

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

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

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 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 14

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 ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 19), 1917 (tome VII), 1921 (tome XII) et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

Loi de finances. — Logement.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — L'urbanisme	5
I. — Les études	8
II. — L'action foncière	15
III. — L'aménagement du tissu urbain	24
IV. — Les villes nouvelles	34
CHAPITRE II. — Le logement	41
I. — Le secteur du logement	42
A. — Place dans l'économie	42
B. — Les réalisations physiques	42
C. — Le financement	43
D. — Le rôle de l'Etat	45
E. — La conjoncture	47
II. — Les dotations budgétaires	50
A. — Modifications au cours de 1975	50
B. — Les aides à la construction en 1976	51
C. — Les autres actions de l'Etat	58
III. — Réflexions sur l'avenir de la politique du logement	70
Compte rendu des débats de la commission	73
Dispositions spéciales	75
Annexes	77

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

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'*Équipement* que dans celui des *Charges communes* et des *Comptes spéciaux du Trésor*.

Dans le budget de programme du Ministère de l'Équipement (« Blanc budgétaire »), les actions dans le domaine de l'urbanisme sont réparties entre quatre « groupes de programme ». Nous avons retenu la même répartition pour présenter, dans le tableau ci-dessous, l'essentiel des dotations concernant l'urbanisme :

	1975	1976	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
A. — Etudes d'urbanisme.			
1. Enseignement et recherche :			
Subvention de fonctionnement, enseignement (43-40-10. — Equipement)..	1,10	1,17	+ 6,4
Subvention de fonctionnement, centre de recherche d'urbanisme (43-40-10. — Equipement).....	0,30	0,32	+ 6,7
Subvention recherche au centre de recherche d'urbanisme (47-17-20. — Equipement, ex 43-40-10).....	1,83	1,99	+ 8,7
2. Mission de la recherche, recherche urbaine (37-17-10). — Equipement, ex-partie du 37-13-22).....	2,20	1,61	— 26,8
3. Mission des conseillers techniques (37-40-10. — Equipement).....	1,60	2,51	+ 56,9
4. Etudes générales et assistance technique (55-41-11. — Equipement) autorisations de programme.....	20	22,3	+ 11,5
5. Recherche documentaire (55-41-12. — Equipement) autorisations de programme.	1,8	Supprimé.	— 100
6. Elaboration et mise en œuvre des documents de planification urbaine (55-41-20. — Equipement) autorisations de programme	106,79	115,44	+ 8,1

	1975	1976	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
7. Actions globales de recherche, recherche urbaine (57-13-22. — Equipement) autorisations de programme.....	8	Supprimé.	— 100
8. Actions sur programmes (partie du 57-17-10. — Equipement) autorisations de programme	0	12 Evaluation.	»
Total budget Equipement.	<u>143,62</u>	<u>157,34</u>	+ 9,5
 <i>B. — Actions foncières.</i>			
1. Constitution de réserves foncières (55-40. — Equipement) autorisations de programme	196	135	— 33,6
2. Subvention aux collectivités locales (65-40-70 nouveau. — Equipement) autorisations de programme.....	»	30	»
3. Espaces verts (65-40-10. — Equipement) autorisations de programme.....	40	30	— 25
Total budget Equipement.....	<u>236</u>	<u>190</u>	— 19,5
4. Opérations directes pour l'aménagement urbain (Section A, F. N. A. F. U.) autorisations de programme.....	80	80	»
5. Zones d'aménagement différé (Section C, F. N. A. F. U.) autorisations de programme	100	120	+ 20
Total F. N. A. F. U. (hors bonifications) Comptes spéciaux du Trésor.	<u>180</u>	<u>200</u>	+ 11,1
6. Prêts de la C. A. E. C. L.....	300	300 Évaluation.	»
Total actions foncières.....	<u>716</u>	<u>690</u>	— 3,7
 <i>C. — Aménagement du tissu urbain.</i>			
1. Rénovation et restructuration du tissu urbain existant (65-40-20. — Equipement) autorisations de programme.....	105	115	+ 9,5
2. Secteurs sauvegardés et restauration immobilière du tissu urbain existant (65-40-30. — Equipement) autorisations de programme.....	30	30	»

	1975	1976	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
3. Aménagement des lotissements défectueux (65-40-40. — Equipement) autorisations de programme.....	5,5	5	— 9
4. Aménagement et équipement des villes moyennes (65-40-60. — Equipement) autorisations de programme.....	66	80	+ 21,2
5. Promotion de la qualité de l'aménagement urbain (65-40-80 nouveau. — Equipement) autorisations de programme....	»	5	»
Total budget Equipement....	206,5	235	+ 13,8
6. Bonification d'intérêts des prêts de la C. D. C. (40-97. — Charges communes)...	118	120	+ 1,8
7. Prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations :			
Zones opérationnelles d'habitation....	200	250	+ 25
Zones industrielles	50	50	»
Rénovation urbaine, opération de la Défense	250	350	+ 40
Total prêts de la C. D. C.	500	650	+ 30
Total Aménagement du tissu urbain.....	824,5	1 005	+ 21,9
 <i>D. — Villes nouvelles.</i>			
1. Etudes et recherches : création de villes nouvelles (55-41-30. — Equipement) autorisations de programme.....	(1) 110	80	— 27,2
2. Aide aux villes nouvelles (65-01. — Charges communes) autorisations de programme	130	145	+ 11,5
Total villes nouvelles.....	240	225	+ 6,2
Total budget Equipement.....	696,12	662,34	— 4,8
Total Charges communes.....	248	265	+ 6,9
Total Comptes spéciaux du Trésor.....	180	200	+ 11,1
Total prêts C. D. C. et C. A. E. C. L.	800	950	+ 18,7
Total général.....	1 924,12	2 077,34	+ 8

(1) Plus 44 millions de francs lors de la troisième loi de finances rectificative (dont 14 proviennent d'un transfert du chapitre 53-21).

On voit que si l'on met à part les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, les crédits consacrés à l'urbanisme sont en stagnation et même, pour le seul budget de l'équipement, en diminution de près de 5 %. A l'intérieur de cette enveloppe, on observe certaines réorientations : diminution des crédits affectés à la constitution de réserves foncières et aux villes nouvelles et accroissement des crédits consacrés aux études et aux villes moyennes.

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 au *Centre de recherche d'urbanisme* (2 millions de francs).

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'Equipement 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'Equipement 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 de 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 22,3 millions de francs de crédits en 1976.

D'une façon générale, quant à ces deux organismes, on peut penser qu'il n'eût pas été inutile d'y introduire des 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 organismes 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. Il existe, en outre, dans certaines régions, des organismes (cinq actuellement) plus informels mais dont les objectifs sont voisins.

Il convient de préciser qu'il existe, en fait, deux générations d'O. R. E. A. M. :

— les premières avaient pour objectifs d'élaborer les schémas d'aménagement d'aires métropolitaines et de prévoir les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté ;

— l'action des secondes est plus large. Elle s'applique à des vallées importantes (exemple : la Basse-Seine) ou à l'étude systématique des grands dossiers d'une région (exemple : O. R. E. A. M. de Bordeaux et de Toulouse).

Les premières, au nombre de six, avaient atteint leur objectif initial au début de 1971. L'évolution de leur mission s'est effectuée notamment dans quatre directions simultanées :

— le développement d'actions concrètes destinées à enraciner le schéma dans l'opinion, les documents d'urbanisme et le programme d'équipement ;

— la diversification de leur domaine d'intervention qui, se fondant sur l'objectif métropolitain, s'est étendu à de nouveaux secteurs (recherche scientifique, industrialisation, emploi, formation professionnelle, loisirs, etc.) ;

— la différenciation des niveaux d'intervention entre l'aire métropolitaine d'origine, la région, voire un ensemble plus vaste (façade méditerranéenne) ;

— la contribution à l'étude des problèmes de niveau national intéressant la politique d'aménagement du territoire.

Parallèlement à la mise en place des nouvelles institutions régionales, des directives des 5 mars 1973 et 26 février 1974 ont précisé que les O. R. E. A. M. devenaient des cellules d'études au

service de l'aménagement régional. Il en est résulté un certain flottement et le risque de voir ces organismes faire double emploi avec les organismes d'études existant déjà.

Il a été prévu que les O. R. E. A. M. pourraient éventuellement être supprimés. La suppression de celui de Midi-Pyrénées est d'ores et déjà envisagée. Cependant, certains établissements publics régionaux ont manifesté le désir de confier des travaux à ces équipes.

On peut penser, comme au plan national, que la présence d'élus serait bénéfique à ces organismes. En particulier, la présence d'élus des villes autres que la métropole régionale contrarierait le penchant fâcheux au centralisme régional dont les conséquences à terme risquent d'être aussi graves que le centralisme parisien et renforcerait l'action menée, à juste titre, en faveur des villes moyennes.

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 appelées « 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. Actuellement, dix-neuf agences répondant à cet objectif ont été créées. Une agence est en cours de constitution à Nancy. En outre, quatre

agences ont été créées dans des villes de taille inférieure, à la demande pressante des collectivités locales concernées (Châlons-sur-Marne, Maubeuge, Saint-Omer, Troyes).

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 65 et 70 %), de la participation financière de l'Etat au programme d'études qu'elles réalisent (25 à 30 %) 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) *Etablissements 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 celui des P. O. S., non seulement dans les agglomérations qui doivent en être obligatoirement dotées (communes de 10 000 habitants et plus), mais également de 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-dessous fait apparaître l'état d'avancement de ces documents au 30 juin 1974 et au 30 juin 1975.

S. D. A. U.	1974	1975	P. O. S.	1974	1975
Délimités	361	377	Prescrits	5 972	6 612
En cours d'élaboration.....	318	256	A l'étude	4 511	4 798
Saisine des collectivités locales.	59	32	Rendus publics	250	452
Approuvés	30	44	Approuvés	72	208

b) *Etudes préopérationnelles.*

A ces actions se rattachent 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 d'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'État apportera en 1976 pour cet ensemble d'activités une dotation de 115,4 millions de francs contre 106,8 millions en 1975 (+ 8,1 %).

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.

Au-delà de cette rationalisation et de cette coordination, on ne peut pas ne pas s'interroger sur le danger qu'il y a à confier ces études à une multiplicité de bureaux privés dont quelquefois la documentation provient des études et des statistiques publiques. Il y a là un problème délicat mais qui ne peut plus être éludé.

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 verts 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 accru. Les autorisations de programme ouvertes chaque année et les réalisations ont été les suivantes :

	AUTORISATIONS de programme. Millions de francs.	RÉALISATIONS superficie en hectares.	
		Terrains acquis.	Terrains aménagés.
1971	13,3	613	560
1972	16,8	489	461
1973	17,8	553	623
1974	35	950	1 085
1975	40	1 085 (estimations).	1 200

Pour 1976, la dotation est ramenée à 30 millions de francs en autorisations de programme ce qui entraînera un ralentissement très net du volume d'opérations entrepris.

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) contre 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.

Les besoins restent donc considérables. La loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, qui est en cours de discussion devant le Parlement, pourra apporter aux collectivités locales des ressources nouvelles importantes pour l'acquisition et l'aménagement des espaces verts ; mais dans combien de temps ?

Par ailleurs, les communes n'ont pas toujours la possibilité de réaliser des espaces verts de qualité, faute de techniciens qualifiés. C'est pourquoi, soucieux de donner plus d'efficacité à son action, le Ministère de l'Équipement a créé en octobre 1974, à la D.A.F.U., un bureau des espaces verts, assisté d'un bureau technique, qui a pour tâches :

— de définir une politique cohérente d'acquisition et d'aménagement des espaces verts, en liaison avec la mission permanente de l'environnement et les différents ministères intéressés ;

— d'assurer la programmation et la gestion des crédits utilisés pour subventionner la création et l'aménagement de parcs et de jardins publics pour les collectivités locales ;

— de contrôler la redevance départementale d'espaces verts ;

— d'assister les collectivités locales en matière de création de parcs et jardins.

L'idée est intéressante. Au cours du dernier trimestre 1974 et du premier semestre 1975, 62 communes ont sollicité son concours pour des conseils ou des études qui intéressent 900 hectares d'espaces verts publics à créer. Mais ce chiffre donne la mesure de l'insuffisance en ce domaine.

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 130 millions de francs, en baisse de 66 millions de francs (soit — 33,6 %) par rapport à 1975 ; 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.

Il faut remarquer que cette diminution est compensée pour partie par la création d'un article nouveau (art. 70) sur le chapitre de subvention 65-40. Cet article intitulé « Subventions aux réserves foncières des collectivités locales » est doté pour 1976 de 30 millions de francs, portant l'aide de l'Etat sur ces chapitres budgétaires à 160 millions de francs.

Il convient aussi de noter que la création d'une ligne de subventions démultiplie les possibilités d'action.

L'action foncière n'est donc pas stoppée et à certains égards elle pourra être poursuivie dans un cadre mieux adapté aux objectifs et l'intervention de l'Etat dans la politique foncière devrait, désormais, se traduire par l'octroi d'avances ou de subventions aux collectivités locales, plutôt que par des acquisitions directes de l'Etat.

Le nouvel article 70 du chapitre 65-40 a donc été créé pour répondre au souci de mieux adapter les moyens de financement aux besoins que nécessite l'établissement de réserves foncières. Il faut aider les collectivités locales à se constituer des réserves

foncières, appelées ensuite à tourner sous la seule responsabilité de celles-ci, et permettre la consolidation d'une partie des biens acquis grâce au système de préfinancement des réserves foncières que constituent les avances à moyen terme aux collectivités locales.

Les subventions devraient, de manière générale, être accordées globalement dans le cadre de *programmes d'action foncière* élaborés au niveau des agglomérations.

En même temps, devrait être mis en place un cadre d'accueil bien adapté pour recevoir ces ressources nouvelles : le compte d'intervention foncière qui deviendrait l'outil adapté à une action qui a des caractéristiques techniques particulières (achat et revente des biens).

La création de ce compte d'intervention foncière (par exemple, sous forme de budget annexe au budget communal) permettrait la mise en place d'un suivi comptable de l'utilisation et de la réutilisation des ressources mises à la disposition des collectivités. Le seul contrôle opportun du point de vue de l'Etat est bien celui du maintien des ressources au profit de l'action foncière. Quant aux collectivités locales, un suivi comptable individualisé leur permettrait d'avoir une claire vision de leur action en ce domaine.

L'octroi de ces subventions demeurerait centralisé dans un premier temps, mais les dotations devraient ensuite faire l'objet d'une déconcentration en catégorie II.

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

Section A. — Opérations directes (c'est-à-dire l'achat, l'aménagement et la revente de terrains ou d'immeubles bâtis) : 80 millions figurent à cette rubrique comme en 1974 et 1975 ;

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 un crédit de 120 millions de francs contre 100 millions en 1975 ; 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 %.

Déduction faite des recettes prévisibles provenant de la revente de terrains, la charge nette pour le Trésor passerait de 103 millions de francs en 1975 à 120 millions en 1976.

c) *Hors budget figurent :*

— les prêts à long terme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.). Initialement, les prêts étaient d'une durée de quinze ans et d'un taux de 6,5 %. Plusieurs relèvements ont eu lieu. En septembre 1976, le taux était porté à 7,75 % et la durée à dix-sept ans. Au 1^{er} janvier 1975, le taux a été porté à 8 %.

La C. A. E. C. L. a consenti pour 278 millions de prêts en 1972, 213 millions en 1973 et 188 millions en 1974, soit un peu moins que le plafond de 200 millions qui lui avait été fixé. Pour 1975, le plafond a été porté, en cours d'année, à 300 millions de francs. Une accélération de la consommation des crédits a été rendue possible par la délégation aux délégués régionaux de la C. D. C. de l'instruction des prêts d'un montant inférieur à 1 million de francs. Le plafond pour 1976 n'est pas encore connu mais pourrait être du même ordre de grandeur que celui de 1975.

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 puisque les sommes consommées atteindront 2 600 millions en francs courants.

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.

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'hyper-inflation 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 goulet d'étranglement.

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. sera appelée à une nouvelle extension.

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'année 1974 a été marquée par la transformation massive des périmètres provisoires en zones définitives, comme conséquence de la loi de 1971 qui stipulait que les périmètres provisoires créés avant sa promulgation devaient disparaître ou être transformés en Z. A. D. définitives avant le 17 juillet 1974.

La réduction du périmètre total entre le 1^{er} janvier 1974 (170 543 hectares en Z. A. D. et 363 414 hectares en périmètre provisoire soit 533 957 hectares au total) et le 1^{er} janvier 1975 (417 878 hectares en Z. A. D. et 44 136 hectares en périmètre provisoire soit 462 014 hectares au total), est principalement due à la réduction normale des périmètres provisoires transformés en Z.A.D., à l'abandon des périmètres provisoires où l'aménagement est en cours de réalisation et dont la protection n'est plus utile. Enfin, environ 34 000 hectares de terrains nouveaux ont été soumis à la procédure des Z. A. D. en 1974.

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 comme le montre le tableau ci-après.

A N N E E S	DECLARATION d'intention d'aliéner (D.I.A.).	P R I X (francs/mètre carré).	M I S E E N Œ U V R E du droit de préemption.	P R I X (francs/mètre carré).	P R E E M P T I O N S suivies d'effets.	P R I X (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
1973	Province	4,67	Province	3,94	Province	9,53
	Région parisienne.....	31,37	Région parisienne.....	16,27	Région parisienne.....	23,17
	Total	17,33	Total	7,79	Total	15,69

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.

Ainsi l'opération d'aménagement du quartier des Halles de Paris avait donné lieu à l'inscription de divers crédits. Le programme a été profondément modifié en 1974. Le déficit actuellement prévu est de 315 millions de francs dont l'Etat prendra en charge 151 millions. Mais 101 millions de francs ont été attribués sur un crédit spécial qui ne figure pas dans le budget de l'Équipement. Le solde des autorisations de programme, soit 12,5 millions de francs, sera prélevé en 1976 sur les 115 millions de dotation du chapitre 65-40, article 20. Diverses autres opérations restent en cours, dont celle du quartier Meriadek de Bordeaux. Les opérations nouvelles sont plus nombreuses que les années précédentes car la tendance actuelle est de lancer des opérations plus souples et d'ampleur plus limitée.

A la date du 1^{er} janvier 1975, le nombre total des opérations de rénovation urbaine était de 289 (dont 130 pour la Région parisienne), portant sur 1 857 hectares comportant 133 000 logements à démolir et 215 000 logements à construire.

Outre les subventions de l'Etat, les opérations de rénovation urbaine peuvent bénéficier de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations (durée sept à huit ans avec différé d'amortissement de trois ans, exceptionnellement durée douze ans ou différé de

cinq ans, au taux de 7,75 % porté à 8,75 % le 1^{er} janvier 1975) avec une bonification d'intérêt de 3 % supportée par le budget des Charges communes.

Le montant total des prêts autorisés a été de 420 millions en 1974, 250 millions en 1975 et sera de 350 millions en 1976. Parmi les bénéficiaires figurent notamment l'E. P. A. D. (la Défense), les Halles et le quai de Javel, et l'observation qui peut être faite est qu'il y a disproportion de l'aide de l'Etat entre Paris et la province.

2° Secteurs sauvegardés et restauration immobilière.

Les crédits en cause, 30 millions d'autorisations de programme comme en 1975, 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-six secteurs sauvegardés dans lesquels sont menées vingt-neuf opérations publiques. De plus, cinq opérations de restauration sont réalisées hors secteur sauvegardé.

3° Aménagement de lotissements défectueux.

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.

Un millier d'opérations sont terminées ; 234 restent en cours, ne nécessitant plus qu'environ 8 millions de francs de subventions. Les crédits pour 1976 s'élèvent à 5 millions, le solde pourrait être

attribué en 1977. Les subventions vont donc bientôt disparaître mais le problème reste cependant préoccupant car en fait beaucoup de lotissements bâtis après 1946 et avant la mise en place des plans directeurs d'urbanisme, puis des P. O. S., présentent de graves défauts :

4° Action sur la qualité.

Il est proposé dans le budget pour 1976 un article 80 nouveau, au chapitre 65-40, « Promotion de la qualité d'aménagement urbain ». Il a pour objet de verser des subventions à des communes qui ne peuvent être retenues au titre de ville moyenne et qui entreprennent des actions sur la qualité de l'urbanisme, notamment par la création de zones piétonnes. Ces crédits seront utilisés notamment dans le cadre des « contrats de pays ».

*

* *

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.

Une dernière observation doit être faite ici relativement à l'encombrement des rues du centre de nos villes par le stationnement des automobiles.

L'automobile est un fait avec lequel il nous faut compter. Il serait vain d'interdire tout stationnement, ce qui nécessiterait des effectifs de police tout à fait démesurés.

Il convient donc d'étudier les procédures et de trouver les financements pour créer dans les centres des villes des garages publics au tarif le plus bas possible grâce à des financements particuliers, par exemple du type de ceux consacrés aux H. L. M. Cette

libération des petites rues, qui n'ont pas été faites pour l'automobile, aurait, entre autres avantages, celui de soulager le budget des communes consacré au nettoyage en permettant une mécanisation plus poussée.

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 un minimum d'équipement est mis à la charge des constructeurs.

A la date du 31 décembre 1973 (l'administration n'a pas pu fournir de statistiques plus récentes) 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 logement.
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, où trop de scandales se sont produits, 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 et 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 ». Sans crédits, il porte simplement la mention « 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'Education, la Jeunesse et les Sports et la Santé.

Cependant par circulaire du Premier Ministre en date du 23 juin 1975, il est mis fin dès l'exercice 1975 aux opérations de transfert de crédits, en autorisations de programme, des chapitres du budget des ministères concernés sur le chapitre du budget du Ministre de l'Equipement (chapitre 65-41).

Les dotations prévisionnelles et les délégations globales seront désormais notifiées ou adressées, suivant la procédure de droit commun, par les Ministères de l'Education, de la Santé et de la Qualité de la Vie (Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports), aux préfets concernés.

Seuls restent soumis à la procédure de transfert, les crédits de paiement jusqu'à hauteur des dotations en autorisations de programme accordées antérieurement.

L'ensemble de ces opérations sont susceptibles de bénéficier de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations. La durée de ces prêts est de six ans avec un différé d'amortissement de trois ans qui peut être porté à cinq ans dans des cas exceptionnels. Le taux d'intérêt est passé de 7 à 8 % au 1^{er} janvier 1975. Le comité de gestion du F. N. A. F. U. a la possibilité d'accorder une bonification d'intérêt de 3 % sur des crédits du chapitre 44-97 des Charges communes.

Le plafond autorisé pour ces prêts bonifiés a évolué ainsi :

	1973	1974	1975	1976
Zones d'habitation.....	300	290	200	250
Zones industrielles.....	50	50	50	50
Total	350	340	250	300

Une partie de ces prêts est en réalité utilisée pour le financement des zones à urbaniser en priorité (Z. U. P.). En effet, bien que depuis l'institution de la procédure des Z. A. C. il ne soit plus créé de nouvelles Z. U. P., il en reste un grand nombre à terminer. Sur les 197 Z. U. P. autorisées jusqu'en 1969, certaines ont été abandonnées ou réalisées selon d'autres procédures : quinze ont fait l'objet d'un arrêté d'abrogation, et pour cinq autres la procédure est en cours.

Les vingt-quatre Z. U. P. terminées couvraient une superficie de 1 409 hectares et ont permis de construire 61 645 logements.

Les 153 zones en cours ont une superficie totale d'environ 15 800 hectares et devraient permettre la construction de 633 000 logements, sur lesquels 467 000 logements sont déjà financés. Elles représentent donc une capacité résiduelle approximative de 166 000 logements.

C. — LES VILLES MOYENNES

L'effort budgétaire orienté spécifiquement vers l'aménagement et l'équipement des villes moyennes ne date que de 1973. Il progresse assez rapidement : les autorisations de programme s'élèvent à 80 millions de francs pour 1976 contre 66 millions en 1975 (+ 21,2 %).

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 peut 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.

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 ;

— étudier les 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.

L'application de la politique des « villes moyennes » a été poursuivie activement depuis un an.

Le nombre de contrats conclus est à ce jour de vingt et un, dont dix-sept depuis juillet 1974.

Le nombre de dossiers d'intention pris en compte par le Groupe interministériel des villes moyennes est actuellement de vingt et le nombre de villes qui préparent un dossier d'intention est de trente-cinq.

Au total, plus de soixante-dix villes sont concernées actuellement par cette politique qui poursuit deux objectifs essentiels :

— améliorer concrètement la qualité de la vie des habitants par l'élaboration et l'application d'un programme d'actions précises sur un échéancier de trois ans ;

— renforcer la liberté et la responsabilité des élus locaux dans la préparation de leur politique municipale par la mise en place d'une procédure qui conduit l'administration à étudier d'une façon globale les propositions de la ville et à aider celle-ci dans le financement du contrat par l'octroi d'une subvention unique pour toutes les actions ne relevant pas d'un financement classique.

Pour ce qui concerne le contenu des contrats, il convient de noter une certaine évolution par rapport à ceux signés il y a deux ans. En particulier, les réflexions économiques et sociales complètent les propositions relevant d'une simple amélioration du cadre bâti et l'on note une diversification du contenu des contrats.

Sur le plan du financement, la politique des villes moyennes s'appuie essentiellement sur la ligne spéciale ouverte sur le budget du Ministère de l'Équipement (chap. 65-40, art. 60), qui permet de financer ce qui n'est pas finançable par ailleurs ainsi que les

surcoûts nécessités, par exemple, par les problèmes d'insertion d'équipements publics dans les sites particuliers. Par ailleurs, l'ensemble des ministères participent à l'élaboration et au financement des contrats dans le cadre des financements traditionnels décidés au niveau national, régional ou départemental.

Cette coopération interministérielle est facilitée par l'étude, devant le Groupe interministériel des villes moyennes, du dossier d'intention préparé par la ville, puis, quelques mois plus tard, de son projet de contrat, qui est ensuite soumis pour approbation au Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Le coût moyen d'un contrat s'élevant à 5 millions de francs, il a été possible d'adapter le rythme de préparation des contrats aux disponibilités financières, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire apportant le complément nécessaire (28 millions de francs) pour traiter les quinze à dix-huit contrats qui seront conclus en 1975.

Un rythme de conclusion de quinze à dix-huit contrats par an doit permettre de traiter d'une façon adaptée les villes actuellement retenues qui mettent près de deux ans en moyenne pour préparer leur contrat.

Deux orientations nouvelles de la politique des villes moyennes sont actuellement poursuivies ou recherchées :

— la première, déjà engagée, conduit à moduler le taux de subvention en fonction de l'intérêt des propositions et des objectifs d'aménagement du territoire ;

— la seconde conduit à suivre avec attention la régionalisation de la politique des villes moyennes qui se développe à l'initiative des établissements publics régionaux (huit d'entre eux ont inscrit pour 1975 des sommes significatives à leur budget). Une aide pourrait être envisagée pour favoriser la prise en compte des villes moyennes non encore retenues.

En ce qui concerne les résultats d'ores et déjà enregistrés, on peut noter que sur les vingt et une villes qui ont signé un contrat d'aménagement, une quinzaine environ ont engagé les travaux ou vont les engager dès septembre 1975. Ces demandes prévisionnelles de crédits de paiement pour l'année 1975 s'élèvent globalement à 15 millions de francs.

On peut citer par exemple :

Rodez : l'aménagement de la rue piétonne est terminée, la mise en valeur des remparts du tour de ville s'achève, et les travaux d'aménagement de la place d'Armes sont en cours.

Saint-Omer : sur treize opérations, neuf sont déjà engagées ; les actions n° 1 (remparts) et n° 6 (rues piétonnes) sont terminées ; l'action concernant l'animation culturelle s'est déroulée en été 1974 et a eu un impact important au niveau des habitants. On peut noter également qu'une agence d'urbanisme a été créée parallèlement.

Chambéry : un bureau d'information (lieu d'accueil et de documentation et centre pour l'information des habitants sur les plans techniques, financiers et juridiques) a été créé dans ce secteur qui fait l'objet d'une opération pilote de restauration de l'habitat ; les travaux d'aménagement piétonnier de la place Saint-Léger vont commencer ainsi que la réalisation du parking Curial.

Dieppe : l'opération complexe de restructuration du quartier Saint-Jacques est engagée (démolition d'immeubles, construction du parking) ; la réalisation du secteur piétonnier démarre en septembre (Grande-Rue, place Nationale) ; le permis de construire de l'équipement socio-culturel de Janval est déposé et l'acquisition des tourelles qui doivent abriter un centre de recherches est réalisée.

Intéressante, voire passionnante, cette initiative souffre du « coup par coup ». L'extension annoncée aux villes de moins de 20 000 habitants, pour intéressante qu'elle soit, suppose que soit réalisée préalablement la généralisation de la procédure à l'ensemble des villes de 20 à 100 000 habitants 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 80 millions (contre 110 millions en 1975, soit — 27,2 %). Mais

il faut noter que la troisième loi de finances rectificative (septembre 1975) a accordé à ce chapitre une dotation complémentaire de 44 millions de francs dont 14 provenant d'un transfert du chapitre 53-21 (Participation aux dépenses du F. S. I. R.) ;

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 : 145 millions de francs contre 130 (+ 11,5 %).

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 sont également terminées. Un « ensemble urbain » et « huit syndicats communautaires d'aménagement » ont 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 pari-

sienne, 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 annuelles 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 semble 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.

On peut cependant remarquer que le programme de logement pour le VI^e Plan était, à fin 1974, réalisé à 52 % en Région parisienne et à près de 70 % en province alors que les emplois créés ne représentaient par rapport aux prévisions pour l'ensemble du VI^e Plan que 27 % en Région parisienne et 52 % en province. Les résultats pour 1975 ne sont pas encore connus mais il est probable que la conjoncture n'aura pas facilité le rattrapage nécessaire au niveau des emplois.

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 est enregistré dans le financement des programmes de voirie primaire.

Globalement, pour les équipements d'infrastructures, les autorisations de programme exprimées en francs de 1970, représentent pour les années 1971 à 1974 près de 65 % des prévisions du VI^e Plan et pourraient représenter 80 % à fin 1975.

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.

Pour ce qui concerne les équipements de superstructure, les autorisations de programme de 1971 à 1974, exprimées en francs de 1970, représentent seulement 44 % des prévisions pour le VI^e Plan. Avec les dotations pour 1975 on atteindrait cependant 54 %.

*

* *

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

1. — Les perspectives sont prometteuses, compte tenu des deux données fondamentales que sont les récentes décisions gouvernementales d'avril 1975 concernant les villes nouvelles et les dotations budgétaires retenues par la plupart des administrations concernées pour l'année prochaine :

a) Les décisions prises lors du Comité restreint du 3 avril 1975 et du Conseil restreint du 17 avril partent de la réaffirmation solennelle de la priorité accordée par le Gouvernement au développement des villes nouvelles et de la décision d'accélérer le rythme de construction des villes nouvelles de la Région parisienne, pour y atteindre, en 1980, une cadence de 22 000 logements par an. Ceci se traduit notamment par un certain nombre d'engagements concernant la programmation des équipements des villes nouvelles qui feront partie du noyau dur du VII^e Plan et la programmation des grandes infrastructures de dessertes et notamment l'échéancement des mises en service de l'autoroute A 15, de la voie ferrée de Cergy-Pontoise, de la branche Est du R. E. R. desservant Marne-la-Vallée, et, plus récemment encore, de la réalisation du V. A. L., moyen de transport en commun entièrement automatisé et à haute

fréquence, devant relier la ville nouvelle de Lille-Est au reste de l'agglomération lilloise. A noter également la décision de reconduction des aides financières de l'Etat aux collectivités supports des villes nouvelles, les limitations de créations de zones industrielles et d'agrément de bureaux hors villes nouvelles en Région parisienne ;

b) Les dotations budgétaires individualisées dans les « bleus », au profit des villes nouvelles, sont en sensible augmentation, sauf en ce qui concerne les chapitres relatifs aux acquisitions foncières et la voirie primaire des villes nouvelles, compte non tenu des dotations du plan de soutien à l'économie. Notamment, les crédits réservés pour les réseaux d'eau et d'assainissement progressent de 19 % par rapport à la dotation de 1975 et les crédits réservés aux équipements scolaires du second degré en augmentation de 43 % par rapport à la dotation de 1975.

2. — Ces perspectives encourageantes doivent néanmoins être tempérées par la prise en compte d'aléas préoccupants, de nature à mettre en cause le rythme de développement des villes nouvelles et, par voie de conséquence, l'équilibre financier des collectivités locales et des établissements publics d'aménagement, au moment même où les conditions du succès sont en voie d'être réunies :

a) Il faut noter tout d'abord que la conjoncture économique se traduit en 1975 par un ralentissement brutal des décisions d'implantation d'emplois dans la plupart des villes nouvelles qu'il s'agisse du secteur industriel ou, surtout, du secteur tertiaire. Ce phénomène, certes momentané, est cependant lourd de conséquences psychologiques au niveau local. Il entraîne par ailleurs une réduction sensible des recettes commerciales des établissements publics susceptibles de poser certains problèmes de trésorerie. Il risque, s'il se poursuivait, de compromettre la réalisation des programmes de logements engagés ;

b) Ceci n'est pas sans incidence sur les difficultés rencontrées dans plusieurs villes nouvelles au niveau des collectivités locales. Les inquiétudes concernant les implantations d'emploi, l'apparition des premiers problèmes de fonctionnement, les difficultés financières des collectivités locales, l'incertitude sur le contenu du VII^e Plan et la portée des engagements futurs de l'Etat, ainsi que des raisons particulières, ont provoqué des difficultés sérieuses dans certains cas. C'est ainsi que deux syndicats communautaires ont décidé récemment de bloquer toute opération nouvelle dans

l'attente d'assurance sur la position de l'Etat. Une telle situation, si elle devait se développer, serait de nature à justifier de très sérieuses préoccupations, notamment sur le plan financier.

*

* *

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.

Au-delà de ce qui est en cause, le problème de fonds doit être posé. Les villes nouvelles ont été conçues pour répondre à la migration démographique correspondant à l'expansion industrielle privilégiée de quelques rares secteurs en France. Ce coût immense, direct et indirect, de ce choix politique effectué dans les années 60, pour la collectivité nationale commence à apparaître dans toute son ampleur et s'avère très lourd pour la nation. En outre les inconvénients humains des concentrations urbaines, parallèles aux inconvénients techniques des « déserts » qu'elles ont contribué à créer dans le reste du territoire national, conduisent à une réflexion d'ensemble et probablement à un changement total de politique.

CHAPITRE II

LE LOGEMENT

Encore plus que les budgets de certains autres départements, le budget du Logement apparaîtra comme un budget de transition et d'attente.

A l'incertitude générale sur l'évolution économique des prochains mois, à l'attente, tout aussi générale, des objectifs qui seront fixés pour le VII^e Plan s'ajoute la perspective de réformes importantes que pourraient susciter les conclusions de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement dont la présidence a été confiée à M. Raymond Barre et qui doit remettre un rapport en décembre 1975. Les ambitions sont grandes puisque les objectifs essentiels qui sont recherchés à travers une réforme d'ensemble des mécanismes de l'aide et du financement du logement sont :

- accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat ;
- simplifier et assouplir les circuits et les procédures de financement ;
- moderniser et décloisonner les structures de production et de gestion ;
- permettre une meilleure utilisation du parc existant ;
- assurer une meilleure liaison entre la politique du logement et celle de l'urbanisme.

La commission examinera en outre les conditions dans lesquelles pourrait intervenir une décentralisation en matière d'habitat.

Il est vraisemblable que c'est le budget de 1977 qui verra apparaître les principales modifications de la politique du logement. En attendant, la partie du budget de 1976 consacrée aux aides de l'Etat pour le financement de la construction sera semblable à celle des années précédentes. Par contre, les autres actions de l'Etat, à caractère plus incitatif, ont déjà subi quelques modifications. Avant d'examiner en détail les dotations budgétaires, nous

rappellerons brièvement les principales caractéristiques du secteur du logement, les problèmes de financement qui s'y posent, le rôle de l'Etat et la conjoncture actuelle.

I. — Le secteur du logement.

A. — PLACE DANS L'ÉCONOMIE

D'après le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1974, les investissements en logement se sont élevés à 93 536 millions de francs, ce qui représente 8 % de la production intérieure brute et 26,9 % de la formation brute de capital fixe (contre 26,2 % seulement en 1970). Pour 78,1 % ces investissements sont réalisés par les ménages, le solde se répartissant entre les administrations (1,5 %) et les entreprises (essentiellement pour la location). Ces investissements compteraient 76,7 % de logements neufs et 22,3 % de gros entretien et d'amélioration des logements anciens.

B. — LES RÉALISATIONS PHYSIQUES

Le nombre de logements commencés et terminés au cours du VI^e Plan est fourni par le tableau suivant :

DESIGNATION	REALISATIONS				PREVISION 1975	MOYENNE annuelle.
	1971	1972	1973	1974		
	(En milliers de logements.)					
Logements commencés :						
H. L. M. location.....	117,4	115,3	127,3	110,5	110	116,1
H. L. M. accession.....	46,6	(1) 50	(1) 60	(1) 62	60	55,7
Primes	139	140	124,6	117,4	130	130,2
Non aidé.....	213,7	(1) 249,7	(1) 244,1	(1) 260,4	220	237,6
Total	516,7	555	556	550,3	520	539,6
Logements terminés :						
H. L. M. location.....	127,8	126,9	109	117,8	100	116,3
H. L. M. accession.....	38,4	49,4	(1) 55	(1) 60	60	52,6
Primes	134	138	129,1	122,7	125	129,8
Non aidé.....	175,5	232	207,4	200	240	210,9
Total	475,7	(2) 546,3	(2) 500,5	500,5	525	509,6

(1) Estimation.

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

En ce qui concerne la moyenne annuelle, les objectifs du VI^e Plan sont pratiquement atteints puisqu'ils s'établissaient à 510 000 logements. Mais le VI^e Plan avait prévu une progression régulière qui devait aboutir en 1975 à 565 000 logements, dont 315 000 économiques et sociaux. Les objectifs pour 1975 ne seront donc pas atteints. La progression prévue au VI^e Plan ne se poursuivra sans doute pas puisque les premières estimations des besoins au cours du VII^e Plan aboutissent à un total de 500 à 550 000 logements en moyenne, dont 230 à 250 000 pour couvrir les besoins démographiques, 200 000 pour assurer le renouvellement du parc et 70 à 90 000 pour les résidences secondaires et la constitution d'un parc de logements vacants pour faciliter la fluidité, et enfin 10 000 logements pour améliorer les conditions de logement des travailleurs immigrés.

Le nombre total de logements existants en France peut être estimé actuellement à près de 21 millions, dont plus de la moitié date d'avant 1948.

C. — LE FINANCEMENT

Les principales sources de financement en 1974 sont répertoriées dans le tableau ci-dessous qui fait apparaître, en outre, le solde des circuits de refinancement :

Financement du logement en 1974 (1).

DESIGNATION	PRÊTS distribués pendant l'année. 1	REMBOUR- SEMENTS des emprunteurs pendant l'année. 2	PRÊTS distribués déduction faite des rembourse- ments (1 et 2). 3	SOLDE des circuits de refinancement. 4	VARIATION d'encours de prêts (3 et 4). 5
(En milliards de francs.)					
Entreprises (participation des em- ployeurs)	2,75	0,80	1,95	»	1,95
Ménages	0,01	»	0,01	— 0,58	— 0,57
Collectivités locales.....	0,04	0,05	— 0,01	»	— 0,01
Sécurité sociale.....	0,30	0,14	0,16	»	0,16
Caisses de retraite complémentaire..	0,26	0,10	0,16	0,10	0,26
Extérieur	0,94	»	0,94	»	0,94
Banque de France.....	»	»	»	— 1,90	— 1,90

(1) Après intervention des mécanismes de refinancement.

DÉSIGNATION	PRÊTS distribués pendant l'année. 1	REMBOUR- SEMENTS des emprunteurs pendant l'année. 2	PRÊTS distribués déduction faite des rembourse- ments (1 et 2). 3	SOLDE des circuits de refinancement. 4	VARIATION d'encours de prêts (3 et 4). 5
	(En milliards de francs.)				
Banques inscrites (et crédit popu- laire)	18,30	8,29	10,01	0,24	10,25
C. D. C. et Caisses d'épargne.....	7,72	2,39	5,33	8,05	13,88
C. N. C. A., Crédit mutuel, Crédit coopératif, Comptoir des Entrepre- neurs	11,80	7,29	4,51	0,55	5,06
C. F. F.	5,63	2,97	2,66	1,59	4,25
Etablissements financiers.....	5,07	1,91	3,16	— 2,81	0,35
Entreprises de crédit différé.....	»	0,68	— 0,68	1,25	0,57
Caisses de prêts aux H. L. M.....	10,97	0,89	10,08	— 10,08	»
Compagnies d'assurances.....	0,25	»	0,25	0,21	0,46
Sicav et autres sociétés d'investisse- ment	»	»	»	0,50	0,50
Etat	0,09	0,72	— 0,63	2,88	2,25
Total	64,13	26,23	37,90	»	37,90

En ce qui concerne la répartition entre les quatre grands secteurs, elle a évolué ainsi :

CREDITS NOUVEAUX	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)					
Prêteurs à caractère public.....	10 015,2	10 616,7	11 900	13 338,7	15 667,3	19 116,4
Crédit foncier de France.....	4 397	4 366	4 399	4 664	5 281	5 634,7
Secteur bancaire.....	19 153	16 865,5	26 587,1	39 763,1	39 571,9	35 180,2
Divers	1 997	2 887,3	2 735	3 195,1	3 368	4 209
Total	35 562,2	34 735,5	45 621,1	60 960,9	63 888,2	64 120,3

La part des prêteurs à caractère public qui était tombée de 30 % en 1970 à 22 % en 1972, remonte à 30 % en 1974. En fait, ces variations résultent moins de l'évolution propre à ce secteur, qui est assez régulière, que des irrégularités de la contribution du secteur bancaire. Après le formidable développement de 1972 où les banques se battaient pour accorder des crédits et dont le secteur non aidé avait particulièrement bénéficié, l'encadrement du crédit a entraîné une chute très nette de la contribution du

secteur bancaire. En fait, cette chute provient surtout des banques à vocation générale car, nouvellement arrivées sur le marché immobilier, elles bénéficiaient de peu de remboursements et la limitation de l'encours des prêts était donc plus sévère pour elles.

Malgré le léger assouplissement de l'encadrement du crédit, il est peu probable que la situation soit très différente en 1975.

D. — LE RÔLE DE L'ÉTAT

L'intervention de l'Etat dans le secteur du logement est considérable et revêt des formes variées.

1. — *Orientation de flux financiers vers le logement :*

— la Caisse des Dépôts et Consignations consacre une partie importante de ses ressources soit à des prêts directs, soit surtout à des prêts à la Caisse de prêts aux organismes H. L. M. ;

— les employeurs doivent apporter une contribution de 0,9 % portée à 1 % des salaires versés pour le financement de la construction ;

— les caisses d'épargne accordent des prêts soit directement aux ménages, soit aux organismes d'H. L. M. ;

— la plupart des aides financières mentionnées ci-dessous constituent des incitations à l'orientation des flux financiers vers le logement ;

— le système de l'épargne-logement constitue à la fois une incitation à l'épargne préalable des ménages qui leur permet de participer au financement initial et l'affectation de l'excédent collecté à des prêts consacrés au logement.

2. — *Aide financière :* l'aide financière de l'Etat vise à réduire le coût du financement du logement pour les ménages :

— subvention à la Caisse de prêts aux organismes H. L. M. (pour les H. L. M. location seulement). Elle permet, à cette caisse, de consentir aux organismes H. L. M. des prêts à des conditions beaucoup plus avantageuses que celles qui lui sont consenties par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le résultat final est de diminuer le montant des loyers demandés par les organismes H. L. M. (crédits du chapitre 65-54. — Equipement) ;

— bonifications d'intérêts pour les H. L. M. L'objet final est le même que ci-dessus, mais le versement est échelonné dans le

temps, soit pendant la durée du différé d'amortissement des prêts, soit tout au long du paiement des intérêts (crédit du chapitre 44-91, art. 10, Charges communes) ;

— primes convertibles et bonifications d'intérêts pour différents prêts du Crédit foncier de France (dont les prêts immobiliers conventionnés — P.I.C. — accordés par les banques et dont une partie est refinancée par le Crédit foncier). Le paiement est étalé tout au long de la durée du prêt (crédits partagés entre le chapitre 44-91, art. 20, Charges communes et le chapitre 65-51, Equipement) ;

— bonifications d'intérêts de certains prêts du Crédit agricole (partie des crédits du chapitre 44-94, Charges communes) ;

— prime d'épargne-logement. Cette prime est versée au moment de la demande de prêt et est égale aux intérêts déjà acquis. Elle constitue un encouragement complémentaire pour cette formule en assurant une meilleure rémunération de l'épargne préalable (crédits du chapitre 44-91, art. 30, Charges communes) ;

— contribution au Fonds national d'aide au logement sous forme d'allocation de loyer (crédits du chapitre 46-92, Charges communes) ;

— versement aux collectivités locales de la contrepartie de l'exonération d'impôt foncier dont bénéficient les constructions nouvelles (crédits du chapitre 41-51, art. 50, Intérieur) ;

— moins-values de recettes résultant de la déduction de l'I.R.P.P. des charges d'intérêts. Contrairement aux autres aides de l'Etat, celle-ci dépend de la situation des ménages et malgré la limitation profite plus aux ménages les plus aisés.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une aide directe de l'Etat, il faut mentionner l'importance d'une autre forme d'aide « à la personne » (par opposition à « l'aide à la pierre ») : l'allocation-logement versée par la Caisse nationale d'allocations familiales est réservée aux ménages les plus modestes et aux personnes âgées.

3. — *Actions sur les coûts de la construction :*

Il y a tout d'abord des actions globales comme la fixation de prix-plafonds pour les H.L.M. ou la fixation de divers plafonds pour bénéficier de telle ou telle prime. Des actions plus spécifiques sont entreprises soit par le financement d'études, soit par l'organisation de concours et l'attribution de certains droits à construire pour les lauréats et visant des actions telles que : économie de main-d'œuvre, industrialisation du bâtiment, modèles.

4. — *Actions sur la qualité :*

Le Gouvernement a édicté des règles de construction par un décret du 14 janvier 1969. Il assure un minimum de qualité et de sécurité aux logements neufs. Il est complété par diverses mesures réglementaires ou incitatives comme la modulation des prix-plafonds des H. L. M. Les mesures les plus récentes concernent les économies d'énergie.

Diverses mesures sont prises, en outre, pour repérer et éliminer progressivement l'habitat ancien le plus insalubre.

5. — *Etudes :*

De multiples études sont entreprises dans les domaines les plus divers soit directement par le Ministère de l'Équipement, soit dans le cadre du Plan-construction.

E. — LA CONJONCTURE

1. — *Evolution récente des coûts de production.*

Indice global I. N. S. E. E.

PERIODES	POURCENTAGE
Premier trimestre 1974 - quatrième trimestre 1973.....	+ 3,9
Deuxième trimestre 1974 - premier trimestre 1974.....	+ 3,8
Troisième trimestre 1974 - deuxième trimestre 1974.....	+ 6,6
Quatrième trimestre 1974 - troisième trimestre 1974.....	+ 5,3
Premier trimestre 1975 - quatrième trimestre 1974.....	+ 1,8
Deuxième trimestre 1975 - premier trimestre 1975.....	+ 2,3

Indices main-d'œuvre et matériaux.

PERIODES	MAIN-D'ŒUVRE (1)	MATÉRIAUX (2)
Premier trimestre 1974 - quatrième trimestre 1973.....	+ 4	+ 8,9
Deuxième trimestre 1974 - premier trimestre 1974.....	+ 5	+ 6,8
Troisième trimestre 1974 - deuxième trimestre 1974....	+ 5,8	+ 5,4
Quatrième trimestre 1974 - troisième trimestre 1974....	+ 3,8	+ 2,5
Premier trimestre 1975 - quatrième trimestre 1974.....	+ 3,2	+ 4,2
Deuxième trimestre 1975 - premier trimestre 1975.....	+ 4,5	+ 1,8
Troisième trimestre 1975 - deuxième trimestre 1975....	+ 4,2	+ 2,0

(1) Indice du salaire horaire Bâtiment (source F. N. B.).

(2) Indice des prix de gros des matériaux de construction (source I. N. S. E. E.).

A la très forte dégradation au cours de l'année 1974 a succédé une certaine amélioration au début de l'année 1975 surtout en ce qui concerne le prix des matériaux.

2. — *Le prix de vente des logements.*

Au niveau des prix de vente, la hausse a été un peu plus modérée et en tout cas moins élevée que la hausse des prix de détail comme le montre le tableau ci-dessous :

	INDICE du prix des logements.	INDICE des prix de détail (Région parisienne).
Premier trimestre 1974.....	262	185,1
Quatrième trimestre 1974.....	278	203
Premier trimestre 1975.....	287	208,1
Variation trimestrielle :		
Premier trimestre 1975 - quatrième trimestre 1974....	+ 3,2 %	+ 2,5 %
Variation annuelle :		
Premier trimestre 1975 - premier trimestre 1974.....	+ 9,5 %	+ 12,4 %

Le prix moyen au mètre carré par type de construction est passé de 1 436 F à 1 639 F pour les logements individuels du premier trimestre 1974 au premier trimestre 1975 (1 175 F au premier trimestre 1972 et 1 253 F au premier trimestre 1973) et de 1 981 F à 2 215 F pendant la même période pour les logements collectifs (1 508 F et 1 651 F aux mêmes dates). Par secteur de financement, l'évolution est la suivante :

	PREMIER trimestre 1972.	PREMIER trimestre 1973.	PREMIER trimestre 1974.	PREMIER trimestre 1975.
H. L. M.	986	1 030	1 170	1 463
P. S. I.	1 198	1 270	1 431	1 681
P. S. D.	1 366	1 448	1 641	1 868
Secteur libre.....	1 744	1 906	2 236	2 485
Tous secteurs.....	1 381	1 515	1 829	1 995

3. — La situation de l'industrie du bâtiment.

La croissance a été soutenue jusqu'au second semestre 1974. On a observé ensuite un net ralentissement surtout dans le secteur non aidé. Ce ralentissement conjugué avec l'évolution des coûts et des prix a entraîné des difficultés sensibles au niveau des entreprises et des réductions d'emploi :

— le nombre de faillites, liquidations de biens et règlements judiciaires a été pour le secteur bâtiment et travaux publics de 1 814 au premier semestre 1974, 1 425 au deuxième semestre 1974 et 2 497 au deuxième semestre 1975 ;

— le nombre de demandes d'emploi non satisfaites dans le secteur bâtiment et travaux publics est passé de 15 500 en juin 1974 à 55 100 en juin 1975 (alors que l'effectif global employé est de l'ordre de 430 000), tandis que la durée hebdomadaire du travail était réduite de 47,1 à 45,7 heures.

Il semble donc que la situation soit beaucoup plus fortement dégradée que ne laissent apparaître les statistiques de logements commencés et terminés :

	LOGEMENTS commencés.	LOGEMENTS terminés.
Premier trimestre 1974.....	132,9	109,0
Deuxième trimestre 1974.....	149,1	125,4
Troisième trimestre 1974.....	129,4	118,1
Quatrième trimestre 1974.....	137,9	147,9
Premier trimestre 1975.....	130,6	125,3
Deuxième trimestre 1975.....	138,6	130,9
Variation :		
Premier semestre 1975.....	— 4,5 %	+ 9,3 %
Premier semestre 1974.....		
Dont :		
H. L. M. location	+ 13,4 %	— 2,0 %
H. L. M. accession	— 21,6 %	+ 1,4 %
Logement avec P. S. I.	— 3,0 %	— 5,2 %
Logement avec P. S. D. - P. I. C.	— 13,0 %	+ 15,2 %
Secteur non aidé.....	— 7,7 %	+ 10,1 %

On voit que le ralentissement affecte principalement le secteur non aidé et les logements en accession tandis que le relais est partiellement pris par le secteur le plus aidé.

4. — Evolution du coût des crédits.

Avec la hausse du coût de la construction, l'accroissement du coût du crédit en 1974 a été un frein puissant à la demande. Au début de 1975, on a observé un début de baisse qui semble se poursuivre.

Il semble que cela n'ait pas suffi et que les ménages aient préféré maintenir un taux d'épargne élevé en différant les achats immobiliers dans l'attente de nouvelle baisse des taux.

**Evolution des taux effectifs moyens des crédits immobiliers
pratiqués par les banques**

	1974				1975	
	Premier trimestre.	Deuxième trimestre.	Troisième trimestre.	Quatrième trimestre.	Premier trimestre.	Deuxième trimestre.
Crédits promoteurs (non compris le coût des garanties).....	15 à 19	16 à 19	16 à 19	16 à 19	14,8 à 17,8	12,4 à 16,4
Crédits acquéreurs (mobilisables à la Banque de France et chez les organismes de réescompte)....	13 à 17,5	14 à 18,5	14 à 18,75	14 à 18,75	13,25 à 18,25	12,25 à 17,25

II. — Les dotations budgétaires.

Avant d'examiner en détail le budget, il convient de rappeler les modifications apportées au cours de 1975 notamment par les diverses lois de finances rectificatives.

A. — MODIFICATIONS AU COURS DE 1975

On sait que depuis 1974 le budget est établi en valeur. Les prévisions en nombre de logements sont seulement indicatives et toute modification dans les conditions économiques entraîne une modification dans le nombre de logements susceptibles de bénéficier des aides avec une dotation budgétaire inchangée. C'est ce qui s'est produit par deux fois en 1975 tandis que des dotations budgétaires complémentaires venaient redresser la situation. Ces évolutions des prévisions de nombre de logements aidés sont retracées dans le tableau ci-après.

Evolution du programme 1975 de logements aidés.

	BUDGET voté.	JANVIER et avril 1975.	PREMIERE loi de finances rectificative.	TROISIEME loi de finances rectificative.	PROGRAMME définitif.
H. L. M. location	106 000	— 12 527	+ 7 000	+ 4 000	104 473
P. L. R.-P. S. R.	11 000	+ 402	»	»	11 402
I. L. M.-I. L. N.	8 000	+ 583	»	»	8 583
H. L. M. accession	61 600	— 3 117	+ 2 500	+ 6 000	66 983
H. L. M. emprunts bonifiés.....	35 000	»	»	»	35 000
Total H. L. M.....	221 600	— 14 659	+ 9 500	+ 10 000	226 441
I. L. M. Crédit foncier.....	16 000	— 606	»	»	15 394
P. S. I.	74 800	— 3 290	+ 2 500	+ 8 000	82 010
P. I. C.	42 995	+ 14 063	+ 20 000	»	77 058
Total primés.....	133 795	+ 10 167	+ 22 500	+ 8 000	174 462
Prêts bonifiés Crédit agricole et épargne-logement	55 000	»	»	»	55 000
Total général.....	410 395	— 4 492	+ 32 000	+ 18 000	455 093

Ce n'est donc qu'au prix de suppléments de dotations budgétaires importants que le programme de logements aidés a pu être maintenu pour les logements locatifs et même amélioré pour les immeubles en accession. Il faut noter que pour 15 000 logements P.I.C. l'accroissement résulte du relèvement, au 1^{er} janvier, de 1,5 % des taux de prêts pour cette catégorie qui a entraîné une diminution de la bonification par prêt et donc a permis de répartir la charge budgétaire inchangée sur un plus grand nombre de logements.

B. — LES AIDES A LA CONSTRUCTION EN 1976

1. — Récapitulation.

Les différentes aides de l'Etat pour limiter le coût du logement sont retracées dans le tableau ci-après.

Charges du budget de l'Etat
En millions

DEFINITION	1974		1975		EVOLUTION en pourcentage 1974-1975.	
	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
<i>Charges directes.</i>						
1° H. L. M. :						
Chapitre 65-54. — Equipement, subventions à la Caisse des prêts....	2 986,8	2 948,3	3 968,7	3 373,4	+ 32,8	+ 14,4
Chapitre 44-91. — Charges communes bonifications H. L. M.....	»	1 427	»	1 715	»	+ 20,1
Totaux	<u>2 986,8</u>	<u>4 375,3</u>	<u>3 968,7</u>	<u>5 088,4</u>	»	+ 16,3
2° Prêts du Crédit foncier :						
Chapitre 65-51. — Equipement, primes	2 181,8	1 637	2 299,7	1 715	+ 5,4	+ 4,7
Chapitre 44-91. — Charges communes, bonifications des prêts C.F.F..	»	1 186	»	1 794	»	+ 51,2
Totaux	<u>2 181,8</u>	<u>2 823</u>	<u>2 299,7</u>	<u>3 509</u>	»	+ 24,3
3° Prêts du Crédit agricole et épargne-logement :						
Chapitre 44-94. — Charges communes, bonification des prêts du Crédit agricole.....	»	300	»	330	»	+ 10
Chapitre 44-91. — Charges communes, primes, épargne-logement...	»	750	»	1 001	»	+ 33,4
Totaux	»	<u>1 050</u>	»	<u>1 331</u>	»	+ 26,7
Totaux charges directes	<u>5 168,6</u>	<u>8 248,3</u>	<u>6 268,4</u>	<u>9 928,4</u>	+ 21,2	+ 20,3
<i>Autres charges.</i>						
Contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement. Chapitre 46-92. — Charges communes.....	»	262	»	510	»	+ 94,6
Moins-values de recettes résultant de déduction de l'I.R.P.P. des prêts d'emprunts	»	750	»	2 130	»	+ 184
Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier. Chapitre 41-51, art. 50. — Intérieur	»	1 157,4	»	1 471	»	+ 27
Totaux autres charges.....	»	<u>2 169,4</u>	»	<u>4 111</u>	»	+ 115,5
Totaux généraux.....	<u>5 168,6</u>	<u>10 417,7</u>	<u>6 268,4</u>	<u>14 039,4</u>	+ 21,3	+ 37,6

en faveur du logement.
de francs.)

PREMIER collectif 1975.		TROISIEME collectif 1975.		TOTAL 1975		EVOLUTION en pourcentage 1975 (total)/1974.		1976		EVOLUTION en pourcentage 1976/1975 (initial).	
A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
479,8	220,7	358,9	618,9	4 807,4	4 213	+ 60,9	+ 42,8	4 629,2	4 106,8	+ 16,6	+ 21,7
»	»	»	»	»	1 715	»	+ 20,1	»	1 820	»	+ 6,1
479,8	220,7	358,9	618,9	4 807,4	5 928	»	+ 35,4	4 629,2	5 926,8	16,6	+ 16,4
249,5	»	93,7	93,7	2 642,9	1 808,7	+ 21,1	+ 10,4	2 522,8	1 763	+ 9,7	+ 2,8
»	»	»	»	»	1 794	»	+ 51,2	»	1 655	»	— 7,9
249,5	»	93,7	93,7	2 642,9	3 602,7	»	+ 27,6	2 522,8	3 418	9,7	— 2,5
»	»	»	»	»	330	»	+ 10	»	370	»	+ 12,1
»	»	»	»	»	1 001	»	+ 33,4	»	1 391	»	+ 38,9
»	»	»	»	»	1 331	»	»	»	1 761	»	+ 32,3
729,3	220,7	452,6	712,6	7 450,3	10 861,7	+ 44,1	+ 31,6	7 152	11 105,8	+ 14,0	+ 11,8
»	»	»	»	»	510	»	»	»	795	»	+ 55,8
»	»	»	»	»	2 130	»	»	»	2 730	»	+ 28,3
»	»	»	»	»	1 471	»	»	»	1 828	»	+ 24,2
»	»	»	»	»	4 111	»	+ 115,5	»	5 353	»	+ 30,2
729,3	220,7	452,6	712,6	7 450,3	14 972,7	+ 44,1	+ 43,7	7 152	16 458,8	+ 14,0	+ 17,2

L'augmentation très importante de la moins-value de recettes sur l'I. R. P. P. en 1975 résulte du relèvement des seuils de déduction.

Par ailleurs, il faut noter que la contribution des employeurs à l'effort de construction (1 % des salaires) est évaluée à 2 900 millions de francs pour 1975 et à 3 200 millions de francs pour 1976 (+ 10 %) dont 640 millions devraient être affectés au logement des travailleurs immigrés.

En ce qui concerne l'allocation logement, les versements effectués par la Caisse nationale d'allocations familiales devraient passer de 4 500 millions de francs en 1974 à 5 200 millions de francs en 1975 et 5 700 millions de francs en 1976. Pour une part, ces augmentations résultent des modifications au 1^{er} juillet 1975 des conditions d'attribution. Les loyers plafonds ont été relevés en moyenne de 15 % et le forfait chauffage de 40 %. Cette réforme est très limitée et corrige tout juste les évolutions des loyers. Une réforme plus en profondeur est attendue des conclusions de la Commission Barre. Un des premiers éléments de cette réforme devra être, en tout état de cause, la prise en compte des charges locatives, venant s'ajouter au loyer pour le calcul de l'allocation-logement.

2. — Le programme physique.

Le programme de réalisation physique, tel qu'il a été prévu pour 1974, 1975, 1976, se présente ainsi :

	1974 voté.	1975 (1) voté.	1975 modifié.	1976 prévu.
(En nombre de logements.)				
I. — Habitations à loyer modéré :				
A. — Programme financé par la C. P. H. L. M. :				
H. L. M. O.	108 000	106 000	104 473	95 400
P. L. R.	12 000	11 000	11 402	11 000
I. L. M./I. L. N.	8 000	8 000	8 583	9 000
H. L. M. accession.....	60 000	61 600	66 983	61 600
Total A.....	188 000	186 600	191 441	177 000
B. — H. L. M. financés sur em- prunts bonifiés.....	35 000	35 000	35 000	35 000
Total H. L. M.....	223 000	221 600	226 441	212 000

	1974	1975 (1) voté.	1975 modifié.	1976
II. — Primes avec prêts spéciaux du C. F. F. :				
P. S. I. et I. L. M. Crédit foncier..	100 000	90 800	97 404	95 000
P. I. C.	45 000	42 995	77 058	48 000
Total	<u>145 000</u>	<u>133 795</u>	<u>174 462</u>	<u>143 000</u>
III. — Prêts bonifiés du crédit agri- côle et épargne logement..	55 000	55 000	55 000	55 000
Total général.....	<u>423 000</u>	<u>410 395</u>	<u>455 903</u>	<u>410 000</u>

(1) Compte tenu des modifications apportées lors de l'examen devant le Parlement.

Le programme initial pour 1976 est à peu près au même niveau que le programme initial de 1975 mais avec une diminution sensible du secteur le plus social, les H. L. M. location, et en compensation un effort supplémentaire pour les programmes en accession les moins aidés (programmes avec primes et prêt du Crédit foncier).

Il faut noter, en outre, que ce programme a été établi avec une hypothèse de hausse de 6,5 % des prix-plafonds H. L. M. Si la hausse était plus forte, il faudrait encore réduire les programmes physiques si les dotations budgétaires demeuraient inchangées.

Ce budget, en saupoudrant des dotations budgétaires limitées sur le plus grand nombre possible de logements semble donc plus fait pour soutenir l'activité du secteur du bâtiment que pour répondre aux besoins de logement des ménages les plus défavorisés.

3. — Construction de logements destinés à des fonctionnaires.

La dotation inscrite au chapitre 65-53 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 1975, soit 22,5 millions de francs. Compte tenu des hausses successives du coût de la construction, l'objectif de 1 500 unités prévu en 1974 ne saurait être atteint. En outre, la reconduction, en 1976, de l'effort exceptionnel fait pour les personnels de police en 1975 ne peut que réduire d'autant l'offre destinée aux autres fonctionnaires civils.

Dans le moment même où, d'une part, le recrutement de fonctionnaires est développé et, d'autre part, les pouvoirs publics manifestent l'intention de faire un effort exceptionnel pour le logement des jeunes, la simple reconduction de la dotation de ce chapitre pendant deux années successives n'est pas suffisante.

4. — *Résorption de l'habitat insalubre.*

Les autorisations de programme inscrites au chapitre 65-53 pour la résorption de l'habitat insalubre restent au même niveau qu'en 1974 et 1975, soit 169 millions de francs.

Les décisions d'affectation sont arrêtées au coup par coup par le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (G. I. P.) chargé de la coordination des actions menées pour le relogement et la réinsertion sociale des populations vivant en habitat insalubre.

Les moyens mis en place pour lutter contre l'habitat insalubre et à la disposition du G. I. P. se répartissent ainsi :

a) Des moyens de relogement comprenant des foyers de travailleurs migrants, des cités de transit et des logements ordinaires. Ils proviennent d'origines diverses :

— *programmes pour la résorption de l'habitat insalubre (P. R. I.)*. Le P. R. I. est alimenté par un contingent de logements sociaux prélevé par le *Ministre de l'Equipement sur la dotation d'ensemble* ;

— *le chapitre 65-53* du budget du Ministère de l'Equipement ;

— *le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (F. A. S.)*, qui dépend du Secrétariat d'Etat aux immigrés.

b) Des moyens de résorption proprement dits :

— *le chapitre 65-53*, en tant qu'il permet 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 ;

— *les contributions volontaires des communes, départements, établissements publics et sociétés d'économie mixte chargés des opérations de résorption* ;

— *le compte spécial 902-08* pour le financement de la démolition de constructions provisoires appartenant à l'Etat.

c) Des moyens d'action socio-éducative :

— le F. A. S. contribue au financement d'organisation d'actions socio-éducatives ;

— le chapitre 65-53 prend en compte, dans les opérations financées, les actions socio-éducatives de préparation et d'accompagnement ;

— des actions spécifiques des municipalités, des C. A. F. et des caisses de retraite.

Les moyens propres au fonctionnement du G. I. P. figurent au chapitre 37-50, article 30, pour 246 000 F en 1976.

C'est à partir de 1970 que les Pouvoirs publics définissaient les moyens juridiques et mettaient en place les structures d'action.

De 1970 à 1974, l'Etat globalement a affecté à cette politique 2,5 milliards de francs de subventions et 2,5 milliards de francs de prêts qui ont permis le financement de :

— 100 000 lits nouveaux dans les foyers de travailleurs migrants ;

— 12 000 logements dans les cités de transit ;

— 35 000 logements ordinaires.

Selon les catégories d'habitat insalubre combattues, les résultats obtenus sont variables :

— la lutte contre les grands *bidonvilles* (393 en 1970) est presque terminée. Il en reste une dizaine dans la région de Marseille et des Alpes-Maritimes. Mais les efforts doivent être poursuivis en matière de résorption des micro-bidonvilles ;

— très difficile est la lutte contre les *taudis-garnis*.

Situés au centre des villes peuplées de locataires appartenant souvent à la même ethnie, ils attirent et retiennent une clientèle qui vit en groupe avec de faibles moyens sans subir les contraintes d'un règlement de foyer-hôtel. En 1973, 4 000 personnes provenant de ces taudis ont été relogées ;

— depuis 1970, un effort important a été entrepris pour supprimer les *constructions provisoires* mises en place à la fin de la guerre. De 154 000 en 1970, le nombre de personnes vivant dans ces constructions est passé à 92 000 au 1^{er} janvier 1974. L'effort doit être poursuivi notamment dans le Nord, le Pas-de-Calais et la Seine-Maritime. Il faut souligner que l'habitat provisoire ou de

fortune abrite des familles le plus souvent démunies de ressources suffisantes pour faire face aux loyers et aux charges des logements H. L. M. ;

— enfin dans le cadre notamment d'opérations de rénovation publiques ou privées sont effectuées des opérations dites « groupées » permettant de supprimer l'*habitat insalubre en dur*.

Les orientations actuelles du G. I. P. sont :

— lors des opérations de suppression de l'habitat insalubre en dur de limiter le volume des opérations pour ne pas bouleverser la vie d'un quartier ;

— d'éviter la création d'un parc trop important de logements spécifiques (cités de transit, cités de promotion familiale) en relogant dans des programmes ordinaires afin d'éviter tout phénomène de ségrégation sociale ;

— d'établir un lien étroit entre l'opération de résorption et l'opération de construction destinée au relogement ;

— d'améliorer les conditions de logements de certaines catégories sociales telles les Français de confession islamique (anciens harkis) ;

— de développer des actions dans les agglomérations de petite et moyenne importance.

C. — LES AUTRES ACTIONS DE L'ÉTAT

1. — *L'amélioration de l'habitat ancien.*

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 du logement n'est pas encore atteinte et la vieille loi du 1^{er} septembre 1948 protège encore plus d'un million de locataires 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 a disparu en 1975. La préfecture

de Paris reprend partiellement en charge ce rôle tandis qu'est créée une Association nationale pour l'information sur le logement qui doit coordonner les actions d'agences locales.

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 60 % de sa consistance, remonte avant 1948. 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.

Mais les difficultés financières, psychologiques et techniques sont grandes et les actions entreprises sont, pour l'instant morcelées entre divers organismes :

— les organismes d'H. L. M. : malgré une rallonge de 200 millions de francs dans la III^e loi de finances rectificative, les crédits qui leur sont accordés pour la rénovation de leur patrimoine ancien ne sont pas à l'échelle des besoins. Par ailleurs, les organismes ont la possibilité depuis 1972 d'entreprendre des actions de restauration avec des financements à taux réduit analogues à ceux de leurs autres opérations. Les résultats sont pour le moment modestes : trois opérations (93 logements) en 1973, cinq opérations (143 logements) en 1974 et cinq opérations (48 logements) en 1975.

Une opération portant sur 1 000 logements est actuellement à l'étude à Paris et devrait pouvoir démarrer au cours du second semestre 1975 ;

— participation des employeurs au titre du 1 % (Comités interprofessionnels du logement) : le montant global du 1 % affecté à la restauration immobilière a été de 60 962 000 F pour 205 C. I. L. sur 225 en 1974 ;

— sociétés de crédit immobilier : conformément aux directives, environ 5 % des dotations des sociétés de crédit immobilier ont été consacrés à l'amélioration de logements anciens, soit un montant de travaux de 112 800 000 F représentant 1 600 logements.

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

	1974	1975 (au 30 avril).
Engagements :		
Nombre	38 502 dossiers.	9 681 dossiers
Montants	443 284 041 F	126 278 271 F
		(+ 30 404 641 F non encore comptabilisés).
Paiements :		
Nombre	28 008 dossiers.	10 402 dossiers.
Montants	241 588 608 F	94 758 181 F

Quant aux résultats globaux, il n'existe pas de statistiques annuelles du nombre de logements portés au minimum de confort ; néanmoins, les enquêtes de l'I. N. S. E. E. permettent d'affirmer qu'entre 1968 et 1973 186 000 logements ont été mis chaque année aux normes minima de confort (W.C. intérieur et installations sanitaires) ; de plus, environ 125 000 logements ont fait l'objet chaque année d'une amélioration partielle du confort (par exemple : installation de l'eau seulement dans les logements sans eau).

2. — *Action de modernisation du secteur.*

Des crédits sont inscrits au chapitre 55-50, articles 30 et 40, au chapitre 37-13, articles 12, 13, 14 et 15 et au chapitre 57-13, articles 13, 14 et 15.

L'article 30 du chapitre 55-50, doté de 4,9 millions de francs en autorisations de programme contre 4 millions de francs en 1975 est consacré à des études sur le confort thermique et, dans une moindre mesure, sur la qualité et la connaissance des prix.

L'article 40 du chapitre 55-50, doté de 6 millions de francs en autorisations de programme comme en 1975, a pour objet essentiel de couvrir les dépenses du contrôle de l'application du règlement de construction.

Le chapitre 37-13 a vu disparaître les articles relatifs à la recherche scientifique et technique, transférés au chapitre 37-17.

Les articles 12, 13, 14 et 15 concernent diverses actions d'études et de modernisation du secteur du bâtiment et des travaux publics. Les dotations sont en nette augmentation.

L'article 12 concerne les études visant à modifier la réglementation technique du bâtiment et des travaux publics. Les crédits passent de 1,65 million de francs en 1975 à 1,9 million de francs en 1976 (+ 15 %).

L'article 13 concerne la réglementation des marchés publics et des actions professionnelles. Les crédits passent de 1,77 million de francs en 1975 à 2 millions de francs en 1976 (+ 13 %).

L'article 14 concerne des études sur l'économie du bâtiment. Les crédits passent de 2,41 millions de francs en 1975 à 3 millions de francs en 1976 (+ 24 %).

L'article 15 concerne des mesures visant à l'adaptation du secteur du bâtiment et des travaux publics aux problèmes de défense. Les crédits passent de 0,24 million de francs en 1975 à 0,26 million de francs en 1976 (+ 9 %).

Le chapitre 57-13 regroupe également diverses interventions dans le secteur bâtiment et travaux publics.

L'article 13 finance des interventions pour suivre le développement des technologies nouvelles et favoriser leur application, notamment par le développement des agréments de procédés nouveaux et la mise en place de contrôle en usine des fabrications industrielles et par une active politique de normalisation. Les autorisations de programme passent de 1,67 million de francs en 1975 à 1,94 million de francs en 1976 (+ 16 %).

L'article 14 finance des interventions pour améliorer les conditions de fonctionnement de l'appareil de production du bâtiment et des travaux publics, en particulier par l'étude de qualifications professionnelles, le développement de la formation professionnelle et l'amélioration des conditions de travail, d'hygiène ou de sécurité et, enfin, le soutien des exportations. Les autorisations de programme passent de 2,03 millions de francs en 1975 à 2,44 millions de francs en 1976 (+ 20 %).

L'article 15 finance des interventions pour développer les études sur la connaissance des lois régissant l'activité du bâtiment et des travaux publics, ainsi que sur l'évolution économique des entreprises et celle de la conjoncture au plan national et régional. Les autorisations de programme passent de 1,20 million de francs en 1975 à 1,23 million de francs en 1976 (+ 2 %).

3. — *Le Plan-construction.*

L'ensemble des crédits relatifs à la recherche scientifique et technique a été regroupé pour 1976 dans des chapitres distincts du budget de l'équipement. Le tableau suivant donne leur répartition pour 1976 et rappelle les dotations de 1975 qui figuraient dans d'autres chapitres.

CHAPITRE pour 1976.	O B J E T	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
		1975	1976	1975	1976
(En millions de francs.)					
47-17-30	Subvention au C. S. T. B.....	»	»	21 974	21 974
57-17-10 (partie)	Contrats de recherche.....	20 500	20 300	8 120	
67-17-10 (partie)	Réalisations expérimentales.....	3 500	4 200	2 000	
67-17-40	Subvention d'équipement au C. S. T. B.	6 500	11 542	5 680	
	Total	30 500	36 042	37 774	

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 et en subventionnant l'exécution de programmes effectués par les centres techniques placés sous sa tutelle, ainsi que le Secrétariat d'Etat à la Culture pour le soutien d'actions dans les domaines de la recherche et de l'expérimentation architecturales.

L'action du plan se situe à quatre niveaux :

a) *La recherche.*

En 1975, le Plan-construction a inscrit à son programme et financé des recherches sur les thèmes nouveaux suivants :

- relations entre modes de vie et habitat ;
- observation des réactions des habitants à de nouvelles formes d'habitat ;
- répercussions de la mobilité géographique et résidentielle ;
- influence des diverses combinaisons de capitaux sur le coût du logement ;
- coûts de fonctionnement des équipements collectifs ;

— procédés de relevé et de diagnostic pour la réhabilitation de l'habitat existant ;

— connaissance des bruits dans la ville et prévision de l'efficacité de divers dispositifs de protection ;

— connaissance du développement des incendies ;

— caractérisation des effluents des maisons individuelles ;

— industrialisation ouverte ou par composants : lancement de concours pour des cloisons et élaboration de projets de normes ;

— nouveaux modes de chauffage (pompes à chaleur) ; utilisation des eaux chaudes souterraines et de l'énergie solaire ;

— matériaux nouveaux, notamment matériaux d'isolation et d'étanchéité et matériaux consommant peu d'énergie pour leur fabrication.

Sur ces différents thèmes, des consultations d'équipes de recherche sont organisées, à l'issue desquelles les recherches sont sélectionnées.

Par ailleurs, des programmes lancés les années précédentes sont poursuivis et même amplifiés dans certains domaines : coût global du logement (coûts de l'urbanisation, frais annexes, coûts d'entretien et d'exploitation), économie d'énergie, méthodes d'aide à la conception des logements (aides informatiques, méthode d'analyse de la valeur).

b) *Les concours d'idées.*

Le Programme architecture nouvelle (P. A. N.) est un appel d'idées permanent qui donne lieu à deux concours annuels. Cette opération est menée en liaison étroite avec le Ministère des Affaires culturelles.

La 7^e session du P. A. N. a été jugée en mars 1975. Elle a fait apparaître des tendances nouvelles de l'architecture qui seront ainsi testées.

La huitième session du P. A. N. aura lieu en novembre. Elle ne fera pas l'objet d'un thème particulier, mais des recommandations aux candidats ont été édictées.

Les projets des sessions précédentes sont réalisés ou en cours de réalisation pour une très large majorité (70 %). Certains ont fait l'objet d'études économiques pour apprécier le coût de ces architectures nouvelles et les facteurs qui permettraient de les réduire.

— L'appel d'idées « H. O. T. » (habitations originales par leur conception technique), a été lancé au début de l'année. Il vise à recueillir les idées nouvelles les plus intéressantes dans le domaine des économies d'énergie. La première session a permis de sélectionner neuf projets, dont certains commenceront à être réalisés dès cette année. La prochaine session aura lieu en novembre.

— L'appel d'idées permanent « grandes surfaces », visant à évaluer le coût des surfaces supplémentaires dans le logement, et à apprécier la meilleure utilisation de ces surfaces supplémentaires, a donné lieu à de nouvelles propositions.

c) *Réalisations expérimentales.*

En dehors des concours d'idées qui donnent aussi lieu à des constructions, d'autres réalisations expérimentales ont été sélectionnées ou montées, notamment dans les domaines :

- de l'utilisation des composants et du développement de l'industrialisation ouverte ;
- des systèmes constructifs permettant des économies de main-d'œuvre (meccanos, systèmes tridimensionnels) ;
- de la sociologie (participation des usagers à la conception des habitations — habitat correspondant à des modes de vie particuliers) ;
- des études d'ordre technique, économique ou sociologique ont permis de tirer les enseignements des réalisations antérieures :
 - formation des coûts des techniques et architectures nouvelles,
 - réaction des usagers aux formes nouvelles d'habitat,
 - test et mise au point des technologies nouvelles.

Ces différentes réalisations expérimentales ont demandé à ce jour l'utilisation de 1 392 logements sur le contingent mis à la disposition du Plan-construction. Joint aux financements régionaux sur certaines opérations, ces financements ont permis la construction de 2.055 logements expérimentaux en 1974 et 1975.

Par ailleurs, certaines opérations ont nécessité le recours à des subventions. Celles-ci ont représenté en 1974 la somme de 2 millions de francs, soit la totalité de la dotation.

d) *Information.*

Parallèlement aux activités de programmation et de sélection des recherches, le Plan-construction s'efforce de développer la diffusion des résultats de recherche.

C'est ainsi que paraissent des signalements trimestriels des recherches terminées (Inter-recherches), des comptes rendus semestriels d'activités dans le domaine de la recherche (Plan-construction-actualités recherche), des synthèses de recherches, par thèmes (Plan-construction documents).

Egalement, sont constitués des montages audio-visuels sur les thèmes bien explorés : en 1975, deux montages ont été réalisés portant l'un sur l'utilisation de la méthode d'analyse de la valeur dans le bâtiment, l'autre sur la gestion et l'entretien des immeubles d'habitation.

Enfin, sont organisés des séminaires réunissant les chercheurs et des conférences ou journées d'étude sur des thèmes du Plan-construction : en 1975, plusieurs journées portant sur l'observation des réactions des habitants à de nouvelles formes d'habitat, sur l'utilisation de l'analyse de la valeur dans le bâtiment, sur l'amélioration de la technologie du béton coulé, et sur l'entretien des immeubles d'habitation.

Les différents concours d'idées donnent également lieu à des opérations de diffusion.

L'ensemble des actions d'information du Ministère dans le domaine de la construction et du logement est financé par les crédits du chapitre 37-50, article 10, soit 3,56 millions de francs en 1976 contre 2,85 millions de francs en 1975 (+ 25 %).

4. — *Les autres études.*

Le chapitre 55-50, articles 10 et 60, finance diverses études.

A l'article 10, les autorisations de programme passent de 7,56 millions de francs en 1975 à 8,38 millions de francs en 1976 (+ 11 %).

Les études déjà engagées ou sur le point de l'être en 1975 peuvent être classées en quatre catégories :

- a) Etudes financières et fiscales ;
- b) Etudes économiques ;
- c) Etudes sociologiques ;
- d) Action sociale dans l'habitat.

a) *Etudes financières et fiscales.*

Au titre des études financières et fiscales, cinq études ont été engagées ou sont en cours :

1° L'évolution de la trésorerie des plans d'épargne-logement. Un modèle informatique destiné à analyser en permanence l'équilibre du système est mis en place ;

2° Le financement par les ménages des travaux d'amélioration de l'habitat ancien, secteur important et mal connu ;

3° Les investissements étrangers dans l'immobilier en 1974, année de repli ;

4° L'étude d'une méthode nouvelle de programmation en milieu rural.

5° Les études préalables à la mise au point d'un « observatoire permanent des loyers et des charges », nécessaire à une politique efficace d'aide à la personne.

b) *Etudes économiques.*

On distinguera les études d'intérêt national et les études d'application locale.

1. — *Etudes nationales.*

Les études nationales engagées en 1975 correspondent à quatre principaux axes de travail :

— *améliorer la connaissance de la situation du logement en France* par une série d'exploitations particulières de l'enquête nationale sur le logement effectuée en 1975 par l'I.N.S.E.E.

Celui-ci a procédé à une exploitation générale de l'enquête et en a publié les principaux résultats. Afin de compléter ces informations et de les comparer aux résultats des enquêtes antérieures, des études diverses ont été réalisées sur les conditions de logement de catégories particulières de population, le comportement des ménages sur le marché du logement et les caractéristiques de leurs souhaits en matière de logement ;

— *préparer le VII^e Plan.*

Deux études ont été entreprises : l'une vise à étudier les conséquences de diverses hypothèses socio-économiques sur le volume et la structure des besoins en construction neuve au cours du prochain Plan ; l'autre a pour objet l'élaboration d'une méthode de régionalisation des aides publiques au logement ;

— *étudier les conséquences économiques et financières de la politique d'amélioration de l'habitat ancien.*

Une première étude en cours procède à une enquête détaillée, à partir d'un échantillon d'opérations sur les conditions et les caractéristiques de l'intervention de l'A.N.A.H. Elle permettra de mieux connaître les bénéficiaires des subventions de l'A.N.A.H. et d'apprécier l'incidence financière sur les locataires des travaux d'amélioration ;

— *élaborer des méthodologies utilisables par les services extérieurs pour traiter les problèmes locaux du logement.*

Deux études vont permettre de mettre au point définitivement, d'une part, une méthode d'appréciation des dossiers de création de Z.A.C. et, d'autre part, un système de repérage des logements vacants à partir du fichier de l'E.D.F.

2. — *Etudes locales.*

Il a pu être procédé depuis le début de l'année à l'engagement de quatre études du marché du logement respectivement dans le bassin minier du Nord - Pas-de-Calais, dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, dans le district urbain de Vesoul et dans l'agglomération de Longwy.

De plus, une action continue de formation est menée auprès des services départementaux et des agences d'urbanisme pour contribuer au développement des observatoires permanents du marché du logement. Des délégations de crédits d'études à l'attention des directions départementales sont systématiquement effectuées pour préparer leur mise en place.

c) *Etudes sociologiques.*

Les études engagées en 1975 s'ordonnent autour de 3 thèmes principaux :

1. — *Habitat et mode de vie.*

1.1. — *Etude sur l'habitat dans le département de la Réunion.* Il s'agit d'examiner dans quelle mesure l'habitat actuellement offert répond aux désirs de la population et de rechercher, le cas échéant, des formes nouvelles d'habitat.

1.2. — *Etude des réactions à attendre de la population occupant actuellement les H.L.M. dans l'hypothèse d'une modulation des loyers en fonction des revenus des locataires.*

2. — *Mobilité résidentielle.*

Analyse critique et synthèse de toutes les études et recherches réalisées depuis cinq ans sur le thème de la mobilité résidentielle.

3. — *Expérimentation.*

Réalisation d'une enquête auprès d'un échantillon de ménages habitant des modèles Innovation 1973. Il s'agit d'observer les réactions de ces ménages face à l'innovation dans l'habitat.

d) *Action sociale dans l'habitat.*

On s'est notamment attaché au cours de l'année 1975 aux analyses suivantes :

— comportement des personnes du grand âge dans leur logement. Cette étude a pour but de rechercher de quelle manière peut être résolu le problème du maintien à domicile le plus longtemps possible de la population âgée alors que l'allongement de la durée moyenne de vie conduit à la probabilité d'un groupe important de personnes de plus de soixante-quinze ans dès 1980 (3 380 000) ;

— possibilité de réaliser dans les villes nouvelles (Evry) des logements adaptables aux handicapés. Ces villes nouvelles sont en effet un excellent terrain d'expérimentation pour tenter la réinsertion sociale des handicapés au niveau du logement et de la ville ;

— participation des familles les plus défavorisées touchées par les opérations de rénovation urbaine à la conception des logements à prévoir pour leur relogement. Les difficultés rencontrées par ces familles à l'occasion des opérations de restructuration urbaine incitent à penser qu'il faut davantage les consulter pour mieux connaître leurs problèmes et les aider à mieux définir leurs aspirations.

*

* *

Les autorisations de programme de l'article 60 passent de 2,3 millions de francs en 1975 à 3,02 millions de francs en 1976 (+ 31 %). Ces crédits constituent un des volets essentiels du renforcement de la politique d'amélioration du parc existant. Ils repré-

sentent la part de l'Etat dans le financement des études pré-opérationnelles à des travaux de résorption, conduits selon la formule des périmètres opérationnels.

5. — *Développer l'information du public.*

Un nouvel article 30 du chapitre 44-50 intitulé « Actions de concertation et d'animation dans le secteur du logement » comporte un crédit pour 1976 de 3,7 millions de francs. Il s'agit de subventions allant à divers organismes concourant à l'objectif d'information du public. La part la plus importante (2,5 millions de francs) ira à un organisme nouveau, l'Association nationale pour l'information sur le logement (A.N.I.L.), le reste étant partagé entre diverses associations dont les P.A.C.T. (Propagande et action contre les taudis) et le C.N.E.I.L. (Centre national d'étude et d'information sur le logement).

Il n'est pas inutile de décrire rapidement la structure et le rôle de l'A.N.I.L. La structure juridique de l'Association nationale est celle d'une association régie par la loi de 1901. Afin d'assurer des pouvoirs équilibrés aux différents partenaires, les membres de l'Association sont répartis entre quatre collèges élisant chacun dix membres au conseil d'administration :

- les représentants de l'offre ;
- les représentants de la demande : organisations familiales et de consommateurs ;
- les pouvoirs publics et les organismes sociaux et d'intérêt général ;
- les représentants des agences locales.

Le président est actuellement M. Noddings, président de l'Union nationale des associations familiales et le vice-président M. Lion, délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes H.L.M.

Cette Association nationale est conçue non pas comme un organisme de tutelle des agences locales mais comme une instance légère de coordination souple.

Son rôle sera triple :

- animation, aide technique à la création et au développement des agences locales (notamment diffusion de brochures destinées à l'information du public et des responsables des agences locales, information sur les expériences menées et leurs résultats) ;

— traitement des informations en retour sur la demande exprimée par le public et diffusion aux intéressés, notamment au Ministère de l'Équipement ;

— agrément des agences locales répondant aux objectifs généraux définis ci-dessus, qu'elles aient été créées ou non sous son égide, par la délivrance d'un sigle ou d'un label faisant l'objet d'une large publicité nationale. L'Association nationale établira un code de déontologie à l'usage des agences locales agréées.

Sur le même principe, les agences locales regroupent tous les organismes locaux intéressés. Dans un premier temps, les agences locales pourront résulter de la transformation des centres d'information logement qui respectent ces principes. La création d'agences nouvelles ne devrait être que très progressive.

III. — **Réflexions sur l'avenir de la politique du logement.**

L'effort financier de l'Etat dans le secteur du logement est considérable : près de 17 milliards en 1976 dont plus de 6 milliards au budget de l'Équipement, 6 milliards au budget des Charges communes et plus de 4,5 milliards de moins-values de recettes fiscales. La quasi-totalité de cet effort est consacrée à un encouragement financier à la construction immobilière.

Mais il faut bien reconnaître que cet effort s'effectue à travers les formules d'aides les plus variées. Certes, il est légitime que des solutions adaptées puissent être proposées à des problèmes très divers mais cela ne devrait pas empêcher l'ensemble du système de former un tout cohérent, ce qui est loin d'être le cas actuellement : les formules d'aides se sont succédé et superposées les unes aux autres depuis plus de vingt ans. Il est temps qu'une révision complète du financement du logement et des aides de l'Etat soit entreprise de façon à assurer cette cohérence indispensable.

La seconde observation porte sur le « conflit » quantité-qualité. Il s'agit là, non pas d'un faux problème, mais de la conséquence du choix — malencontreux à notre sens — qui a été fait depuis de trop nombreuses années en matière d'aménagement du territoire : le renforcement de la migration démographique — dont les composantes psychologiques en s'inversent que depuis très peu de temps (1) —

(1) Le désir des jeunes, habitant en province, n'est plus de « monter » à Paris mais de trouver travail et logement sur place.

conduisant à l'extension de quelques zones de territoire seulement (région parisienne, Basse-Seine, agglomération lyonnaise, etc.).

L'immense besoin en logements dans ces zones s'ajoutant à la nécessité de renouvellement d'un parc immobilier — vieilli artificiellement en raison du blocage des loyers entre les deux guerres — a contraint à une politique de quantité au détriment de la qualité, tant du logement que de l'environnement de ce logement.

Si le choix, en matière d'aménagement du territoire est renversé, alors, mais alors seulement, il sera possible de concilier quantité et qualité dans la mesure où le maintien des habitants sur l'ensemble du territoire nécessitera moins de constructions neuves et la différence pourra être affectée à la qualité tant de la construction et de l'environnement qu'à la rénovation.

L'avantage technique, social et humain, ainsi que financier pour l'Etat et les collectivités locales en raison du coût indirect, est évident.

Par ailleurs, il conviendrait également que la politique du logement s'adresse aussi à tous ceux qui ont été les « oubliés » des politiques des dernières décennies. L'effort devra porter, en particulier, sur le logement rural et sur le problème du logement des familles présentant un caractère asocial.

COMPTE RENDU DES DEBATS DE LA COMMISSION

I. — Examen des crédits.

Le jeudi 23 octobre, la commission a délibéré sur le projet de budget pour 1976 du Ministère de l'Équipement, pour sa partie consacrée au Logement et à l'Urbanisme.

La commission a exprimé ses plus expresses réserves sur la nature des crédits d'étude. A propos des crédits prévus pour les H. L. M., le rapporteur spécial a souhaité l'indexation des « prix plafonds ».

Après les interventions de M. Edouard Bonnefous, président, sur les problèmes de l'urbanisme, de M. Monory, rapporteur général, sur le caractère relativement limité de l'effort consenti en matière de logements, de MM. Fortier et Héon sur l'insuffisance de l'allocation logement, la commission a adopté les articles 52 à 54 du projet de loi de finances, puis elle a approuvé le rapport de M. Brousse concluant à l'adoption des crédits, sous les réserves ci-dessus.

II. — Audition du Ministre de l'Équipement et du Secrétaire d'État chargé du Logement.

Le mercredi 5 novembre, la commission a procédé à l'audition de M. Galley, Ministre de l'Équipement et de M. Barrot, Secrétaire d'État chargé du Logement (1).

Au chapitre du règlement des derniers dossiers de dommages de guerre, M. Galley a noté que la fin de ces opérations était prévisible dans les années 1982-1983.

En réponse à M. Brousse, rapporteur spécial, qui soulignait le rôle primordial des « villes moyennes », comme contre-feu des grandes métropoles, le Ministre a indiqué que, devant le succès

(1) On trouvera, en annexe, les réponses écrites fournies par le Ministre, aux questions qui lui avaient été préalablement posées.

de la formule des contrats « villes moyennes » (vingt et un contrats ont en effet été passés), les moyens seraient renforcés en 1976, passant de 98 millions de francs en 1975 (dont 28 millions de francs inscrits au Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire : F. I. A. T.) à 120 millions de francs en 1976 (dont 40 millions de francs inscrits au F. I. A. T.).

Evoquant la question de l'indexation des prix plafonds aux plafonds de ressources, M. Barrot, Secrétaire d'Etat au Logement, a estimé que ce problème était difficile et qu'il conviendrait peut-être, devant les difficultés de nombreuses personnes à payer leur loyer, d'envisager de nouvelles formes d'aide.

M. Monory, rapporteur général, a indiqué que la solution pouvait consister à introduire une partie des charges locatives dans le loyer proprement dit.

Pour M. Brousse, il conviendrait d'inclure dans le calcul de l'allocation de logement les charges locatives et de renforcer cette aide, ce qui conduirait à plus de cohérence et permettrait de se rapprocher de la vérité des prix des loyers, nécessaire à une véritable rénovation de l'habitat.

M. Edouard Bonnefous, président, a regretté que l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire ait conduit à une concentration excessive, source d'accroissement des prix.

Au sujet de la politique des modèles en matière de construction, M. Barrot a signalé que sur une valeur de 100 milliards de francs pour la construction de logements et de bâtiments publics, 6 milliards de francs concernaient la construction sous modèle, l'accent étant mis de plus sur les modèles régionaux.

M. Barrot a estimé enfin qu'il fallait réorienter l'effort de préfabrication, mais aussi transformer certaines mentalités.

M. de Montalembert a interrogé le Secrétaire d'Etat sur l'activité de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (A. N. A. H.) et sur les mesures en faveur de la rénovation de l'habitat rural.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter les crédits du Ministère de l'Equipelement relatifs à l'Urbanisme et au Logement.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 52.

Construction d'habitations à loyer modéré.

Texte. — I. — Le programme de construction des habitations à loyer modéré en 1976 comprend notamment les logements de la troisième tranche du programme triennal institué par l'article 54 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 ainsi que ceux de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 46 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974.

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'excèdera pas 80 000 logements à réaliser par tranches annuelles de :

- 25 000 logements en 1976 ;
- 28 000 logements en 1977 ;
- 27 000 logements en 1978.

La première tranche de ce programme triennal s'imputera sur le programme global de construction d'habitations à loyer modéré pour 1976.

Commentaires. — Comme en 1975, la dotation physique en nombre de logements ne concerne plus que les programmes réalisés à l'aide du financement de la Caisse de prêts aux organismes H. L. M. Le nouveau programme triennal lancé en 1976 s'établit au même niveau que l'année précédente, soit 80 000 logements.

Les autres réalisations, notamment celles financées sur emprunt bonifié auprès des caisses d'épargne ne donnent pas lieu à prévision.

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

Article 53.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte. — Pour l'année 1976, 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 1^{er} 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 13 875 millions de francs.

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.

Commentaires. — Cet article fixe le montant maximum des emprunts contractés par les organismes d'H. L. M. qui bénéficieront d'une bonification d'intérêt. Pour 7 078 millions de francs, ces emprunts concerneront des opérations d'accession à la propriété.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 54.

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 1976 ;
- 150 millions de francs en 1977 ;
- 150 millions de francs en 1978.

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 56 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 et au titre de la deuxième tranche du programme triennal institué par l'article 48 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 s'imputeront sur les autorisations de programme ouvertes au titre de 1976.

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 l'Équipement 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. Le programme prévu pour 1976 est identique à celui de 1975.

L'adoption de cet article vous est proposée par votre Commission des Finances.

ANNEXES

REPONSES DU MINISTRE

A DES QUESTIONS DE LA COMMISSION

ANNEXE N° 1

DOMMAGES DE GUERRE

Question. — Quelle est la consistance des derniers dossiers à régler ? Quelles sont les perspectives en ce qui concerne l'achèvement des règlements ?

Réponse. — 1. — Consistance :

— 94 groupements de reconstruction (associations syndicales et sociétés coopératives) sont encore en liquidation, sur un total de 10 320 ;

— 210 dossiers de dommages de guerre sont en cours d'instruction ou de règlement ;

— 291 recours sont pendants devant les juridictions de dommages de guerre.

S'y ajoutent 343 dossiers de trop-perçus, 132 dossiers d'avances remboursables et une soixantaine de dossiers divers.

Il convient de noter à ce sujet que les dossiers restant à régler sont généralement très complexes.

La cession des immeubles d'Etat et les travaux préliminaires à la reconstruction constituent plusieurs centaines de dossiers ouverts au fur et à mesure des demandes.

Des tâches administratives sont à prévoir pendant une période encore longue : demandes de réouverture de dossiers, demandes de certificats et attestations de divers ordres, suivi du contentieux.

2. — Perspectives d'achèvement. — Un inventaire des tâches restant à accomplir a été effectué afin d'étudier les mesures susceptibles d'accélérer l'achèvement des règlements, et un plan de réduction des effectifs a été élaboré.

Parmi les mesures d'accélération on peut citer un meilleur dialogue avec les partenaires de l'administration de l'Equiperment et une simplification des procédures dans la limite des possibilités laissées par la réglementation afin d'obtenir une instruction plus rapide des dossiers.

Le plan de réduction d'effectif comportera trois phases :

— une première phase de deux ans, avec deux services séparés (cinq et quatorze agents) mais coordonnés : la liquidation des groupements sera achevée en presque totalité, bon nombre de dossiers seront réglés ;

— une seconde phase de trois ans, où la fusion de deux services, avec une légère réduction d'effectifs, permettra d'achever la presque totalité des règlements et des travaux d'Etat actuellement en cours (dix-sept agents) ;

— une troisième phase, dont la durée ne peut être fixée, avec quatre ou cinq agents pour terminer les règlements, instruire les demandes nouvelles, mener les tâches administratives — celles-ci restant seules vivantes après la loi de forclusion qui pourrait être proposée au Parlement vers 1983.

Il convient de rappeler que la guerre de 1914-1918, avec des dommages considérablement moindres en étendue et en valeur, et sans contrôle de l'emploi des indemnités, justifie toujours l'activité d'un certain nombre d'agents au Ministère de l'Economie et des Finances.

ANNEXE N° 2

Question. — Au-delà de la réforme foncière actuellement en cours d'examen, trois problèmes méritent un examen particulier :

— le caractère monstrueux des trois grandes agglomérations, telles que celle de la Région parisienne, risque de se développer si la thèse des métropoles régionales est appliquée jusqu'au bout. Elle entraîne des dépenses directes ou indirectes très importantes pour la collectivité nationale.

Peut-on en chiffrer le coût et ne conviendrait-il pas de reviser, dans le sens de la mesure économique et financière et du caractère humain des agglomérations, les schémas d'urbanisation de notre pays ?

— à cet égard, l'expérience tentée avec les villes moyennes est intéressante. Mais ne risque-t-elle pas d'échouer si la garantie financière n'est pas réellement assurée et quels sont les critères ou choix de passation des contrats ? Bilan des premières opérations lancées ;

— enfin, est-il envisagé d'étudier et de prévoir les moyens financiers pour permettre aux communes de réaliser des « garages de quartier » dans les centres ville sans porter préjudice aux sites classés ?

Réponse. — 1° Armature urbaine :

Le problème soulevé est celui de l'armature urbaine qu'il convient de développer en France. Il est certain que les métropoles régionales, à elles seules, ne peuvent apporter une réponse à ce problème ; le développement de ces agglomérations doit être mesuré et équilibré par un réseau de villes de moindre importance. C'est à ce souci que répond la politique des villes moyennes.

Cette politique « ville moyenne » a été poursuivie activement depuis un an.

Le nombre de contrats conclus est, à ce jour, de 21 dont 17 depuis juillet 1974.

Au total, 80 villes environ sont concernées actuellement par cette politique qui poursuit des objectifs essentiels :

— améliorer concrètement la qualité de la vie des habitants par l'élaboration et l'application d'un programme d'actions précises sur un échéancier de trois ans ;

— renforcer la liberté et la responsabilité des élus locaux dans l'élaboration de leur politique municipale par la mise en place d'une procédure qui conduit l'administration à étudier d'une façon globale les propositions de la ville et à aider celle-ci dans le financement du contrat par l'octroi d'une subvention unique pour toutes les actions ne relevant pas d'un financement classique.

Pour ce qui concerne le contenu des contrats, il convient de noter une certaine évolution par rapport à ceux signés il y a deux ans. En particulier, les réflexions économiques et sociales complètent les propositions relevant d'une simple amélioration du cadre bâti, et l'on note une diversification du contenu des contrats.

Sur le plan du financement, la politique des villes moyennes s'appuie essentiellement sur la ligne spéciale ouverte sur le budget du Ministère de l'Équipement (chapitre 65-40, article 60) qui permet de financer ce qui n'est pas finançable par ailleurs, ainsi que les surcoûts nécessités, par exemple, par les problèmes d'insertion d'équipements publics dans les sites particuliers. Par ailleurs, l'ensemble des ministères participent à l'élaboration et au financement traditionnels décidés au niveau national, régional ou départemental.

Cette coopération interministérielle est facilitée par l'étude, devant le groupe interministériel des villes moyennes, du dossier d'intention préparé par la ville, puis, quelques mois plus tard, de son projet de contrat avant son approbation par le Comité interministériel d'aménagement du territoire.

En 1974, la ligne spéciale « ville moyenne » était dotée de 60 millions de francs ; en 1975, de 66 millions de francs. Elle est de 80 millions de francs dans le projet de budget de 1976.

Le coût moyen d'un contrat s'élevant à 5 millions de francs, il est possible d'adapter le rythme de préparation des contrats aux disponibilités financières, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire apportant le complément nécessaire pour traiter les quinze à dix-huit contrats qui seront conclus en 1975 (28 millions de francs de transfert).

Un rythme de conclusion de quinze à dix-huit contrats par an doit permettre de traiter d'une façon adaptée les villes actuellement retenues qui mettent près de deux ans au total pour préparer leur contrat.

2° Garages de quartier :

Le problème de la réalisation par les collectivités locales de « garages de quartier » dans les centres villes est effectivement important. Trois amendements aux projets de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière devraient donner aux communes les moyens d'engager une véritable politique dans ce domaine.

Ces propositions ne sont pas uniquement incitatives à l'égard des constructions neuves, elles tendent également à favoriser le maintien des établissements existants :

— la première vise à permettre aux collectivités locales qui le désirent de renoncer à percevoir la taxe locale d'équipement sur les constructions de garages à usage commercial ;

— la deuxième a pour objet de compléter l'article 340 du Code de l'urbanisme et de l'habitation par un 4° interdisant la transformation des locaux à usage de garage commercial pour un usage autre que l'habitation ;

— la troisième consiste à étendre le champ d'application du droit de préemption institué par l'article L. 211-2 au bénéfice des communes, au « maintien d'activités privées d'intérêt général ».

Toutes ces mesures se complétant les unes les autres devraient permettre aux communes de réaliser ou de maintenir des garages en centre ville sans porter préjudice aux sites classés.

ANNEXE N° 3

Question. — En période d'inflation, ne conviendrait-il pas d'indexer les références des prix plafonds aux plafonds de revenus et aux plafonds de prix dans le secteur aidé par l'Etat ?

Réponse. — Le système actuel du prix de campagne a incontestablement ses inconvénients en période de croissance rapide des prix ; c'est ainsi que pendant la période 1973, 1974 et 1975, l'administration a été amenée à réajuster les prix plafonds en cours d'année pour leur assurer une évolution sensiblement parallèle à celle des prix de la construction.

Le recours à l'indexation des prix plafonds n'est pas sans intérêt, à condition qu'il soit tenu compte des gains de productivité, par une formule comportant une partie fixe.

Il convient toutefois de souligner que toute mesure d'indexation des prix peut avoir des inconvénients graves et contribuer à la propagation de l'inflation. C'est la raison pour laquelle l'indexation des prix plafonds n'a pu être retenue jusqu'ici.

S'agissant de l'indexation des plafonds de ressources :

Actuellement, la décision d'attribution de l'aide de l'Etat prend en compte les revenus annuels correspondant à l'année précédant la demande ; c'est donc entre un et deux ans avant la date d'entrée dans le logement que les revenus sont appréciés.

Toute mesure d'indexation de ces plafonds de revenus devrait s'accompagner de la prise en compte, de façon plus fine, des salaires réels du demandeur au moment de l'attribution du bénéfice de l'aide de l'Etat ; une telle formule ne paraît pas de nature à apporter une amélioration à la situation actuelle ; en outre, elle entraînerait dans la pratique de très grandes difficultés d'application.

ANNEXE N° 4

Question. — La situation des entreprises de construction — de gros œuvre ou sous-traitantes — demeure très précaire, sans doute en raison des difficultés du crédit, mais aussi en raison de la politique des modèles suivie depuis des années. N'est-il pas indispensable d'en faire le bilan esthétique, humain et économique et d'en tirer les conséquences ?

Réponse. — Pour situer le problème posé de l'incidence de la politique des modèles sur la situation des entreprises de bâtiment, il convient de raisonner en termes de masses d'investissement dans le secteur du logement.

Pour l'année 1974, le bâtiment (logements et constructions publiques) a représenté un investissement global de l'ordre de 100 milliards de francs ; les 65 000 logements construits cette même année et faisant appel aux modèles représentent un maximum de 6 milliards de francs, soit 6 % du montant ci-dessus. Interviennent dans la construction de ces logements, d'une part, quelques entreprises de dimension nationale (particulièrement pour ce qui concerne les modèles Innovation), d'autre part un très grand nombre d'entreprises régionales ou locales sous forme de groupements pour la réalisation d'un grand nombre de modèles régionaux et, plus récemment, pour la réalisation de quelques modèles Innovation.

Cela montre que l'incidence de la politique des modèles sur la situation des entreprises ne peut être significative.

Depuis 1972, la politique des modèles tend à s'adapter aux besoins spécifiques de chaque région : déconcentration des décisions d'agrément au niveau régional, volonté de voir participer à cette politique les petites et moyennes entreprises, participation effective aux commissions chargées de la sélection des projets de maîtres d'ouvrage, architectes, représentants des usagers.

Il est prévu, enfin, de faire un bilan des premières années d'application des modèles ; c'est ainsi que les études techniques et sociologiques en cours sur les modèles Innovation, issus du concours 1973 et actuellement occupés, devraient permettre d'établir dans les prochains mois un premier point sur le degré de satisfaction des occupants de ces logements et donner des arguments précieux pour une réorientation éventuelle de l'action dans ce domaine.

Ainsi, la politique des modèles n'est pas figée car elle tend à promouvoir les idées nouvelles propres à satisfaire les exigences réelles des usagers et à encourager les technologies de pointe susceptibles de faire progresser la qualité du logement.

ANNEXE N° 5

Question. — « L'industrialisation » du bâtiment s'est traduite par « l'usinage » du gros œuvre, mais n'a pas abordé le problème du second œuvre. Les résultats ne paraissant pas convaincants, n'est-il pas nécessaire d'examiner à nouveau l'ensemble du problème ?

Réponse. — Pour ce qui concerne le secteur du logement, il est exact que des résultats très importants ont été constatés dans l'industrialisation des procédés de construction de gros œuvre depuis une quinzaine d'années ; certains de ces procédés tendent d'ailleurs à intégrer dans les éléments du gros œuvre des composants de second œuvre (canalisations, fenêtres, etc.).

On doit noter également les efforts importants souvent couronnés de succès pour faire aller dans le même sens de l'industrialisation des techniques de production du second œuvre.

C'est ainsi que les cloisons de partition des logements sont actuellement, dans une grande majorité de cas, réalisés en éléments préfabriqués à base de plâtre ou de particules de bois.

Les fenêtres sont de plus en plus souvent incorporées aux ouvrages de gros œuvre et sont fréquemment vitrées en atelier.

Des blocs techniques réunissant les appareils et les canalisations des salles d'eau sont commercialisés par plusieurs sociétés.

Enfin on ne peut passer sous silence les efforts entrepris par l'administration, les entreprises et les industriels pour l'application au bâtiment de méthodes industrielles par le développement d'une véritable technique des composants permettant la construction de bâtiments par assemblage d'éléments entièrement réalisés en atelier.

L'évolution de l'urbanisme constatée ces dernières années, et plus particulièrement le remplacement des grands ensembles par des opérations de taille plus réduite, comprenant de 50 à 200 logements, ne joue pas en faveur de l'industrialisation lourde du gros œuvre que nous avons pu constater ces dernières années ; par contre, elle constitue un élément incitatif complémentaire pour une politique de composants, support d'une application à terme de l'industrialisation ouverte au secteur du bâtiment.

L'évolution que suppose cette industrialisation ne peut s'opérer qu'au prix de changements très importants dans l'organisation des entreprises ; elle ne peut donc être que très progressive et lente.