

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME VIII

Aménagement du Territoire, Equipement, Logement et Tourisme.

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, *vice-présidents* ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Auguste Billiémas, Maurice Blin, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, René Debesson, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Lucien Gautier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Léandre Létouquart, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Josy-Auguste Moinet, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, Raoul Perpère, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Henri Prêtre, Jules Roujon, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Touzet, Raoul Vadepied, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 8), 686 (tome XIII) et In-8° 52.

Sénat : 38 et 39 (tomes I, II et III, annexe 8) (1973-1974).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Les grandes lignes de la politique du logement et de l'urbanisme à travers le budget de 1974.	9
I. — La politique d'aménagement foncier et d'urbanisme.....	9
II. — La politique de la construction.....	12
DEUXIÈME PARTIE. — Réflexions sur quelques aspects de la politique de l'urbanisme et du logement.	19
I. — Le choix entre location et propriété.....	19
II. — Le coût des loyers des H. L. M.	23
III. — La condamnation des grands ensembles.....	25
IV. — La politique des villes moyennes.....	28
Conclusions	35
ANNEXES	
ANNEXE I. — Nombre de logements terminés (comparaison internationale)	41
ANNEXE II. — Statistiques de la construction en France.	42
ANNEXE III. — Statistiques relatives au financement de la construction.	43
ANNEXE IV. — Les conditions de logement des Français.	46
ANNEXE V. — Evolution de l'industrie du bâtiment.	54
ANNEXE VI. — Evolution du prix des terrains à bâtir dans les grandes villes	57
ANNEXE VII. — La situation des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.).	59

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du Plan, sur la proposition de son rapporteur, a décidé de persévérer dans le mode de présentation de l'Avis sur le budget du Logement et de l'Urbanisme, qu'elle est appelée à donner lors de la discussion du projet de loi de finances. La méthode adoptée en 1972 est donc poursuivie.

Comme l'an passé, elle a estimé qu'il n'était pas souhaitable de superposer son rapport à celui de la Commission des Finances et que sa contribution à la discussion budgétaire devait être plus « économique » que « financière » : moins de tableaux, moins d'analyses sur les masses du budget et, au contraire, davantage d'études sur des points particuliers de l'immense domaine soumis à son examen.

C'est dans cet esprit qu'a été rédigé le présent avis et la commission, au cours de sa séance du 21 novembre, a marqué sa satisfaction de la novation apportée depuis deux ans aux études auxquelles elle se livre. Le rapporteur a rappelé, de son côté, l'intérêt certain qu'a suscité dans le public, et également auprès des spécialistes, des étudiants et des chercheurs, la publication de l'étude sur la rénovation urbaine, réalisée par un groupe de travail constitué au sein de la commission (rapport n° 28, session 1972-1973).

La commission se félicite de l'écho qu'a suscité la contribution de son groupe de travail à ce problème d'actualité que le budget de 1974 aborde d'une façon encore trop timorée à ses yeux.

Le contexte économique en novembre 1973.

La politique de construction passe obligatoirement par la politique du financement et, dans le climat de cette fin d'année 1973, il est incontestable que les objectifs de la construction en France font les frais des mesures de circonstances prises par le Gouvernement, afin de lutter contre l'inflation.

Aussi pouvons-nous lire dans la grande presse et dans les revues professionnelles deux thèmes contradictoires : celui du Ministère et du Secrétariat d'Etat, qui se félicitent que les objectifs soient tenus et que la réalité cadre avec les prévisions du VI^e Plan ; celui des entrepreneurs, des financiers, des élus locaux, des candidats au logement qui se plaignent amèrement que le choix qui a été fait d'une politique de récession conduise à contrarier l'évolution indispensable du logement dans ce pays.

Un certain nombre de citations nous ont paru de nature à placer dans son véritable contexte la situation de la construction à la veille du vote du budget 1974.

A. — L'OPTIMISME RELATIF DU MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT

Avec 515.000 logements achevés en moyenne pour les trois premières années du VI^e Plan, l'objectif annuel du VI^e Plan sera au moins atteint, sinon dépassé. Néanmoins, il semble se confirmer que les mises en chantier seront moins importantes en 1973, comme le laissent prévoir les restrictions de crédits et les mesures anti-inflation. La marge que se donne le Ministère est pour le moins significative dans ce domaine, puisqu'elle se situe entre 545.000 et 575.000 logements. Il faut rappeler qu'en 1972 le nombre des mises en chantier était de 555.400. La revue *Etudes et notes d'information* du Ministère de l'Equipement et du Logement prévoit un accroissement des mises en chantier d'H. L. M. locatives et d'H. L. M. en accession à la propriété et une diminution du secteur non aidé. Il y a donc poursuite d'une politique engagée depuis deux ans par les Pouvoirs publics qui tend à réduire les crédits accordés aux promoteurs privés.

Malgré la baisse spectaculaire prévue pour 1973 dans le secteur non aidé (200.000 logements en 1972, 160.000 à 190.000 en 1973), les résultats resteraient corrects.

L'optimisme semble de rigueur au fil de cette étude et de ces prévisions, puisque les équivalents-logements (c'est-à-dire les prévisions et les délais de constructions à partir des mises en chantier) réalisés dès cette année se situent entre 545.000 et 565.000 logements, soit aux approches des prévisions avancées par le VI^e Plan pour 1975. Les chiffres donnés dans ces conditions pour 1975 tendent à rendre plausible le pari gouvernemental des 600.000 logements.

Mais il faut sans doute tenir compte davantage de l'hypothèse émise par le ministère qui est celle d'un taux de croissance constant de ces mises en chantier.

Une analyse des commentaires et des prévisions des milieux spécialisés vient malheureusement contredire cet optimisme officiel. C'est pourquoi nous avons jugé utile de présenter ici les opinions émises sur la politique du logement poursuivie par le Gouvernement.

B. — UN CONCERT DE CRITIQUES DES « UTILISATEURS »

La lecture de la presse est rien moins qu'encourageante pour tous ceux que préoccupe l'évolution de la construction de logements.

« Une politique à rebours pour le logement (promoteurs-constructeurs).

« Priorité des priorités, la construction de logements fait dans maintes déclarations officielles, l'objet des sollicitudes des responsables du pays. A les entendre se féliciter que la production ait dépassé le cap des cinq cent mille unités, à lire le programme de Provins qui fixe un objectif de six cent mille logements annuels, on pourrait penser que la France possède une solide politique en la matière.

« Tout cela n'est qu'apparence. Le logement, qui conditionne la vie de tous nos concitoyens et façonne, en fait, leur mode d'existence est, en réalité, ballotté au vent de la conjoncture internationale. Car une politique de la construction passe obligatoirement par une politique du financement...

« ... On conçoit aisément que les mesures financières et fiscales dictées par la conjoncture, aussi justifiées soient-elles au plan général, devraient être modulées pour ce qui a trait au logement. La politique des coups de poing que la construction subit actuellement comporte des risques graves de voir se multiplier, au cours des années qui viennent, des dépôts de bilans de producteurs, partant des faillites d'entreprises du bâtiment, évidemment le chômage de leur personnel, ainsi privé d'emploi. De plus, et sur un autre plan, les difficultés seront encore plus grandes pour tous ceux qui cherchent à se loger, et qui ne pourront, faute de crédits à la portée de leur bourse, trouver une maison ou un appartement. Est-il vraiment indispensable, par défaut de prévision, de créer un véritable problème social alors que l'on a les moyens techniques de l'éviter ? »

(« Le Monde », 13 octobre 1973).

« Le seuil critique.

« Cible de choix pour les blocages, la construction l'est à nouveau en matière de crédit, les restrictions financières et la hausse du loyer de l'argent la frappant naturellement plus qu'aucune autre activité. En outre, comme si cela ne suffisait pas, c'est encore sur le logement que le fisc menace de concentrer ses coups, au risque non seulement de pousser davantage les prix à la hausse, mais encore de tarir durablement la source de l'épargne en jetant la suspicion sur les promesses faites aux investisseurs. »

(« Le Bâtiment », n° 10, octobre 1973.)

« **Tout le secteur immobilier sera touché** (Fédération nationale du bâtiment).

« La Fédération nationale du bâtiment qui représente, tant par le chiffre d'affaires que par le nombre de salariés employés, le plus important secteur économique français, est la première à tirer sur la sonnette d'alarme pour attirer l'attention sur la situation actuelle en matière de crédit et de hausse de prix des matières premières.

« Depuis le début de 1973, les hausses de prix considérables sont constatées sur le marché international des matières premières ; elles affectent notamment les aciers, les métaux non ferreux, les bois. Cette situation n'est pas conciliable avec les systèmes de prix, les blocages, les révisions très partielles imposées par les règlements administratifs. Depuis six mois, les demandes de la profession se heurtent au silence des Pouvoirs publics dont la carence met gravement en péril l'appareil de production.

« Sans échapper à aucune des dispositions de portée générale, la construction (et pas seulement le logement) est visée par des mesures financières et fiscales particulières qui ne manqueront pas de la toucher sérieusement. En ce domaine, le Gouvernement a choisi la récession.

« Nous sommes acculés. En l'espace d'un an, les hausses de prix sont considérables. Elles dépassent 14 % en moyenne pour les salaires, elles oscillent entre 30 et 65 % pour l'acier, atteignent 100 % pour les bois coloniaux qui sont utilisés pour les portes et fenêtres et jusqu'à 80 % pour les métaux non ferreux.

« Trois fois, au cours de cette année, nous avons écrit, sans résultat, au Ministère des Finances pour lui faire part de cette situation. En fait, nous demandons que les marchés en cours puissent bénéficier d'une révision des prix pour tenir compte de la hausse des produits utilisés par le bâtiment. »

(Extrait du « Figaro » du 28 septembre 1973).

« **La situation ne peut qu'inciter au pessimisme.** »

« La restriction des crédits immobiliers, autant que la hausse des taux, affectera de nombreuses entreprises, à brève échéance, dans leurs ventes. Rappelons que le Crédit foncier de France, tuteur du marché hypothécaire, en a interdit l'accès aux logements achetés dans un but locatif. Sur le marché hypothécaire, les taux ont dépassé 12 %, la charge mensuelle de remboursement aux banques passant à quelque 15 % ; ces taux ont de quoi décourager les candidats éventuels au logement. »

(« La Correspondance économique » du 26 septembre 1973).

« **La construction freinée.** »

« Comme un convalescent trop bien portant à qui on décide de faire une saignée, le logement va être privé d'une partie des avantages fiscaux dont on l'avait doté après la guerre. Ils ne sont plus justifiés, estime le Gouvernement, par la « crise du logement ».

« Si le Parlement approuve, sans les amender, les projets gouvernementaux, la première mutation à titre gratuit d'un logement neuf ne sera plus exempte de droits de succession. Une seconde mesure sera également prise : les plus-values, lors de la revente d'un logement (qu'il soit neuf ou ancien), seront imposables, si la revente a lieu avant une période de dix ans, au lieu de cinq, comme précédemment. »

(« La Vie française » du 27 septembre 1973).

« L'immobilier durement pénalisé.

« Le secteur du crédit immobilier sera le plus touché par la hausse de 1,5 % du taux de l'escompte. Comment, et dans quelles proportions, les établissements financiers répercuteront-ils cette augmentation pour ceux des crédits rattachés d'une manière ou d'une autre aux variations du taux de l'escompte ?

« Dans les milieux avertis des choses de la construction, on remarque que si, jusqu'au mois d'août, les ventes d'appartements ont « marché fort », le volume des opérations de prêt (et donc en fait des ventes) réalisées au cours du dernier trimestre sera inférieure de 30 à 40 % à celui enregistré l'an dernier à pareille époque.

« Les « taux dissuasifs », auxquels on arrive maintenant, risquent de briser le rythme des ventes et de causer des effets dommageables tant dans le domaine de la promotion privée que dans celui de la construction proprement dite où l'on s'attend pour 1974 à un nombre élevé de faillites. »

(« Les Echos » du 21 septembre 1973).

*

* *

Ces citations nous semblent bien donner le ton de la situation du logement en cette fin 1973, où se met en place la politique à pratiquer en 1974. Le budget qui nous est soumis en trace les grandes lignes.

Aux propos officiels qui soutiennent que la crise du logement est en voie d'être résolue, permettant ainsi au Gouvernement de freiner son effort, répond la Confédération nationale du logement (ex-Confédération nationale des locataires) qui démontre (et a appuyé de ses manifestations à la fin d'octobre) que les besoins des Français les plus défavorisés ne sont pas assurés et que la politique gouvernementale aboutit à ce que « les activités immobilières donnent lieu à des profits excessifs pour certains, profits dont les locataires font encore les frais. »

*

* *

L'avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan comportera d'abord une analyse des grandes lignes de la politique du logement et de l'urbanisme à travers le budget de 1974, puis des réflexions sur certaines actions à mener l'an prochain. Enfin, les annexes permettront d'éclairer ces développements généraux sur l'orientation actuelle de la politique du Ministère.

PREMIERE PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME A TRAVERS LE BUDGET DE 1974

Le document « Présentation du budget de l'Equipement et du Logement sous forme de budget de programmes » et la « Note de synthèse » pour le budget du Ministère nous donnent, tant pour l'aménagement foncier et l'urbanisme que pour la construction, les objectifs généraux devant présider à la politique du Ministère en 1974.

Nous nous félicitons, comme l'an dernier, de cette intéressante méthode de présentation, dont nous voudrions donner une analyse succincte afin de retracer l'ensemble des tâches assumées par l'administration. Nous examinerons certaines de ces actions en détail dans la deuxième partie de ce rapport.

Traditionnellement, les documents soumis à notre examen comportent les deux volets « aménagement foncier et urbanisme » et « construction », que nous devons étudier tour à tour.

I. — La politique d'aménagement foncier et d'urbanisme.

Cette action vise à assurer le développement le plus harmonieux possible des divers milieux urbains. Supposant que l'urbanisme doit être « l'affaire de tous », elle a été menée sous le responsabilité conjointe de l'administration et des élus locaux dans la plupart des domaines : élaboration en commun des documents d'urbanisme ; création d'agences d'urbanisme d'agglomération ; actions spécifiques dans les centres villes ; politique des villes moyennes (voir étude spéciale dans la deuxième partie de ce rapport) ; modification de la conception des grands ensembles ; politique des espaces verts, etc.

Ces divers objectifs sont présentés sous quatre rubriques ou groupes de programmes que nous allons examiner tout à tour.

A. — ETUDES D'URBANISME. — ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE
DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE

Les études établies en collaboration avec les collectivités locales sont d'une importance fondamentale, car elles constituent la base d'une politique claire, cohérente et concertée.

Elles s'exercent à trois niveaux :

a) *Niveau national* : recherches méthodologiques sur l'élaboration et la confection des documents d'urbanisme, études sur des thèmes d'intérêt général (villes moyennes, aspects économiques, finances locales), réflexions sur les villes moyennes, assistance technique, information, diffusion. Dix millions de francs sont consacrés en 1972 à ce premier aspect.

b) *Niveau régional* : mise au point de cinq schémas généraux d'aménagement concernant le littoral Provence - Côte d'Azur, la région Sète - delta du Rhône, le littoral Loire - Gironde, le littoral breton et la côte normande.

c) *Niveau local* : essentiel dans ce programme, avec la poursuite de l'élaboration de 420 S. D. A. U. (280 délimités en 1972, dont 190 en cours d'instruction) ; le programme d'établissement de 8.000 P. O. S., dont 3.800 étaient prescrits fin 1972, l'assistance aux études des Z. A. C. et des Z. A. D., etc.

L'effort financier en ce domaine a été de l'ordre de 67,40 millions en 1972 et 95,20 millions en 1973. Les crédits 1974 s'élèvent à 96 millions et nous semblent nettement insuffisants, si on a l'intention d'achever rapidement ce travail indispensable aux actions futures.

B. — LES ACTIONS FONCIÈRES

Ce chapitre porte sur deux points : la constitution de réserves foncières et la création et l'aménagement de parcs et de jardins publics.

a) *La constitution de réserves foncières.*

Cette action est essentielle car, sans elle, il n'y a pas d'urbanisme possible dans le cadre des S. D. A. U. avec leurs échéances à moyen terme (1985) et à long terme (2000). Il y a lieu d'acquiescer aux

meilleures conditions financières les terrains nécessaires au développement urbain, de contrôler et de régulariser le problème foncier.

La procédure de l'expropriation et celle des Z.A.D. doivent être améliorées et c'est dans ce sens, semble-t-il, qu'un projet de loi comportant certaines dispositions relatives à l'expropriation doit être déposé, en principe, au cours de cette session, sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Le volant budgétaire concernant ces actions est le suivant :

— hors villes nouvelles : 241 millions de francs assurant un rythme moyen d'acquisition de 3.000 hectares, dont 1.200 au titre des préemptions dans les Z.A.D. ;

— villes nouvelles : 140 millions de francs, sur un total de 450 millions pour le VI^e Plan, qui devraient permettre de disposer dès 1975 de la majorité des terrains nécessaires (actions de l'étang de Berre, L'Isle d'Abeau, Marne-la-Vallée, Lille-Est, Le Vaudreuil, Melun-Sénart).

b) *Les espaces verts.*

Une dotation de 35 millions de francs devrait permettre — si les collectivités locales ajoutent elles-mêmes leur participation — de réaliser l'effort indispensable), dont nous avons souligné la nécessité dans nos avis antérieurs.

C. — L'AMÉNAGEMENT DU TISSU URBAIN

Ce groupe de programme concerne cinq axes différents et complémentaires.

1° *La rénovation urbaine et la restructuration.* — Ce sujet a été un de nos thèmes principaux de 1972, à l'occasion de l'étude de notre groupe de travail.

Nous rappelons les deux principes que nous avons dégagés dans cette étude : éviter la dégradation économique et sociale des centres-villes, éviter la ségrégation sociale.

Le crédit de 99,5 millions de francs sera consacré à la poursuite de deux grandes opérations engagées (quartier des Halles : 25 millions de francs en 1973 et 12,5 millions de francs en 1974

et 1975, Mériadek-Bordeaux, 12 millions de francs par an jusqu'en 1976) et pour le reste (75 millions de francs) participation à diverses opérations sur le territoire.

2° *Les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière* recevront, en 1974, 20 millions de francs de crédits.

3° *La liquidation des lotissements défectueux* s'est donnée pour objectif un rythme constant de 7 millions de francs par an.

4° *L'extension du tissu urbain pour l'aménagement de zones d'aménagement concerté (Z.A.C.)*. — Au 31 mars 1973, 786 Z.A.C. avaient été créées, dont 492 d'habitation. Le fait que la moitié se réalise par convention montre le succès de cette formule, que nous avons déjà signalée l'an dernier.

5° *Les villes moyennes* sur lesquelles nous reviendrons dans la seconde partie de ce rapport reçoivent une dotation de 60 millions de francs de crédits.

D. — LES OPÉRATIONS CONCERTÉES POUR LA CRÉATION DE VILLES NOUVELLES

Ce sont des opérations finalisées, élaborées dans le cadre du VI^e Plan. La création des établissements publics d'aménagement qui permettront ces réalisations est aujourd'hui presque terminée et les moyens de financement mis en place. Les écueils de cette politique restent encore : une planification insuffisante de certains équipements, la difficulté d'endiguer le flot d'urbanisation qui envahit sans ordre les environs des villes nouvelles.

La « Cité à la campagne » serait une bonne formule si elle reste à l'échelle humaine, mais il faut encore être prudent dans les conclusions à tirer de l'expérience.

II. — La politique de la construction.

L'habitat et la construction ont été, en 1972 et 1973, l'objet d'évolutions diverses :

- la persistance d'une forte demande de logements neufs ou modernisés (démographie, courants migratoires) ;
- la qualité devient une exigence de premier plan ;
- l'aspiration à l'habitat individuel se manifeste, malgré la tendance persistante à implanter des immeubles collectifs ;

— une tendance à la liquidation plus rapide des taudis irrécupérables, à la réhabilitation des immeubles encore valables, à la sauvegarde des quartiers anciens, au maintien d'un habitat social au cœur des villes ;

— une réaction contre la disparition du tissu urbain dans la mesure où elle s'accompagne de la création de « grands ensembles » dans le cœur des villes et des mutations sociales qui en résultent.

A. — LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE DE LA CONSTRUCTION

Le Gouvernement a fixé trois objectifs à cette politique.

1. — Premier objectif : développer et adapter la production de logements.

Le rythme de la construction a été soutenu et en progrès assez rapides, si l'on considère les résultats globaux des trois premières années du VI^e Plan :

	1971	1972	1973	PROGRESSION 1973 - 1971. (En pourcentage.)
Mises en chantier :				
H. L. M.	164.000	165.300	190.000	28
Logements primés.....	199.000	190.000	195.000	— 2
Logements non aidés et résidences secondaires.....	152.700	200.100	185.000	21
Total	516.700	555.400	570.000	10,2
Achèvements :				
H. L. M.	166.200	176.300	»	»
Logements primés.....	205.500	233.600	»	»
Logements non aidés et résidences secondaires.....	104.000	136.100	»	»
Total	475.700	546.000	520.000	9,3

Le tableau qui précède fait apparaître des évolutions différentes des diverses catégories de logement. En particulier, le secteur non aidé s'accroît rapidement.

D'autre part, l'adaptation de la structure de l'offre de logements neufs implique le développement de l'habitat individuel, la lutte contre les grands ensembles et l'encouragement à l'accèsion à la propriété, particulièrement dans le cadre du secteur intermédiaire.

Evolution des programmes de construction de logements aidés de 1972 à 1974.

	1972	1973 (après transformation).	1974 (projet).
P. L. R./P. S. R.....	18.000	13.000	12.000
H. L. M. (ordinaires)	102.000	107.000	105.000
H. L. M. (centres urbains).....	»	183	3.000
H. L. M. (accession 70).....	20.000	20.000	20.000
H. L. M. (emprunts bonifiés).....	5.000	5.000	5.000
Total secteur I.....	145.000	145.184	145.000
I. L. M. 72 (caisse de prêt aux H. L. M.).	13.000	10.000	8.000
H. L. M. accession 66.....	20.000	38.000	40.000
P. S. I. accession.....	90.000	72.000	82.000
I. L. M. 72 (Crédit foncier).....	»	18.000	18.000
H. L. M. (emprunts bonifiés accession) ..	30.000	30.000	30.000
Total secteur II.....	153.000	168.000	178.000
P. I. C. (P. S. D.).....	45.000	45.000	45.000
P. S. P.	60.000	60.000	»
Crédit agricole et épargne logement....	»	»	55.000
Total secteur III.....	105.000	105.000	100.000
Total	403.000	418.183	423.000

2. — Deuxième objectif : stimuler le progrès de la qualité.

La qualité de la construction ne saurait progresser suffisamment du seul fait du marché ; il y a deux raisons principales à cela.

En premier lieu, la qualité se mesure difficilement. L'utilisateur, même s'il acquiert un logement achevé, est encore insuffisamment armé pour apprécier de multiples éléments avant d'avoir occupé les lieux : l'isolation phonique, le confort thermique, le coût d'entretien et de chauffage, la durabilité des équipements. Il ne peut donc exercer sur l'offre une *pression avérée*.

Par ailleurs, la qualité de l'habitat doit être à la mesure de sa longévité. Or le marché n'exprime pas suffisamment les besoins de ceux qui, en l'an 2000 ou bien au-delà, devront occuper les logements

de 1974. Malgré l'incertitude inhérente à la démarche prospective, il appartient donc aux Pouvoirs publics de mobiliser les moyens reconnus d'étude et de recherche afin de discerner en quel sens il faut, au nom de l'avenir, peser sur la construction.

Pour le progrès de la qualité, l'Etat est donc tenu d'intervenir. Il réglemente et il contrôle. Il s'efforce d'assurer la prise en compte des exigences du long terme. Il se propose, par l'information et la pédagogie, d'accroître la compétence et le poids des usagers.

3. — *Troisième objectif : réduire les disparités sociales.*

Pour lutter contre la ségrégation par le logement qui pénalise les catégories socio-professionnelles les plus modestes, il convient tout d'abord de sauvegarder une fraction importante du parc ancien en évitant que sa réhabilitation se fasse dans des conditions telles qu'il ne soit accessible qu'aux ménages les plus fortunés.

D'autre part, il convient de développer le parc de logements H. L. M. ou assimilé dans le centre des villes : ainsi implanté, le logement social pourra offrir un ensemble de commodités (rapprochement habitat-emploi) et des chances d'une meilleure insertion sociale (accès aux équipements publics nombreux et divers).

Il faut enfin, parallèlement, hâter la résorption des îlots insalubres en organisant le relogement convenable de leurs occupants.

B. — LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE

Cette mise en œuvre tend à se réaliser par une orientation et une adaptation de la politique du logement (effort des études sur l'habitat existant et le marché du secteur locatif), par une amélioration de la qualité, par une action sur le parc existant, et l'implantation d'opérations neuves dans les villes, sous la forme soit de réhabilitation d'immeubles anciens par les organismes H. L. M., soit d'opérations ponctuelles de constructions nouvelles. Au titre de ces deux formes d'actions, est réservé un crédit de 72.705.000 F correspondant à la subvention de 3.000 H. L. M. locatives neuves.

La construction classique proprement dite est animée par deux objectifs :

a) Maintenir un rythme de construction élevé.

Le VI^e Plan prévoyait la réalisation en 1975 de 565.000 équivalents-logements, ainsi que l'achèvement en moyenne pendant toute la durée de la période de 510.000 logements par an. Les prévisions permettent d'évaluer à 550.000 les *équivalents-logements* en 1973 et à 520.000 les achèvements de la même année. Ce dernier chiffre porte le nombre annuel moyen *d'achèvements* pendant les trois premières années du Plan à 515.000 environ : l'objectif du Plan sera donc vraisemblablement atteint, voire dépassé.

ACHEVEMENTS	1971	1972	1973
		(En milliers.)	
Ensemble des logements.....	475	546	520
Equivalents - logements	496	525	542/554

b) Adapter les structures de l'offre neuve.

Trois lignes d'action opérationnelles seront menées en 1974 :

— le développement de l'accession à la propriété : le total des logements économiques et sociaux destinés à l'accession passe de 130.000 en 1973 à 142.000 en 1974, sans compter 30.000 logements financés par emprunts bonifiés des Caisses d'épargne ;

— la croissance du secteur intermédiaire : le nombre de logements financés en 1974 s'élèvera à 178.000 au lieu de 168.000 en 1973 ;

— en raison de son faible impact social, la prime sans prêt est supprimée : en compensation, 55.000 logements doivent être financés en 1974 à l'aide de l'épargne-logement d'une part, de prêts bonifiés du Crédit agricole d'autre part.

C. — JUGEMENT SUR LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de la présentation du budget « Construction » ?

Nette stabilisation des crédits, budget de reconduction, telle apparaît la partie du projet de loi de finances pour 1974, qui est consacrée au logement.

Les crédits publics permettront en effet l'an prochain d'aider la construction de 423.000 logements au lieu de 418.000 cette année et 403.000 en 1972, ce qui représente une progression de 1,2 % en un an et de 3,7 % en deux ans. C'est un budget bien médiocre, car la crise du logement n'est pas résolue. Malgré la promesse des 600.000 logements du programme de Provins, beaucoup de besoins demeurent insatisfaits, surtout dans les grandes villes.

Ce budget, s'il est bien présenté, s'il traduit la croyance ministérielle en une transformation du problème du logement de l'impératif du « quantitatif » à celui du « qualitatif », s'accompagne d'une certaine modification d'orientation.

Le secteur le plus social du logement représenté par les H. L. M. locatives et les habitations de type P. L. R. diminue en valeur relative pour ne plus représenter que 28,4 % du secteur « aidé », contre 29,7 % en 1972 et 30,9 en 1971. Or, ce secteur est indispensable aux jeunes ménages, aux travailleurs migrants et à d'autres catégories défavorisées.

L'accession à la propriété, encouragée en 1974, ne pourra pallier cette carence du locatif, car il ne peut intéresser les mêmes demandeurs.

La commission ne peut que regretter cette déviation, car dans ce pays, plus de vingt-huit ans après la fin de la guerre, le logement décent de tous nos compatriotes n'est pas encore assuré.

Or, la hausse des prix de la construction conjuguée à la restriction et la cherté du crédit va ralentir les mises en chantier. Le secteur de la construction va se ressentir de l'insistance avec laquelle on veut décourager le « placement immobilier ». En outre, la hausse des taux d'intérêt bancaires, dans des proportions qu'on aurait eu peine à imaginer il y a seulement un an, va accroître la charge de remboursement des acquéreurs et le montant des loyers.

Ainsi, l'insuffisance du soutien au locatif et le découragement de l'accession à la propriété laissent prévoir une année 1974 difficile.

La commission ne peut que regretter cette situation liée également, bien sûr, aux mesures fiscales nouvelles et aussi à la conjoncture inflationniste de l'heure.

DEUXIÈME PARTIE

REFLEXIONS SUR QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT

Nos recherches avaient porté, l'an dernier, sur un certain nombre de sujets d'actualité (1), notamment sur la suite à donner aux études que le groupe de travail avait mené pendant plusieurs mois sur le problème de la rénovation urbaine.

Nous ferons porter cette année nos préoccupations sur un certain nombre de directions nouvelles et nous avons retenu :

- le choix entre location et propriété ;
- le coût des loyers H.L. M. ;
- la condamnation des grands ensembles ;
- la politique des villes moyennes.

L'analyse de ces thèmes fera l'objet de la deuxième partie de ce rapport.

I. — Le choix entre location et propriété.

La commission s'est penchée, au cours de sa réunion d'examen du budget 1974, sur le problème du choix entre l'accession à la propriété et la location.

Au moment où l'augmentation constatée et prévisible des loyers H. L. M. d'une part, et la hausse du coût de l'argent d'autre part, rendent difficile l'orientation vers l'une ou l'autre des formules, la commission tient à présenter un certain nombre de réflexions et de conclusions.

Comme dans la plupart des pays développés, on constate en France une tendance à long terme à l'accroissement de la proportion de propriétaires. Cela s'explique par de simples raisons tech-

(1) Le problème foncier ; la planification du développement urbain ; les Z. A. C. ; la destruction et l'amélioration du tissu urbain vétuste ; la réforme de l'allocation-logement ; les mesures prises pour l'amélioration de la qualité et de l'habitat ; l'évolution des financements.

niques, en particulier par l'élargissement considérable au cours des vingt dernières années des possibilités d'emprunts pour accéder à la propriété. Mais cette évolution reflète aussi probablement un comportement général des ménages vis-à-vis de l'accession à la propriété. Le processus de formation de la décision d'être propriétaire ou locataire est complexe : il y a certainement influence concomitante de motivations économiques et psychologiques. De plus cette décision est conditionnée par l'ensemble des caractéristiques socio-démographiques et de l'histoire des ménages aussi bien que par l'état du marché du logement. Aussi ne peut-on apporter une réponse objective et complète sur les attitudes des ménages à l'égard de l'accession à la propriété, mais simplement de dégager certaines grandes lignes de leur comportement.

Pourquoi veut-on être propriétaire ?

86 % des candidats à la propriété n'ont pas retenu d'autres raisons que celles proposées dans le questionnaire : malgré les difficultés d'interprétation de ce pourcentage, les motivations proposées semblent correspondre largement au sentiment des ménages interrogés.

La principale raison d'envisager la propriété n'est pas d'ordre financier ; il s'agit d'abord d'avoir son logement en propre. Cette réponse assez vague recouvre certainement plusieurs motivations : besoin de sécurité, être maître chez soi, effet de démonstration (prestige d'être propriétaire)...

Parmi les raisons d'ordre économique, la motivation ne pas perdre de l'argent apparaît comme plus importante que la motivation symétrique gagner de l'argent (constituer un capital qui prendra de la valeur).

Cette situation peut être interprétée de plusieurs façons par exemple :

— l'opinion ne croit pas autant que certains le disent aux perspectives de plus-value des investissements immobiliers (1) ;

— en moyenne, les Français n'admettent pas que leur loyer constitue la rémunération d'un service rendu par leur propriétaire (2).

(1) Ces plus-values sont d'ailleurs en régression par rapport à celles d'il y a une dizaine d'années.

(2) La dispersion des réponses positives sur le point : « ne pas avoir à payer un loyer qui est de l'argent perdu » est plus forte que sur les deux autres réponses proposées.

Si les deux raisons financières réunies obtiennent un pourcentage plus élevé que la seule raison psychologique, on ne peut cependant rien en déduire sur l'importance relative de ces deux optiques ; le pourcentage obtenu par une optique est directement influencé par le nombre d'éléments qui lui sont associés. L'enquête confirme simplement que les motivations non économiques ont un poids très important dans la formation de la décision d'accéder à la propriété.

Payer un loyer est de l'argent perdu.

Le désir d'avoir un logement en propre diminue avec la taille de l'agglomération tandis que les motivations plus économiques prennent de l'importance.

Ce résultat peut être rapproché de l'attitude des cadres : ceux-ci plus nombreux dans les grandes agglomérations considèrent fréquemment que payer un loyer est de l'argent perdu.

Les jeunes ménages qui veulent devenir propriétaires sont d'abord sensibles à l'argent perdu que constitue le loyer. Ceci peut s'expliquer en particulier par le niveau relativement élevé de leurs dépenses de logement. Il est normal que cette motivation (comme la motivation : le logement est un capital qui prendra de la valeur) s'atténue avec l'âge puisque l'horizon de calcul économique des ménages doit se réduire d'autant.

Les cadres sont moins sensibles que les autres catégories socio-professionnelles à l'idée d'avoir leur logement en propre. Ils attachent par contre plus d'importance à l'aspect financier de l'accès à la propriété ; les patrons de l'industrie et du commerce et les ouvriers ont un désir d'indépendance plus accentué que la moyenne.

La raison : ne pas avoir à payer un loyer qui est de l'argent perdu est plus importante pour les locataires (score moyen 3,11) que pour les propriétaires (score moyen 2,76). Symétriquement les propriétaires (accédants ou non) citent plus fréquemment l'espoir d'un gain en capital (score moyen de la question : le logement est un capital qui prend de la valeur : 2,56 contre 2,40).

Pourquoi envisage-t-on d'être locataire ?

Dans plus de 80 % des cas les candidats n'ont pas indiqué d'autres raisons d'envisager la location que celles qui étaient avancées dans le questionnaire. On peut donc considérer que l'ensemble des raisons évoquées recouvre bien l'essentiel des motivations des ménages.

On voit immédiatement que les ménages qui, souhaitant déménager, envisagent d'être locataires, le font en très large majorité pour des raisons financières : il n'y a donc pas pour eux un attrait spécifique du statut de locataire mais l'impossibilité financière d'accéder à la propriété.

Absence d'apport personnel.

D'après les motivations citées il semble que l'absence d'un apport personnel suffisant soit un frein à l'accession à la propriété plus puissant que le niveau des remboursements demandés : comme il y a en principe substituabilité entre apport personnel et niveau des remboursements, cela peut indiquer que les candidats locataires ont une connaissance imparfaite des règles habituellement retenues par les banques pour les prêts immobiliers (20 % d'apport personnel, 25 à 30 % au plus des revenus consacrés aux remboursements) et qu'ils seraient prêts en général à rembourser plus en empruntant plus.

Les raisons non financières sont beaucoup moins souvent citées : on remarque cependant que dans une proportion relativement élevée les candidats à la location placent au premier rang la raison : il est plus facile de changer. Cette motivation vient assez largement en tête des explications non financières.

Seulement 6 % des ménages envisageant d'être locataires retiennent de prime abord cette solution parce qu'ils pensent que leur épargne est mieux investie ailleurs que dans l'acquisition de leur logement. On peut donc dire qu'il n'y a pas de véritable concurrence entre achat d'un logement et autres placements dès lors qu'un ménage a décidé de changer de logement : dans la quasi-totalité des cas, il préfère acheter son logement.

Le degré d'urbanisation de l'agglomération de résidence n'a pas d'influence déterminante sur l'importance des motivations.

Dans les communes rurales les contraintes financières sont moins vivement ressenties, surtout si on tient compte de la faible proportion de ménages envisageant la location. Dans l'agglomération parisienne, le souci de conserver une certaine mobilité est plus important que dans le reste de la France. Les problèmes financiers ont plus d'importance dans l'agglomération parisienne où le manque d'apport personnel et de capacité de remboursement est plus accentué et où les emplois de l'épargne concurrents de l'accession à la propriété sont nettement plus développés.

L'âge du chef de ménage n'a pas d'influence déterminante. On peut simplement remarquer que la motivation : « il est plus facile de changer » perd beaucoup de son importance lorsque l'âge du chef de ménage s'accroît. Ce résultat est tout à fait cohérent avec la décroissance effective de la mobilité des ménages avec l'âge. On constate aussi que le souci de placement de l'épargne (ailleurs que dans l'immobilier) est maximal vers cinquante ans (score égal à 2,24, contre 2,06 en moyenne) ce qui coïncide avec ce que l'on connaît par ailleurs du comportement des ménages.

Les attitudes des ménages s'expliquent assez bien par la catégorie socio-professionnelle de leur chef. Pour les patrons, les professions libérales et cadres supérieurs, les raisons financières restent les plus importantes tout en étant moins accentuées que pour les autres catégories de ménages. En revanche la motivation : « l'épargne est mieux investie ailleurs », tout en restant en avant-dernière position, ainsi que diverses autres raisons obtiennent un pourcentage très significativement supérieur à la moyenne.

Le souci de mobilité se place chez les cadres supérieurs à peu près au niveau des motivations financières. On sait par les recensements que la mobilité géographique du groupe « cadres supérieurs et professions libérales » est très forte.

Malgré les difficultés d'interprétation des données recueillies, on peut dégager les grandes lignes de cette brève étude en une seule phrase : on voudrait être propriétaire ; on devient locataire parce qu'on ne peut pas faire autrement.

II. — Le coût des loyers des H. L. M.

Le Congrès de Vittel des organismes des H. L. M., puis, récemment, la Confédération nationale des locataires, ont critiqué très sévèrement la réglementation relative au financement des H. L. M.

Selon le Ministère, les loyers des H. L. M. sont librement fixés par les organismes propriétaires, dans les limites d'un prix minimum et d'un prix maximum au mètre carré de surface corrigée, déterminés compte tenu du prix de revient plafond en vigueur lors de la fixation des loyers (arrêté du 14 octobre 1963, modifié par l'arrêté du 9 août 1968).

Le conseil d'administration de chaque organisme fixe donc ainsi le prix au mètre carré de surface corrigée à appliquer, de manière à assurer l'équilibre de sa gestion et à faire notamment face aux charges de remboursement des prêts contractés pour le financement des constructions.

Mais, si la nécessité s'en fait sentir pour maintenir cet équilibre, le conseil d'administration est en droit de majorer le prix ainsi fixé, à condition que cette majoration ne dépasse pas 10 % d'un semestre sur l'autre (art. 216 du Code de l'urbanisme et de l'habitation) et que le nouveau prix au mètre carré de surface corrigée reste dans les limites du prix maximum de la « fourchette ».

De plus, le prix minimum et le prix maximum de cette « fourchette » peuvent être rajustés par le conseil d'administration chaque fois qu'est modifié le mode de calcul du prix de revient ou qu'intervient une augmentation de ce prix de revient.

L'annuité de remboursement des prêts consentis par la Caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. pour le financement principal des opérations est passée, en 1966, de 2,928 % à 4,24 %, puis, en 1970, à 4,477 %.

Mais l'incidence de cette augmentation se trouve atténuée par deux facteurs non négligeables :

— d'une part, le jeu de la péréquation entre les loyers des logements neufs et ceux des logements anciens ;

— d'autre part, l'existence d'un différé d'amortissement pendant les trois premières années suivant le contrat de prêt : l'augmentation annuelle du prix de revient plafond (art. 6 de l'arrêté du 16 juin 1972) a pour effet d'augmenter le plafond de la « fourchette » des loyers entre le lancement de l'opération et le remboursement des premières annuités.

Sans doute, certains organismes d'H. L. M., qui ne possèdent pas un patrimoine ancien, appliquent des loyers quelquefois assez

proches du niveau supérieur de la « fourchette ». Mais, pour la majorité d'entre eux, les loyers actuels se situent nettement au-dessous de ce niveau.

A cette thèse officielle, votre commission est conduite à répondre que :

— la péréquation ne peut donner son plein effet, car le parc récent est hors de proportion, par son poids, par rapport au parc ancien, surtout pour les offices « jeunes », et l'augmentation du coût des emprunts se fait alors lourdement sentir ;

— l'allocation-logement ne « colle » pas toujours avec la situation individuelle et des modulations seraient encore nécessaires, notamment pour les personnes âgées et les jeunes ménages ;

— les dépenses de fonctionnement et les charges, en hausse continue, l'entretien des espaces verts notamment, vont encore être aggravées par l'augmentation du fuel et des éléments composant le coût du chauffage, rendant très lourde en 1974 la contrainte des loyers et des charges.

Nous n'ignorons pas qu'une étude vient d'être lancée auprès d'une cinquantaine d'organismes répartis sur l'ensemble du territoire, aux fins de déterminer, grâce à des enquêtes effectuées sur place et à une exploitation poussée des documents comptables, l'incidence des coûts de gestion, d'entretien et des charges financières sur les loyers ainsi que les possibilités de péréquation.

Nous attendons de M. le Secrétaire d'Etat au Logement des apaisements sur ce problème et l'énoncé de la politique qu'il entend suivre en face de cette situation très inquiétante sur le plan du logement social.

III. — La condamnation des grands ensembles.

Sous le numéro 73-73 était publiée le 21 mars 1973 (*Journal officiel* du 5 avril 1973) une circulaire du Ministère de l'Équipement relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale pour l'habitat.

Dans ce texte, le Ministre demande aux préfets de subordonner désormais toutes les décisions administratives de leur compétence au respect de certaines conditions.

1° Une Z. A. C. d'habitation ne pourra être créée qu'à deux conditions :

a) La zone devra être achevée dans un délai de cinq à six ans et ne pourra comporter que :

— pour les agglomérations de moins de 50.000 habitants, au maximum 1.000 logements ;

— pour les agglomérations urbaines (sauf villes nouvelles), au maximum 2.000 logements.

b) Dans les Z. A. C. de plus de 1.000 logements, la proportion de logements H. L. M. locatifs doit être comprise dans une fourchette de 20 à 50 %.

2° Dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, la répartition des aides ne devra pas conduire à concentrer celles-ci sur certaines communes mais à les répartir sur toutes les communes (incidence des S. D. A. U.).

3° Mesures complémentaires :

— prévoir 20 % de logements aux personnes âgées, isolées, handicapées, etc. ;

— encourager la participation des habitants à la gestion du cadre de vie ;

— assurer le renouvellement et la diversité de l'architecture ;

— recherche d'une réalisation importante d'habitats individuels.

Que penser de ce texte et quelles conséquences a-t-il eues depuis mars 1973 ?

Quelle est, tout d'abord, l'opinion du Ministre ?

« C'est une décision « arbitraire », certes, mais une décision qui libère les collectivités locales d'un tissu d'habitudes et de facilités... en interdisant l'abandon de responsabilité, auquel entraînent des opérations disproportionnées à leurs moyens, au système administratif et technique de l'Etat et de ses émanations. Je crois d'ailleurs que cette décision a été bien comprise et qu'elle n'est pas remise en cause.

« Quant à l'application de cette décision aux opérations en cours, il faut là agir avec mesure. Il ne s'agit pas d'arrêter brutalement toute réalisation qui excède les normes que j'ai fixées, au mépris de toute considération économique et urbanistique.

« Mais il s'agit de bien réfléchir, et de passer ces opérations au crible d'un examen vigilant et réaliste. On s'apercevra alors que l'achèvement de tel projet gagnerait à comporter plus de diversité dans les catégories de logements ; que l'on peut renoncer à réaliser la totalité de tel grand ensemble qui ne se remplit pas aussi vite que ses promoteurs l'avaient rêvé ; et l'on décidera de constituer en réserves foncières les terrains qu'on avait acquis.

« Dans la Région parisienne, cet examen est largement avancé. Il est en cours en province. Je compte faire à l'automne le bilan précis de cette action.

« Vous me demandez si ce réexamen n'aura pas de conséquences sur la satisfaction des besoins en logements. Je vous répondrai d'abord qu'il s'agit seulement de répartir autrement la même masse d'aides et de primes. Ce qu'on ne fera pas ici, on le fera ailleurs.

« En outre, le réexamen devra tenir compte, justement, de ce type de question. On n'arrêtera un programme que là où ce sera possible.

« Du reste, arrêter un grand ensemble qui se remplit mal, ce n'est pas apporter une gêne à la construction dans une ville, c'est au contraire libérer d'une contrainte qui pèse lourd. Car, vous le savez bien, en voulant à tout prix remplir le grand ensemble, on prive de dotations d'autres programmes plus conformes aux aspirations des gens. » (Interview au Moniteur des Travaux publics du 7 juillet 1973.)

Rappelons, pour notre part, que ce n'étaient pas les collectivités locales ou les entrepreneurs qui avaient imposé cette forme d'opération. La mode des Z.U.P. et des Z.A.C. tient au fait que, pendant la période d'extrême pénurie de logements, pour répondre aux besoins existants et compte tenu des moyens financiers limités, la méthode du « groupe » permettait et a permis de parer au plus pressé, l'industrialisation du bâtiment y a fait au surplus des progrès considérables. Ainsi naquirent les grands ensembles.

Il y a, comme en tous domaines, des opérations contestables et d'autres dont la qualité a été reconnue depuis le départ. Il y a des Z. U. P. inhumaines, d'autres harmonieuses avec des quartiers diversifiés, des équipements de qualité, des espaces, des commerces. L'avenir dira si d'autres formes de création d'habitat doivent être recherchées. Il est sans doute difficile de trancher catégoriquement entre la formule des grands ensembles et celle de la ville horizontale, car il y a les incidences de coût, de charges, d'appropriation des sols et tout est cas d'espèce.

Ce qui importe, c'est que la remise en cause de projets en cours d'exécution n'apporte pas de heurts et ne modifie pas profondément l'équilibre financier des opérations (augmentation des dépenses, constitution des réserves foncières) et modification des recettes (augmentation éventuelle de la subvention à l'habitat urbain, diminution de la participation des constructeurs, augmentation des charges communales).

Une circulaire de la D. A. F. U. du 6 juin 1973 a entrepris une enquête sur la mise en œuvre de cette nouvelle politique.

La commission souhaite que M. le Ministre de l'Équipement fasse le point sur cette question, dont une instruction administrative esquissait déjà les grandes lignes.

IV. — La politique des villes moyennes.

A. — OBJECTIFS DE CETTE POLITIQUE

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 a eu pour résultat un freinage de la croissance parisienne, notamment dans le domaine industriel.

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.

Définir les villes moyennes pose un problème complexe dans la mesure où il est difficile de choisir des critères objectifs et incontestables. Les études, qui ont été conduites sur ce thème en 1972 par la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, avaient avancé la fourchette de 20.000 à 100.000 ou 150.000 habitants, tout en indiquant qu'il conviendrait de relativiser cette notion de taille d'agglomération en tenant compte de critères tels que l'armature urbaine régionale, la spécificité socio-économique de la ville, son patrimoine architectural et culturel et l'intensité des relations entretenues avec le milieu rural.

Fautes de données disponibles, il est difficile de fournir une vue d'ensemble du développement des villes moyennes. Il est cependant possible de tirer quelques enseignements des résultats disponibles pour la période 1962-1968, ainsi que des projections démographiques effectuées par l'I. N. S. E. E. pour 1985. L'étude précitée effectuée par la D. A. F. U. mettait en lumière certaines données.

Depuis 1962 et même avant, les agglomérations urbaines dont la population était en 1968 comprise entre 20.000 et 100.000 habitants ont connu des taux de croissance comparables à ceux des métropoles d'équilibre et des grandes agglomérations. Plus précisément, il apparaissait que la présence dans la région d'une métropole dynamique avait favorisé le développement démographique des villes moyennes. En fin de compte, le développement urbain, vu en termes démographiques, semblait assez homogène

par région. C'est donc beaucoup plus en termes qualitatifs que quantitatifs que pouvait être posé, au niveau national, le problème des villes moyennes.

Cette impression est confirmée par les prévisions démographiques établies par l'I. N. S. E. E. pour 1985 qui indiquent une forte tendance naturelle à la croissance des villes moyennes. Croissance qui constitue autant une chance qu'une lourde charge et qui justifie à elle seule la mise en œuvre d'une politique destinée à permettre à ces villes de réussir leur croissance sans détruire leur identité sociologique et culturelle.

Les villes moyennes constituent une chance unique 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'offrent les villes moyennes à l'heure actuelle.

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

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 que possèdent les villes moyennes, 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.

Enfin, une attention nouvelle devrait être apportée à la qualité des détails et, d'une manière générale, de l'environnement urbain ; l'intégration de l'architecture nouvelle dans le cadre existant, notamment pour les équipements publics, des plantations nouvelles sur des avenues ou sur des places, l'aménagement en squares de deux ou trois terrains laissés à l'abandon, peuvent à peu de frais complètement transformer le visage de la ville.

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.

Mais il n'est pas interdit de penser que, sur certains points, les villes moyennes offrent la possibilité de réussir à améliorer, avant ou mieux que les grandes villes, certains aspects de la « condition de vie urbaine » de notre société. Les exemples ne manquent pas.

On pourrait citer le sort des personnes âgées, les problèmes de la petite enfance, les transports urbains, l'aménagement du temps, l'animation des quartiers nouveaux.

B. — L'AIDE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VILLES MOYENNES

1. — *Modalités de l'aide.*

L'aide proposée aux villes moyennes dans la lettre adressée le 7 février 1973 aux préfets par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, se concrétise sous la forme d'un engagement de nature contractuelle, le contrat d'aménagement, pris par l'État et la collectivité locale concernant la politique à mener pour assurer à la ville un développement harmonieux.

Ce document comprend une déclaration d'intention adoptée par les deux parties, et indiquant, à partir des documents de planification urbaine qui auront été établis auparavant, la conduite à tenir à moyen terme au niveau de la conduite des opérations d'aménagement dans un double souci de cohérence et de mise en lumière d'opérations nouvelles ou originales dont la mise en œuvre ne pouvait pas être envisagée antérieurement. Ce document

comprend également des engagements financiers précis, pour une période de trois ans, concernant une première série de travaux à mener dans cette optique.

2. — *Montant de l'aide.*

Le document qui est approuvé par le Comité interministériel d'aménagement du territoire peut mentionner :

— soit des autorisations de programme sur des chapitres budgétaires « classiques », mentionnés pour des raisons de cohérence ;

— soit des financements exceptionnels : une ligne budgétaire « villes moyennes » gérée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme figure dans le projet de loi de finances pour 1974 avec une dotation de 60 millions de francs.

C. — LES PREMIERS RÉSULTATS

Les renseignements qu'a pu recueillir votre rapporteur indiquent que deux contrats sont signés ; trois autres sont en préparation ; d'ores et déjà on peut espérer aboutir, compte tenu de l'état d'avancement des contrats, à la passation d'une vingtaine de contrats, auxquels s'ajoutera la prise en considération d'une vingtaine de dossiers préliminaires en 1974.

Pour être plus précis, signalons que des contrats d'aménagement ont été conclus avec les villes de Rodez et d'Angoulême.

Trois contrats sont en cours de préparation (Autun, Auxerre et Saint-Omer), le dossier préliminaire ayant été pris en considération.

Dans vingt-deux autres villes, un dossier préliminaire d'instruction est en cours d'établissement avec le concours du groupe opérationnel. Vingt-cinq autres villes ont, par ailleurs, pris contact avec le groupe opérationnel, contact qui devrait également déboucher sur la préparation d'un dossier préliminaire.

D. — LE MÉCANISME DE RÉALISATION DES OPÉRATIONS

C'est le groupe opérationnel des villes moyennes qui est le mécanisme de ces interventions. Il a été constitué par une décision en date du 2 février 1973 du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.

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, il comprend un nombre restreint de représentants de la D. A. T. A. R. et de la D. A. F. U.

Sa mission s'inscrit dans le cadre des « contrats d'aménagements » prévus par la lettre-circulaire adressée le 7 février aux préfets par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.

La mission du groupe opérationnel 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 des villes moyennes ;

— assurer les liaisons nécessaires avec les administrations concernées, faciliter ainsi leur dialogue avec les collectivités locales, spécialement dans le cadre du groupe interministériel animé par la Délégation de l'aménagement du territoire et de l'action régionale ;

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

E. — CONCLUSIONS

La ligne budgétaire, dont la création est proposée dans le projet de loi de finances pour 1974, constituera la source principale de financement des contrats d'aménagement dont peuvent bénéficier désormais les villes moyennes.

Les actions qui seront financées sur ces crédits ne sont pas énumérées limitativement *a priori*, puisqu'elles seront définies d'un commun accord sur la base de propositions établies librement par les collectivités locales.

Ces propositions devront cependant répondre à deux critères :

— il doit s'agir d'un programme cohérent et global, et non d'une série de mesures ponctuelles et individuelles ;

— les actions doivent viser clairement à une amélioration de la politique d'aménagement menée par la collectivité locale. Elle ne doit donc pas concerner des actions de type classique relevant des procédures de financement traditionnelles, auxquelles cette

aide spécifique n'a pas pour objet de se substituer. Elle n'a de sens que dans la mesure où elle permet de réaliser une amélioration qualitative du développement qui aurait été impossible dans des conditions de financement normales.

S'il est impossible de fournir a priori une liste type d'actions susceptibles d'être financées à ce titre, il est cependant possible de faire le point du genre d'actions proposées par les villes qui sont actuellement en train d'établir des dossiers « ville moyenne » :

- aménagement d'espaces piétonniers en centre-ville ;
- amélioration de l'environnement urbain des zones d'aménagement concerté ;
- modification de la politique d'implantation de certains équipements collectifs « structurants » de façon à accroître leur impact sur le développement urbain (exemple : l'I. U. T. de Rodez sera réalisé dans le centre et non en périphérie).

Il faut également noter que, tout autant que l'intérêt particulier que peut présenter chaque opération, la cohérence de l'ensemble et l'effet de synergie attendu sont primordiaux dans l'esprit de ces contrats.

Il n'a pas été établi au départ de liste de villes, qui bénéficieront de telles mesures. Pourront en bénéficier les villes moyennes qui seront en mesure de présenter un dossier répondant aux critères énoncés ci-dessus.

L'un des principes essentiels de cette politique est *que l'initiative vienne des villes*. La procédure mise en place consiste à demander aux villes intéressées d'établir, avec l'aide du groupe opérationnel, constitué au début de l'année 1973 par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, un dossier préliminaire d'intention, où celles-ci exposent quelle politique elles entendent mener dans les années à venir, pour améliorer la qualité de leur développement, et quel programme d'action elles proposent à l'Etat de réaliser conjointement.

CONCLUSIONS

Au terme de son examen, votre Commission des Affaires économiques et du Plan exprime un certain nombre de jugements et de craintes.

Globalement, *le projet de budget du logement et de l'urbanisme*, sans être tout à fait décevant, souffre du manque de novations et d'accentuations suffisamment amples. La simple continuation d'efforts parcimonieusement mesurés ne conduit pas à résoudre radicalement des problèmes dont la gravité et la persistance navrent, plus de vingt-huit ans après le début de la renaissance économique française. Il en est de même pour les mesures qui devraient accompagner ou préparer les mutations accélérées et profondes dont font l'objet et notre société et notre économie.

Il est regrettable qu'à la fin de 1973, nous ne puissions pas encore constater une plus grande résorption de cette crise du logement, qui constitue une des caractéristiques les plus constantes de notre pays. Les statistiques de la construction permettent sans doute au Gouvernement d'affirmer que la France est, actuellement, en tête des nations occidentales. Mais il faut bien voir d'où l'on vient et quel fut notre effort jusqu'ici par rapport aux autres. Surtout, ce qui nous paraît primordial, il importe de ne pas ralentir notre action et de lui donner une orientation sociale nettement plus marquée.

Or que constate-t-on à cet égard ? Pour les huit premiers mois de 1973, les mises en chantier n'ont progressé que de 1,1 % par rapport à la période correspondante de 1972. Pis encore, le nombre des logements terminés est stagnant, avec même une légère tendance à la régression pour cette période : diminution de 0,2 %. Or, si la France est en tête des nations occidentales pour la construction de logements, c'est parce qu'elle a un grand retard à combler. Dans une telle situation, la progression devrait être rapide, alors que nous avançons lentement.

D'autre part, *il ne faut pas oublier que les chiffres globaux comprennent naturellement toutes les catégories de logements*. Les résidences secondaires s'additionnent aux H. L. M., les immeubles

de standing aux P. L. R. Or le secteur non aidé, constitué par des logements coûteux, hors de portée de la bourse de la très grande majorité des Français, représente maintenant 40 % des logements mis en chantier et le tiers des achevés. Au contraire, le nombre des habitations du secteur social (H. L. M. et prêts spéciaux du Crédit foncier) est en forte baisse en ce qui concerne les logements terminés. On enregistre ainsi près de 14 % d'H. L. M. locatives en moins pour les huit premiers mois de 1973 par rapport à la même période de 1972. Les autres catégories de logements sociaux sont également en baisse quant aux achevements. Si les mises en chantier d'H. L. M. locatives sont en forte augmentation, cela tient davantage à une amélioration des délais d'exécution des programmes qu'à un accroissement de l'effort public dans ce domaine.

L'évolution quantitative est donc doublement décevante. D'abord parce qu'elle est largement due aux progrès de la construction « de luxe » ; ensuite parce qu'elle ne traduit pas une accentuation décisive en faveur des logements sociaux.

Un autre problème évolue de façon inquiétante. *L'alourdissement constant et rapide du montant des charges pèse de plus en plus sur les budgets familiaux déjà largement obérés* par le renchérissement du coût des loyers ou du remboursement des emprunts contractés pour l'acquisition. Aujourd'hui, le cumul de ces différentes dépenses aboutit de plus en plus fréquemment à des charges représentant 30 %, voire 40 %, des revenus d'une famille, aussi bien d'ailleurs pour les cadres qui occupent un appartement de standing que pour les travailleurs plus modestes qui vivent en H. L. M. Pour les plus défavorisés, le montant d'un loyer H. L. M. ordinaire constitue même une charge insupportable.

Votre commission ne veut pas être taxée de pessimisme. Elle est cependant conduite, à la lumière de ces données malheureusement incontestables, à souligner l'aspect préoccupant des évolutions qu'elle vient d'analyser et à s'interroger sur la finalité de la politique qui est poursuivie.

La meilleure méthode pour tenter d'apprécier cette politique, c'est, évidemment, d'examiner l'évolution des financements destinés à la construction de logements. Depuis dix ans, *on a assisté à un désengagement progressif de l'Etat*, jadis prêteur direct et important. Ce fut d'abord la substitution à l'Etat de la Caisse des Dépôts, par l'intermédiaire de la Caisse de prêts aux H. L. M.,

et aussi du Crédit foncier. Ensuite, et surtout depuis cinq ans, le secteur bancaire (banques, établissements financiers, Crédit mutuel, Crédit agricole) a pris une importance de plus en plus considérable. En 1963, le secteur public assurait 62 % du financement de la construction de logements et le secteur bancaire 38 %. Aujourd'hui, ces chiffres sont plus qu'inversés : 34 % pour le secteur public, 66 % pour le secteur bancaire (1).

Il serait vain de ne pas voir tout ce qu'implique une telle mutation dans la nature des financements, que certains ont baptisée « privatisation ». Nous ne voulons pas parler ici du rôle que la débudgétisation a joué pour faciliter la présentation d'un budget de l'Etat en équilibre comptable. *Ce qui nous paraît plus important et plus grave, c'est l'orientation de fait que la privatisation des financements impose à la politique du logement en France.* Le coût des investissements est plus élevé pour les particuliers, parce que le crédit privé n'est jamais bon marché. La logique même du secteur bancaire, qui privilégie la rentabilité, donne tout naturellement la priorité aux investissements rentables, sans se soucier des objectifs de l'urbanisme général, ni des besoins réels, mais pas toujours assez solvables, de la population.

En outre, la place croissante des banques dans le financement de la construction rend ce secteur de plus en plus vulnérable aux à-coups de la conjoncture. La hausse des taux, les restrictions de crédit influencent ainsi directement un secteur qui devrait être davantage à l'abri des évolutions économiques dans la mesure où il s'agit d'un domaine éminemment social et humain. Or les décisions récentes des pouvoirs publics en matière économique et financière n'ont pas été suffisamment sélectives à cet égard.

Chaque année, votre commission a longuement évoqué *le problème foncier, qui constitue un obstacle considérable à une politique efficace de l'urbanisme et du logement.* Cette question a peu évolué, sauf que, faute de la définition et de la mise en œuvre d'une politique nouvelle, on continue d'enregistrer une hausse accélérée du prix des terrains, de l'ordre de 12,5 % par an au moins, supérieure à la hausse de l'indice général des prix (2). On nous annonce aujourd'hui le dépôt d'une nouvelle loi foncière. C'est donc à l'occasion de l'examen de ce texte que votre commission se prononcera sur cette question capitale des sols à bâtir.

(1) Voir annexe III, page 43.

(2) Voir annexe VI, page 57.

Dans le domaine de l'urbanisme, l'Etat poursuit sa politique antérieure, en l'accentuant légèrement. Dans ce domaine, votre commission émet une appréciation positive dans l'ensemble, en ce qui concerne les orientations choisies. Mais, sans parler du problème foncier déjà évoqué, il convient de s'attarder sur certains aspects. La mise à l'étude des plans d'occupation des sols — les fameux P. O. S. — se poursuit. L'établissement de ces documents ne crée pas seulement des difficultés d'ordre technique. Par leur force contraignante, les P. O. S. vont imposer aux particuliers des servitudes nouvelles très inégales. Qu'on songe, par exemple, aux propriétaires qui verront la valeur de leurs terrains changer du tout au tout selon qu'ils seront classés en zone à bâtir ou en zone non constructible. Ici aussi il est nécessaire de trouver des solutions nouvelles.

*
* *

En définitive, il semble qu'à l'approche de 1974, année qui s'annonce difficile à bien d'autres égards, *les perspectives du secteur du logement sont, à tout le moins, incertaines*. Si l'évolution des crédits destinés à l'urbanisme peut être appréciée favorablement, il n'en va pas de même pour ceux qui sont destinés au logement. On peut ici parler de budget de reconduction — « en trompe-l'œil », a-t-on même pu déclarer — traduisant un piétinement de l'effort en faveur du secteur locatif au bénéfice de l'accession à la propriété sous ses diverses formes. Cette politique, telle qu'elle est, risque d'être compromise par la politique financière et fiscale et par la conjoncture économique. Il est donc à craindre que 1974 ne soit pas une bonne année pour le logement.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires économiques et du Plan propose d'adopter les dispositions du projet de loi de finances pour 1974 relatives à l'Equipe-ment et au Logement (partie urbanisme et logement).

ANNEXES



ANNEXE I

NOMBRE DE LOGEMENTS TERMINES

(Comparaison internationale.)

Nombre de logements terminés par 1.000 habitants en France
et dans les autres pays du Marché commun.

	1970	1971	1972
France	9,3	9,5	10,8
Allemagne fédérale.....	7,8	9,1	10,7
Italie	6,5	6,7	»
Belgique	4,8	5	5,2
Pays-Bas	9,1	10,1	10
Luxembourg	5,1	7	»

ANNEXE II

STATISTIQUES DE LA CONSTRUCTION EN FRANCE

Logements commencés (en milliers).

	1970	1971	1972
H. L. M. (location).....	117,6	117,4	115,3
H. L. M. (accession).....	37,3	46,6	(1) 50,0
P. S. I.	117,8	126,8	121,0
P. I. C.	37,1	37,7	37,4
P. S. P.	48,7	55,8	52,5
Sans aide.....	123,0	132,4	(1) 178,2
Total	481,5	516,7	554,4

(1) Estimation.

Logements terminées (en milliers).

	1970	1971	1972
H. L. M. (location).....	120,4	127,8	126,9
H. L. M. (accession).....	34,1	38,4	49,4
P. S. I.	112,4	110,0	124,7
P. I. C.	34,8	39,3	39,3
P. S. P.	52,1	56,2	69,6
Sans aide.....	101,2	104,0	136,1
Total	455,0	475,7	546,0

ANNEXE III

STATISTIQUES RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

A. — Evolution de la part du secteur bancaire dans le financement du logement.

Source : Banque de France (1).

Unité : Milliards de francs.

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Total des financements recensés....	15,53	18,34	21,44	25,81	30,60	35,56	34,74	45,62	61,12
Secteur bancaire (2).....	5,35	6,96	8,71	11,48	16,15	19,15	16,86	26,59	39,58
(Pourcentage par rapport au total)..	(34 %)	(38 %)	(41 %)	(45 %)	(53 %)	(54 %)	(48 %)	(58 %)	(65 %)

(1) Comptes financiers du logement.

(2) Banques inscrites, Crédit populaire, Etablissements financiers, C. N. C. A., Crédit mutuel, Crédit coopératif, Comptoir des entrepreneurs.

B. — Logements aidés par l'Etat.

Récapitulation des prêts et charges budgétaires moyens.

TYPES de logements.	PLAFOND de ressources (base : H. L. M./O. = 100).	FINANCEMENT MOYEN 1974						T A U X de financement par rapport au prix plafond (4).
		Etat M.A.T.E.L.T. (subvention).	Etat M.A.T.E.L.T. (prime).	Etat Charges communes (bonification).	C. P. - H. L. M. (prêt).	C. F. F. (prêt).	Autres organismes prêteurs (prêts principaux).	
Secteur I : très social.								
P. L. R.....	75	30.784	»	(1) 1.339	51.294	»	»	95
P. S. R.....	75	26.852	»	(1) 1.164	44.754	»	»	95
H. L. M./O.....	100	24.235	»	(1) 2.781	60.585	»	»	95
H. L. M. (location) E. B.....	100	»	»	21.836	»	»	63.773 C. E. O.	100
H. L. M. (accession), régime 70.	100	»	»	21.200	(2) 64.625 (3) 77.595	»	»	90
Secteur II : secteur intermédiaire.								
I. L. N. 72 (CP. H. L. M.).....	150	»	»	(1) 1.630 + 6.950	41.200	»	»	50
I. L. N.....	»	»	»	(1) 7.000 + 4.500	69.500	»	»	50
H. L. M. (accession), régime 66.	140	»	»	20.200	(2) 60.180 (3) 75.150	»	»	80
H. L. M. (accession) E. B.....	140	»	»	20.550	»	»	60.180 C. E. O.	80
I. L. M. 72 (C. F. F.).....	150	»	22.875	»	»	54.000	»	50
P. S. I. (accession).....	160	»	8.625	»	»	37.100	»	70
Secteur III : peu aidé.								
P. I. C.....	»	»	7.685	»	»	34.700	Banques.	80
Prime sans prêt.....	»	»	5.000	»	»	»	Crédit agricole.	Divers.

(1) Bonification due au différé d'amortissement.

(2) Prêt province.

(3) Prêt région parisienne.

(4) Prix de vente pour les P. I. C. — Prix de revient dans tous les autres cas.

C. — Demandes de primes en instance au cours de l'année 1972
et du premier semestre 1973.

REGIONS	EN INSTANCE le 31 décembre 1972.			EN INSTANCE le 30 juin 1973.		
	P. S. I.	P. I. C.	P. S. P.	P. S. I.	P. I. C.	P. S. P.
1. — Région parisienne.....	31.942	33.042	1.587	29.047	30.584	1.389
2. — Alsace	1.691	518	10.017	1.463	260	6.516
3. — Aquitaine	4.807	1.735	9.603	3.481	2.406	6.634
4. — Auvergne	688	970	4.923	543	581	3.131
5. — Bourgogne	2.685	1.386	4.714	1.092	741	2.591
6. — Bretagne	3.305	3.218	14.297	3.223	3.450	11.873
7. — Centre	4.870	1.512	2.954	4.687	2.009	1.579
8. — Champagne - Ardennes .	4.160	2.155	3.872	3.688	1.573	3.433
9. — Franche-Comté	1.178	359	3.511	997	563	2.913
10. — Languedoc	2.143	2.521	7.693	3.301	2.379	7.406
11. — Limousin	740	607	2.124	649	480	1.848
12. — Lorraine	1.815	1.499	3.711	1.736	2.092	2.816
13. — Midi - Pyrénées	2.439	791	18.885	2.050	1.612	17.562
14. — Nord	7.622	1.781	824	3.699	1.009	483
15. — Basse - Normandie	1.876	589	196	1.285	1.078	877
16. — Haute - Normandie	3.614	2.725	1.125	4.559	3.142	536
17. — Pays de la Loire	5.858	4.662	5.786	6.328	4.050	3.087
18. — Picardie	4.114	1.056	195	3.046	1.063	184
19. — Poitou - Charentes	2.531	711	7.366	2.762	761	7.138
20. — Provence - Côte d'Azur..	12.418	6.699	13.248	8.326	6.398	10.380
21. — Rhône - Alpes	13.123	10.598	3.615	12.762	9.295	3.199
22. — Corse	1.921	510	2.040	1.856	300	1.280
Total national.....	115.540	79.644	122.286	100.580	75.826	96.855

ANNEXE IV

LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES FRANÇAIS

La plus récente enquête de l'I. N. S. E. E. en matière de logement a été réalisée fin 1970 et les premiers résultats de son dépouillement sont intervenus au début de 1973. Ils seront publiés en septembre prochain. Ils n'ont donc encore fait l'objet que de peu de discussions dans les milieux concernés.

L'enquête nationale sur le logement de 1970 fait suite à une série d'enquêtes analogues effectuées par l'I. N. S. E. E. en 1955, 1961, 1963 et 1967. Ces enquêtes ont été effectuées par sondage auprès d'un échantillon représentatif de 10.000 à 20.000 ménages environ, interrogés par interview direct.

D'autres sources statistiques à périodicité relativement régulière permettent l'étude des conditions de logement en particulier les recensements de population (1962, 1968), mais les enquêtes sur le logement apportent des données plus précises sur la structure physique du parc, et surtout sur les variables financières qui sont associées au logement ainsi que sur l'opinion et les désirs des ménages.

La taille relativement faible de l'échantillon ne permet pas toutefois d'obtenir des résultats fiables par région et limite les études qui pourraient être effectuées sur des sous-populations trop particulières même pour l'ensemble de la France.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a été décidé d'étendre à 57.000 ménages, l'échantillon qui ont enquêté en 1973 pour le même type d'enquête.

Les résultats qui peuvent être tirés de cette enquête sont innombrables (et n'ont d'ailleurs pas encore été tous exploités). On ne présentera donc dans cette note qu'un aperçu des statistiques obtenues.

Elles sont regroupées en trois parties :

- le parc et les conditions de logement des ménages ;
- les opinions ;
- les désirs des candidats à un nouveau logement.

I. — Le parc et les conditions de logement des ménages.

I-1. — LE PARC DE LOGEMENTS

Sur 19.130.000 logements, 16.407.000 (soit 87,5 %) sont des résidences principales. Leurs caractéristiques principales sont les suivantes :

- deux logements sur trois ont été achevés avant 1949 (contre quatre logements sur cinq en 1962) ;
- 50,9 % sont des maisons individuelles (52 % en 1962, la diminution de cette proportion dans le temps étant due à l'importance de la construction neuve en zone urbaine) ;
- leur taille moyenne est de 3,46 pièces par logement (3,08 en 1962) ;

— leur surface moyenne (telle qu'elle est déclarée par les ménages) de 68 mètres carrés ;

— près d'un logement sur deux (48,6 %) n'ont pas à la fois un W.-C. intérieur et une baignoire ou une douche.

Cependant le confort des logements est en amélioration rapide, par exemple 29 % des résidences principales disposaient en 1962 d'une baignoire ou d'une douche alors que cette proportion est passée en 1970 à 56 %.

I.2. — L'OCCUPATION DU PARC DE LOGEMENTS

La répartition des ménages selon le statut d'occupation est la suivante :

— 44,8 % sont propriétaires (41,6 % en 1962) ; près d'un propriétaire sur trois est accédant à la propriété (il a encore à la date de l'enquête à effectuer des remboursements — capital ou intérêts — pour des prêts détenus pour acheter son logement) ;

— 44,1 % sont locataires (45 % en 1962) ;

— 11,1 % sont logés gratuitement (13,4 % en 1962).

Le parc de logement H. L. M. représente 11,8 % de l'ensemble des logements (372.000 en accession et 1.565.000 en location). Il dépasse nettement le parc qui reste soumis à la loi de 1948 (8,5 % de l'ensemble des logements).

Près d'un logement sur quatre (23,9 %) est surpeuplé au sens de la norme de peuplement définie par l'I. N. S. E. E. Cependant, comme pour le confort, cette situation s'améliore assez rapidement (38,7 % des logements étaient dans cette situation au recensement de 1962).

L'enquête permet d'étudier en détail les conditions d'acquisition de leur logement des ménages devenus propriétaires en 1967 ou après, et qui ne sont ni propriétaires de l'ensemble de l'immeuble collectif dans lequel se trouve leur logement, ni devenus propriétaires par héritage ou donation. Pour simplifier on appelle ces ménages « *propriétaires récents* ».

Ces propriétaires récents représentent 16 % de l'ensemble des propriétaires. Les ménages qui veulent accéder à la propriété s'adressant au « marché » des logements neufs sont relativement peu nombreux : un peu plus du quart des propriétaires récents. En effet le marché de l'occasion représente près de la moitié des transactions, et, dans le neuf, il y a un peu plus de ménages qui « font construire » que de ceux qui achètent un logement construit à l'initiative d'une société. L'apport personnel des propriétaires récents couvre près de 50 % du prix du logement (90.000 F en moyenne) et 1,46 fois en moyenne le revenu annuel (31.000 F).

Plus des trois quarts de ces propriétaires sont des accédants. Ces ménages qui ont emprunté ont en moyenne des revenus plus élevés que les autres (revenu annuel moyen : 33.000 F), et achètent des logements plus chers (96.000 F) dont ils sont pour 61 % d'entre eux le premier propriétaire (47 % de l'ensemble des propriétaires récents).

I.3. — LES DÉPENSES DE LOGEMENT DES MÉNAGES

En définissant la charge financière brute comme le montant annuel des dépenses de loyer ou de remboursement d'emprunts (1), la charge financière nette comme la charge financière brute, déduction faite de l'allocation logement, le taux d'effort net comme le rapport de la charge financière nette au revenu du ménage, on constate que les charges brute et nette moyennes sont respectivement de 4.130 F et 3.770 F pour les accédants, 2.400 F et 2.100 F pour les locataires.

(1) Charges locatives ou de copropriété exclues.

Ces dépenses sont en forte progression par rapport à celles enregistrées au cours de 1967, de 55 % et 60 % pour les accédants, 46 % et 50 % pour les locataires.

La disparité des taux d'efforts entre locataires et accédants est moins forte que celle des charges financières : cela reflète simplement que le niveau moyen des accédants est nettement plus élevé que celui des locataires.

Pour un même statut d'occupation, on constate de profondes différences dans les dépenses de logement suivant le secteur, la localisation et la date d'arrivée dans le logement.

12 % des ménages bénéficient d'une aide à la personne (allocation de logement ou de loyer). Ces ménages ont un revenu équivalent à celui de la moyenne des ménages (22.000 F) mais sont de taille nettement plus grande (4,71 personnes en moyenne contre 3,06). Les accédants à la propriété bénéficient plus souvent de l'allocation logement que les locataires (26,9 % contre 16,7 %), le montant annuel moyen perçu étant à peu près équivalent.

Cette allocation réduit les taux d'effort des ménages bénéficiaires (11,6 % pour les accédants, 8,4 % pour les locataires) à un niveau un peu inférieur à ceux des ménages non bénéficiaires (12,2 % pour les accédants, 10 % pour les locataires) et contribue donc à corriger l'hétérogénéité du marché.

II. — Les opinions des ménages.

Les opinions des ménages étudiées sont les réponses aux deux questions.

- 1° Estimez-vous être mal logé ? Oui - non ;
- 2° Souhaitez-vous changer de logement ? Oui - non.

On a regroupé les ménages en différentes catégories suivant les réponses apportées aux deux questions :

Satisfaits	Non aux deux questions.
Insatisfaits	Oui à l'une au moins des deux questions.
Mal logés	Oui à la première question.
Candidats	Oui à la deuxième question.

et on a considéré aussi les trois catégories :

- mal logés candidats ;
- mal logés non candidats ;
- candidats non mal logés,

qui avec les satisfaits forment les quatre combinaisons possibles de réponse aux deux questions.

II-1. — L'ÉVOLUTION DES OPINIONS DEPUIS 1963

L'évolution des effectifs des diverses catégories d'opinions des ménages agricoles de 1963 à 1967, de 1967 à 1970 et de 1963 à 1970 est la suivante :

	1963 à 1967.	1967 à 1970.	1963 à 1970.
	(En pourcentage.)		
Ensemble des ménages.....	+ 8	+ 7	+ 16
Satisfaits	+ 13	+ 11	+ 26
Insatisfaits	— 2	— 3	— 6

Les opinions s'améliorent : tandis que l'effectif de l'ensemble des ménages augmente l'effectif des insatisfaits au contraire diminue.

Les trois sous-catégories d'insatisfaits présentent l'évolution suivante :

	1963 à 1967.	1967 à 1970.	1963 à 1970.
	(En pourcentage.)		
Candidats non mal logés.....	+ 29	+ 6	+ 37
Candidats mal logés.....	— 22	+ 1	— 21
Mal logés non candidats.....	— 1	— 21	— 22

De nouveau, on constate que les opinions s'améliorent car des trois composantes de l'effectif des insatisfaits une seule progresse : celle des candidats *non mal logés* tandis que les deux autres constituant les mal logés diminuent.

Ainsi un nombre plus grand de ménages qui ne s'estiment pas mal logés veulent changer de logement pour améliorer encore leurs conditions cependant jugées bonnes. Faut-il conclure qu'avec l'expansion économique une demande pour de *très bons logements* apparaît ?

Si, entre 1963 et 1967, les mal-logés candidats ont diminué plus que les mal-logés non candidats, ce qui pouvait être interprété comme un découragement, entre 1967 et 1970, le contraire s'est produit. Ainsi, les mal-logés sont de plus en plus candidats au déménagement ce qui permet de penser que le désir d'amélioration des conditions de logement est vif dans certaines couches de la population mais pas dans toutes comme il sera dit plus loin.

Mais il existe aussi des ménages satisfaits occupant un logement inconfortable (sans eau ou avec eau, mais sans W.-C. ni douche) ; ils représentent 22 % du total des ménages. D'autre part, 11,3 % des ménages sont satisfaits avec un confort partiel (W.-C. mais pas de douche ou réciproquement).

Ces chiffres montrent qu'une grande partie de la population trouve encore normal de ne pas avoir tout le confort moderne. Ces logements, sans confort, s'ils ne sont pas remplacés ou améliorés, fourniront de nouveaux insatisfaits à un rythme plus ou moins rapide.

II.2. — INSATISFACTION ET CONDITIONS DE LOGEMENT

Les trois catégories d'insatisfaits, en 1970, ont les profils assez différents suivants :

Par rapport à l'ensemble des ménages :

a) Les candidats non mal logés :

- habitent souvent dans les grandes agglomérations ;
- sont très jeunes ;
- ont des revenus assez élevés ;
- sont peu souvent des inactifs ou des agriculteurs et assez souvent des cadres supérieurs et moyens et professions libérales ;
- ont des enfants à charge ;
- sont des ménages de grande taille ;
- sont très souvent des emménagés récents ;
- sont rarement propriétaires de leur logement ;
- habitent très rarement une maison individuelle ;

- ont un logement de taille moyenne;
- ont un logement pas trop vieux;
- ont un bon confort;
- sont en surpeuplement un peu plus que la moyenne nationale.

b) Les candidats mal logés :

- habitent souvent dans les grandes agglomérations ;
- sont jeunes ;
- ont des revenus moyens ;
- sont peu souvent des inactifs et très souvent des ouvriers ;
- ont des enfants à charge ;
- sont des ménages de grande taille ;
- sont souvent des emménagés récents ;
- sont très rarement propriétaires de leur logement ;
- habitent rarement une maison individuelle ;
- ont très souvent un logement de petite taille ;
- ont un logement très souvent vieux ;
- ont un très mauvais confort ;
- sont en surpeuplement dans une proportion record.

c) Les mal logés non candidats :

- habitent très souvent dans les petites agglomérations ;
- sont très âgés ;
- ont des revenus très faibles ;
- sont souvent des inactifs ou des agriculteurs ;
- ont peu souvent des enfants à charge ;
- sont des ménages de petite taille ;
- sont rarement des emménagés récents ;
- sont bien souvent propriétaires ;
- habitent très souvent une maison individuelle ;
- ont un logement assez grand ;
- ont un logement très vieux ;
- ont un très mauvais confort ;
- sont souvent en surpeuplement.

Les satisfaits qui correspondent aux 73,6 % des ménages ont naturellement un profil, proche de l'ensemble. On peut signaler quelques différences d'ailleurs pas très marquées : ils habitent plus souvent dans les petites agglomérations, ils sont plus âgés, ils ont moins souvent d'enfants à charge, ils sont plus souvent propriétaires, ils ont plus souvent une maison individuelle et ils ont des logements plus grands et plus récents avec un peuplement moins dense.

II-3. — INFLUENCE DU CONFORT ET DU DEGRÉ DE PEUPEMENT SUR L'INSATISFACTION

Comme on pouvait s'y attendre, le confort des logements a une influence importante sur la satisfaction des ménages que l'on considère l'ensemble des ménages ou les ménages d'une catégorie de communes, d'une classe d'âge du chef de ménage ou d'une classe de revenu particulière.

Les logements sans confort — sans eau ou ayant juste l'eau à l'intérieur — sont de moins en moins supportés quand on considère :

- des agglomérations de plus en plus grandes ;
- des classes d'âge du chef de ménage de plus en plus jeunes ;
- des classes de revenu de plus en plus élevées.

Et plus encore que le manque de confort, le surpeuplement est très mal supporté.

III. — Les désirs des « candidats » à un nouveau logement.

La proportion de ménages qui souhaitent changer de logement — les candidats — s'élève à 19,9 % ; la proportion varie en fonction des diverses caractéristiques du ménage ou du logement et ses valeurs maximales sont les suivantes :

Catégorie de commune de résidence : ville de Paris (33,1 %) ;
Age du chef de ménage (en classes) : moins de trente ans (42,4 %) ;
Revenu (en classes) : entre 30.000 et 50.000 F par an (25,7 %) ;
Catégorie socio-professionnelle du chef : cadres moyens (31,9 %) ;
Structure familiale : ménages avec quatre enfants et plus (29,3 %) ;
Date d'emménagement : emménagés récents (28,0 %) ;
Taille du ménage : neuf personnes et plus (33,9 %) ;
Statut d'occupation : locataires en meublé, hôtel, etc. (42,1 %) ;
Type de logement : immeubles collectifs (30,1 %) ;
Taille du logement : logements d'une pièce (34,4 %) ;
Confort sanitaire : eau, W.-C., petite baignoire ou douche, chauffage central (25,1 %) ;
Année d'achèvement (en classes) : 1962 à mars 1967 (23,3 %) ;
Degré de peuplement (normes M.E.L. de 1956) : surpeuplement (50,0 %) ;
Degré de peuplement (normes I.N.S.E.E.) : surpeuplement (40,5 %).

La proposition de ménages qui pensent être contraints de quitter prochainement leur logement s'élève à 3,1 %. Elle est de 6,9 % pour les ménages qui envisagent de quitter l'agglomération (la commune).

Une fois les doubles-comptes éliminés, la proportion de ménages qui envisagent volontairement ou non de quitter leur logement s'élève à 22,1 %. Ces ménages déclarent, une fois sur deux à peine, une date de déménagement envisagée et envisagent de quitter l'agglomération (la commune) dans une proportion de 31,4 %.

Le statut d'occupation envisagé est :

— propriétaire	47,6 %
— locataire	41,9 %
— ne sait pas	10,5 %

La propriété est envisagée dans une proportion qui varie en fonction des diverses caractéristiques du ménage ou du logement :

Elle diminue quand le degré d'urbanisation augmente.

Quand l'âge augmente, elle croît d'abord, et diminue ensuite régulièrement.

Elle croît avec le revenu.

Pour les ouvriers qui constituent la catégorie socio-professionnelle la plus importante des « candidats », elle est égale à 46,6 %.

Elle augmente avec la taille du ménage jusqu'à « cinq personnes » puis elle diminue.

Elle est plus grande pour les propriétaires que pour les locataires.

Les modalités d'acquisition (pour la propriété) sont :

— envisage de faire construire.....	32,9 %
— envisage d'acheter.....	53,1 %

Dont :

— neuf	28,4 %
— ancien	14,7 %
— ne sait pas	10 %
— ne sait pas.....	14 %

Le type de logement envisagé (tous statuts d'occupation confondus) est en proportions :

— maison individuelle	52,2 %
— immeuble collectif	31,6 %
— ne sait pas	16,2 %

La maison individuelle est envisagée dans une proportion qui varie en fonction des diverses caractéristiques du ménage ou du logement :

Elle diminue quand le degré d'urbanisation augmente.

Quand l'âge augmente elle croît d'abord, pour diminuer régulièrement ensuite.

Elle croît avec le revenu (moins régulièrement que pour le cas de la propriété).

Pour les ouvriers elle est égale à 57,6 %.

Elle augmente avec la taille du ménage jusqu'à « sept personnes » puis elle diminue.

Elle est plus grande pour les occupants actuels d'une maison individuelle que pour les autres « candidats ».

Les « candidats » associent très souvent dans leurs projets la propriété à la maison individuelle et la location à l'immeuble collectif.

Le nombre de pièces nécessaires, déclaré par les « candidats », est en moyenne plus grand pour ceux qui envisagent la propriété (4,01) que pour ceux qui envisagent la location (3,12) ou pour les indécis (3,24). De même le nombre de pièces nécessaires est en moyenne plus grand pour ceux qui envisagent la maison individuelle (4,01) que pour ceux qui envisagent l'appartement (3,05) ou les indécis (3,11).

Le tableau ci-dessous indique, en francs, l'effort financier maximum moyen accepté, pour un logement de quatre pièces.

C A T E G O R I E de commune de résidence.	STATUT D'OCCUPATION ENVISAGE		
	Propriété.		Location. Loyer.
	Mise de fonds.	Remboursement mensuel.	
	(En francs.)		
Communes rurales.....	27.000	445	220
Petites unités urbaines.....	34.500	475	270
Grandes unités urbaines.....	47.000	485	265
Région parisienne sauf Paris.....	55.000	675	365
Paris	44.500	795	430
Ensemble de la France.....	41.000	510	295

La parution de ces résultats est trop récente (février-mars 1973) pour avoir déjà suggéré des inflexions à la politique actuelle du logement. D'autant plus que nous sortons d'une période où de nombreuses réformes ont vu le jour.

Ces réformes provenaient entre autres d'une étude très approfondie de l'enquête nationale sur le logement, précédente, c'est-à-dire celle de 1967. Rappelons qu'elles ont notamment porté (1) :

— sur l'allocation de logement : augmentation de l'aide pour les ménages à très faibles revenus et extension de l'allocation aux jeunes travailleurs ainsi qu'à de nouvelles catégories de jeunes ménages ;

(1) Peu de détails sont donnés ci-dessous au sujet de chaque réforme car d'autres parties du questionnaire s'y rapportent ; on pourra se référer aux réponses correspondantes pour plus de détails.

— sur la création des I. L. N. 72, c'est-à-dire d'un secteur de logements aidés locatifs de loyer intermédiaire entre logements H. L. M. et logements non aidés ;

— sur la création des P. I. C. qui correspondait à la réorganisation du financement des logements en accession bénéficiant de prêts du Crédit foncier de façon à rendre plus progressives les charges financières pour les bénéficiaires ;

— sur l'intervention des organismes H. L. M. pour réhabiliter des logements anciens dans le centre des villes.

Une pause est maintenant nécessaire pour mettre en œuvre ces réformes et connaître leurs incidences effectives. Elle laissera le temps de mûrir les premières réflexions inspirées par les résultats de l'enquête nationale sur le logement de 1970. C'est notamment au sein de la Commission de l'habitation et à l'occasion de la préparation du VII^e Plan qu'une réflexion approfondie pourra être entreprise et que de nouvelles orientations de réformes pourront être dégagées.

ANNEXE V

EVOLUTION DE L'INDUSTRIE DU BATIMENT

Entre 1970 et 1973, l'importance en pourcentage basé sur le montant en francs constants des travaux réalisés par les industries du Bâtiment et des Travaux publics, a évolué comme suit :

CROISSANCE en volume de travaux.	1971 - 1970	1972 - 1971	1973 - 1972 (prévision).
	(En pourcentage.)		
Bâtiment	3	5,4	5,6
Travaux publics.....	7	8,4	8
Total des travaux.....	3,7	6	6

Les prévisions du Comité pour la période du Plan faisaient état d'une progression moyenne annuelle de 5,3 % du volume des travaux de bâtiment, de 7,1 % du volume des travaux publics, et de 5,7 % du volume des travaux des deux secteurs

Elles ont donc été globalement réalisées.

1° En ce qui concerne le bâtiment.

La croissance du volume de production prévu pour la durée du Plan paraît pouvoir être réalisée, grâce en particulier à l'excellente tenue de la construction en 1972 et 1973.

Les motifs d'inquiétude viennent davantage de l'évolution des coûts dont l'accélération récente suscite des perturbations chez les entreprises et particulièrement celles dont les constructions sont soumises à un régime de prix plafonné.

En outre, la profession, traversée par le courant des innovations qui se développent à travers diverses procédures, bousculée par les progrès technologiques, voit ses structures remises en cause. En particulier, la question se pose d'un regroupement des corps d'état par « fonctions » techniques.

2° En ce qui concerne les travaux publics.

Après un un début de Plan sensiblement plus favorable que pour le bâtiment, et une croissance vigoureuse, des inquiétudes se sont fait jour pour ce qui est de la continuité de cette croissance.

En outre, l'ouverture à la concurrence européenne, l'intensification de la compétition sur les marchés régionaux et locaux font ressentir plus vivement la nécessité d'organiser ou d'assainir cette concurrence.

3° *En ce qui concerne les problèmes généraux du bâtiment et des travaux publics.*

a) L'amélioration de l'information économique des entreprises, mais aussi de l'ensemble des professions de la construction s'est sensiblement améliorée, notamment grâce au développement dans la plupart des régions des cellules économiques régionales, organismes légers d'information, d'études et de concertation entre les partenaires de l'équipement et du logement.

b) L'amélioration des conditions générales d'emploi reste encore à mettre en œuvre malgré des progrès partiels. L'aggravation de l'écart des salaires avec plusieurs secteurs industriels semble aujourd'hui arrêtée mais, sauf certains rattrapages régionaux, on est loin encore de la revalorisation souhaitée.

En outre, tant en matière de stabilité de l'emploi, que de politique d'immigration ou de conditions d'hygiène et de sécurité, des progrès sérieux restent à faire.

c) La situation financière des entreprises a cessé de se détériorer en début de Plan, ce qui n'empêche pas des cessations d'activités qui traduisent, en cas de mouvements brusques de conjoncture, une fragilité structurelles des entreprises (faibles fonds propres, fort endettement à court terme, etc.).

4° *Le degré d'industrialisation.*

En ce qui concerne la construction de logements, on ne dispose pas d'informations statistiques précises sur la répartition des constructions selon le niveau d'industrialisation.

En ce qui concerne les bâtiments autres que le logement, l'industrialisation se développe largement dans les constructions scolaires, dans la construction des hôpitaux et dans la construction de bâtiments à usage de bureaux où la proportion est très élevée sans qu'il soit possible de préciser un pourcentage.

Le développement de l'industrialisation du bâtiment apparaît sur le tableau suivant extrait de l'étude « Méthodes industrialisées de construction. — Localisation et inventaire », publiée par la Direction du bâtiment, des travaux publics et de la conjoncture (en cours d'actualisation pour 1973).

	NOMBRE D'UNITES de production.			CAPACITES en logements par jour.		
	1965	1966	1970	1965	1966	1970
I. — Usines en exploitation produisant des grands éléments	73	118	232	220	281	733
II. — Ateliers de chantier (forains et précaires)...	105	151	107	160	245	197
III. — Coffrage-outils mis en œuvre avec complément de procédés industriels.	36	92	180	60	170	106
Potentiel global des procédés les plus industrialisés				440	696	1.036
Production moyenne en logements par jour pour les années de référence.....				1.640	1.660	1.800

Les indications de ce tableau sont limitées aux procédés les plus industrialisés (ne sont pas incluses par exemple la construction métallique, les façades légères, les constructions légères, etc.). Les capacités de production sont indiquées sur la base théorique d'une utilisation des moyens de production à un seul poste de travail par jour. Elles seraient donc à multiplier par deux ou trois si une utilisation plus intensive en était faite. En outre, ces chiffres résultent d'un simple comptage des moyens de production et correspondent donc à des résultats par défaut, très certainement inférieurs à la réalité.

A défaut d'étude similaire dans les pays ayant le niveau de développement de la France, il n'est pas possible de comparer les niveaux d'industrialisation.

Il est cependant raisonnable d'avancer que, dans les pays présentant un niveau de développement sensiblement identique à celui de la France, le bâtiment comporte toujours une part plus ou moins grande de composants produits industriellement; la France se situe encore, dans ce domaine, dans une position assez favorable.

ANNEXE VI

EVOLUTION DU PRIX DES TERRAINS A BATIR DANS LES GRANDES VILLES

Il convient tout d'abord d'indiquer qu'il n'existe aucune statistique générale permettant de suivre l'évolution des prix fonciers. Un tel indice serait, au demeurant, très difficile à constituer.

Les renseignements disponibles ont donc un caractère fragmentaire ce qui explique l'impossibilité de prétendre à une véritable rigueur scientifique en la matière.

Les prix fonciers peuvent varier considérablement pour des motifs qu'il n'est pas possible de systématiser ni même toujours de déceler, non seulement pour ce qui est de villes par ailleurs comparables (même région, même population, par exemple), mais encore à l'intérieur d'une ville donnée et d'un îlot à l'autre.

1° Pour Paris *intra muros* une étude de l'Atelier d'urbanisme parisien de décembre 1970 permet de suivre l'évolution moyenne des prix fonciers. Ce tableau ci-dessous en donne les valeurs (en francs courants par mètre carré de terrain) :

ANNEE	PRIX	ANNEE	PRIX
1960	573	1965	1.180
1961	719	1966	1.290
1962	812	1967	1.432
1963	1.168	1968	1.256
1964	1.277	1969	1.612

Ces prix ne sont qu'une valeur moyenne, la fourchette étant très ouverte allant de 500 F à 35.000 F le mètre carré. Les prix varient fortement d'un quartier à l'autre. Certains quartiers ont vu en quelques années leur prix doubler ou tripler.

Pendant ces dernières années, l'évolution approximative des prix fonciers est de 11 à 12 % par an en moyenne.

Dans les arrondissements résidentiels une grande partie de la hausse des prix est acquise en 1963. Les années suivantes connaissent d'abord une baisse en valeur réelle puis des fluctuations importantes. Actuellement il semblerait que ces arrondissement connaissent une nouvelle hausse.

Les autres arrondissements périphériques ont une évolution très variable de l'une à l'autre : mais la hausse est toujours forte : 25 % en moyenne en 1965.

2° Les prix en Région parisienne, Paris exclu sont plus faibles qu'à Paris : 170 à 180 F le mètre carré en 1970 mais l'évolution est plus rapide : 14 % par an en moyenne.

D'après une enquête sur l'évolution des prix fonciers de 1965 à 1968 de l'Inspection générale des finances effectuée en juillet 1968 sur la demande du Ministère de l'Equipement, tout se passe comme si l'on faisait glisser sur la Région parisienne une carte de prix pratiquement inamovible ; les mêmes terrains sont recouverts par des zones successives de cette carte. La hausse des prix se mesure donc moins à la hausse des prix moyens dans l'ensemble de l'agglomération qu'à la vitesse de glissement de cette carte.

3° En province le prix moyen en 1970 était de 75 F le mètre carré ; l'évolution est très variable :

— sur les terrains équipés et non bâtis, en zones urbaines elle est approximativement de 7 % par an en moyenne ;

— sur les terrains non équipés à proximité des zones en voie d'urbanisation, l'évolution est très variable et les écarts sont considérables.

4° De deux enquêtes réalisées par l'I.N.S.E.E. et portant sur la période 1964-1967 et par la Direction du bâtiment, des travaux publics et de la conjoncture au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme et portant sur la période 1966-1968 (H.L.M. et constructions particulières exclues), il est possible de tirer les éléments suivants :

Etude I. N. S. E. E.

	POURCENTAGE charge foncière par mètre carré.
H.L.M. location	14,5
H.L.M. accession	11
Primes et prêts	16,5
Primes sans prêt	18
Non aidés	15
France entière	15
Région parisienne	19,5
Province	14

Ce sont les « H.L.M. accession » qui supportent la charge foncière relative la moins élevée : il s'agit, il est vrai d'habitations individuelles situées en province pour la grande majorité. Le prix des « H.L.M. - locations », secteur aidé par excellence, est grevé d'une charge foncière relative qu'on aurait pu croire plus faible (14,5 % pour la France entière, mais 18 % dans la Région parisienne et 12,5 % en province). Dans les autres secteurs, les résultats présentés n'ont qu'une valeur de moyenne, tant que l'on ne prend pas en considération la localisation géographique et, le cas échéant le type de construction.

	POURCENTAGE charge foncière par mètre carré habitable.
Agglomération 50.000 habitants	13,5
Agglomération 50.000-200.000 habitants	15 »
Agglomération 200.000 habitants	12,5
Agglomération Paris	26,5
Moyenne enquête	16,6

Les montants moyens des charges foncières par mètre carré habitable semblent indiquer que l'adaptation au prix du terrain se fait, en province, par le moyen du taux d'occupation ; on obtient des chiffres comparables pour chaque groupe d'agglomérations ; il semblerait cependant que cette adaptation se fasse mieux dans les grandes agglomérations.

ANNEXE VII

LA SITUATION DES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (Z. A. C.)

Situation des Z. A. C. à usage d'habitation créées au 30 juin 1973.

Nombre 537.
 Surface 27.358 hectares.
 Capacité d'accueil..... 570.628 logements.

Financement public des équipements.

Pour ce qui est des crédits affectés au chapitre 65-41 (aides aux opérations d'aménagement concerté) du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, la situation, exprimée en milliers de francs, s'établit comme suit :

ARTICLES	ANNEE 1971 (y compris les villes nouvelles).		ANNEE 1972 (sans les villes nouvelles).		ANNEE 1973 (sans les villes nouvelles).	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
Art. 10. — Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement élémentaire	117.112	30.000	167.088	125.000	152.723	90.000
Art. 20. — Subventions d'équipements sportifs et socio-éducatifs	16.500	3.300	35.759	15.401	23.593	25.898
Art. 30. — Subventions d'équipement à vocation sanitaire.	810	162	4.000	1.400	3.978	3.700
Art. 40. — Subvention d'équipement à vocation sociale..	Non doté.	Non doté.	5.000	1.000	10.458	5.600
Totaux	134.422	33.462	211.847	142.801	190.752	125.198