possible d'exception à deux règles importantes posées par la loi d'orientation foncière : d'une part, les dispositions des plans d'occupation des sols ne leur sont pas applicables ; d'autre part, les constructions qui y sont implantées peuvent être exemptées de la taxe locale d'équipement si un minimum d'équipement est mis à la charge des constructeurs.

A la date du 31 décembre 1973, 971 dossiers de création de Z. A. C. étaient parvenus à l'administration centrale. Ces zones couvraient une superficie de 55 400 hectares et les 578 zones d'habitation représentaient une capacité d'accueil d'environ 605 000 logements.

La réalisation de 440 de ces zones est confiée, par voie de convention, à un aménageur privé ; 261 sont réalisées directement par la collectivité qui en a demandé la création ; l'aménagement et l'équipement des 270 autres sont concédés à un organisme relevant de l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme (société d'économie mixte ou établissement public). Ainsi la réalisation de ces zones et

principalement les zones d'habitation dépend très largement du secteur privé (55 %) ; la formule Z. A. C. semble avoir rencontré l'assentiment des aménageurs et des constructeurs privés et favorisé la concertation entre eux et les collectivités locales.

Sur le plan géographique et démographique, ces zones se répartissent de la façon suivante :

LIEUX d'implantation.	ENSEMBLE DES Z.A.C.		DONT Z. A. C. D'HABITATION		
	Nombre.	Superficie (hectares).	Nombre.	Superficie (hectares).	Capacité (en logements).
Région parisienne	215	129 226	168	10 045	219 445
Métropoles et villes assimilées	119	9 221	69	3 294	71 631
Villes de plus de 50 000 habitants ..	174	10 250	101	6 166	139 376
Villes de moins de 50 000 habitants .	463	23 005	240	9 808	173 565

Ainsi les zones créées en Région parisienne et dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ont une superficie moyenne de 60 hectares. Cette superficie moyenne descend à 50 hectares pour les métropoles d'équilibre et les villes assimilables et à 40 hectares pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants. Il est en outre remarquable de constater que les zones de grande dimension sont réalisées en Région parisienne et dans les villes de plus de 50 000 habitants alors que les villes de moins de 50 000 habitants lancent des zones relativement réduites (700 logements) et surtout que la densité moyenne est sensiblement la même (20 à 25 logements/hectare) dans toutes les catégories d'agglomérations.

En ce domaine, selon les cas, il s'agit de la meilleure ou de la pire des choses. La souplesse, utile souvent, ne doit en aucun cas conduire à favoriser la spéculation par le biais de dérogations aux P. O. S. qui vont, trop souvent et notamment en région parisienne, à l'inverse de la politique que l'on souhaite mener et cela au plus grand dommage des habitants.

Afin que l'exécution des équipements de superstructures soit cohérente avec la construction des logements, a été ouvert en 1971, au budget de l'Équipement, un chapitre 65-41, intitulé « Aide aux opérations d'aménagement concerté » ou encore la « ligne budgétaire unique ». Pourvu d'aucun crédit, il porte simplement la men-

tion « mémoire » dans les documents budgétaires, il est alimenté en cours d'année des fonds nécessaires à la construction des équipements collectifs compris dans les Z. A. C. par transferts en provenance des départements ministériels intéressés : l'Éducation, la Jeunesse et les Sports et la Santé.

C. — LES VILLES MOYENNES

L'aménagement et l'équipement des villes moyennes est de date récente puisque la dotation prévue pour 1975 (soit 66 millions de francs contre 60 millions en 1974) n'est que la troisième de l'espèce.

La politique nationale d'aménagement du territoire a eu pour premier objectif de remédier au déséquilibre entre Paris et le « désert français » : tel était l'objet de la politique des « métropoles d'équilibre ». Cette politique doit être maintenue mais elle doit être affinée. En effet, il n'est pas souhaitable de recréer, au niveau de la région, un déséquilibre comparable à celui qui existait au niveau national. D'où la nécessité d'une action en faveur des villes moyennes, c'est-à-dire des cités dont la population se situe dans la fourchette 20 000 - 100 000 habitants, cette notion quantitative s'assortissant d'autres critères tels qu'armature urbaine, spécificité socio-économique, patrimoine architectural et culturel, intensité des relations entretenues avec le milieu rural, etc.

Les villes moyennes constituent une chance réelle pour modeler un mode de vie urbain futur différent de celui qui a été créé dans les grandes villes actuelles et qui est générateur de toutes les tensions que chacun ressent. Il s'agit donc de préserver et d'améliorer le cadre de vie qu'elles offrent à l'heure actuelle.

Dès 1971, certaines formes d'urbanisme peu adaptées (les « tours » et les « barres ») y ont été prohibées et, plus récemment, la taille des opérations d'urbanisme y a été très strictement limitée.

Il reste maintenant, au-delà de ces décisions dont l'effet sera en quelque sorte négatif, à imaginer pour les villes moyennes de nouvelles formes urbaines, à réintroduire la diversité dans les urbanisations nouvelles, à les concevoir à l'échelle de la ville qu'elles accompagnent et en fonction du site dans lequel elles s'inscrivent. Il reste aussi à redonner une nouvelle jeunesse au patrimoine

urbain souvent très riche qu'elles possèdent dans leurs quartiers anciens et dans leurs centres. Revitalisation des centres, reconquête par l'habitat des quartiers résidentiels du passé, des quartiers anciens les plus médiocres : tels peuvent être les nouveaux objectifs de l'aménagement des villes moyennes.

Mais cette politique ne doit pas et ne peut pas se limiter à une action sur l'urbanisme. La qualité de vie n'est pas seulement déterminée par le cadre de vie physique mais également par les conditions de vie économique, sociale et culturelle. En effet, promouvoir une politique des villes moyennes, ce sera, à coup sûr, éviter que s'instaure par rapport aux grandes villes une ségrégation économique, sociale ou culturelle. La qualité des emplois offerts, les chances de promotion personnelle, la sécurité économique qu'apporte un marché de l'emploi suffisamment diversifié devraient, dans l'avenir, se rapprocher de ce qu'offrent les grandes villes. Il en va de même pour les possibilités d'échanges et de contacts personnels pour la diversité des loisirs offerts, etc.

La mise en œuvre d'une telle politique a été confiée à un *Groupe opérationnel des villes moyennes*, constitué par une décision du 2 février 1973. Placé sous l'autorité conjointe du Délégué à l'aménagement du territoire et de l'action régionale et du Directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, ce groupe comprend un nombre restreint de représentants de la D. A. T. A. R. et de la D. A. F. U. (1).

Sa mission, qui s'inscrit dans le cadre des *contrats d'aménagements* prévus par la lettre-circulaire du 7 février, est triple :

— apporter son concours aux collectivités locales qui en feront la demande pour l'étude de la conception et des modalités de financement des programmes globaux d'aménagement ;

— assurer les liaisons nécessaires avec les administrations concernées et faciliter ainsi leur dialogue avec les collectivités locales ;

— assurer l'étude des accords conclus par l'Etat avec les collectivités locales pour la mise en œuvre et le financement des programmes globaux d'aménagement qui auront été établis.

A la date du 30 juillet 1974, sept villes moyennes avaient signé un contrat d'aménagement avec l'Etat : Rodez (12 juillet 1973),

(1) Là aussi, l'observation relative à l'utilité de la présence d'élus, dont l'expérience est nécessaire, peut et doit être reprise.

Angoulême (5 novembre 1973), Saint-Omer (20 décembre 1973), Autun (13 mars 1974), Auxerre, Chambéry et Rochefort (30 juillet 1974).

Le Groupe interministériel des villes moyennes a d'autre part accepté seize pré-dossiers dont sept à huit doivent aboutir à la conclusion d'un contrat d'ici à la fin de la présente année. Ainsi une quinzaine de contrats seront vraisemblablement conclus en décembre 1974.

Quinze autres villes élaborent actuellement un pré-dossier qui sera soumis au Groupe interministériel des villes moyennes d'ici à la fin de l'année 1974 en vue de la signature d'un contrat en 1975. Enfin vingt-trois autres villes ont pris un contact avec le Groupe opérationnel des villes moyennes et élaborent actuellement leur pré-dossier.

Sur le plan des réalisations, Rodez a inauguré au mois de juillet dernier un premier tronçon de voirie piétonne dans le centre et entrepris la mise en valeur des remparts de la ville ; Saint-Omer a réalisé un passage souterrain permettant de faciliter les communications interquartiers dans la ville et a mené au cours des mois de mai et juin une action d'animation culturelle particulièrement intéressante en vue de tester l'attractivité des différents lieux publics capables de recevoir diverses activités.

Intéressante, voire passionnante, cette initiative ne doit plus être faite au « coup par coup ». L'extension annoncée aux villes de moins de 20 000 habitants est appréciable mais la généralisation à l'ensemble des villes de 20 à 100 000 habitants devrait précéder cette extension pour éviter le reproche — et l'inconvénient réel — de la spécificité du choix.

IV. — Les villes nouvelles.

Le financement du programme finalisé des villes nouvelles s'effectue :

a) Par le *budget de l'Équipement* : partie au chapitre 55-40 pour ce qui concerne les acquisitions foncières ainsi que nous l'avons vu, partie au chapitre 55-41 où l'article 30 « Création de villes nouvelles » est doté d'une autorisation de programme de 110 millions (contre 90 millions en 1974, soit + 22,2 %) ;

b) Par le *budget des Charges communes* au chapitre 65-01 « Aide aux villes nouvelles » dont les dotations, transférées en cours d'année au chapitre précédent, ont permis d'assurer la création et le fonctionnement des missions d'études et d'aménagement : 130 millions contre 110 (+ 18,2 %) ;

c) Par les *budgets des administrations pourvoyeuses d'équipements collectifs* où les dotations pour villes nouvelles sont parfaitement isolées.

Neuf villes nouvelles sont aujourd'hui en voie de réalisation : Villeneuve-d'Ascq, près de Lille, Le Vaudreuil, près de Rouen, L'Isle-d'Abeau, à proximité de Lyon, L'Etang-de-Berre et, pour la Région parisienne : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart et Marnes-la-Vallée.

En attendant que les villes nouvelles puissent accueillir à la fin de ce siècle 100 000 à 400 000 habitants sur 5 000 hectares environ, comment se concrétisent dans les textes et sur le terrain les programmes déjà lancés ?

1° *Au plan administratif et réglementaire*, avec la mise en place effective en 1974 des établissements publics d'aménagement des rives de l'Etang de Berre et de Melun-Sénart, les neuf établissements publics d'aménagement de villes nouvelles sont désormais opérationnels.

Par ailleurs, les procédures d'application de la loi du 10 juillet 1970 concernant le regroupement des collectivités locales concernées par les villes nouvelles seront également terminées avant la fin de l'année 1974. Un « ensemble urbain » et « neuf syndicats communautaires d'aménagement » auront ainsi été créés, qui exercent les responsabilités des collectivités locales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

2° *Au plan des constructions de logements et des implantations d'emplois* on enregistre un certain retard dû aux difficultés parfois rencontrées dans l'acquisition des terrains, à l'incidence du retard de certaines grandes infrastructures en Région parisienne, aux difficultés passagères au niveau local liées à la mise en œuvre des procédures de regroupement des collectivités locales et plus généralement à l'ampleur des opérations et à leur complexité.

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

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

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

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

— les villes nouvelles de la Région parisienne ont connu, jusqu'en 1974, un retard plus sensible qui s'explique notamment par trois phénomènes spécifiques : tout d'abord, la « mise en régime » de plusieurs d'entre elles est subordonnée à la mise en service d'infrastructures lourdes en cours de réalisation (R. E. R.-Est, autoroutes A 4 et A 15, gares d'Evry, de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Melun-Sénart) ; d'autre part, la politique de localisation des emplois y était directement liée à l'effort entrepris corrélativement pour freiner les implantations d'emplois dans l'agglomération parisienne, qui a abouti en 1973 ; enfin, le regroupement des collectivités locales dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970 a nécessité des délais et rencontré des difficultés plus importantes qu'en province, ce qui a entraîné des retards dans les programmes d'équipements et de logements. L'ensemble des conditions nécessaires à la réalisation des villes nouvelles au rythme prévu sera réuni à compter de 1975.

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

3° *Au plan des équipements publics* : le groupe central des villes nouvelles a été amené à réexaminer chaque année les besoins de crédits en fonction de l'évolution des programmes de construction. Ceci a permis d'assurer chaque année l'adaptation des dotations en fonction des besoins réels de chaque ville nouvelle et, à l'intérieur de chaque ville nouvelle, une bonne cohérence des différents programmes d'équipement, notamment dans les domaines scolaire, social, sanitaire et sportif, avec les programmes de logements d'une manière assez exceptionnelle dans notre pays.

Le programme d'acquisitions foncières se déroule conformément aux prévisions du VI^e Plan et il en va de même en ce qui concerne les réseaux primaires d'eau et assainissement ; en revanche, un retard limité est enregistré dans le financement des programmes de voirie primaire.

En ce qui concerne l'implantation des services publics et les implantations universitaires, domaine important pour la réussite qualitative et l'équilibre sociologique des villes nouvelles, l'application effective du programme finalisé reste, pour l'essentiel, à intervenir. C'est ainsi qu'en Région parisienne, le texte du VI^e Plan précisait que « le Ministère de l'Education nationale y localisera par priorité les investissements universitaires qui seront établis dans la Région parisienne au cours du VI^e Plan » : cette priorité n'a pu, jusqu'à présent, être respectée. Seuls ont été engagés les projets d'I. U. T. de Cergy-Pontoise et d'Evry. De manière plus générale, le programme finalisé demandait que l'action entreprise pour assurer la décentralisation des services publics dans les villes nouvelles soit développée avec vigueur. Les réalisations restent encore très modestes dans ce domaine mais certains projets importants sont à l'étude.

Selon le Ministère, il semble qu'aujourd'hui toutes les conditions sont désormais réunies, notamment sur les plans foncier, institutionnel et de la mise au point technique des projets, pour que les rythmes de réalisation prévus puissent désormais être atteints et maintenus au cours du VII^e Plan. Toutes les villes nouvelles ont désormais atteint le « niveau critique » qui leur permet d'être attractives vis-à-vis des constructeurs et des apporteurs d'emplois et donc de trouver peu à peu leur propre dynamisme et leur « régime de croisière ».

Sur le plan qualitatif, la volonté de ne pas refaire des « grands ensembles », de réduire les migrations alternantes, d'assurer l'équi-

libre habitat-travail, de rechercher l'animation urbaine, de constituer des « opérations témoins » d'urbanisme, notamment dans le domaine des voies piétonnières, des espaces verts, de la variété de l'architecture, est déjà passée dans les faits. Il est permis de penser que les premiers quartiers entièrement terminés permettront, dès la fin du VI^e Plan, de montrer que ces objectifs ont été atteints dans des conditions satisfaisantes.

S'il fallait dégager un premier jugement d'ensemble sur l'action « villes nouvelles », là aussi force serait de constater que le meilleur et le pire se côtoient. La rénovation et l'équipement des villes existantes n'eussent-ils pas coûté moins cher et les conditions d'habitat n'eussent-elles pas été meilleures ? On peut au moins se poser la question et souhaiter que l'achèvement convenable de ce qui a été entrepris soit réalisé avant que de nouvelles opérations ne soient lancées.

CHAPITRE II

LE LOGEMENT

510 000 logements devaient être terminés chaque année, en moyenne, au cours du VI^e Plan et, au terme d'une progression régulière, c'est le nombre de 560 000 qui devrait être atteint en 1975, dont 315 000 logements économiques et sociaux. D'autre part, le nombre des logements anciens à porter au minimum de confort devait atteindre une moyenne annuelle de 250 000 unités.

Tels sont les objectifs qui figurent au VI^e Plan pour, dans l'immédiat, loger un nombre accru de jeunes ménages et satisfaire la demande liée à l'urbanisation et, à plus long terme, assurer le renouvellement d'un parc immobilier particulièrement vétuste.

Comment se situera l'année 1975 dans cette perspective ?

I. — Dotations budgétaires et programmes de construction.

Le budget du logement se résume dans le tableau qui suit :

	AUTORISATIONS de programme.		VARIATIONS
	1974	1975	
	(En millions de francs.)		(Pourcentage.)
<i>A. — Etudes et recherches.</i>			
Etudes économiques, sociologiques, architecturales et techniques.....	37,3	42,4	+ 13,7
Dont plan de construction (partie).....	25,4	30,5	+ 20,1
<i>B. — Construction (aides à la construction).</i>			
Logement des fonctionnaires.....	22,5	22,5	»
Primes	2 181,8	(1) 2 299,7	+ 5,4
Subventions pour le financement des H.L.M. destinées à la location.....	2 986,8	3 968,7	+ 32,9

N. B. — Au titre IV du budget des Charges communes, les encouragements à la construction immobilière (primes et bonifications d'intérêt) figurent pour 4510 millions de francs en 1975 contre 3 363 millions en 1974.

(1) Après amendements de deuxième délibération devant l'Assemblée Nationale.

A. — ETUDES ET RECHERCHES. — PLAN-CONSTRUCTION

Si l'on tient également compte des dépenses de fonctionnement des organismes qui participent à la recherche notamment dans le cadre du Plan-Construction et si l'on réunit l'ensemble des dotations de recherche dispersées à l'intérieur de plusieurs chapitres, on obtient le résultat suivant :

Dépenses en capital.

CHA- PITRES	O B J E T	EN MILLIONS de francs.
55-50-20	Recherches en matière d'habitat.....	19
57-13-12	Recherches par actions thématiques programmées.....	1,5
65-52-10	Subventions aux réalisations expérimentales.....	3,5
63-13-10	Subventions d'équipement à certains organismes (Union technique interprofessionnelle du bâtiment et des travaux publics; Centre scientifique et technique du bâtiment)	6,5
	Total	30,5

Dépenses de fonctionnement.

CHA- PITRES	O B J E T	EN MILLIONS de francs.
37-50-20	Fonctionnement du C. S. T. B. et du Secrétariat permanent du Plan-Construction	12
37-13-11	Fonctionnement du C. S. T. B.	10,5
	Total	22,5

Le tableau n'est d'ailleurs pas exhaustif puisque participent également au Plan-Construction le Ministère de l'Industrie et de la Recherche à la fois dans le cadre de l'aide au développement (18 millions en 1974) et en subventionnant l'exécution de programmes effectués par les Centres techniques placés sous sa tutelle (5 millions) ainsi que le Secrétariat d'Etat à la Culture (1 million) pour le soutien d'actions dans les domaines de la recherche et de l'expérimentation architecturales.

L'action du Plan se situe à trois niveaux :

a) *La recherche* : plus d'une trentaine de recherches ont déjà abouti ; recensées au cours du premier semestre de cette année, elles couvrent des domaines aussi divers que :

— *les sciences humaines* : étude des réactions des usagers à l'égard de leur logement dans le cadre d'opérations expérimentales ou de réhabilitation de cités H. L. M. ; analyse de cas de ségrégation sociale par l'habitat ; mobilité dans le logement ;

— *l'architecture* : habitat à surface variable ; opération expérimentale sur l'agrégation (composants agrégés susceptibles d'être employés dans la construction d'immeubles) ;

— *les technologies* : modules tridimensionnels légers ; réalisation de matériaux nouveaux ; voiries et réseaux divers ;

— *les méthodes* : problèmes de chantier dans la ville ; gestion, exploitation et entretien des logements ; aides logiques à la conception ; problèmes de l'industrialisation.

Sont poursuivies les recherches déjà engagées dans les matières suivantes : acoustique ; amélioration de l'habitat ancien ; réduction des charges dans les immeubles ; coût de l'urbanisation ; ségrégation spatiale.

Seront explorées les nouvelles voies suivantes : expérimentation du système ouvert ; économie de l'énergie dans l'habitat ; diffusion des méthodes d'analyse de la valeur ; observation des réactions des habitants aux nouvelles formes d'habitat.

b) *L'expérimentation* : pour prolonger cet effort de recherches et donner à ses actions un caractère concret, le Plan-Construction a décidé d'encourager l'expérimentation dans l'habitat par le lancement d'un certain nombre d'opérations de construction de logements. Actuellement, près de trente-cinq réalisations expérimentales sont en cours. D'un nombre de logements variant de quelques dizaines à deux ou trois cents, ces réalisations ont pu être financées grâce au contingent de logements mis à la disposition du Plan-Construction. En 1973, quatre mille logements ont ainsi été réservés, d'une part, à ces réalisations expérimentales et, d'autre part, aux réalisations issues du Programme architecture nouvelle (P. A. N.).

Plusieurs thèmes ont été retenus pour ces expériences. Certains portent sur les modes de vie, tel un habitat pour jeunes particulièrement adapté à leurs problèmes et comprenant un grand nombre

de services intégrés au bâtiment (crèche, service de repas, etc.). D'autres essayent de développer une participation des futurs occupants à la conception du logement grâce à des solutions techniques permettant la « flexibilité » de l'espace construit et donc des distributions de pièces très libres. Dans d'autres enfin, ce sont de nouvelles techniques de construction, utilisant ou non de nouveaux matériaux, qui sont expérimentées.

Appel d'idées permanent lancé en janvier 1972, le concours P. A. N. a pour principal objectif de permettre à des maîtres d'œuvre, et notamment à de jeunes architectes, de proposer des perspectives novatrices dont on facilite la réalisation. Cette opération est menée en liaison étroite avec le Ministère des Affaires culturelles.

Les « sessions » tenues en 1974 ont eu comme thème « Habitat en villes moyennes » et « Habitat et tourisme social ».

c) *L'information et la pédagogie de l'habitat* : les conclusions du groupe de travail « Information et pédagogie de l'habitat » ont donné lieu au lancement d'une série d'actions d'information qui ont pour objectifs :

— de mettre progressivement le public en position d'intervenant dans le processus de la construction ;

— d'informer les diverses professions intervenant dans la construction des connaissances les plus récentes dans le domaine des sciences humaines appliquées à l'habitat et de les mettre en état de réceptivité à l'égard des désirs du public ;

— d'éliminer les « blocages » dus au manque d'information qui s'opposent à l'innovation architecturale ou technologique.

Au-delà de ces actions, conséquences logiques des travaux d'un groupe, le Plan-Construction s'est doté d'un outil d'information, « L'unité mobile audiovisuelle polyvalente » (quatre minibuses et une caravane équipés) aux multiples possibilités d'utilisation.

L'information la plus large possible est en outre donnée par l'intermédiaire de publications (le point régulier des travaux du Plan-Construction, les résultats des concours P. A. N., les rapports des groupes de travail) et par la participation à de nombreuses conférences, débats, congrès, expositions (par exemple l'exposition « Habitat et Innovation » qui s'est tenue au Grand Palais du 18 février au 13 mars 1974).

B. — AIDES A LA CONSTRUCTION

Les aides accordées par l'Etat pour la construction de logements font l'objet de trois chapitres de subventions inégalement importants :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En millions de francs.)	
Chap. 65-51. — Primes à la construction.....	2 299,7	1 715
Chap. 65-54. — Construction de logements sociaux	3 968,7	3 373,4
Chap. 65-55. — Contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à des fonctionnaires.....	22,5	10

La dotation accordée pour le logement des fonctionnaires autres que les agents des P. T. T. et les militaires, lesquels bénéficient de programmes particuliers, demeure à son niveau de l'année précédente : c'est dire que, compte tenu de la hausse du coût de la construction, il ne sera pas possible de tenir les 1 500 unités de 1974.

Si le crédit de primes augmente peu d'une année sur l'autre (+ 5,4 %), la subvention à la Caisse de prêts aux H. L. M. progresse de plus d'un tiers (+ 34,6 %).

Combien de logements seront-ils « aidés » à partir de ces crédits ?

Il est écrit dans le budget de programme « qu'il a été décidé de soumettre au vote du Parlement une enveloppe financière et non un programme de logements, le programme qui sera réalisé dans le cadre des crédits accordés dépendant du niveau des prix-plafonds qui sera arrêté en 1975. Le nombre de logements H. L. M. et primes figurant en annexe de la loi de finances ne présente donc qu'un caractère indicatif ».

C'est ce nombre que nous avons tenu à comparer aux programmes déjà lancés pour les quatre premières années du VI^e Plan, en tenant compte des modifications apportées devant l'Assemblée Nationale.

	1971	1972	1973	1974	1975 (1)
A. — Secteur H. L. M. :					
H. L. M. ordinaires.....	79 600	102 000	105 183	104 900	106 000
P. L. R. — P. S. R.....	40 000	18 000	15 000	11 700	11 000
I. L. M. — I. L. N.....	6 000	13 000	10 000	7 800	8 000
H. L. M. accession.....	35 000	40 000	58 000	60 000	61 600
Logements financés au moyen des prêts bonifiés des caisses d'épargne.....	20 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Total A.....	180 600	208 000	223 183	219 400	221 600
B. — Secteur primes :					
Primes et prêts immédiats.....	90 000	90 000	90 000	99 550	90 800
Primes et prêts différés ou P. I. C.....	45 000	45 000	45 000	45 000	42 995
Primes sans prêts.....	60 000	60 000	60 000	»	»
Total B.....	195 000	195 000	195 000	144 550	133 795
C. — Prêts bonifiés du crédit agricole et épargne-logement					
	»	»	»	55 000	55 000
Total A + B + C.....	375 600	403 000	418 183	418 950	410 395

(1) Après amendements de deuxième délibération déposés devant l'Assemblée Nationale.

Ce tableau appelle les observations suivantes :

1° L'inscription de dotations au budget ne signifie pas mises en chantier immédiates. Jusqu'à 1973, les crédits ont été en gros consommés malgré la gêne que faisaient déjà peser des prix-plafonds trop serrés au prix d'astuces plus ou moins réglementaires et grâce au concours des collectivités locales le plus souvent.

Avec l'hyper-inflation de 1974, des prix-plafonds que l'on a bien trop tardé à desserrer, beaucoup d'adjudications ont été infructueuses. En témoigne le tableau ci-après qui remonte au milieu de l'été dernier :

	H.L.M.O.	P. L. R.	I. L. M.	ACCESSION		TOTAL	EMPRUNT Bonification.		TOTAL
		P. S. R.	I. L. N.	Régime 1966.	Régime 1970.		Locatif.	Acces- sion.	
		(En nombre de logements.)							
Programme budgétaire 1974	104 900	11 700	7 800	45 000	15 000	184 400	5 000	30 000	219 400
Financements intervenus au 31 juillet 1974....	33 766	972	984	22 707	6 515	64 944	2 313	13 414	80 671
Soit en pourcentage....	32 %	8 %	13 %	50 %	43 %	35 %	46 %	45 %	37 %

La situation se révélant alors catastrophique — à un moment donné on a pu craindre que 100 000 logements sociaux ne puissent être réalisés — il a bien fallu revoir les prix-plafonds mais les 10 % accordés pour le 1^{er} octobre sont loin de suffire pour un retour à la vérité des prix.

2° La poursuite vraisemblable de la hausse des prix en 1975 fait douter de la possibilité de réaliser le programme prévu puisqu'il faudra bien modifier la grille qui combine les différentes aides par catégories de logements avec les plafonds de ressources.

A titre indicatif, nous donnons ci-après la charge budgétaire moyenne par type d'appartement, en 1974, compte tenu de la hausse des prix-plafonds au 1^{er} octobre 1974.

Il est bien évident que l'enveloppe demeurant inextensible toute majoration des concours financiers par unité diminuera le nombre des unités aidées. Il est vrai cependant qu'en ce qui concerne la subvention à la Caisse des prêts aux H. L. M., c'est-à-dire pour un domaine qui recouvre la moitié des logements aidés, et notamment ceux qui sont le plus aidés, une précaution a été prise : pour un nombre de logements pratiquement stable (— 1,6 %), la dotation a été majorée de 34,6 %.

3° Les 510 000 logements achevés en moyenne annuelle du VI^e Plan seront peut-être atteints puisque au total des logements aidés il faut ajouter les logements construits sans aide : la multiplication des résidences secondaires et les achats spéculatifs d'appartements neufs auront, jusqu'à l'automne dernier, largement soutenu le rythme de la construction.

Logements aidés par l'Etat.

Récapitulation des prêts et charges budgétaires moyens.

TYPES DE LOGEMENTS	FINANCEMENT MOYEN 1974						PLAFOND de ressources base : H. L. M./0-100	PRIX plafond base : H. L. M./0-100	TAUX de financement par rapport au prix plafond.
	Etat, Ministère, Equipement, Subvention.	Etat, Ministère, Equipement, Prime.	Etat, charges communes, bonification.	C. P. H. L. M. Prêt.	C. F. F. Prêt.	Autres organismes prêteurs (prêts principaux).			
I. — Secteur très social :									
P. L. R.....	38 197	»	1 660	63 650	»	»	75	90,5	95
P. S. R.....	33 320	»	1 440	55 530	»	»	75	80,0	95
H. L. M./0.....	30 073	»	3 455	75 175	»	»	100	100,0	95
H. L. M. emprunt bonifié, location....	»	»	45 495	»	»	78 535 C.E.O.	100	100,0	100
H. L. M. accession régime 70.....	»	»	17 875	82 390	»	»	100	105,5	90
				98 340					
II. — Secteur intermédiaire:									
I. L. M. 1972 (C. P. H. L. M.).....	»	»	2 025	51 125	»	»	150	114,2	50
			+ 8 625						
I. L. M.....	»	»	8 690	86 235	»	»	»	113,2	50
			+ 5 580						
H. L. M. accession régime 65.....	»	»	16 140	74 470	»	»	140	117,7	80
H. L. M. accession emprunt bonifié....	»	»	34 485	92 400	»	»	140	117,7	80
I. L. M. 72 (C. F. F.)..	»	28 180	»	»	45 705	»	150	114,2	50
P. S. I. accession....	»	10 340	»	»	64 745	»	160	128,6	70
III. — Secteur peu aidé :									
P. I. C.....	»	8 455	»	»	38 170	Banques.	»	140,4	80

Si la quantité des logements aidés en 1975 est en recul, leur *qualité* devrait s'améliorer avec l'application de dispositions prises au cours de la présente année. En effet, les Pouvoirs publics ont la possibilité d'agir en ce domaine.

a) *A travers l'aide financière accordée par l'Etat.*

Le système des prix-plafonds qui sert de cadre financier à la réalisation des opérations et détermine le montant de l'aide de l'Etat a subi, en 1974, diverses modifications tendant à favoriser certaines améliorations de la qualité :

— c'est ainsi que les prix-plafonds du bâtiment et de la charge foncière ont été majorés de 2,5 % pour permettre l'amélioration des qualités dans le domaine de la thermique, ceci aussi bien en H. L. M. que dans le secteur des prêts spéciaux du Crédit foncier ;

— le prix-plafond bâtiment a été modulé pour encourager la réalisation de petits groupements de maisons individuelles ;

— le calcul du prix-plafond bâtiment tient compte désormais d'un « coefficient de structure » qui permet de ne pas pénaliser les opérations comportant des terrasses, des espaces communs de circulation et de rencontre ;

— une majoration est désormais accordée pour les opérations comportant des dispositions répondant aux besoins des handicapés physiques.

b) *A travers la réglementation technique.*

Le règlement de construction a subi une modification importante : un décret du 10 avril 1974 a introduit des obligations nouvelles concernant l'isolation thermique des bâtiments et la régulation des installations de chauffage.

Cette réforme s'applique en deux temps :

— un premier niveau d'obligation est applicable depuis le 1^{er} mai 1974 ; il correspond au niveau atteint actuellement dans les opérations convenablement étudiées ;

— un second niveau sera applicable aux opérations faisant l'objet d'une demande de permis de construire postérieurement au 1^{er} juillet 1975. Il correspond à des exigences assez sévères

qui devraient entraîner une réduction de 50 % environ du coût du chauffage. Des directives techniques sont en préparation pour aider les diverses professions du bâtiment à mettre en œuvre ces nouvelles dispositions réglementaires.

*

* *

L'utilisation depuis 1972 de *modèles* peut-elle être considérée comme un facteur d'amélioration de la qualité ?

L'administration répond par l'affirmative en agréant deux types de modèles devant avoir valeur d'exemple et d'entraînement :

— des modèles « régionaux » agréés par le préfet de région, pour lesquels l'amélioration est plutôt d'ordre architectural ;

— et des modèles « innovation » agréés par le Ministre, pour lesquels l'amélioration est plutôt d'ordre technologique, et en favorisant leur expansion (l'objectif est 30 % de l'ensemble des logements aidés) par l'octroi aux maîtres d'ouvrage de financements complémentaires prélevés sur une dotation spéciale.

Dans l'ensemble, est-il écrit dans une note produite par l'administration, « la politique des modèles a joué depuis 1972 le rôle d'entraînement qui lui était imparti ; elle a fait prendre un tournant au logement social dans la mesure où elle a suscité des formes architecturales diversifiées, des types d'habitat nouveaux, dans la mesure également où elle a obligé les entreprises à perfectionner les procédés de construction et où elle a ouvert la voie aux industriels ».

Pour notre part, nous avons une opinion diamétralement opposée. Nous estimons que la politique des modèles a accentué l'uniformité et la banalité des habitations collectives, réduit encore plus les initiatives des maîtres d'œuvre locaux et renforcé la concentration des entreprises.

Les avantages économiques, voire financiers des « modèles » compensent-ils tous leurs inconvénients ? Il est au moins judicieux de pousser l'examen des résultats et de s'interroger.

*

* *

En ce qui concerne les *primes*, notons une réduction sensible de leur nombre (— 7,4 %) alors que la demande est toujours forte : c'est ainsi qu'il y avait en instance au 30 juin dernier :

- 14 896 demandes pour prêts spéciaux immédiats-locatifs ;
- 57 187 demandes pour P. S. I. accession ;
- 72 463 demandes pour prêts immobiliers conventionnés.

Aussi, le délai moyen d'attention de primes est-il relativement long puisque, sur le plan national, on l'estime à huit mois pour le P. S. I. accession, dix mois pour le P. S. I. locatif (I. L. M. 1972) et dix-neuf mois pour le P. I. C. !

Les travaux ne pouvant être entrepris avant l'octroi des primes, le constructeur se trouve pénalisé, voire empêché, en période d'inflation galopante.

*
* *

En ce qui concerne les *organismes d'H. L. M. locatifs*, leur situation financière apparaît très tendue et, pourtant, il ne semble pas que cette situation soit le résultat du contexte économique et réglementaire dans lequel les organismes exercent leur activité.

Les vacances des logements ne peuvent pas être à l'origine de pertes de loyers de nature à grever l'exploitation. Une enquête de l'Inspection générale de l'Équipement a montré qu'au 1^{er} février 1974 le nombre de logements vacants rapporté au parc locatif H. L. M. total était de l'ordre de 1 %, dont la moitié depuis moins de trois mois. Sauf quelques cas particuliers peu nombreux, les vacances de logements doivent donc être considérées comme possédant un caractère technique et leur faible niveau est plutôt de nature à démontrer l'insuffisante fluidité du marché.

D'autre part, les impayés demeurent aux environs de 7 %.

En revanche, les tarifs de loyers qui constituent la quasi-totalité des ressources des offices H. L. M. sont inférieurs aux maxima possibles, lesquels sont, en vertu de l'arrêté du 14 octobre 1963, pratiquement indexés sur les prix plafonds de la construction neuve, eux-mêmes insuffisants par rapport au coût de la construction.

La raison essentielle doit en être recherchée dans les difficultés (cf. le pourcentage très élevé, 7 %, d'impayés) des locataires les plus défavorisés, ce qui conduit, dans certains cas que M. Chochoy a relevés en commission, à un véritable transfert de ces locataires vers les « taudis » subsistant dans le centre des villes. Les solutions doivent être recherchées du côté du surloyer mais surtout de l'adaptation de l'allocation logement sur laquelle nous reviendrons.

Si donc la situation financière des organismes n'accuse qu'une faible marge de sécurité, c'est le résultat d'une politique de compression des loyers pratiquée par des organismes à but non lucratif, peu portés par nature à l'autofinancement. Pour les organismes contrôlés par l'Inspection générale de l'Équipement, le pourcentage d'autofinancement ressort à 1,30 % du total du financement à long terme des immobilisations pour les offices publics de la Région parisienne, à 2,38 % pour les offices de province et à 1,64 % pour les sociétés anonymes d'H. L. M.

La gestion d'un parc locatif étant une activité peu sensible aux aléas conjoncturels, la situation ne doit pas être dramatisée. Elle appelle cependant une surveillance constante puisqu'en l'absence de marge de sécurité il suffit de quelques années de relâchement dans la gestion pour que la situation financière d'un organisme se dégrade gravement. Actuellement, une dizaine d'organismes dont la situation est très compromise font l'objet d'une surveillance constante.

Des actions d'incitation à une gestion rigoureuse du financement des investissements et de la trésorerie ont été entreprises. Il est envisagé de suspendre en 1975 le financement des organismes qui ne tiendraient pas une comptabilité des programmes régulière et complète. Mais, là encore, l'effet ne doit pas masquer la cause, et la cohérence nécessaire de la politique gouvernementale doit être rappelée, notamment en évoquant le blocage des loyers du premier semestre 1974.

*

* *

La récente réforme de *l'allocation de logement*, si nécessaire, devrait, dans une certaine mesure, permettre aux organismes d'H. L. M. de relever leurs loyers en fonction de l'inflation.

Cette réforme, qui résulte de deux décrets des 3 et 17 mai 1974, s'est fixée quatre objectifs :

— contrecarrer les effets de l'inflation constatée depuis la réforme de juin 1972 ;

— atténuer les conséquences de l'augmentation des charges afférentes au chauffage ;

— répartir le plus socialement possible le supplément d'allocation accordé ;

— et simplifier les conditions d'attribution.

a) Les plafonds de loyers ont été augmentés uniformément quelle que soit la dimension du logement de 40 F pour les logements neufs et de 30 F pour les logements soumis à la loi de 1948. A titre d'exemple, l'augmentation du plafond de loyer représente 14,25 % pour une famille ayant deux enfants à charge.

Ces plafonds correspondent désormais aux loyers moyens des logements H. L. M. d'un nombre de pièces permettant l'ouverture du droit à l'allocation de logement.

Le tableau ci-après fait apparaître le montant de l'allocation de logement et le taux d'effort des familles avant et après la réforme.

REVENU BRUT mensuel de la famille (1).	ALLOCATION- LOGEMENT avant le 1 ^{er} juillet 1974.	PART DU REVENU consacrée au logement avant la réforme : pourcentage (loyer + charges- allocation de logement) par rapport au revenu. (En pourcentage.)	ALLOCATION- LOGEMENT après le 1 ^{er} juillet 1974.	PART DU REVENU consacrée au logement après la réforme : pourcentage (loyer + charges- allocation de logement) par rapport au revenu. (En pourcentage.)
--	--	---	--	---

Ménage avec deux enfants :

Loyer : 400 F (2) + 150 F de charges.

1 157	231	27,50	293	22,25
1 736	146	23,25	197	21,25
2 315	66	21	100	19,50

Loyer : 350 F + 150 F de charges.

1 157	231	23,25	261	20,75
1 736	146	20,50	166	19,25
2 315	66	18,75	71	18,50

Loyer : 200 F + 100 F de charges.

1 157	105	16,75	140	13,75
1 736	24	16	53	14,25
2 315	0	»	0	»

Ménage avec quatre enfants :

Loyer 530 F (3) + 250 F de charges.

1 389	327	32,50	404	27
2 315	199	25	257	22,50
3 472	39	21,50	67	20,50

Loyer : 420 F + 240 F de charges.

1 389	300	24,50	346	21,25
2 315	174	20,25	203	19
3 472	16	18	18	18

Loyer : 300 F + 150 F de charges.

1 389	199	18	249	14,50
2 315	75	16	110	14,75
3 472	0	»	0	»

(1) Avant déductions des abattements admis en matière fiscale.

(2) Plafond de loyer : 350 F avant la réforme ; 390 F après la réforme.

(3) Plafond de loyer : 450 F avant la réforme ; 490 F après la réforme.

b) Les normes de salubrité ont été considérablement assouplies puisqu'elles sont présumées remplies dans les logements construits depuis le 1^{er} septembre 1948 et supprimées jusqu'au 30 juin 1980 pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

c) Les conditions de peuplement ne sont plus appréciées en fonction du nombre de pièces mais en fonction de la surface globale du logement.

Le coût de la réforme est retracé dans le tableau ci-après (comparaison des exercices 1973-1974 et 1974-1975) :

	EXERCICE 1973-1974.	EXERCICE 1974-1975.	COUT supplémentaire.
(En millions de francs.)			
Régime familial	3 600	4 402	802
Régime F. N. A. L. (ménages et isolés de plus de soixante-cinq ans, handi- capés)	488	882	(2) 394
	4 088	(1) 5 284	1 196

(1) A cette somme, il convient d'ajouter une dépense supplémentaire de 200 millions environ, au titre de la simplification des conditions d'attribution.

(2) Cette somme se ventile en 245 millions au titre de la réforme, 149 millions au titre de la montée du régime.

Au demeurant, il paraît nécessaire de poursuivre dans ce sens afin de dégager les organismes d'H. L. M. de la contrainte psychologique et humaine qu'ils ont été conduits à assumer au détriment de la marge de sécurité de leurs trésoreries et encore plus gravement des réparations et améliorations permanentes de leur parc immobilier.

II. — Les problèmes de financement de la construction.

L'importance de la place qu'occupe le financement du logement neuf dans l'économie nous est donnée par deux ratios — 27 % de la formation brute de capital fixe et 7 % du produit intérieur brut — et un chiffre en valeur absolue 59 289 millions de francs en 1973 (Source : Comptabilité nationale).

D'autre part, nous avons assisté depuis plusieurs années à un net désengagement de l'Etat dans le financement de la construction, politique pour deux sortes de raisons :

a) *L'élévation du pouvoir d'achat des ménages*, ce qui leur a permis d'effectuer un apport personnel plus important en valeur absolue et en valeur relative et même de se passer de toute aide

publique, ce qui n'a pas manqué de stimuler le développement de la promotion immobilière : en 1973, les mises en chantier dans le secteur non aidé représentaient 38 % du total contre 17 % seulement en 1964.

Le nombre de logements aidés a certes continué d'augmenter, mais la majeure partie du développement de la construction a résulté de la croissance du secteur libre, répondant aux transformations de la structure de la demande.

b) *L'adaptation du système bancaire au financement du logement* : répondant à la croissance du secteur non aidé, l'offre de crédits bancaires s'est considérablement accrue, notamment depuis deux ans et a par là même contribué à soutenir son expansion.

— Les mesures prises en 1965 pour harmoniser les régimes de collecte et de transformation de l'épargne et allonger la durée du réescompte des effets à moyen terme ont permis aux banques de développer leur activité tandis que la débudgétisation permettait de réduire la ponction du Trésor sur la masse monétaire et l'épargne liquide.

— La création du marché hypothécaire en 1966 a fourni aux banques l'instrument technique leur permettant de participer activement aux financements immobiliers. L'allongement à vingt ans de la durée des prêts et la limitation à 20 % du montant de l'apport personnel ont eu pour effet de solvabiliser une clientèle nouvelle.

— L'Etat s'est également efforcé d'intégrer le système bancaire dans son processus d'intervention. En y stimulant la concurrence : la part du Crédit agricole et du Crédit mutuel dans les crédits bancaires s'est sensiblement renforcée, tandis que les Caisses d'épargne étaient autorisées à consentir des prêts personnels. En utilisant deux techniques nouvelles d'aide : *l'épargne-logement* qui connaîtra en 1974 son plein développement concerne autant le secteur bancaire que le système des caisses d'épargne et les *prêts immobiliers conventionnés* (P. I. C.), créés en 1972, associent des financements hypothécaires à une faculté de mobilisation privilégiée auprès du Crédit foncier.

Les plus récents comptes financiers du logement établis par la Banque de France donnent les chiffres suivants qui permettent de se faire une idée de la place relative des différentes catégories de prêteurs et de leur évolution dans le temps.

ORGANISMES DISTRIBUTEURS	1971	1972	1973	VARIATION 1973/1972.
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)
Prêteurs à caractère public (1).....	11 900	13 339	15 667	+ 17,5
Crédit foncier de France.....	4 399	4 664	5 281	+ 13,2
Secteur bancaire (2).....	26 587	39 763	39 572	»
Divers (3).....	2 735	3 195	3 368	+ 5,4
Total	45 621	60 961	63 888	+ 4,8

(1) Caisse des Dépôts et Consignations, Caisses d'épargne, Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M., Sécurité sociale, collectivités locales, Etat.

(2) Banques inscrites, Crédit populaire, établissements financiers, Crédit agricole, Crédit mutuel, Crédit coopératif, Comptoir des entrepreneurs.

(3) Contribution des entreprises au titre du 1 % sur les salaires ; assurances ; caisses de retraite complémentaire ; ménages (souscription des actions émises par les Sociétés immobilières d'investissement).

Il ressort de ce tableau que le montant des crédits nouveaux consacrés au financement du logement a progressé à un rythme nettement plus faible qu'auparavant (+ 4,8 % en 1973 contre + 33,6 % en 1972 et + 31,3 % en 1971) et que ce tassement est pour l'essentiel imputable à la stagnation du secteur bancaire. Les résultats de 1974 confirment-ils cette tendance ?

Il faut voir là une conséquence de l'encadrement du crédit et de la hausse importante des taux d'intérêt (3 points en un an) qui limitent à la fois l'offre et la demande de prêts, du moins pour les ménages désireux de se loger. Ainsi, l'importance prise par le secteur non aidé rend le marché immobilier plus sensible que par le passé aux influences de la conjoncture :

— très forte en début d'année 1973, la demande dans le secteur libre a ensuite légèrement décliné mais s'est maintenue à un niveau satisfaisant jusqu'au printemps 1974. Alors que la hausse rapide des prix et celle des taux restreignaient la demande directe exprimée par les ménages souhaitant se loger, la clientèle des investisseurs en quête de spéculation avait pris une importance inaccoutumée, surtout dans les grandes villes. La sévérité de l'encadrement du crédit et un certain « essoufflement » de la clientèle de ces investisseurs ont provoqué à partir du deuxième trimestre 1974 une chute de la demande. Les stocks se situent à un niveau modéré mais les promoteurs craignant une conjoncture plus difficile, ralentissent, voire arrêtent, les mises en chantier ;

— dans le même temps, le secteur aidé n'a pas totalement échappé aux difficultés que connaît le secteur libre puisque le renchérissement des crédits complémentaires conduit à une certaine désolvabilisation des candidats acquéreurs. Cela est vrai pour ce qui concerne le secteur des prêts spéciaux immédiats, partie la « plus sociale » de la demande où les mises en chantier ont passé de 70 800 logements au cours du premier semestre de 1973 à 60 100 logements au cours du premier semestre de 1974 (il convient d'ajouter que les promoteurs ont été, dans les grandes villes, très gênés par les prix-plafonds) ;

— pour ce qui est des P. I. C., le problème est différent. Ce mode de financement s'avère particulièrement avantageux tant par le niveau modéré de son coût (8,2 %) que par sa quotité (il dispense de tout autre financement). L'importance de la demande des ménages pour ce type de logement s'est donc confirmée en 1974. Mais la réticence des établissements bancaires qui ont vu s'alourdir leurs charges de refinancement sur ces crédits a limité en 1973, et freiné très considérablement en 1974 le développement de ce marché. Les mises en chantier qui étaient de l'ordre de 37 000 en 1973 ne paraissent pas devoir dépasser de beaucoup ce chiffre en 1974. Encore faut-il noter que dans nombre de cas les banques n'accordent plus au titre de P. I. C. qu'une partie seulement du montant maximum du prêt (80 % du prix du logement) pour limiter autant que possible la fraction non mobilisable qu'elles doivent financer sur leurs ressources propres.

*

* *

Le *marché hypothécaire* constitue par ailleurs un bon indicateur de la situation financière de la construction.

En 1972, il s'était « emballé » avec une progression des encours de 47 % (30,6 milliards fin décembre) et le taux de refinancement après avoir fléchi jusqu'à 6 % en juin (d'où un taux acquéreur de 9 %) était remonté par suite des premiers effets de la politique anti-inflationniste à 8 % (donc 12 % pour taux à la clientèle).

La croissance extrêmement vive des *encours* s'est poursuivie durant l'année 1973 (+ 44 % et 44,1 milliards fin décembre) du fait du gonflement de la demande par la spéculation et par la

hausse du prix des logements. Durant les premiers mois de 1974, on enregistre un net fléchissement qui résulte du renforcement de l'encadrement.

En ce qui concerne le *refinancement*, le coefficient a continué de baisser en 1973 et au premier semestre de 1974 passant de 45 % au 31 décembre 1972 à 39,7 % au 31 décembre 1973 et à 38,8 % au 31 mai dernier. Cette évolution souligne la part croissante prise par les banques de dépôt dans la distribution des prêts hypothécaires alors que celles-ci dans leur ensemble se refinancent peu. Parallèlement, les établissements spécialisés voient leur part du marché baisser. La plus grosse partie du refinancement est toujours assurée par les deux établissements publics, la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse nationale du Crédit agricole. Leur part de l'encours de refinancement était pour 1973 de 70 %. C'est la C. N. C. A. qui a augmenté le plus son portefeuille de créances (+ 46 %).

La phase de hausse des *taux de refinancement* qui s'était amorcée en septembre 1972 s'est poursuivie au cours de l'année 1973. Le coût des effets à un an est passé de 8 % à 10,25 %. La progression des effets à cinq, dix et quinze ans, moins demandés, a été un peu plus amortie. Les taux avoisinaient 10 % au 31 décembre 1973. Au début de 1974, la hausse s'est accentuée puisque depuis mai 1974, les taux de refinancement dépassent 11 %.

Ceux-ci ont suivi la hausse générale des taux d'intérêt et de plus les mesures de renforcement de la limitation de la progression des encours ont ainsi contribué à rendre le crédit plus cher.

Les *taux des crédits à la clientèle* ont également subi une forte hausse. Ils atteignaient en 1973 13,5 % et se situaient à la fin du premier semestre 1974 entre 14 et 16 %.

Le niveau atteint peut contraindre une partie des acquéreurs potentiels à accroître leur apport personnel ou hélas, lorsqu'ils ne le pourront, à différer leur projet immobilier.

*

* *

La collecte des *épargnes des ménages* au bénéfice de la construction continue à s'effectuer dans de bonnes conditions, notamment pour ce qui est des comptes et des plans d'épargne-logement.

	SITUATION CUMULEE		PROGRESSION annuelle.
	Au 31 décembre 1972.	Au 31 décembre 1973.	1973.
<i>Nombre de comptes et de plans en cours :</i>			
Comptes	572,6	642,2	+ 69,6 (+ 12 %)
Plans	1 308,2	1 762,1	+ 453,9 (+ 35 %)
Total	1 880,8	2 404,3	+ 523,5 (+ 28 %)
<i>Montant des dépôts :</i>			
Comptes	7 158	7 967	+ 809 (+ 11 %)
Plans	19 263	28 471	+ 9 208 (+ 48 %)
Total	26 421	36 438	+ 10 017 (+ 38 %)

Unités : millier de comptes ou de plans, million de francs.

Les chiffres pour 1974, homogènes avec les données ci-dessus, ne sont pas encore disponibles mais les statistiques publiées en ce qui concerne les Caisses d'épargne confirment la tendance pour les premiers mois de 1974.

On peut constater que cette formule est en voie de constituer une des plus importantes sources de financement du logement. Sur les plans économique et financier, elle représente un moyen à la fois moderne, fondé sur un circuit court (sans intermédiaire entre le collecteur et le prêteur et un très faible écart entre la rémunération servie par le banquier à l'épargnant et le taux du prêt qu'il lui consent) et sain puisque incitateur à l'épargne.

Pour solliciter un prêt, le titulaire d'un compte d'épargne-logement doit avoir ouvert son compte depuis au moins dix-huit mois et les intérêts acquis doivent atteindre un montant minimum de 300 F. Le montant du prêt est fixé en fonction de l'effort d'épargne réalisé par le déposant, cet effort étant mesuré par le montant des intérêts acquis qui sont eux-mêmes fonction de l'importance et de la durée du dépôt ; le coefficient de conversion des intérêts a été fixé à 1,5 et, de ce fait, le montant du prêt est, pour une durée équivalente, supérieur de 50 % au montant du dépôt. Une prime d'épargne est accordée au moment du prêt ; elle est calculée en fonction de l'effort d'épargne : elle est égale

au montant des intérêts acquis utilisés pour le financement de l'opération, dans la limite de 4 800 F (à compter du 1^{er} juillet 1974). Le maximum du prêt est fixé à 100 000 F. Le taux d'intérêt est de 3 % depuis le 1^{er} juillet 1974 auquel s'ajoutent 1,5 % de frais de gestion. Sa durée varie de deux à quinze ans.

Les plans d'épargne-logement font l'objet d'un contrat aux termes desquels le souscripteur s'engage à effectuer chaque année à échéances régulières des versements d'un montant déterminé, et à maintenir ses fonds bloqués pendant une durée minimum de quatre ans. Le total des versements de l'année ne doit pas être inférieur à 1 200 F. Le montant du prêt est fixé en fonction de l'effort d'épargne réalisé par le déposant (60 000 F au maximum); le coefficient de conversion des intérêts a été fixé à 2,5, ce qui permet, pour un même montant d'intérêts acquis d'attribuer un prêts de 70 % supérieur à celui résultant de la formule classique. Le montant maximum du prêt est fixé à 100 000 F. Le taux d'intérêt est de 4 % + 1,5 % pour frais de gestion. Sa durée varie de deux à quinze ans.

	SITUATION CUMULEE				PROGRESSION annuelle.	
	Au 31 décembre 1972.		Au 31 décembre 1973.		1973.	
	Nombre.	Montants.	Nombre.	Montants.	Nombre.	Montants.
Caisses d'épargne.	107 799	2 475	134 997	3 182	+ 27 198	+ 707
(C. N. E.).....	(26 205)	(625)	(32 293)	(794)	(+ 6 088)	(+ 169)
(C. E. O.).....	(81 594)	(1 850)	(102 704)	(2 388)	(+ 21 110)	(+ 538)
Banques	85 657	2 521	113 369	3 452	+ 27 712	+ 231
Total	193 456	4 996	248 366	6 634	+ 54 910	+ 1 638

Unité : million de francs.

Les chiffres pour 1974 ne sont pas encore disponibles, mais la question qui se pose est la suivante : dans quelle mesure la hausse des prix de la construction permettra-t-elle à l'épargne-logement de jouer le rôle important que l'on pouvait à bon droit prévoir ?

*
* *

Parmi les *financements spécifiques*, une attention particulière doit être accordée aux prêts bonifiés du Crédit agricole, comptabilisés depuis l'an dernier au titre des logements aidés

— pour masquer la disparition du secteur primes sans prêt — et à la contribution patronale qui fait l'objet de l'article 52 du projet de loi de finances.

a) Limité avant 1959 aux sociétaires exerçant une activité à caractère agricole, le champ d'action du *Crédit agricole* a été depuis sensiblement élargi. Ses concours peuvent désormais revêtir deux formes :

— des *prêts non bonifiés*, au taux maximum de 13,8 % pour un concours d'une durée pouvant atteindre dix-huit ans, dont le montant global (4 590 millions de francs) est en vive progression par rapport aux chiffres de 1972 (3 543 millions de francs). Pendant le premier semestre de 1974, leur montant a été de 1 641 millions de francs. Ces prêts ne peuvent être consentis qu'à des sociétaires habitant dans des communes de moins de 5 000 habitants non rattachées à une agglomération de plus de 50 000 habitants faisant partie d'une zone d'économie de montagne ou de rénovation rurale ;

— des *prêts bonifiés par le Trésor* (plafonnés à 50 000 F si leur bénéficiaire, tout en résidant dans une commune rurale, n'exerce pas une activité agricole). Ces crédits, dont le taux d'intérêt maximum est de 7 %, se sont élevés en 1973 à 3 158 millions (3 234 en 1972). Pendant le premier semestre de 1974, ils ont été de 1 541 millions de francs.

Les 7,75 milliards de crédits distribués en 1973 mettent le *Crédit agricole* au second rang des établissements participant au financement du logement.

Le *Crédit agricole* peut, par ailleurs, en milieu urbain et rural accorder des prêts principaux d'épargne-logement et des prêts immobiliers conventionnés (en 1973 environ 1 000 P.I.C. ont été ainsi financés) ; il assure enfin avec la Caisse des Dépôts l'essentiel du refinancement du marché hypothécaire.

b) La *contribution patronale* de 0,90 % (avant réforme) doit être en partie consacrée, selon des directives édictées par le décret du 20 février 1973, à des investissements prioritaires, à savoir :

- le logement des travailleurs migrants et de leur famille ;
- les opérations d'amélioration de l'habitat ancien ;

Les investissements sont assurés soit directement par les comités interprofessionnels du logement, soit sous forme de versement à une association chargée d'opérer entre eux les transferts de fonds nécessaires, l'Association financière interrégionale des comités interprofessionnels du logement et organismes assimilés (A. F. I. C. I. L.).

En 1973, la première catégorie de dépenses a reçu 190 millions de francs, la seconde 70 millions.

Le premier de ces chiffres a été estimé insuffisant. Il existe, en effet, sur notre sol quatre millions de ressortissants étrangers (dont plus d'un million et demi en provenance de pays en voie de développement) qui ont le mérite d'apporter une contribution très importante à l'économie du pays mais qui sont hébergés le plus souvent dans des conditions honteuses pour le pays d'accueil.

Aussi, le Gouvernement nous propose-t-il (art. 52), pour dégager des crédits supplémentaires, de porter la cotisation patronale de 0,9 à 1 % et de réserver au logement des travailleurs immigrés une somme pouvant en atteindre le cinquième du produit total.

III. — L'amélioration du patrimoine existant.

Davantage de besoins seraient satisfaits si, aux nouvelles capacités de logement produites chaque année grâce à un effort considérable du contribuable et de l'épargnant, il était procédé à une meilleure répartition du patrimoine locatif existant et à son entretien.

La recherche de l'unité de logement n'est pas encore atteinte et la vieille loi du 1^{er} septembre 1948 protège encore plus d'un million de locataires privilégiés dans quelque trois mille communes.

On avait cru en outre que la Bourse d'échanges de logements, créée dans la loi de finances pour 1961, faciliterait l'ajustement des offres et des demandes ; or, après constatation de la diminution constante de son activité, elle est condamnée à disparaître par l'article 51 de la loi de finances pour 1975.

Reste la rénovation de l'habitat ancien. Pendant longtemps elle s'est faite au coup par coup, avec l'aide du Fonds national de l'habitat. Un tel saupoudrage n'a fait que ralentir la dégradation

d'un patrimoine immobilier qui, pour la moitié de sa consistance, remonte avant 1914. Puis, peu à peu, s'est fait sentir le besoin d'une grande politique de la restauration immobilière avec un objectif économique — intensifier le rythme d'amélioration des logements anciens pour atteindre les objectifs du Plan — et une finalité sociale — préserver les droits des occupants disposant de faibles ressources, faire en sorte qu'ils soient logés ou relogés sur place au lieu d'être exilés par les promoteurs vers de lointaines banlieues ; sauvegarder le milieu social des cœurs de villes.

Les difficultés sont nombreuses et de tous ordres.

a) *Financiers* au premier chef : les aides les plus diverses sont proposées en fonction de la qualité du demandeur (propriétaire-bailleur ou occupant actif ou retraité, chargé de famille ou non) et aux ressources plus ou moins importantes des normes à atteindre (normes H. L. M., normes minimales d'habitabilité...), sous la forme de subventions, de prêts ou de bonifications, concours nécessitant des « montages » financiers auxquels sont bien mal rodés les bénéficiaires ;

b) *Psychologiques* ensuite : en effet les personnes qui pourraient solliciter ces concours sont souvent des personnes âgées, disposant de faibles ressources soit pour financer les travaux, soit pour supporter l'incidence sur les loyers sans compter que les nombreux cas de copropriété constituent autant de freins au développement d'une politique de réhabilitation ;

c) *Techniques* enfin : les entreprises, quelle que soit leur taille, ne sont pas aptes à réaliser des travaux d'amélioration dans les meilleurs délais et au meilleur coût ; cela est dû à l'inadaptation du matériel de chantier, à l'absence de formation des ouvriers à ce type de travail, à la séparation des tâches entre de nombreux corps de métier pourtant complémentaires, à l'absence d'organisation rationnelle des chantiers, à l'utilisation de techniques traditionnelles sans souci d'innovation. De plus, la dispersion des chantiers a pour conséquence le renchérissement des opérations.

Pour surmonter de tels obstacles, on fait flèche de tout bois avec le concours des organismes les plus divers :

— Les *Organismes d'H. L. M.* dont l'action à ce titre présente deux volets :

a) La restauration de leur patrimoine ancien ;

b) L'acquisition et la réhabilitation d'immeubles anciens dans le centre des villes (arrêté du 2 mars 1973) : une centaine de logements en 1973, un millier sans doute en 1974.

— Les *Comités interprofessionnels du logement* (C. I. L.) : 70 millions ont été utilisés en 1973 pour l'amélioration de l'habitat au titre de la contribution patronale de 0,9 %.

— Les *Sociétés de crédit immobilier* : elles ont été autorisées par l'arrêté du 2 mars 1973 à consentir des prêts aux propriétaires, occupants et organismes à but lucratif en faveur de la restauration immobilière et, pour 1974, les S. C. I. ont été invitées à consacrer 5 % de leurs prêts à ces opérations.

— Les *centres P. A. C. T.* : les 92 centres P. A. C. T. (programmes d'aide contre les taudis) ont permis de réaliser en 1973 pour 135 millions de travaux à l'occasion de quelque 40 000 interventions ; leurs principales sources de financement ont été les apports personnels (23 %) et les prêts au titre de la contribution patronale (21 %). Actuellement des centres P. A. C. T. ont passé des conventions avec de nombreux organismes financiers dont l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, les organismes collecteurs du 1 %, les caisses d'allocations familiales, les caisses de retraites ; ils interviennent au niveau de l'assistance technique et administrative, ainsi que pour l'octroi d'une aide financière lors de petites interventions (personnes âgées, handicapés physiques...).

Les Associations de restauration immobilière (A. R. I. M.) créées par la Fédération nationale des P. A. C. T. ont actuellement la maîtrise d'œuvre d'une trentaine d'opérations groupées de restauration immobilière pour le compte des municipalités qui prennent en charge leurs frais de fonctionnement ; elles ont pour mission d'effectuer les études préopérationnelles, de mettre en place les procédures administratives et d'informer les habitants (propriétaires et locataires) sur l'opération ; de plus elles sont souvent mandatées par les propriétaires pour réaliser les travaux (constitution des dossiers techniques et financiers, suivi du chantier, contrôle...).

— Les *Centres d'amélioration de l'habitat rural* : actuellement 55 comités d'habitat rural, dont la moitié ont reçu l'agrément de l'A. N. A. H. comme organisme de groupage de dossiers, permettent d'informer environ un millier de personnes par an et par département ; de plus 53 d'entre eux sont agréés par

l'A. N. A. H. pour les interventions sociales. D'autre part, 60 coopératives d'habitat rural ont réalisé en 1973, pour chacune d'entre elles, entre 100 000 et 500 000 F de travaux, dont la moitié pour l'amélioration de l'habitat.

— *L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat* (A. N. A. H.) qui s'est substituée au Fonds national pour l'amélioration de l'habitat.

Le tableau suivant permet de montrer la rapide progression de l'activité de l'organisme.

	1973	PREMIER semestre 1974.
Nombre de dossiers enregistrés.....	34 316	20 800
Montants des engagements.....	226 000 000 F	183 900 000 F
Montants des paiements.....	135 000 000 F	85 900 000 F

La progression se fait sentir tant par l'augmentation du nombre de dossiers enregistrés que dans le montant moyen des subventions accordées (7 000 F par dossier en 1973 et 8 800 F en 1974), le montant des forfaits étant resté sensiblement constant.

D'autre part, l'Agence a agréé en 1973 une quarantaine d'opérations groupées de restauration immobilière, mis en place un réseau d'organismes de groupage de dossiers et pratiqué un certain nombre d'interventions légères à caractère social.

L'A. N. A. H. dispose actuellement de réserves importantes constituées au cours de sa mise en place qui fut longue. Toutefois, les résultats du premier semestre 1974 permettent de penser que dès cette année elle consommera l'intégralité des ressources provenant de la taxe additionnelle au droit de bail. De plus, le développement de ses activités, grâce à une intense action d'information devrait conduire à une résorption des sommes disponibles, les ressources annuelles de l'A. N. A. H. étant sans commune mesure avec les immenses besoins à couvrir en matière d'amélioration de l'habitat ancien.

En fait, là encore, se pose le problème global de la rénovation de l'habitat ancien, nécessaire tant du point de vue de

l'équilibre et de l'harmonie de l'urbanisme que du coût financier et social. Cette rénovation implique une cohérence d'action et de ressources que les moyens que nous venons d'examiner ne paraissent pas en mesure d'assurer.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits proposés au titre de l'Urbanisme et du Logement pour 1975.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 43.

Construction d'habitations à loyer modéré.

Texte. — I. — Le programme de construction des habitations à loyer modéré, en 1975, comprend notamment les logements de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 49 de la loi n° 72-1121 du 20 décembre 1972 ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 54 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973.

II. — Le Ministre de l'Équipement est autorisé à établir un nouveau programme triennal de construction d'habitations à loyer modéré destinées à la location ou à l'accession à la propriété et dont le total n'excédera pas 80 000 logements à réaliser par tranches annuelles de :

- 25 000 logements en 1975 ;
- 28 000 logements en 1976 ;
- 27 000 logements en 1977.

La première tranche de ce programme triennal s'imputera sur le programme global de construction d'habitations à loyer modéré pour 1975.

Commentaires. — Un article traditionnel de la loi de finances fixait jusqu'alors la consistance physique du programme de constructions H. L. M. pour l'année à venir. Devant l'incertitude de la dérive des prix, il n'en sera pas de même pour 1975 où seule figure au budget la dotation accordée à la Caisse des prêts aux organismes H. L. M.

Par contre, un nouveau programme triennal est lancé, comprenant au total 80 000 logements.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 44.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Pour l'année 1975, les bonifications d'intérêts prévues à l'article 207 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et à l'article 7 du décret n° 61-549 du 23 mai 1961, modifié par l'article 4 du décret n° 66-157 du 19 mars 1966 et par l'article premier du décret n° 69-142 du 6 février 1969, sont applicables aux emprunts émis ou contractés par les organismes d'habitations à loyer modéré dans la limite de 10 835 millions de francs.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre commission.

Pour l'année 1975...

... dans la limite de
10 958 millions de francs.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Peuvent être également bonifiés, dans les mêmes conditions, sans limitation de montant, les emprunts contractés par ces organismes en application de l'article 45 du Code des caisses d'épargne.

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.**

Conforme.

Commentaires. — Cet article additionnel fixe le montant des emprunts contractés par les organismes d'H. L. M. qui bénéficieront d'une bonification d'intérêt. En deuxième délibération de première lecture devant l'Assemblée Nationale, ce plafond a été relevé d'une somme correspondant à 1 600 H. L. M.-accession 1966.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 45.

Programme triennal de logements primés.

Texte. — Le Ministre de l'Équipement est autorisé à établir un nouveau programme triennal d'attribution de primes à la construction prévues à l'article 257 du Code de l'urbanisme et de l'habitation. Ce programme est fixé à 450 millions de francs, les imputations sur les trois années étant elles-mêmes limitées à :

- 150 millions de francs en 1975 ;
- 150 millions de francs en 1976 ;
- 150 millions de francs en 1977.

Les engagements pris au titre de la première tranche de ce programme ainsi que ceux pris au titre de la troisième tranche du programme triennal par l'article 51 de la loi n° 72-1121 du 20 décembre 1972 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 56 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1975.

Commentaires. — Par analogie avec les mesures adoptées pour les H. L. M., il est de tradition que la loi de finances autorise le Ministre de la Construction à établir un programme triennal d'attribution de primes à la construction. Ce dispositif, qui permet de garantir pendant trois ans le bénéfice des primes à la construction, facilite au constructeur l'établissement d'un plan de financement pluriannuel lui permettant d'envisager, dès la première année, le déroulement de la totalité de l'opération. A ce titre, le programme triennal de primes s'intègre dans la politique générale d'industrialisation du bâtiment.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 51.

Suppression de la Bourse d'échange de logements.

Texte. — L'établissement public dénommé « Bourse d'échange de logements », créé par la loi n° 60-1354 du 17 décembre 1960 est supprimé à compter du 1^{er} avril 1975.

Les contrats ayant pour objet la communication aux usagers des offres et des demandes de logements, ainsi que les conventions visées à l'article 2 de la loi précitée cessent d'avoir effet à la date de suppression de cet organisme. Les frais d'inscriptions afférents aux contrats passés avec les usagers seront remboursés si ces contrats n'ont pu être menés à leur terme.

Les autres droits et obligations existant au profit ou à la charge de la Bourse d'échanges de logements à la date de sa suppression sont transférés à l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application des présentes dispositions.

Commentaires. — Créée en 1960, la Bourse d'échange de logements avait pour mission de faciliter la confrontation des offres et des demandes de logements construits avant 1948 en une période où sévissait encore une grave pénurie.

Le rétrécissement progressif du champ d'application de la loi du 1^{er} septembre 1948 et la complexité de la procédure nécessaire pour sauvegarder les droits des parties ont eu comme conséquence un amenuisement continu des activités de la bourse : d'où la proposition qui nous est faite de mettre un terme à son existence.

Cette mesure ne soulève aucune objection de la part de votre Commission des Finances.

Article 52.

Modifications apportées au financement du logement des travailleurs immigrés.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

I. — Dans l'alinéa 1^{er} de l'article 272 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, modifié par l'article 8 de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971, le membre de phrase « doivent investir annuellement dans la construction de logements des sommes représentant 0,9 % » est remplacé par « doivent consacrer au financement

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.**

I. — Dans l'alinéa...

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

d'acquisitions et d'aménagement de terrains, de construction de logements, d'acquisition, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens, des sommes représentant 1 % ».

II. — Il est ajouté après le dernier alinéa de l'article 272 du C. U. H. deux alinéas ainsi conçus :

« Une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d'un cinquième, être réservée chaque année au financement du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles. »

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

III. — Les dispositions précédentes s'appliquent aux investissements qui doivent être réalisés à compter du 1^{er} janvier 1975 à raison des salaires payés au cours de l'année 1974.

IV. — Le premier alinéa de l'article 274 du C. U. H. est ainsi modifié : « les employeurs qui, dans le délai d'un an, à compter de la fin de l'année civile écoulée, n'auront pas procédé dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat aux investissements prévus à l'article 272 modifié du présent chapitre ».

(Le reste sans changement.)

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.**

... terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux, de construction de logements...
... 1 % ».

II. — Il est ajouté...

... cinquième, par priorité,
être réservée...

... d'Etat.

Conforme.

Conforme.

Commentaires. — L'objet de cet article est de dégager des ressources afin d'accroître la construction de logements au bénéfice des travailleurs immigrés. Pour ce faire, il est demandé :

- de porter de 0,90 à 1 % la contribution patronale ;
- de réserver une fraction de son produit, au plus 20 %, au logement des ouvriers étrangers.

Au projet du Gouvernement, l'Assemblée Nationale a apporté deux précisions :

- les terrains achetés grâce à la contribution patronale seront exclusivement destinés à la construction de logements sociaux ;
- les travailleurs immigrés bénéficieront d'une priorité sur la part réservée définie par le paragraphe II, mais non d'une exclusivité, pour laisser sa souplesse au système.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.