

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

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

AVIS

PRÉSENTE

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IX

Equipement.

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 13) (1974-1975).

SOMMAIRE

	pages
BRÈVE PRÉSENTATION DE L'AVIS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — Situation générale du logement et de l'urbanisme en France.	9
I. — Les bonnes intentions officielles	9
II. — Les insuffisances du logement en France	10
A. — <i>Les besoins en logements</i>	11
B. — <i>Les réalisations du VI^e Plan</i>	12
III. — Les causes permanentes des mauvais résultats du secteur du logement.	16
IV. — La dégradation de la conjoncture	17
DEUXIÈME PARTIE. — La politique d'urbanisme	19
I. — Etudes et planification urbaines	19
II. — Les actions foncières	21
A. — <i>Les moyens juridiques</i>	22
B. — <i>Les moyens financiers</i>	26
C. — <i>La politique des espaces verts</i>	27
III. — L'aménagement du tissu urbain	29
A. — <i>La rénovation et la restructuration urbaines</i>	29
B. — <i>L'aménagement de zones d'habitation et d'activité</i>	30
TROISIÈME PARTIE. — Les insuffisances de la politique du logement social	33
I. — Les difficultés du secteur du logement social	33
A. — <i>L'aide de l'Etat à la construction est-elle satisfaisante ?</i>	34
B. — <i>La politique du logement en 1974 et 1975</i>	40
II. — La situation du marché des logements financés par le crédit foncier ..	46

QUATRIÈME PARTIE. — Les perspectives économiques du marché du bâtiment et du logement libre	51
I. — L'importance économique du secteur du bâtiment et des travaux publics.	51
II. — Les problèmes actuels du marché du bâtiment et du logement libre	54
A. — <i>La situation financière dans le bâtiment</i>	55
B. — <i>Les perspectives d'activité du bâtiment</i>	60
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	64
ANNEXES :	
I. — Le nouveau régime de l'allocation de logement	69
II. — La nécessité d'une relance vigoureuse de la politique d'amélioration de l'habitat existant	74

BREVE PRÉSENTATION DE L'AVIS

Le sommaire qui précède nous dispense de résumer le présent avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan. Nous nous bornerons donc à dégager les traits saillants, du point de vue socio-économique, du secteur du logement et de l'urbanisme.

La politique suivie dans ces deux domaines ne connaîtra pas, en 1975, d'inflexions majeures. Les contraintes de la lutte contre l'inflation et de la crise énergétique ont conduit le Gouvernement à proposer un budget plutôt austère qui, au mieux, s'efforce de maintenir l'essentiel des actions entreprises antérieurement.

La politique d'urbanisme, moins sensible aux aléas de la conjoncture, poursuit ses objectifs traditionnels. L'accent est mis sur **l'établissement des documents de planification urbaine**. L'effort est légèrement amplifié pour les actions foncières, l'aménagement du tissu urbain et l'amélioration du réseau urbain français.

La politique du logement fait problème. Malgré de bonnes intentions officielles, les résultats demeurent insuffisants, particulièrement pour la construction sociale et l'amélioration de l'habitat existant, où les objectifs du VI^e Plan ne seront, de loin, pas atteints. Seul le secteur des logements libres a connu une considérable expansion que la conjoncture vient de briser.

La construction de toutes les catégories de logements souffre des mêmes maux : hausse accélérée du coût des facteurs de production, raréfaction et renchérissement excessifs du crédit.

Le logement social est, en outre, victime de handicaps supplémentaires, qui tiennent aux mécanismes de son financement d'une part, sans doute aussi à l'absence d'une volonté politique suffisante d'autre part. Le système des prix plafonds et des plafonds de ressources est dans l'impasse. **Une réforme radicale du financement de l'habitat en France est indispensable et urgente.**

Cette situation explique les difficultés croissantes que connaît le secteur du bâtiment, qui craint, à juste titre, d'être frappé par une crise sans précédent en 1975.

Notre avis conclut donc sur **une double nécessité** :

1. L'urbanisme et, bien plus encore, le logement ne devraient pas dépendre à ce point de la conjoncture. Ils concernent en effet l'essentiel du devenir social et humain de notre pays.

2. La politique actuelle du logement en France repose sur des principes et des mécanismes dont les grandes lignes ont été tracées il y a près d'un quart de siècle. La pression des circonstances fait éclater leur désuétude. C'est sans délai qu'il faut les repenser.

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du Plan a voulu accentuer la coloration socio-économique de l'avis qu'elle est appelée à donner sur le budget du logement et de l'urbanisme. Elle a donc demandé à son Rapporteur non seulement d'éviter les répétitions avec son collègue de la Commission des Finances, mais aussi de centrer son analyse sur les principaux problèmes du moment, afin d'en mieux approfondir les données. Ainsi devraient être évités, autant que faire se peut, des exposés sempiternels sur des sujets rituels, dont le contenu n'aurait pas évolué.

Cela conduit votre Rapporteur pour avis à ne pas traiter de certaines questions, déjà étudiées dans les avis sur les budgets précédents. Au demeurant, une étude complète, chaque année, d'un secteur aussi vaste et complexe que celui du logement et de l'urbanisme, n'a guère de sens.

Le présent avis s'ordonne ainsi en quatre parties :

- la situation générale du logement et de l'urbanisme en France ;
- la politique d'urbanisme ;
- les insuffisances de la politique du logement social ;
- les perspectives économiques du marché du bâtiment et du logement libre.

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION GÉNÉRALE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME EN FRANCE

S'il faut résumer d'une phrase la politique française en matière de logement et d'urbanisme, on peut dire qu'elle se caractérise par une longue et séduisante litanie de bonnes intentions gouvernementales que les faits ne confirment guère.

A ce paradoxe, il y a deux explications : l'une tient au cadre financier et juridique, l'autre à la conjoncture actuelle.

Ce sont ces différents points que nous voudrions examiner à grands traits pour souligner les principales insuffisances de ce secteur essentiel de la vie économique et sociale.

I. — Les bonnes intentions officielles.

Il serait facile, trop sans doute, de reprendre les déclarations des Ministres et Secrétaires d'Etat qui se sont succédé à la charge de l'Urbanisme et du Logement. Mais il est difficile de ne pas juger une politique en appréciant ses réalisations à la lumière des intentions officielles.

Pour s'en tenir aux plus récentes précisions ministérielles, l'actuel Ministre de l'Équipement a, le 17 septembre dernier, indiqué quels sont les principaux choix qu'il fait dans le cadre étroit du budget d'austérité pour 1975. Ces orientations visent le développement économique, la justice sociale et la qualité de la vie. Au niveau de l'urbanisme et du logement, cela se traduit par un effort en faveur des villes moyennes, de la « dédensification » et des espaces verts ; par un développement de la maison individuelle, la recherche d'une qualité accrue de la construction neuve et le doublement des moyens financiers affectés à l'amélioration de l'habitat ancien ; par, enfin, un développement de la lutte contre les pollutions.

Le Ministre a également indiqué qu'il porterait une attention particulière aux problèmes du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Le Président de la République a, dans une lettre récente au Premier Ministre, défini les lignes de force de ce qu'il appelle « une politique urbaine nouvelle » pour l'aménagement de Paris. On peut considérer que ses propos dépassent le cadre de la capitale et de son agglomération pour prendre, sur certains points, une valeur générale.

Cette politique d'aménagement urbain s'inspire de quatre principes : pause dans la construction de bureaux ; préservation du caractère des quartiers traditionnels, où toutes les catégories sociales doivent continuer à pouvoir résider ; préférence aux avenues urbaines commodes, agréables et aux transports en commun sur les voies à caractère autoroutier ; amélioration du cadre de vie, notamment par l'aménagement d'espaces verts et d'espaces de loisirs.

On remarque que toutes ces déclarations traitent beaucoup plus volontiers des problèmes de l'urbanisme que de ceux du logement. Serait-ce à dire que, dans ce dernier domaine, les difficultés sont moindres et qu'après avoir réussi à loger convenablement à peu près tous les Français, les responsables considèrent que leur devoir est de repenser la ville, bientôt cadre de vie de 80 % de nos compatriotes, dans son ensemble ?

Cette vue séduisante ne nous paraît pas conforme à la réalité française de 1974, qui impose encore à de trop nombreux Français des conditions de logement insuffisantes.

II. — Les insuffisances du logement en France.

Il y a quelques mois, le responsable ministériel du logement en France affirmait sans ambages : « La politique du logement : combien ou lesquels ». Il considérait qu'il n'y a plus lieu de poser le problème en termes quantitatifs. Selon lui, étant parvenus à la fin d'une période dominée par la pénurie généralisée, il n'y a plus à considérer presque exclusivement le seul nombre de logements neufs construits chaque année.

Au point d'évolution atteint par notre société, il est certain que la question du logement ne peut plus être examinée uniquement sous l'angle quantitatif. Les problèmes de qualité, d'esthétique, de confort et, désormais, d'économies s'imposent à côté du nombre des logements construits.

Mais on nous permettra de considérer que dans un secteur intéressant à la fois l'économique et le social, il n'est pas possible de ne pas prendre

aussi en compte les aspects quantifiables d'une politique. Il nous paraît « angélique » de vouloir juger une politique principalement en fonction d'intentions qualitatives, sans avoir d'abord apprécié ses résultats à l'aune des objectifs et des besoins quantitatifs de tous les Français, surtout de ceux dont la demande, faute d'être solvable, est trop souvent oubliée ou, au moins, sous-estimée.

A. — LES BESOINS EN LOGEMENTS.

Le Conseil économique et social, dans un avis sur l'évolution de la politique de l'habitation, adopté le 12 juin dernier, a chiffré à 700.000 logements par an l'objectif souhaitable de constructions nouvelles.

Pour calculer cet objectif, le Conseil économique et social a tenu compte de l'augmentation prévisible du nombre des ménages et du rythme nécessaire pour remplacer les immeubles qui devront être désaffectés pour une raison ou une autre. Cette Assemblée a précisé que les besoins incompressibles avoisinent 600.000 logements par an.

Elle ajoute qu'étant donné le caractère de la crise, la part affectée au logement social devrait être accrue et atteindre la moitié au moins des logements construits, soit plus de 350.000 logements nouveaux par an.

Enfin, un grand effort est à faire parallèlement pour moderniser et remettre en état les immeubles anciens dans lesquels une grande partie de la population devra encore vivre longtemps. Il est, à cet égard, indispensable de porter à 250.000 le nombre des logements mis, chaque année, aux conditions minimales d'habitabilité (1).

Ces besoins en matière de logements, évalués par le Conseil économique et social, montrent que la France est encore loin d'avoir résolu le problème primordial de la quantité et qu'il est prématuré de vouloir le considérer comme désuet pour ne privilégier que les seules questions de qualité. Comme l'écrit le rapporteur du Conseil économique et social : « Il serait tout à fait faux de dire, du reste, que **la crise quantitative du logement** n'est plus qu'un souvenir. Elle **existe toujours** dans la plupart des grandes agglomérations et dans un certain nombre d'autres ».

(1) Voir sur ce point annexe II, page 74.

B. — LES RÉALISATIONS DU VI^e PLAN.

Nous placerons notre appréciation des réalisations au cours du VI^e Plan sous la référence à l'étude récente d'un organisme public, dont les avis font également autorité : la Banque de France (1).

Celle-ci constate tout d'abord que le nombre de logements construits en 1973 a augmenté par rapport à celui de 1972 et n'est désormais pas très éloigné de l'objectif fixé par le VI^e Plan pour 1975.

Apprécié en utilisant la notion d'équivalents-logements, qui est intermédiaire entre celle des logements commencés et celles des logements terminés au cours d'un exercice déterminé, on peut estimer, en effet, que le nombre d'équivalents-logements a été de 522.000 en 1972 et de 547.000 en 1973, en regard d'un objectif de 565.000 pour 1975. On peut même dire que le rythme observé est légèrement supérieur à celui que nécessite la réalisation de l'objectif global du Plan.

Mais cette constatation d'ensemble positive doit être sensiblement nuancée. Pour le faire, nous citerons ici textuellement l'étude de la Banque de France :

« Cependant, si l'on tient compte de la nature des logements, on observe que **les réalisations dépassent les recommandations de la Commission de l'habitation du Plan dans le secteur des logements peu ou non aidés, mais qu'elles sont, en revanche, nettement en deçà pour le secteur social**, tant pour les logements construits par les organismes d'H.L.M. que pour les logements bénéficiant des prêts spéciaux du Crédit foncier.

« Ainsi, la construction d'H.L.M. locative a pâti du retard apporté à la réévaluation des prix plafonds de construction. Il en est résulté d'abord une certaine lenteur dans les décisions de financement puis, une fois les prêts accordés, un retard dans les mises en chantier, de nombreuses adjudications restant infructueuses.

« De même, le niveau des prix plafonds des constructions et celui des ressources des candidats, fixés dans la réglementation des prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier, rendent difficiles la réalisation et la commercialisation des programmes correspondants ; aussi, certains promoteurs, compte-tenu de la forte conjoncture immobilière, auraient-ils transféré une partie de leur activité sur le secteur non aidé.

(1) Banque de France : enquête mensuelle de conjoncture, 15 avril 1974 (*Le logement en 1973*).

« D'ailleurs, dans ce dernier secteur aussi, la hausse du coût de la construction, provenant de l'augmentation du prix des terrains et de celle des travaux de bâtiment, alliée aux difficultés d'obtention des crédits bancaires, a accru les problèmes de financement : de nombreux acquéreurs ont dû recourir davantage à des prêts complémentaires du financement principal.

« Dans le même temps, l'accélération de la hausse des taux d'intérêt et le niveau atteint par ceux-ci se sont conjugués avec l'importance grandissante de la part des prêts pour accroître sensiblement le montant des mensualités de remboursement. Enfin, les mesures spécifiques tendant à restreindre la distribution du crédit bancaire au logement, intervenus à partir de juillet 1973, se sont ajoutées aux dispositions générales de limitation de la progression des crédits et ont abouti à ce que les concours immobiliers, devenus chers, se sont en plus raréfiés.

« La demande solvable émanant des particuliers désireux de se loger par l'intermédiaire du secteur privé a été, il est vrai, relayée jusqu'à présent par les achats au comptant d'une clientèle très aisée, soucieuse de réaliser un placement sûr ; cependant, la situation n'en compte pas moins, selon nos informateurs, des motifs de préoccupation pour l'avenir.

« Ceux-ci tiennent, d'une part, à l'insatisfaction croissante des besoins à caractère familial et, d'autre part, au fait que le courant d'achats effectués à titre de placement ne pourra sans doute se poursuivre longtemps à son rythme actuel ; s'il en était ainsi, c'est l'activité même des entreprises de construction qui risquerait d'être affectée. »

Ce jugement pessimiste doit d'ailleurs être complété et renforcé par une comparaison chiffrée des objectifs du VI^e Plan et des réalisations effectives.

On sait que le VI^e Plan (1971-1975) a fixé les objectifs suivants :

- 510.000 logements neufs achevés en année moyenne sur les cinq ans ;
- 565.000 équivalents-logements en 1975, dont 315.000 économiques et sociaux (H.L.M. locatives, H.L.M. accession ; primes avec prêt immédiat du Crédit foncier) ;
- 250.000 logements anciens devaient chaque année, être mis aux normes minimales de confort.

Les chiffres actuellement disponibles permettent de dire — nous l'avons indiqué — que l'objectif global en logements achevés semble en voie d'être atteint. De même, en équivalents-logements, on devrait passer de 479.000 en 1970 à 558.000 en 1974, si bien que le taux de réalisation du Plan devrait être supérieur à 90 % à la fin de cette année. Globalement,

les objectifs du Plan seront donc atteints, malgré la réduction du rythme de la construction en 1974 et 1975.

Malheureusement, comme le constate la Banque de France, les objectifs du Plan ne seront pas atteints dans le secteur essentiel pour la justice sociale, tant prônée actuellement, des logements économiques et sociaux, pas plus d'ailleurs qu'en matière d'amélioration de l'habitat existant.

Le nombre des équivalents-logements économiques et sociaux n'est, en effet, passé que de 247.000 en 1970 à 272.000 en 1974. Il est donc totalement exclu, surtout dans la conjoncture présente, aggravée par le retard mis à relever les prix-plafonds, que l'objectif de 315.000 puisse être atteint, ou même approché, en 1975.

Faute de renseignements statistiques, il est difficile d'apprécier les réalisations en matière d'amélioration de l'habitat ancien et, par suite, de comparer avec les objectifs du Plan. Cependant, malgré leur prudence, les services officiels sont d'ores et déjà contraints de reconnaître que le niveau des réalisations est inférieur à l'objectif fixé par le VI^e Plan. On peut, en fait, estimer que les réalisations sont de l'ordre de 125.000 logements améliorés chaque année, alors que l'objectif du Plan est de 250.000.

Les chiffres globaux sont donc fallacieux et la réalité est celle d'une politique assez peu sociale pour aboutir à ce résultat regrettable : alors que l'ensemble de la construction a dépassé allégrement les prévisions officielles, le secteur économique et social est en retard sensible sur des objectifs pourtant calculés au plus juste et eux-mêmes déjà insuffisants par rapport aux besoins réels des catégories défavorisées de la population française.

Ce sont ces constatations qu'il faut avoir présentes à l'esprit quand on considère les statistiques officielles, surtout lorsqu'elles tombent dans la satisfaction assurée et tranquille.

Comment ne pas citer, ici encore, une étude d'un autre organisme public incontesté : l'INSEE. Celui-ci, dans une brochure intitulée « Situation et perspectives de l'économie française au début de juin 1974 » déclare :

« En 1973, 500.000 logements ont été terminés, 555.000 mis en chantier. En 1963, les chiffres correspondants avaient été de 336.000 et 377.000.

« Sur dix ans l'évolution a été très différente selon les secteurs de financement. En fait, **la plus grande partie de l'augmentation des mises en chantier au cours des dix dernières années est due à la très forte croissance du secteur non aidé : 246.000 logements (1) mis en chantier en 1973,**

(1) Primes sans prêt comprises (34.000).

contre 49.000 en 1963, la progression ayant été particulièrement importante en 1964 et 1965. Le secteur H.L.M. a suivi une croissance régulière passant d'environ 110.000 à 187.000 mises en chantier. En revanche, le secteur primé se caractérise par une relative stabilité sur la période. Toutefois, les chiffres concernant ce secteur doivent être utilisés avec précaution, car une modification intervenue en 1973 dans le recensement des mises en chantier contribue à en réduire l'effectif (1) ».

Ainsi donc, si l'on défalque les résultats du secteur non aidé, on constate que **le total des mises en chantier des secteurs véritablement économiques et sociaux a régressé de 328.000 en 1963 à 309.000 en 1973.**

Ces chiffres ne sont pas faits pour surprendre, si l'on songe à la très forte augmentation du nombre des constructions de résidences secondaires et des logements construits pour être vendus comme placements ou, simplement, sans aide de l'Etat (2). **De 1971 à 1974, en trois ans, les achèvements dans le secteur non aidé ont doublé (210.000 environ au lieu de 104.000), alors que le total des achèvements n'est passé que de 476.000 à 510.000 !**

C'est donc à la lumière de toutes ces données qu'il convient d'apprécier le nombre de logements construits pour 1.000 habitants, dont on nous dit qu'il est désormais, en France, l'un des plus élevés du monde. Dans une société que les plus hautes autorités de l'Etat qualifient elles-mêmes de « société de gaspillage », les résultats bruts globaux sont trompeurs. A la limite, ce qu'ils recouvrent compte beaucoup plus que l'importance des chiffres. On ne voit pas, dans la composition du parc construit chaque année, la réalisation ou même l'amorce de cette politique sociale dont on nous parle tant. Bien au contraire, le nombre des logements économiques et sociaux construits chaque année diminue.

Il serait bon que le Gouvernement justifie cette profonde et persistante contradiction entre les intentions qu'il proclame et une réalité qui n'y correspond pas.

Deux sortes de causes expliquent cette contradiction, les unes, permanentes, tiennent aux structures et au fonctionnement du marché immobilier, les autres résultent d'une conjoncture qui s'est gravement dégradée.

(1) Jusqu'en 1973, étaient comptés dans cette catégorie les logements pour lesquels une prime était demandée. On ne compte plus désormais que ceux pour lesquels la prime est effectivement accordée.

(2) Cette notion de logements non aidés est d'ailleurs parfaitement fallacieuse. En réalité, le secteur « non aidé » est, au premier chef, le bénéficiaire direct de certaines mesures, dont le coût financier pour l'Etat est très loin d'être négligeable : déductions fiscales pour les intérêts des emprunts immobiliers et les dépenses de ravalement, dont le montant va être fortement accru par le projet de loi de finances pour 1975 : exonération de l'impôt foncier bâti pour les constructions nouvelles, dont une part est prise en charge par le budget de l'Etat ; pertes de recettes dues au prélèvement libérateur de 25 % sur les profits de construction ; primes d'épargne-logement.

III. — Les causes permanentes des mauvais résultats du secteur du logement.

Il n'est pas nécessaire de reprendre ici en détail les causes permanentes des difficultés que rencontre la politique du logement, plus particulièrement du logement social. Schématiquement, elles sont de deux sortes : le jeu de l'économie de marché et la flambée du prix des terrains.

Les structures et les mécanismes de l'économie libérale aboutissent, en matière de logement, à une situation dont l'absurdité et l'injustice sont inadmissibles et « explosives », pour reprendre la forte et juste expression de M. Robert Lion, délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes H.L.M., ancien directeur de la Construction au Ministère de l'Équipement.

Comme le dit M. Lion : « en matière de logement, et dans une situation où la demande excède l'offre, le marché élimine le social ». Ainsi « construire des H.L.M. à Paris, c'est déroger au jeu normal des mécanismes économiques. A la limite, c'est une aberration ».

Pendant de très longues années, au cours desquelles la France a connu une prospérité et une croissance sans précédent, les responsables de la politique du logement en France ont laissé faire ces mécanismes détestables.

Aujourd'hui, le résultat est à la mesure d'un aveuglement aussi persistant. La flambée des prix des terrains à urbaniser a rendu de plus en plus difficile la mise en œuvre d'un urbanisme rationnel et d'une construction sociale. A Paris sur 16.000 logements construits chaque année, on ne compte que 2.000 H.L.M. Les habitants de condition modeste, jeunes ou vieux, sont impitoyablement chassés du centre vers des banlieues de plus en plus lointaines et encore, à condition que ces banlieues ne soient pas du genre dit résidentiel. La rénovation des quartiers anciens détruit le tissu urbain existant, avec toute sa richesse et sa diversité sociales. La restauration spéculative d'immeubles anciens aboutit au même résultat.

Est-ce bien cela qu'on a voulu en matière de logement et d'urbanisme ? Il ne le semble pas, puisque, aujourd'hui, toutes les autorités déclarent que cela ne peut continuer.

IV. — La dégradation de la conjoncture.

A ces causes permanentes, s'ajoutent des données conjoncturelles particulièrement graves. Après une longue période d'expansion, l'économie française achoppe sur des difficultés considérables, liées aux mesures prises pour combattre l'inflation et la crise énergétique.

L'avenir du secteur du bâtiment apparaît aux spécialistes et aux professionnels comme inquiétant. Ils estiment que la crise, qui se prépare, pourrait culminer vers le milieu de 1975.

En effet, tous les éléments sont réunis. Le crédit est de plus en plus rare et cher, le rapport prix-coût est de plus en plus tendu, les délais de paiement sont de plus en plus courts, la pression fiscale s'alourdit : tandis que le secteur non aidé connaît, depuis déjà plusieurs mois, des symptômes certains d'essoufflement, le secteur aidé est victime du retard et de l'insuffisance du relèvement des prix-plafonds et du renchérissement des prêts complémentaires indispensables.

Nous reviendrons plus loin en détail sur ces aspects conjoncturels.



Nous avons voulu évoquer ces données générales de la politique et de l'urbanisme au début de ce rapport, non pas pour jouer les prophètes de malheur ou les critiques systématiques, mais parce qu'elles nous paraissent soit inacceptables, soit inquiétantes. Nous ne pensons pas qu'il soit acceptable de continuer à ne pas avoir une véritable politique du logement social, nous ne pouvons que nous inquiéter de mesures de « refroidissement » conjoncturel dont le caractère indifférencié menace le secteur du logement et de l'urbanisme.

Nous voudrions, plutôt que de procéder à une analyse rituelle des divers secteurs de l'action gouvernementale en matière de logement et d'urbanisme, centrer notre rapport sur les points essentiels que nous venons d'évoquer :

- les nouvelles orientations de la politique française en matière d'urbanisme ;

- la persistance et la gravité de l'insuffisance du logement social en France ;
- les menaces qui pèsent sur l'avenir du secteur du bâtiment.

Nous traiterons ensuite, en annexe, de quelques points particuliers de la politique du logement.

DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE D'URBANISME

Si la politique destinée à loger décemment tous les Français est encore largement un échec social, l'urbanisme, qui vise à mieux aménager les villes dans lesquelles nous vivons de plus en plus, bénéficie d'orientations et de réalisations qui nous paraissent plus satisfaisantes. L'objectif est exaltant : ne s'agit-il pas de modeler le cadre dans lequel vivront les générations futures ?

Quatre axes structurent la politique d'urbanisme :

- les études et la planification urbaines ;
- les actions foncières ;
- l'aménagement du tissu urbain ;
- la création d'un réseau urbain mieux équilibré.

Nous allons reprendre certains de ces thèmes, en insistant sur ceux que nous avons moins analysés dans nos rapports précédents ou dont l'évolution a été la plus importante.

I. — Etudes et planification urbaines.

Il n'est pas possible d'ordonner le développement et l'aménagement urbains sans études ni planification. Celles-ci sont l'instrument fondamental de toute politique d'urbanisme rationnel.

Ces études ont actuellement un double effectif :

- établir des documents de planification urbaine constituant un cadre pour le processus d'urbanisation et exprimant d'une manière claire et précise les règles d'utilisation des sols ;
- conduire des études préopérationnelles de caractère exemplaire, visant à l'amélioration du cadre de vie et à des aménagements de qualité.

Actuellement, ce secteur d'action est dominé par l'établissement des documents d'urbanisme prévus par la loi d'orientation foncière : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et les plans d'occupation des sols (P.O.S.). La loi, qui date du 16 juillet 1971, avait prévu que ces derniers documents devraient être achevés et publiés le 1^{er} janvier 1975. Nous y sommes, mais le délai ne sera pas, de loin, respecté. Le Gouvernement a d'ailleurs inscrit au collectif budgétaire un article tendant à prolonger ce délai et à maintenir la validité juridique des documents d'urbanisme existants. Sans méconnaître que la tâche en ce domaine est difficile, votre Rapporteur regrette ce retard et souhaite que le nouveau délai accordé à l'administration soit cette fois respecté.

Où en est-on actuellement ? Sur les 420 S.D.A.U. prévus, 361 étaient délimités à la fin de juin 1974 et 318 étaient en cours d'instruction au sein des commissions locales d'aménagement et d'urbanisme (C.L.A.U.).

Le nombre des POS à établir est moins précis. On parle de 6.000 à 8.000. Sur ce total, 5.972 étaient prescrits à la fin de juin 1974, dont 4.511 sont en cours d'examen par des groupes de travail.

Parallèlement à cette mise au point des documents de planification urbaine, il faut noter diverses études portant sur le cadre de vie et les équipements. Moins « territorialisés » que les précédents documents, ces études ne débouchent pas nécessairement ou immédiatement sur un texte réglementaire. Elles visent d'abord l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain. C'est ainsi qu'elles peuvent porter sur l'aménagement de centre-villes, les voies piétonnes, les espaces verts, les transports, les zones à caractère pittoresque, les études d'implantation de grands équipements...

L'établissement de ces divers documents requiert la collaboration de l'Etat et des collectivités locales, puisque la loi d'orientation foncière prévoit une élaboration conjointe. Cette collaboration est d'autant plus facile qu'existe ce qu'on appelle une agence d'urbanisme.

Le VI^e Plan a prévu que toutes les villes ou agglomérations de plus de 150.000 habitants — elles sont au nombre de 33 — devraient être dotées d'une agence. A la fin de 1973, on n'en comptait pourtant que 17 et on ne prévoit que d'en créer 4 en 1974, et peut-être 8 en 1975.

On doit regretter que cet objectif du Plan ne soit pas, lui non plus, atteint. Mais il nous paraît surtout que ce chiffre de 150.000 habitants n'est pas bon. Toutes les agglomérations qui comptent entre 50.000 et 150.000 habitants ont besoin elles aussi d'agences d'urbanisme. Ce doit être un des objectifs du VII^e Plan.

Avant de terminer cette analyse des études d'urbanisme, nous voudrions souligner combien il nous paraît nécessaire que les élus et les habitants des villes soient largement consultés et puissent participer à

l'élaboration des documents d'urbanisme. C'est de leur cadre de vie et de celui de leurs enfants qu'il s'agit et non d'une quelconque réalisation technique. Il faut savoir gré au Ministre de l'Equipement d'avoir, par circulaire, rappelé à ses fonctionnaires qu'ils avaient également un devoir d'information à cet égard.

Pour conclure, nous exprimerons le vœu que l'effort de l'Etat soit accentué, afin de mettre en mesure les collectivités locales d'établir et d'appliquer les documents d'urbanisme. L'effort est bien entendu financier, mais après tant de déclarations officielles d'intentions concordantes, il serait regrettable que les moyens correspondants ne soient pas dégagés.

II. — Les actions foncières.

La question de la maîtrise des sols urbains ou à urbaniser demeure la principale pierre d'achoppement de la politique française d'urbanisme. Nous avons longuement étudié ce problème dans nos précédents rapports, si bien que nous n'y reviendrons que brièvement cette année.

Faute de statistiques officielles précises et complètes, il n'est pas possible de retracer l'évolution du prix des terrains à bâtir en France. C'est pourtant ce phénomène qui, par son ampleur démesurée et abusive, bouleverse et déforme la vie urbaine de notre pays. Sur ce point comme sur bien d'autres, tout se passe dans notre pays comme si on ne voulait pas faire toute la lumière sur certaines réalités socio-économiques fondamentales.

A défaut de chiffres, on peut cependant affirmer, sans crainte d'être démenti par quiconque, que, depuis des années, le prix des terrains à bâtir effectue une escalade extravagante en France. Chacun le sait, chacun le dit et pourtant les choses restent ce qu'elles sont et les hausses astronomiques se poursuivent, car les moyens pour corriger cette évolution demeurant insuffisants. La maîtrise des sols et de leur utilisation est, en effet, la condition même de tout urbanisme véritable. Si les collectivités locales doivent avoir le rôle prépondérant dans ce domaine, il appartient à l'Etat de leur fournir des instruments juridiques adaptés et un concours financier suffisant. Sur ces deux points, on doit constater que l'Etat ne fait pas tout ce qu'il devrait.

Face à une spéculation foncière prolongée et critiquée, les gouvernements nous annoncent depuis plusieurs années diverses mesures juridiques (réforme du régime de l'expropriation) ou financières (création d'une taxe d'urbanisation). Des projets de lois ont même été déposés.

Malheureusement, pour diverses raisons, leur inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires est toujours retardée ou reportée.

Quels sont les domaines de l'action foncière ? Il s'agit d'abord, dans le cadre tracé par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) — mais l'étude et la publication de ceux-ci sont trop lentes — d'acheter, aux meilleures conditions financières, les terrains nécessaires ou utiles au développement urbain. Ce dernier doit être entendu au sens large : il ne s'agit pas seulement des besoins de la construction proprement dite, mais aussi des zones nécessaires aux espaces libres et aux équipements publics, à la fois dans le centre et à la périphérie des villes.

Le second domaine de l'action foncière, c'est le contrôle et la régularisation du marché foncier.

A. — LES MOYENS JURIDIQUES.

1. *Les zones d'aménagement différé.*

La procédure des zones d'aménagement différé (ZAD) a été l'une des premières mesures législatives prises en vue de lutter contre la spéculation foncière. Cette formule a d'ailleurs été réformée en 1971.

Il s'agit, on le sait, en créant un ZAD, de conférer à une personne publique un droit de préemption sur toutes les transactions immobilières s'effectuant dans la zone concernée, dont l'urbanisation, quoique prévue, n'est pas immédiate. L'expérience a d'ailleurs montré que cette action d'anticipation justifie même la constitution de réserves foncières d'opportunité, qui permettront ensuite la mise en œuvre des S.D.A.U.

L'objectif global est de « zader » environ un million d'hectares. Au 1^{er} janvier 1974, on est parvenu à protéger ainsi 550.000 hectares. On prévoit d'augmenter cette masse de plus de 100.000 hectares par an. Si ce rythme est respecté, les surfaces nécessaires seraient toutes couvertes avant la fin de la présente décennie.

La proportion des préemptions effectivement exercées n'atteint actuellement que 1 à 2 pour 1.000 des surfaces zadées. Là aussi, on se fixe l'objectif ambitieux de porter cette proportion à 1 pour cent.

Ces objectifs correspondent, à notre avis, au minimum des besoins de l'urbanisation en France. Celle-ci, on le sait, se développe à une vitesse considérable et devrait se poursuivre au moins au même rythme pendant plusieurs années. En effet, au cours des trente années à venir, on prévoit que la population française augmentera de 25 millions de personnes (contre 24 millions seulement de 1850 à 1970) et qu'en l'an 2000, 8 Français sur 10 habiteront dans les villes.

Cette institution des ZAD soulève divers problèmes, que nous voudrions évoquer maintenant.

a) *La ZAD fait-elle baisser le coût des terrains ?*

On évoque souvent, à ce propos, l'insuffisance des moyens financiers qui, en limitant les possibilités d'exercer le droit de préemption, nuit à la lutte contre la spéculation foncière. Si cette opinion présente malheureusement une part de vérité, d'autres éléments sont à considérer. Certaines collectivités locales semblent parfois ignorer certaines aides financières de l'Etat. Ainsi, pour les ZAD, existent des avances du FNAFU (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme), à taux d'intérêt très bas (3,5 % par an). Les dotations à cette fin sont en croissance rapide : 36,5 millions de francs en 1972, 65 millions en 1974.

Parfois aussi, les services municipaux et préfectoraux laissent passer certaines ventes spéculatives sans exercer leur droit de préemption. A cet égard, on peut remarquer que les ZAD sont plus actives et les prix mieux contrôlés sur les territoires où ont été mis en place des organismes spécifiques d'action foncière, telles l'Agence foncière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.) ou la Mission interministérielle du Languedoc-Roussillon. Ces organismes viennent utilement compléter l'activité des services administratifs traditionnels, dont les structures sont généralement mal adaptées à l'action foncière. Peut-on y voir l'amorce d'agences foncières urbaines, dont la généralisation paraît souhaitable ?

Les statistiques nationales montrent que le droit de préemption est mis en œuvre chaque année sur 16 % des terrains faisant l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner. Mais seulement 30 à 40 %, selon les années, des terrains sur lesquels cette procédure est engagée sont finalement achetés par la puissance publique.

La comparaison entre le prix moyen du terrain estimé par le propriétaire dans sa déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et le prix moyen des transactions par préemption montre l'utilité des ZAD. Celles-ci font effectivement baisser les prix, comme l'indique le tableau suivant :

ANNEE DE LA TRANSACTION	PRIX INDIQUE sur la DIA	PRIX FINAL de la transaction
	(Au mètre carré.)	
1970	14,37 F	5,81 F
1971	10,32 F	5,34 F
1972	14,98 F	8,90 F

Il faut, toutefois, préciser que ce tableau doit être interprété avec prudence. Il est, en effet, établi sur des moyennes qui tiennent compte de toutes les transactions, quelle que soit la nature et la localisation des terrains en cause. Il peut donc y avoir une nette différence entre le prix moyen au stade de la DIA et celui de la préemption, par exemple si celle-ci est exercée surtout en tissu urbanisé, alors que beaucoup de DIA concernaient des zones périphériques.

b) *La ZAD est-elle une solution d'avenir ?*

Si la politique des ZAD a permis certains résultats, elle comporte des limites qui en font un instrument sans doute utile mais non suffisant.

Au niveau des propriétaires, la création d'une ZAD est généralement ressentie comme une atteinte au droit de propriété, puisqu'il n'y a plus libre disposition des lieux.

C'est oublier les limites juridiques et surtout pratiques de cette institution :

1° Dans 84 % des cas, l'administration, avertie de l'intention d'aliéner un terrain zadé, laisse finalement le propriétaire disposer de son bien à sa guise, en faveur de l'acquéreur de son choix et aux prix et conditions qu'il a fixés lui-même.

2° Contrairement au propriétaire exproprié, celui dont le terrain est zadé dispose d'un droit de délaissement qui lui permet de mettre l'administration en demeure de lui acheter son terrain. Il ne peut donc pas se plaindre de ce que la création de la ZAD l'empêche de le vendre, s'il désire réaliser son bien.

3° Les propriétaires doivent savoir que, finalement, les chances de voir leur terrain préempté sont très faibles. Pour toute la France, c'est seulement 0,15 % des terrains zadés qui ont été acquis par préemption en 1970. Cette proposition est passée à 0,26 % en 1971 et à 0,21 % en 1972.

4° Les offres de prix faites par les préempteurs — généralement conformes aux évaluations domaniales — ont tendance à se rapprocher des estimations faites par les propriétaires. Les prix fixés par les Domaines se rapprochent de plus en plus souvent du marché de l'offre. Ainsi, dans la région parisienne, les préemptions de l'A.F.T.R.P. étaient réalisées en 1970, à une moyenne de 57 % des préemptions initiales des propriétaires. Cette proportion est montée à 66 % en 1972.

5° On pourrait, enfin, évoquer certaines habiletés juridiques qui ont permis à certains propriétaires de fonds zadés de tourner une législation qui n'est pas sans faille, en vue d'échapper à la menace de préemption.

Ces diverses limites montrent que la politique des ZAD est bien loin d'être un instrument suffisant pour permettre aux collectivités publiques d'acquérir la maîtrise des sols urbains ou à urbaniser. Sans doute quelques affaires spectaculaires, comme celle qui a permis de sauvegarder de vastes zones vertes de la région parisienne, en ont montré l'utilité. Mais l'ampleur des besoins en terrains à urbaniser est si considérable que les ZAD, à elles seules, risquent de ne pouvoir suffire à la tâche. Il faudrait d'abord donner aux titulaires du droit de préemption des moyens financiers sensiblement accrus pour qu'ils puissent plus souvent exercer ce droit dans les zones existantes. Il faudrait aussi étendre beaucoup la superficie des espaces zadés sur l'ensemble du territoire national. A notre avis, l'objectif du million d'hectares nous paraît insuffisant. Nous demandons au Gouvernement, dès que la mise au point des S.D.A.U. sera achevée, de procéder à une nouvelle évaluation des besoins en terrains des collectivités publiques, tels qu'ils résulteront de ces documents.

Mais nous estimons que, quelles que soient les améliorations apportées au système des ZAD, la maîtrise des sols urbains impose des mesures d'une autre ampleur et d'une autre nature.

2. Les autres formules juridiques existantes de maîtrise des sols.

L'article 14 de la loi d'orientation foncière a créé le système de la concession temporaire d'usage des sols. On sait qu'il s'agit pour la collectivité publique qui a acquis, notamment par voie d'expropriation, des sols constructibles, d'en demeurer propriétaire et de mettre ces terrains à la disposition des utilisateurs pour une longue durée, à l'expiration de laquelle elle en recouvre l'utilisation.

Cette formule juridique est largement utilisée dans certains pays étrangers, notamment anglo-saxons. En France, son application est restée jusqu'ici limitée à quelques agglomérations. Le groupe de travail « Construction » de la Commission des Affaires économiques du Sénat s'était penché sur le cas des hospices civils de Lyon, dont l'exemple lui a paru tout particulièrement intéressant (1).

Il faut souhaiter le développement de cette formule juridique en France. Mais sa mise en œuvre suppose soit que les collectivités locales possèdent déjà d'importantes superficies soit qu'elles soient mises financièrement en mesure d'en acquérir.

D'autres systèmes existent également qui permettent aux pouvoirs publics de conserver la propriété des sols urbains en se bornant à les

(1) Voir le rapport d'information du groupe de travail en question (Sénat no 28, session 1972-1973), p. 109 et suivantes.

louer aux utilisateurs privés : le bail de droit commun, le bail emphythéotique, le bail à construction, la concession immobilière.

Il appartient au Gouvernement d'apporter à toutes ces formules les perfectionnements juridiques qui faciliteraient leur mise en œuvre et les incitations financières pour que les collectivités publiques y recourent davantage.

B. — LES MOYENS FINANCIERS

Les moyens financiers mis en œuvre pour les actions foncières sont de trois sortes.

1. *Le chapitre budgétaire 55-40.*

Il est réservé aux acquisitions directes de l'Etat. Créé en faveur des villes nouvelles, il a progressivement été étendu de façon à inciter les collectivités locales à prévoir aussi bien la structuration des centres que les extensions périphériques.

Sa dotation est la suivante :

	AUTORISATIONS de programme	CREDITS de paiement
	(En millions de francs.)	
1974	201	130
1975	196	140

2. *Le compte spécial du F.N.A.F.U.*

Ce compte a pour objet de permettre les acquisitions et les travaux d'aménagement nécessaires à la réalisation d'opérations d'urbanisme, d'implantations industrielles et de réserves foncières.

La section A de ce compte permet à l'Etat d'intervenir directement dans des opérations complexes qui dépassent les possibilités financières ou techniques des collectivités locales (par exemple : opérations d'échange avec le Ministère des Armées, en vue de restructurer les quartiers centraux).

La section C permet de financer l'exercice du droit de préemption dans les ZAD, quand cet usage a un but antispéculatif. Il consiste à accorder aux collectivités locales des avances de 3,5 %.

3. La caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Les prêts de la CAECL pour réserves foncières à long terme ont été mis en place en 1971. Leur durée maximum est de dix-sept ans et ils portent intérêt au taux de 7,25 %.

Les dotations ont augmenté de 200 millions de francs en 1971 et 1972 à 260 millions de francs en 1973.

En 1975, le programme des actions foncières hors villes nouvelles vise à assurer un rythme moyen d'acquisitions de 3.500 hectares, dont 1.400 au titre des préemptions dans les ZAD.

Ces perspectives ne doivent cependant pas faire illusion. La situation actuelle des actions foncières est préoccupante. Déjà à peine suffisantes par rapport aux besoins, les acquisitions de terrains se réalisent à un rythme inférieur aux prévisions, à cause de l'augmentation trop rapide des prix. Ceci est particulièrement le cas dans les villes nouvelles.

C. — LA POLITIQUE DES ESPACES VERTS.

Une place à part doit être faite à l'action foncière en faveur de la création et de l'aménagement d'espaces verts.

Un groupe de travail interministériel a, en exécution du programme gouvernemental en faveur de l'environnement, formulé en 1972 l'objectif que toute ville de plus de 20.000 habitants devrait pouvoir offrir à chaque habitant : 10 mètres carrés de parc ou jardin public, situé de telle façon que chacun trouve un espace vert à moins de 500 mètres de son domicile.

La France est, en effet, très en retard dans ce domaine, comme le montre le tableau suivant :

Surface d'espaces verts par habitant
(en mètres carrés).

FRANCE		ETRANGER	
Toulouse	0,50	Rome	5
Nice	1,28	Berlin	13
Clermont-Ferrand	1,30	Vienne	25
Lyon	2	Washington	50
Rennes	2,44	Los Angeles	130
Strasbourg	3,60		
Lille	3,88		
Bordeaux	4,80		
Metz	8,11		
Paris sans bois de Boulogne et de Vincennes)	1,02		
Paris (avec bois de Boulogne et de Vincennes)	7,03		

Il faut souligner que l'imprécision des limites administratives et l'absence d'une définition homogène des relevés enlèvent une part de leur signification à ces données. Il n'en reste pas moins que l'importance des différences ne peut pas ne pas révéler le profond sous-développement des villes françaises en matière d'espaces verts.

L'objectif fixé à nos villes suppose donc de très longs délais. Pour aider ces collectivités, l'Etat a décidé d'augmenter ses subventions pour la création et l'aménagement des terrains nécessaires aux espaces verts : l'aide varie entre 20 et 50 % de la dépense totale.

La dotation budgétaire du chapitre 65-40 a été sensiblement agmentée depuis trois ans : 17,8 millions de francs en 1973 ; 35 millions en 1974 ; 40 millions en 1975. Cette dotation est cependant bien faible en valeur absolue, malgré sa progression, surtout si on compare ces chiffres à l'ampleur des besoins à satisfaire.

III. — L'aménagement du tissu urbain.

Cette rubrique concerne deux types d'actions : l'amélioration du tissu urbain existant et l'aménagement concerté des zones nouvelles d'habitation ou d'activité.

L'amélioration du tissu existant regroupe d'ailleurs des actions de rénovation et de restauration en même temps que des actions spécifiques en faveur des villes moyennes, qui concernent particulièrement les centres de villes.

A. — LA RÉNOVATION ET LA RESTRUCTURATION URBAINES.

Conçue à l'origine, en 1958, pour aider les villes à rénover ou à restructurer un certain nombre d'îlots ou de quartiers à l'aide de crédits d'Etat, cette politique s'est heurtée à de nombreuses difficultés, dont les deux principales ont été :

- le déséquilibre financier lourdement accru des opérations engagées, qui a freiné le lancement de nouvelles opérations ;
- l'évolution sociologique des quartiers rénovés, d'où les anciens habitants et les catégories défavorisées étaient chassées par la rénovation même.

L'impasse financière dans laquelle était enfermée cette politique a conduit à l'arrêt des subventions à des opérations nouvelles à partir de 1968. Un certain redémarrage a été enregistré à partir de 1971, basé presque uniquement sur le lancement d'opérations non subventionnables.

Quant aux opérations nouvelles subventionnables, elles demeurent extrêmement peu nombreuses : 1 en 1971, 2 en 1972, 2 en 1973. Les dotations budgétaires ont été accaparées à l'excès par deux opérations de prestige, d'un coût considérable pour ne pas dire excessif : la restructuration des Halles à Paris et du quartier Mériadeck à Bordeaux. Le reste des crédits a été utilisé à financer les opérations en cours.

Ces résultats n'ont rien de particulièrement brillants, même si l'on peut faire état de la rénovation de plus de 1.700 hectares, de la destruction de 120.000 logements vétustes et de la construction de près de 190.000 logements.

Le principal grief qu'on peut faire à cette politique réside dans le départ massif des habitants les moins riches vers les banlieues moins dispendieuses et la transformation des centres villes en quartiers d'affaires ou de résidence pour les plus riches.

Malgré les déclarations officielles annonçant des mesures pour maintenir ou rétablir une proposition importante d'habitat social au centre des villes, on ne peut qu'être inquiet devant la persistance des difficultés financières. Celles-ci n'ont jamais été favorables à une politique sociale, dans quelque domaine que ce soit. Or, malgré une augmentation assez substantielle, tout laisse craindre que la dotation budgétaire pour 1974 ne suffira pas à couvrir les besoins de financement. Dans ces conditions, on ne voit pas comment les crédits prévus pour 1975, à peine supérieurs, pourraient apporter une amélioration à une situation très peu satisfaisante.

B. — L'AMÉNAGEMENT DE ZONES D'HABITATION ET D'ACTIVITÉ

La possibilité ouverte aux collectivités locales par la loi d'orientation foncière de créer des zones d'aménagement concerté (ZAC) a été très largement utilisée. Cette formule représente actuellement la procédure la plus courante pour contrôler et organiser l'urbanisation. Au 31 mars 1974, 1.020 ZAC avaient été créées, dont 603 ZAC d'habitation. Ces dernières couvrent une superficie de 29.858 hectares et représentent une capacité d'accueil de 630.200 logements.

Ce succès explique l'absence de création de nouvelles zones à urbaniser en priorité — les ZUP de l'ordonnance de 1958 — à partir de la mise en application de la loi d'orientation foncière, en 1969. En fait, d'ailleurs, la dimension excessive de ces zones entraînait trop de difficultés. Il reste actuellement 190 ZUP, dont le périmètre juridique a été fixé par arrêté ministériel. Sur ce total, 18 sont terminées et vont retourner au droit commun de l'urbanisme ; 11 n'ont pas été commencées et vont peut-être être supprimées. Il reste donc 161 ZUP en cours de réalisation, couvrant 21.220 hectares et représentant une capacité de 682.300 logements.

On sait que les ZAC peuvent se réaliser selon trois formules administratives. La majorité d'entre elles se fait sous forme de convention avec un aménageur privé (345 opérations sur 603, soit 14.029 hectares sur 29.858 hectares et 298.727 logements sur 630.200). On remarquera que si, en nombre, les ZAC conventionnées dépassent les ZAC publiques, globalement leur superficie et leur capacité d'accueil en logements sont moindres. Par contre, la densité des constructions est sensiblement la même dans les deux cas : environ 20 logements à l'hectare.

Si l'on considère la répartition de ces ZAC selon la taille des agglomérations où elles se réalisent, on constate que celles qui sont créées en région parisienne et dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants — sauf les métropoles et villes assimilées — ont une superficie moyenne de 60 hectares pour une densité de 20 logements à l'hectare en région parisienne et de 25 en province. La superficie moyenne descend à 50 hectares pour les métropoles d'équilibre et les villes assimilées et à 40 hectares pour les agglomérations de moins de 50.000 habitants, avec une densité de 20 logements. On remarque que si la densité moyenne en logements est constante (20 à 25 logements), la taille varie plus sensiblement : grande en région parisienne et dans les villes de plus de 50.000 habitants, elle reste plus à l'échelle humaine en-deçà de ce dernier chiffre (700 logements par ZAC en moyenne).

A la suite de la directive du 21 mars 1973 et de la circulaire du 16 mai 1973, des instructions ont été données aux préfets, autorités chargées de décider la création des ZAC, de veiller, avant d'approuver un dossier, à ce que les conditions de réalisation des grands ensembles soient étudiées en vue de les adapter aux nouvelles règles. En application de ces instructions, 160 zones ont fait l'objet d'une remise en cause et 90 d'entre elles ont vu leur programme modifié. Pour d'autres, les discussions avec les collectivités locales et les organismes aménageurs sont encore en cours.

Une autre circulaire, du 6 février 1974, précise les conditions de création des ZAC. Cette création est désormais subordonnée à la publication et à l'approbation des S.D.A.U. et des POS. Cette mesure était rendue nécessaire par la multiplication des ZAC, phénomène qui, en raison de son régime d'urbanisme dérogatoire, risquait de compromettre la portée de documents d'urbanisme encore à l'étude. La période actuelle, transition entre les anciens plans d'urbanisme souvent dépassés et de nouveaux documents encore inexistant, avait ouvert le champ libre à un certain nombre d'abus, par la réalisation d'ensembles immobiliers parfois contestables, voire inacceptables.

Un autre reproche fait aux ZAC est de constituer une formule administrative lourde, à la procédure lente et au coût onéreux. Sans doute, par nature, ne peut-on éviter qu'une telle opération soit complexe. Mais il faudrait néanmoins éviter les retards qu'entraînent les innombrables formalités, démarches, réunions et négociations, les sursis à statuer, les remises en question, les acquisitions foncières non prévues à l'origine, etc. Tout cela fait que, bien souvent, entre la conception et le début de la réalisation, des années s'écoulent, au cours desquelles la doctrine d'urbanisme évolue et oblige à réviser certains éléments qu'on croyait définitifs.

Il faut noter également les difficultés que les exigences de la conjoncture imposent aux promoteurs privés, signataires de conventions avec les villes au titre d'une ZAC. Ceux-ci se trouvent actuellement dans l'impossibilité de respecter les plannings établis, ce qui a pour conséquence des retards dans la programmation des investissements des collectivités locales (stagnation du chiffre de la population, report de la réalisation d'équipements collectifs indispensables).

Le poids des charges financières est également un grave handicap pour ces opérations. Alors que le prix initial des terrains est déjà très élevé, le coût des emprunts arrive à le doubler au bout de sept ans seulement. Cette charge foncière excessive dans les zones périphériques nouvellement urbanisées aboutit à des conséquences regrettables : elle compromet la décongestion des centres urbains, en rendant « compétitifs » le prix de leurs sols par rapport au prix des terrains périphériques ; elle exile les logements sociaux toujours plus loin, puisque déjà chassés du centre, ils ne peuvent plus s'implanter à la périphérie immédiate des cités.

TROISIÈME PARTIE

LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Nous examinons d'autre part, à l'occasion de l'analyse économique du secteur du bâtiment, les données de la situation du logement non aidé.

Nous voudrions étudier ici ce que l'on appelle le logement aidé et qu'au sens large, nous qualifierons de logement social. En effet, ce secteur se subdivise en deux parties : H.L.M. et Crédit foncier. La première correspond au logement social au sens strict du mot ; la seconde au secteur dit intermédiaire, qui fait néanmoins partie du logement social, dans la mesure où ceux qui en relèvent ne pourraient se loger décemment sans les conditions particulières résultant de l'aide de l'Etat.

Dans ces deux domaines, de nombreuses et graves difficultés, soit anciennes, soit nouvelles, sont apparues.

I. — Les difficultés du logement social.

Nous inspirant notamment des études auxquelles procède actuellement l'Union nationale des fédérations d'organismes H.L.M., nous voudrions examiner les points suivants :

- l'aide de l'Etat à la construction est-elle satisfaisante ?
- les perspectives de consommation des crédits en 1974 et les perspectives de construction en 1975.

A. — L'AIDE DE L'ÉTAT A LA CONSTRUCTION EST-ELLE SATISFAISANTE ?

A ne s'en tenir qu'aux chiffres globaux, l'aide publique au logement a progressé rapidement : 8,71 milliards de francs en 1971 ; 14,96 milliards de francs en 1974.

Mais il convient de remarquer que ces chiffres englobent toutes les formes d'aides publiques, directes ou indirectes. Cela va donc des subventions à la Caisse de prêts aux H.L.M., des prêts spéciaux du Crédit foncier et de l'allocation-logement jusqu'aux aides fiscales et aux primes de l'épargne-logement.

Cette diversité a eu une conséquence extrêmement importante, dont le Parlement doit avoir une claire conscience. En se diversifiant, les aides à la construction sont devenues de moins en moins sociales, à un double point de vue : les logements sociaux tendent à l'être de moins en moins et les aides publiques augmentent surtout au bénéfice des logements chers, c'est-à-dire du secteur soi-disant « non aidé ».

1. *Le coût excessif des logements sociaux.*

Les logements les plus sociaux que sont les H.L.M. sont, paradoxalement, de moins en moins accessibles aux catégories les plus défavorisées de la population, qu'il s'agisse de ceux en accession à la propriété ou de ceux destinés à la location.

a) *Le secteur locatif.*

Le niveau des loyers pratiqués en H.L.M.O. (o = ordinaire) atteint aujourd'hui des chiffres peu compatibles avec les ressources des ménages auxquels ces logements sont pourtant destinés.

En effet, pour un logement F 4, correspondant à un ménage de 4 personnes, on arrive aux chiffres retracés dans le tableau suivant :

LOYER d'un logement HLM locatif de 4 pièces (région parisienne)	REVENU NECESSAIRE compte tenu d'un taux d'effort de 20 %	PLAFOND DE REVENU réel réglementaire pour un ménage de 4 personnes	
		1 salaire	2 salaires
460 F + 260 F (charges)	3.600 F	2.840	3.548
LOYER d'un logement HLM locatif de 4 pièces (en province)	REVENU NECESSAIRE compte tenu d'un taux d'effort de 20 %	PLAFOND DE REVENU réel réglementaire pour un ménage de 4 personnes	
		1 salaire	2 salaires
350 F + 170 F (charges)	2.600 F	2.576	3.194

N.B. — Chiffres applicables au 30 juin 1974.

Ce tableau montre en particulier que, dans la région parisienne, le revenu nécessaire pour faire face au loyer et aux charges d'une H.L.M. ordinaire dépasse les plafonds de revenus réglementaires fixés pour ce genre de logement. Même en province, où loyer et charges sont moins onéreux, le revenu nécessaire excède le plafond fixé pour les ménages ne bénéficiant que d'un salaire.

On rétorquera que l'allocation-logement est là pour corriger cette situation (1). En fait, ce rôle correcteur joue inégalement, comme le montre les deux exemples suivants :

— *Premier exemple* : en région parisienne, un ménage dont le revenu est égal au plafond de ressources H.L.M. (1 salaire) ne perçoit que 8,75 F d'allocation de logement, si bien que son taux d'effort, avec cette allocation, demeure excessif (25 %).

En province, un ménage dont le revenu est égal au plafond de ressources H.L.M. (1 salaire) perçoit 30 F d'allocation-logement, ce qui réduit son taux d'effort à 20 %, niveau acceptable, quoique tout à fait limite à ce niveau de revenu.

— *Deuxième exemple* : en région parisienne, un ménage dont le revenu mensuel est de 2.270 F perçoit 110 F d'allocation-logement, ce qui donne un taux d'effort de 28 %.

(1) Voir annexe I, page 69.

En province, un ménage dont le revenu est de 2.000 F perçoit 120 F d'allocation-logement (taux d'effort : 20 %).

L'allocation de logement ne corrige donc que partiellement les écarts de revenu.

b) *Le secteur de l'accession à la propriété.*

L'exemple utilisé est retracé dans le tableau suivant :

MENSUALITE d'accession pour un logement de 4 pièces, régime 1966 en zone 3	REVENU MENSUEL nécessaire compte tenu d'un taux d'effort de 25 %	PLAFOND de ressources réglementaire pour un ménage de 4 personnes	
		1 salaire	2 salaires
979 F	3.916 F	3.604 F	4.472 F

La mensualité de 979 F a été calculée à partir des conditions de financements suivantes :

- prêt H.L.M. de 77.300 F — mensualité : 385 F.
- prêt de l'employeur ou d'organismes sociaux de 15.000 F — mensualité : 84 F.
- prêt bancaire de 35.000 F — mensualité : 510 F.
- apport personnel : 14.600 F.

Il y a lieu de souligner que :

- le salaire nécessaire indiqué dans ce tableau est un minimum indispensable. En effet, les établissements bancaires n'acceptent d'accorder un financement complémentaire que si le taux d'effort de l'accédant est inférieur ou égal à 25 % du revenu ;
- à ce niveau de revenu, l'allocation de logement ne joue plus ;
- l'exemple choisi porte sur un logement particulièrement bon marché par rapport à la moyenne des opérations, puisque le coût global est ici de 140.000 F alors que, dans la réalité, le coût varie très souvent entre 160.000 et 180.000 F ;
- il n'a pas été tenu compte des charges, estimées à 250 F par mois ; si on l'avait fait, le revenu minimum nécessaire passerait à 4.900 F, ce qui démontre le caractère irréalisable de l'opération dans le cadre de la réglementation actuelle des plafonds de ressources.

Cet exemple illustre parfaitement la situation absurde dans laquelle se trouve actuellement le logement social en France. Alors que les besoins existent et malgré ce qu'on dit de l'élévation du niveau de vie, la réalisation de certains logements devient impossible du fait d'une inadaptation fondamentale des conditions imposées. Cette situation est d'ailleurs confirmée par le fait qu'une partie des crédits destinés à l'accession H.L.M. ne sont pas consommés.

c) Les causes de cette situation.

Elles sont nombreuses et nous les rappellerons rapidement.

Pour les H.L.M. locatives, les prêts publics sont, depuis 1966, passés à 2,95 % sur quarante ans contre 1 % sur quarante-cinq ans antérieurement, ce qui a porté les annuités de 3 à 4,48 %. Corrélativement, les logements financés avec ce nouveau système, bien que représentant moins de la moitié du patrimoine des organismes, correspondent à plus des deux tiers de leurs emprunts. Cette situation amenuise évidemment les possibilités de péréquation et rend inéluctable la hausse des loyers de l'ensemble du patrimoine.

Un programme H.L.M.O. financé en 1974 aurait besoin, pour être équilibré, d'un loyer de plus de 7 % du prix de revient. Or le maximum autorisé est de 6 % et les loyers réels sont de l'ordre de 5 % pour tenir compte des possibilités des ménages locataires.

Alors que loyer et charges augmentent très fortement, les plafonds de ressources des locataires restent indexés sur le coût de la construction, dont le système d'évolution est différent.

Pour les H.L.M. accession, la part du prêt public dans le financement, fixée théoriquement en 1971 à 75 %, n'a cessé de diminuer pour n'atteindre que 50 à 55 % du coût total actuellement.

Les financements complémentaires sont donc devenus de plus en plus importants. Dans l'exemple que nous avons donné plus haut, le prêt bancaire représente 25 % du coût total de l'opération. Mais compte tenu de la hausse du taux d'intérêt, il représente 50 % de la charge de remboursement. L'alourdissement des financements complémentaires est donc double.

*
**

La situation actuelle dans le secteur H.L.M. aboutit à une impasse. Une double élimination, par le haut et le bas, exclut de ce secteur un nombre croissant de Français.

Les ressources de certains ménages ne leur permettent plus de payer actuellement les charges mensuelles nécessaires, alors qu'il y a quelques années, ils pouvaient se loger en H.L.M.

A l'autre extrémité, certains ménages se voient, du fait que leurs ressources dépassent des plafonds trop bas, exclus du secteur H.L.M., sans avoir les moyens de trouver une autre solution satisfaisante à leur problème de logement.

C'est donc l'ensemble des modalités de financement et de la réglementation qu'il faudrait revoir en vue de les rendre compatibles avec les besoins véritables des ménages.

2. L'orientation des aides publiques au logement est de moins en moins sociale.

Divers éléments illustrent une dégradation certaine de l'orientation des aides publiques au logement. Alors que les aides les plus sociales voient leur part diminuer dans l'effort global de l'Etat, on assiste à un net développement d'aides qui n'ont pas d'orientation sociale, dans le cadre d'une augmentation globale en volume des aides de l'Etat (8,7 milliards en 1971 ; 14,9 milliards en 1974).

a) Le fléchissement de l'aide publique au secteur H.L.M.

Dans le total de ces aides, la part affectée au secteur H.L.M. se réduit nettement (53,2 % en 1971 ; 48,6 % en 1974), alors que les H.L.M. représentent 46 % des résidences principales réalisées (220.000 sur 480.000 en 1974). Ainsi, l'aide unitaire moyenne de l'Etat est de 33.000 F pour un logement H.L.M., alors qu'elle atteint déjà 29.600 F pour l'ensemble des autres catégories de logements.

Si l'on considère l'aide directe à la pierre, la dégradation est encore plus sensible puisque la part du secteur H.L.M. dans le total de cette aide est tombée de 63 % en 1971 à 58,4 % en 1974.

Sans doute, cette diminution s'accompagne d'une croissance très importante de l'aide à la personne, sous la forme de l'allocation-logement. Mais nous avons vu plus haut que le rôle social de cette allocation est variable et qu'en région parisienne il est souvent faible. En outre, cette forme d'aide s'applique mal aux jeunes travailleurs et aux personnes âgées. Pour les premiers, seuls quelques centaines en bénéficient effectivement en région parisienne ; pour les secondes, on ne compte encore que 250.000 bénéficiaires alors que la réforme en prévoyait trois fois plus.

b) La croissance des aides les moins sociales.

Le montant des aides fiscales et des primes d'épargne-logement a presque doublé de 1971 à 1974. Il représente aujourd'hui 16 % du total des aides publiques au logement.

Deux faits montrent que ce type d'aides, en forte croissance, n'a pas d'orientation sociale :

- le secteur H.L.M. n'en bénéficie qu'à concurrence de 27 % du total, alors que ce secteur construit 46 % des résidences principales ;
- ces aides sont accordées quelles que soient les ressources des bénéficiaires.

Or, la croissance de ces aides ne peut que se poursuivre. D'abord, parce que l'augmentation des dépôts sur les plans d'épargne-logement devrait entraîner un doublement en 1975 des primes versées à ce système.

Ensuite, parce que la loi de finances pour 1975 propose de relever de près de 50 % le plafond des déductions fiscales au titre des intérêts d'emprunts immobiliers ou de dépenses de ravalement. Or, ce genre d'abattement intéresse surtout les titulaires de hauts revenus et, par conséquent, la construction ou l'entretien de logements peu ou non aidés.

Un exemple chiffré permet de comparer la situation, en 1975, de deux ménages de 4 personnes (2 adultes et 2 enfants) accédant à la propriété en région parisienne.

Le ménage 1 se situe au niveau du plafond de ressources donnant droit à une H.L.M. accession (régime 1966) ; le ménage 2 à un niveau de revenu correspondant aux tranches les plus élevées du barème de l'impôt sur le revenu.

	MENAGE 1	MENAGE 2
Revenus réels mensuels	3.979	37.000
Revenus imposables annuels	34.380	310.000
Logement acquis	HLM 66	Secteur non aidé
Prix total	130.000	500.000
<i>Aide de l'Etat :</i>		
* Bonification : H.L.M. 66	22.000	
* Déductions fiscales	En moyenne 900 F par an pendant dix ans (les 9.000 F d'intérêts ne seront pas atteints pendant les dix ans).	En moyenne 5.400 F par an pendant dix ans, soit au total 54.000 F.

C'est donc une aide de 54.000 F que le simple jeu des déductions fiscales permet d'obtenir pour un ménage aux revenus très élevés.

Le ménage logé en H.L.M. n'aura droit qu'à une aide de 31.000 F.

c) *Le délaissement du secteur intermédiaire locatif.*

Ce glissement vers le haut du financement public de la construction est d'autant plus préoccupant qu'il aboutit à oublier, au moins pour les logements locatifs, le secteur intermédiaire, situé entre le secteur H.L.M. et le secteur non aidé.

Cette situation est illustrée par l'échec des logements de type I.L.M. Elle crée une absence de continuité, dans le secteur locatif. Les programmes d'I.L.M.-I.L.N. ne cessent de décroître : 13.000 en 1972, 10.000 en 1973, 8.000 en 1974. Malgré cette réduction, les crédits ne sont même pas entièrement consommés.

*
**

A la question « l'aide de l'Etat à la construction est-elle satisfaisante ? », la réponse ne peut donc être que négative.

Les conditions de prix imposées au logement social, l'excessive dilution et l'insuffisante sélectivité des aides publiques à la construction maintiennent une situation d'inégalité pour les Français en matière de logement et, même, plus largement, en matière d'habitat.

Il faut, en effet, souligner qu'en plus de ces facteurs défavorables, la loi du marché, particulièrement dans le domaine foncier, exclut de plus en plus les défavorisés des zones urbaines les plus agréables. Or, on le sait, l'inégalité en matière d'habitat et d'accès à la ville est générateur d'autres inégalités en matière d'éducation, de santé, de loisirs...

Il est donc difficile de trouver satisfaisante l'aide de l'Etat à la construction. Certes le volume des crédits publics est important et augmente chaque année. Mais nous avons essayé de montrer que ces aides n'ont pas l'orientation et l'efficacité qui permettraient de corriger les inégalités sociales de toutes sortes qui existent.

B. — LA POLITIQUE DU LOGEMENT H.L.M. EN 1974 ET 1975

La politique suivie dans le secteur H.L.M. rencontre actuellement des difficultés qu'illustre la situation des crédits budgétaires pour 1974 et les perspectives pour 1975.

1. *Les difficultés de consommation des crédits en 1974.*

Le problème du niveau des prix plafonds explique les difficultés rencontrées pour consommer les crédits prévus.

a) *Le problème des prix-plafonds en 1974.*

Au 1^{er} janvier 1974, les prix-plafonds des H.L.M. ont été relevés de 12 % en moyenne, dont 2,5 % au titre des nouvelles exigences d'isolation thermique. Si ce relèvement est en lui-même satisfaisant, il faut se rappeler que l'année précédente il n'avait été que de 3 %, si bien que sur deux ans on aboutit à une évolution très insuffisante des prix-plafonds.

Cette situation du début de 1974 a été, en outre, fortement aggravée par la hausse du coût de la construction depuis le 1^{er} janvier, qui s'est poursuivie au rythme considérable d'environ 2 % par mois. La conséquence de ce phénomène a été qu'en septembre 1974, 35 % seulement des crédits annuels étaient engagés et les difficultés pour passer de nouveaux marchés étaient telles que l'on risquait de ne pouvoir consommer que 45 % des crédits sur l'ensemble de l'année. Les 55 % des dotations, qui auraient été inutilisées, auraient représenté 122.000 logements, dont 75.000 H.L.M. locatives.

C'est dans cette situation que le Gouvernement a décidé de relever de 10 % les prix-plafonds à compter du 1^{er} octobre. Ce relèvement anticipé, par rapport à la date habituelle du 1^{er} janvier, constitue évidemment un ballon d'oxygène indispensable. Mais il demeure limité, pour ne pas dire insuffisant, si l'on considère qu'entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 1974, les prix de la construction ont augmenté d'environ 18 %. Quoi qu'il en soit, cette mesure a permis la passation d'assez nombreux marchés et l'on peut actuellement espérer que la proportion de crédits non utilisés en 1974 sera sensiblement réduite. Cependant, le problème n'est pas entièrement résolu pour autant.

b) *La consommation des crédits en 1974.*

Nous venons de voir que les perspectives sont meilleures actuellement dans ce domaine. En outre, le Ministre s'est engagé à reporter sur 1975, la fraction des dotations qui n'aurait pas été engagée au 31 décembre, au lieu de l'annuler.

Il reste que le relèvement des prix-plafonds a eu une autre conséquence, dont la portée doit être soulignée. En effet, ce relèvement a été gagé par les crédits prévus pour 1974, dont le montant est demeuré inchangé. Il y aura donc, corrélativement, diminution du nombre des logements pouvant être financés en 1974 et, par conséquent, non respect du programme en volume fixé pour 1974.

On peut estimer que l'amputation du programme sera d'environ 12.000 logements H.L.M., ce qui correspond à 10 % des crédits non engagés au 1^{er} octobre. Une réduction analogue touchera le secteur des primes à la construction et portera également sur plusieurs milliers de logements. Au total, c'est environ 30.000 logements programmés au budget de 1974 qui auront été supprimés.

On conçoit aisément que cette politique des prix-plafonds de logements et de la consommation des crédits, celle des plafonds de ressources, l'évolution du coût de la construction et des conditions des financement, aboutissent à une situation extrêmement défavorable au logement social. Il est difficile d'en mesurer toutes les conséquences actuellement. Elles risquent d'être graves.

2. *Les perspectives pour 1975.*

La principale innovation du projet de budget pour 1975 concerne la détermination du programme de logements aidés qui sera réalisé l'an prochain. En fait, cette innovation a pour objet d'instaurer une véritable incertitude quant au volume réel de ce programme.

Dans la **procédure antérieure**, en effet, les crédits inscrits au budget étaient calculés en multipliant le nombre de logements prévus pour l'exercice dans les documents budgétaires par une subvention forfaitaire d'un montant variable selon le type de logements.

Cette subvention était égale au coût moyen pour l'Etat d'un logement du programme annuel antérieur. Ainsi, les subventions unitaires pour 1974 étaient égales aux coûts moyens pour l'Etat des logements des différentes catégories aidées en 1973 et correspondaient donc aux prix-plafonds 1973.

Les dépenses supplémentaires pour l'Etat, par rapport à la valeur du programme ainsi fixées, résultaient soit du relèvement des prix-plafonds (12 % en 1974) soit des révisions de prix (12 % également en 1974). Ces dépenses étaient financées, le moment venu, par le budget des Charges communes.

La procédure pour 1975 est radicalement différente. Désormais, le programme budgétaire est fixé uniquement en crédits. L'enveloppe globale de 5.524,4 millions de francs d'autorisations de programme devra couvrir l'intégralité du coût pour l'Etat de la construction des logements aidés en 1975, y compris l'incidence de la hausse des prix-plafonds au cours de l'exercice 1975, qui n'est pas connue lors du vote du budget, et des révisions de prix, qui peuvent seulement faire l'objet d'une estimation.

Le programme en volume de logements aidés figurant dans les documents budgétaires n'a donc plus qu'une valeur simplement indicative. En votant le budget, le Parlement ignore désormais combien de logements l'Etat s'engage à financer au cours de l'exercice budgétaire à venir.

Le Gouvernement justifie cette procédure en la présentant comme un simple retour à l'orthodoxie budgétaire, dont les avantages seraient triples :

- fixer, comme en matière d'approvisionnement en énergie, une limite contrôlée et décidée à l'effort budgétaire ;

- faciliter l'utilisation des crédits votés en laissant une grande souplesse d'adaptation ;
- sensibiliser les esprits aux conséquences désastreuses de l'inflation et inciter à un engagement rapide des programmes.

A ces arguments, il est aisé de répondre :

- au premier, que la fameuse « priorité des priorités » qu'était, nous disait-on, le logement, fera au premier chef les frais de la lutte contre l'inflation, alors qu'à la différence d'autres secteurs de la vie nationale, il n'a pas pleinement bénéficié de l'ère d'expansion accélérée qui vient de s'achever et qu'il n'a jamais eu, dans les faits, la priorité qu'on lui reconnaissait alors en paroles ;
- au second argument, on objectera que la « grande souplesse d'adaptation » invoquée risque d'être mythique, si une revalorisation réaliste des prix-plafonds n'est pas effectuée dès le 1^{er} janvier 1975. Or, le Gouvernement écarte énergiquement l'idée d'une hausse importante de ces prix pour l'an prochain et semble n'envisager leur révision qu'à partir du 1^{er} juillet 1975. Ces deux éléments ne peuvent pas ne pas entraver l'utilisation des crédits, même s'ils permettent une certaine souplesse d'adaptation, à un prix social d'ailleurs inacceptable ;
- au troisième argument, nous dirons que c'est une curieuse manière de « sensibiliser les esprits aux conséquences désastreuses de l'inflation » en niant péremptoirement l'ampleur réelle de cette inflation. Affirmer qu'accepter l'hypothèse d'une hausse de l'ordre de 15 à 20 % des prix-plafonds en 1975, c'est impliquer que la lutte contre l'inflation échouera et qu'il faut donc envisager plutôt une hausse de l'ordre de 5 % est une attitude qui relève plus de la méthode Coué que de la prévision rationnelle. D'autre part, « l'engagement rapide des programmes » que devrait permettre la nouvelle procédure budgétaire n'est pas du tout assuré, si l'on n'accepte qu'une revalorisation aussi faible des prix-plafonds et si elle n'entre en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 1975.

C'est donc avec toutes ces réserves et, surtout, une extrême incertitude quant à sa « fiabilité » que nous faisons figurer dans notre rapport le programme « prévisionnel » de logements aidés par l'Etat pour 1975. Le Gouvernement déclare que cette prévision est faite sur la base des prix-plafonds actuels et qu'elle tient compte des révisions de prix à intervenir en fin de chantier, dans le domaine des H.L.M. et des P.L.R. Le Gouvernement espère que ce programme pourra se réaliser dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale arrêtée définitivement à 5.524,4 millions de francs. Comme lui, nous ne pouvons qu'espérer, mais avec moins d'optimisme.

Evolution des programmes de logements aidés.

	1972	1973	1974	1975	VARIATION en pourcentage (1975/1974)
I. — Logements sociaux					
H.L.M.O.	102.000	105.183	108.000	106.000	— 1,9
P.L.R. - P.S.R.	18.000	15.000	12.000	11.000	— 0,8
H.L.M.O. Emprunt bonifiés	5.000	5.000	5.000	5.000	>
H.L.M. Accession régime 1970	20.000	20.000	20.000	10.000	— 50
Totaux	145.000	145.183	145.000	132.000	— 9,1
II. — Logements pour le secteur intermédiaire					
H.L.M. Accession régime 1966	20.000	(1) 38.000	40.000	50.000	+ 25
H.L.M. Accession emprunts bonifiés	30.000	30.000	30.000	30.000	>
I.L.M. Caisse de prêts	13.000	10.000	8.000	8.000	>
P.S.I. Accession	90.000	(1) 72.000	82.000	73.000	} — 11
P.S.I. Location I.L.M. 72 ..	>	(1) 18.000	18.000	16.000	
Totaux	153.000	168.000	178.000	177.000	— 0,9
III. — Autres logements					
P.S.D. - P.I.C.	45.000	45.000	45.000	41.395	— 8
Primes sans prêts	60.000	60.000	>	>	
Crédit agricole et épar- gne - logement	>	>	55.000	55.000	0
Totaux	105.000	105.00	100.000	96.395	— 3,6
Totaux généraux	403.000	418.183	423.000	(2)405.395	— 4,2

(1) Après transformation de 4.000 I.L.M. 72 C.F.F. en P.S.I. accession et de 8.000 I.L.M. 72 C.P. en H.L.M. accession régime 66.

(2) Compte non tenu du programme supplémentaire en faveur des travailleurs immigrés.

Même si l'on fait abstraction de l'incertitude qui le caractérise, ce programme prévisionnel est peu satisfaisant dès l'origine, puisqu'il accuse une diminution de 4,2 % du total des logements que l'Etat « prévoit » d'aider en 1975. Cette baisse est même beaucoup plus élevée pour les logements vraiment sociaux dont le nombre diminue de plus de 9 %, passant de 145.000 à 132.000. On peut s'interroger, à partir d'un taux initial de réduction aussi élevé, sur l'importance de la diminution réelle du nombre des logements sociaux qui sera effectivement constatée en 1975.

D'ores et déjà, les programmes de logements aidés sont donc en baisse par rapport à ceux de 1974. Mais cette diminution risque d'être beaucoup plus forte encore si, ce qui demeure très probable, il faut revaloriser les prix-plafonds en 1975, comme le montre le tableau suivant :

Réduction du programme par rapport à 1974.

HYPOTHESE	VOLUME des programmes	REDUCTION	
		par secteur	totale
Maintien en 1975 des prix-plafonds fixés le 1 ^{er} octobre 1974	H.L.M. + P.L.R. = 117.000 P.S.I. + P.I.C. = 130.395	— 3.000 — 14.605	— 17.605
Hausse des prix-plafonds de 10 % au 1 ^{er} janvier 1975	H.L.M. + P.L.R. — P.S.R. = 106.000 P.S.I. + P.I.C. = 118.500	— 14.000 — 26.000	— 40.000
Hausse des prix-plafonds de 15 % au 1 ^{er} janvier 1975	H.L.M.O. + P.L.R. + P.S.R. = 101.500 P.S.I. + P.I.C. = 113.500	— 18.500 — 31.500	— 50.000

N.B. — Ces prévisions sont calculées en réservant 10 % des financements prévus aux révisions de prix des marchés en cours.

Ce tableau révèle l'importance tout à fait excessive des diminutions de réalisations de logements du secteur social et intermédiaire en 1975. On ajoutera que, même dans l'hypothèse où le relèvement des prix-plafonds n'interviendrait qu'au 1^{er} juillet 1975, la baisse serait considérable. Bien qu'il ne soit pas possible de l'évaluer avec une précision suffisante, en raison de l'incertitude quant à la proportion des marchés qui seront conclus au premier semestre, on peut l'estimer à environ 30.000 logements.

Ainsi, non seulement il n'est plus possible de connaître le nombre de logements qui seront financés au cours de l'exercice budgétaire, mais l'incertitude est d'autant plus grande que l'ignorance du taux d'inflation effectif demeure. Plus ce taux est incertain, plus la prévision en matière de logements est sujette à caution. Une telle situation est le contraire même de la politique volontariste qui devrait s'imposer à l'Etat dans un domaine aux répercussions sociales et humaines aussi profondes. C'est le triomphe de la conception budgétaire. Est-ce le retour à la France gouvernée par ses comptes ?

II. — La situation du marché des logements financés par le Crédit foncier.

Les logements financés par le Crédit foncier appartiennent, on le sait, au secteur du logement intermédiaire ou semi-social. Tout en bénéficiant d'une aide financière spécifique de l'Etat, accordée en fonction d'un plafond de ressources, ils se rapprochent des logements du secteur libre par le niveau des prix et par le recours aux financements bancaires complémentaires.

Le secteur intermédiaire subit donc à plein, aussi bien les effets de la politique gouvernementale que nous venons d'analyser que ceux de la hausse du coût de la construction et de l'aggravation des conditions de crédit. Cette situation a gravement réduit la solvabilité des candidats à un logement dans ce secteur et ceci d'une manière d'autant plus évidente que l'existence d'un plafond de ressources fixe le point de repère de cette solvabilité.

La dégradation dans ce secteur peut être illustrée par un exemple : celui de l'acquéreur d'un appartement de 80 mètres carrés bénéficiant d'un prêt spécial immédiat (P.S.I.) dans la zone IIb en 1972 et en 1974. Les éléments de comparaison sont regroupés dans le tableau suivant :

Possibilités d'acquérir un logement avec prêt du Crédit foncier.

	1972	1974
	(En francs.)	
<i>Prix de vente.</i>		
Prix plafond charge foncière	27.840	33.360
Prix plafond bâtiment	61.490	73.754
Prix de revient maximal	89.330	107.114
Frais annexes (frais financiers, architectes, rémunérations). 25 %		27 %
Provision pour révision. . 10 %		15 %
35 % soit	31.265	42 % soit 44.987
Prix de vente (arrondi)	120.600	152.100
<i>Financement par l'acquéreur.</i> (1 ménage avec 2 enfants.)		
Apport personnel	20.000	20.000
P.S.I.	38.000	45.000
Supplément familial	23.400	28.000
Prêt complémentaire (15 ans 10 %) .	39.200	(15 ans 15 %) 63.600
<i>Charge mensuelle correspondante.</i>		
Prêts Crédit foncier	307	367
Prêt complémentaire	421	890
Total des charges	728	1.257
<i>Plafonds de ressources.</i>		
Plafond de ressources :		
un revenu	2.555	2.965
plusieurs revenus	3.170	3.680
Ressources réelles correspondantes :		
un revenu	3.548	4.118
plusieurs revenus	4.402	5.111
Charges mensuelles maximales :		
25 % :		
un revenu	887	1.029
plusieurs revenus	1.100	1.277
30 % :		
un revenu	1.064	1.235
plusieurs revenus	1.320	1.533
<i>Solvabilité des acquéreurs.</i>		
	Acquisition possible pour ressources comprises entre :	
Taux d'effort : 25 %		
un revenu	Plafond et plafond — 18 %	Acquisition impossible Plafond et plafond — 1,6 %
plusieurs revenus	Plafond et plafond — 33 %	
Taux d'effort : 30 %		
un revenu	Plafond et plafond — 31 %	Acquisition impossible Plafond et plafond — 18 %
plusieurs revenus	Plafond et plafond — 44 %	

1. *L'inadaptation du système dans les conditions actuelles du marché du logement.*

Alors que, dans l'exemple considéré, la hausse du prix du logement a été de 26,1 % en deux ans, on constate que la charge financière pour l'acquéreur a augmenté de 72,6 %. L'aide de l'Etat n'ayant crû que de 19,6 %, le prêt complémentaire, à apport personnel inchangé, est obligatoirement de 62,5 % plus élevé. Ces chiffres se passent de commentaires.

2. *Disparition de la solvabilité pour de nombreux candidats acquéreurs.*

Première constatation. — Pour un ménage ne disposant que d'un seul revenu répondant à la réglementation, il y a disparition totale de la possibilité d'acquérir un logement financé par PSI, même en admettant un taux d'effort de 30 %.

Deuxième constatation. — Quand il y a deux ou plusieurs revenus entrant dans le calcul du plafond de ressources, le nombre des ménages pouvant accéder à la propriété d'un logement P.S.I. est réduit dans des proportions considérables, même en admettant un taux d'effort de 30 %.

Troisième constatation. — L'exemple retenu peut paraître arbitraire, dans la mesure où le montant de l'apport personnel demeure inchangé. Ce dernier peut, en effet, évoluer et réduire d'autant la charge résultant du prêt complémentaire. Mais sur une aussi courte période de deux ans, il paraît difficile que cet apport personnel puisse augmenter considérablement. Or, pour retrouver le niveau de solvabilité de 1972, dans le cadre des plafonds de ressources actuels, il faudrait que cet apport passe de 20.000 F à 50.000 F, dans l'exemple considéré, ce qui représenterait une augmentation de 150 % et environ le tiers du prix de vente au lieu du sixième. Une évolution aussi importante dans un si court délai paraît impossible. En outre, les statistiques des organismes financiers montrent que l'apport personnel est au maximum de 30 % et le plus souvent inférieur. D'ailleurs cet apport ne provient pas, la plupart du temps, d'un capital préconstitué ou d'une épargne, mais de divers prêts privés consentis par la famille, les employeurs ou les amis.

Ainsi, à la fin de 1974, la plupart des ménages auxquels sont destinés les logements P.S.I. ne peuvent plus les acquérir.

On peut ajouter que dans le secteur voisin des logements financés par des prêts immobiliers conventionnés (PIC), la situation n'est guère meilleure.

En raison du relèvement de 10 % des prix-limites accordé en octobre, les promoteurs peuvent mettre en chantier des logements correspondant à ce type d'aide. La demande demeure d'ailleurs importante dans ce secteur, à cause d'un financement particulièrement intéressant (80 % à 8,2 %), qui est même, actuellement, plus avantageux que celui des P.S.I.

Mais l'utilisation possible des PIC est soumise à des aléas variables selon les régions. Dans certaines, les établissements financiers peuvent continuer à alimenter la demande ; dans d'autres où le relais par d'autres prêteurs n'est pas possible, ils ne peuvent supporter la perte résultant de la différence entre les taux d'intérêt conventionnés et celui du refinancement du marché. Dans les cas les plus favorables, ces banques n'acceptent de s'engager que jusqu'à la limite du montant du prêt réescomptable auprès du Crédit foncier à un taux préférentiel. Cela représente 50 % du prêt possible et 40 % environ du prix final.

L'acquéreur doit alors financer 40 % de ce prix à l'aide d'un prêt complémentaire au taux du marché, c'est-à-dire à des conditions beaucoup trop onéreuses.

D'une manière générale, il semble bien que le développement des PIC soit stoppé. Le projet de budget prévoit même que leur nombre devrait se réduire de 8 % en 1975 par rapport à 1974.

**

Une telle situation ne peut pas ne pas déboucher, au-delà des problèmes sociaux et humains qu'elle va créer ou aggraver, sur des difficultés économiques qui vont toucher de plein fouet le secteur du bâtiment.

QUATRIÈME PARTIE

LES PERSPECTIVES DU SECTEUR DU BATIMENT

Les difficultés conjoncturelles qui s'aggravent, la remise en cause de certaines données fondamentales de la vie économique que nous connaissons depuis plus de vingt ans et les incertitudes quant à l'avenir ont conduit la Commission des Affaires économiques et du Plan à examiner d'une manière approfondie la situation et les perspectives du secteur économique concerné par la politique du logement et de l'urbanisme : le secteur du bâtiment et des travaux publics.

I. — L'importance économique du secteur du bâtiment et des travaux publics.

A un moment où l'on parle de plus en plus des menaces de crise et de récession, il convient d'avoir présente à l'esprit l'importance économique exacte du bâtiment et des travaux publics. On mesure l'ampleur des conséquences que peuvent entraîner les difficultés de ce secteur, *qui exécute environ la moitié des investissements de la Nation.*

En effet, l'ensemble du bâtiment et des travaux publics emploie un million et demi de personnes actives environ, dont un million quatre cent mille pour le seul bâtiment. Ceci représente un peu plus de 7 % de la population active totale de la France et un tiers de la main-d'œuvre masculine salariée de l'industrie.

La production de ce secteur représente environ 150 milliards de francs, soit 7 fois la production de la sidérurgie ; 4,5 fois celle de l'automobile et du cycle ; 2 fois celle de la mécanique.

Cette production correspond à un chiffre d'affaires global de 125 à 140 milliards de francs et à une valeur ajoutée de 62 à 65 milliards, soit une *valeur ajoutée supérieure à celle de l'agriculture*.

Le marché du bâtiment correspond pour les deux tiers de son activité à la construction de bâtiments nouveaux et pour le tiers restant à l'amélioration et à l'entretien de bâtiments anciens.

Ce marché se répartit globalement de la manière décrite au tableau ci-dessous :

	NEUF	ENTRETIEN	TOTAL
	(En pourcentage.)		
Logements	43	14	57
Secteur administratif (scolaire, hospitalier...)	11	5	16
Secteur économique (usines, bureaux, agriculture, etc.) ...	16	11	27
Totaux	70	30	100

Si l'on considère le marché qui nous intéresse au premier chef, celui du logement neuf, on constate que son évolution a été la suivante :

Evolution du nombre des logements commencés.

ANNEES	H.L.M.	AUTRES logements aidés	SECTEUR libre	TOTAL
1970	155.400	203.400	122.900	481.700
1971	164.000	220.300	132.400	516.700
1972	165.300	211.400	178.400	555.100
1973	187.300	156.500	211.500	555.300
1974 (prévis.) BIPE	165.000	155.000	220.000	540.000

Nous ne ferons que deux observations sur ce dernier tableau :

Un observation de nature politique :

Comme nous l'avions déjà signalé dans la première partie de notre rapport, à partir d'autres sources, les chiffres du présent tableau révèlent, au premier coup d'œil, une grave régression quantitative des logements aidés de 1970 à 1974. En cinq ans, on est passé de 358.000 logements économiques et sociaux mis en chantier en 1970 à seulement 320.000 en 1974, soit **une diminution de plus de 10 %**.

Au contraire, le secteur dit libre, qui n'a rien d'économique ni de social, mais qui correspond bien plutôt, lorsqu'il connaît un développement aussi considérable, à une évolution caractéristique des sociétés de gaspillage et de spéculation, a eu une croissance forte et rapide : 122.900 mises en chantier en 1970, 220.000 en 1974.

Il en résulte que la progression globale du nombre des mises en chantier — comme celle des achèvements — ne veut dès lors plus rien dire d'autre que la croissance de l'investissement plus ou moins spéculatif dans la pierre ou le développement des résidences secondaires.

Une observation de nature économique :

L'évolution du total des mises en chantier de 1970 à 1974 traduit bien l'évolution économique générale de ces toutes dernières années. Après avoir connu une croissance assez forte, bien que nettement inférieure à 10 % par année, les mises en chantier ont plafonné en 1972 et 1973, années d'apogée de l'expansion générale caractérisée comme nous l'avons souligné dans notre observation politique précédente. Dès 1974, les chiffres trahissent un recul sensible d'autant plus inquiétant que l'ampleur des besoins en logements à satisfaire demeure considérable. Malgré cette pression, la production recule. Ce refroidissement doit sans doute frapper tous les secteurs. Mais on peut craindre que le secteur aidé, victime d'une tardive et insuffisante revalorisation des prix-plafonds, n'en fasse plus particulièrement les frais.

Il est une autre caractéristique du secteur du bâtiment sur laquelle nous voudrions insister, avant de terminer la présentation générale de ce secteur.

Le bâtiment se caractérise par une très grande diversité des entreprises qui le composent. Les plus petites comprennent 130.000 artisans, qui travaillent sans aucun salarié, et 100.000 autres, qui occupent chacun moins de 6 salariés et, au total, 165.000 salariés.

Les entreprises non artisanales sont au nombre de 31.000 et emploient un million de salariés.

On peut également souligner le fort pourcentage de main d'œuvre étrangère (28 à 30 %). Mais il faut préciser que celle-ci est géographiquement concentrée dans les régions industrialisées.

Cette diversité, si elle est caractéristique du secteur du bâtiment, est aussi une nécessité sociale. La nature et l'importance des travaux dans ce secteur, les neufs mais surtout ceux d'entretien et de réparation, imposent la coexistence d'entreprises de tailles et de statuts très variés, afin de répondre aux multiples besoins de la clientèle.

Or, cette nécessaire diversité est menacée, comme le montre l'évolution récente caractérisée par une croissance, nettement plus forte que la moyenne nationale du secteur, des entreprises les plus importantes. Ainsi l'indice d'emploi des entreprises ayant un champ d'activité d'envergure nationale a augmenté de 9 % en un an. Celui des très grandes entreprises a même augmenté de 13 %.

Ces derniers résultats montrent que le secteur du bâtiment n'échappe pas aux effets néfastes de certaines tendances de l'économie contemporaine : nous voulons parler de la concentration croissante des entreprises. Si l'indice d'emploi des plus grandes entreprises croît plus vite que la moyenne, c'est parce qu'elles enlèvent aux petites et moyennes entreprises du bâtiment une part croissante du marché.

C'est dans ce cadre sectoriel général que nous avons voulu situer notre analyse de la situation et des perspectives du bâtiment en cette fin d'année 1974.

II. — Les problèmes actuels de l'industrie et du bâtiment.

C'est le Président de la puissante Fédération nationale du bâtiment — la F.N.B. — qui a lui-même déclaré récemment « *La récession va atteindre un appareil de production déjà très affaibli... On s'achemine dans la construction vers des jours difficiles* ».

L'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ne dit pas autre chose, lorsqu'elle déclare : « *D'ores et déjà, un refroidissement sensible du bâtiment est acquis pour 1975. Il résultera de la récession dans laquelle est entrée la promotion privée et des difficultés rencontrées en 1974 pour consommer les crédits publics, qu'il s'agisse d'H.L.M. ou de primes. Même si la construction sociale était épargnée, le recul dépasserait sans doute 100.000 logements en 1975* ».

Ce pessimisme très général s'appuie sur deux sortes de problèmes :

- ceux concernant la situation financière dans ce secteur ;
- ceux relatifs au niveau de l'activité du secteur.

A. — LA SITUATION FINANCIÈRE DANS LE BATIMENT.

La situation financière dans le secteur du bâtiment est caractérisée par la conjonction de facteurs défavorables dans tous les domaines : situation financière des entreprises, crédit, coûts, réglementation des prix, paiements des clients et des fournisseurs.

1. *Les difficultés financières des entreprises.*

L'inflation accélérée de ces derniers mois a d'abord frappé des entreprises qui avaient entamé fortement leurs réserves, en pratiquant une politique de bas prix systématique, qui avait détérioré leurs résultats financiers et accru à l'excès leur endettement.

Certains ont voulu généraliser cette situation, en reprochant à l'ensemble des entreprises de ce secteur la faiblesse de leurs fonds propres et l'insuffisance de leur volant de trésorerie. Ce reproche est, il faut bien le dire, souvent exact. Pas toujours cependant. En outre, il faut tenir compte d'un certain nombre d'éléments.

Il y a d'abord la hausse des coûts (matériaux, salaires, matériels, énergie) dont nous parlerons plus loin. Mais il faut aussi souligner que, pour que les entreprises puissent maintenir leurs structure financière, il aurait fallu qu'en six ans elles doublent la valeur nominale de leurs fonds propres et le montant de leur trésorerie. Dans la mesure où ce doublement doit être assuré par autofinancement, c'est une marge nette de 15 à 20 % sur le chiffre d'affaires qui aurait été nécessaire pour pouvoir, après paiement de l'impôt sur les bénéfices, en consacrer 6 à 8 % au maintien de la valeur réelle des fonds propres et de la trésorerie. Très peu d'entreprises du bâtiment — sinon aucune — sont en mesure d'accomplir un tel effort

Ceci dit, il ne faut ni généraliser ni dramatiser. Certaines entreprises connaissent de graves difficultés qui pourront en conduire une partie à la faillite. Pour beaucoup d'autres, les difficultés actuelles ne constituent pas une menace pour leur existence.

2. *La hausse des coûts des facteurs de production.*

La brusque accélération de l'inflation a provoqué un important enchérissement de tous les facteurs de production, au cours de ces derniers mois, comme le montre le tableau ci-après :

Evolution des coûts — Bâtiment (de décembre 1973 à juin 1974).

	EN POURCENTAGE
<i>Matériaux :</i>	
— moyenne des matériaux nationaux gros œuvre (chaux, sable, ciment, tuiles)	+ 14
— acier (prix de gros)	+ 28,7
— non ferreux (hausse forte jusqu'à avril, recul à partir de mai)	+ 17,6
— bois	+ 13,7
— produits pétroliers	+ 39,5
<i>Salaires :</i>	
— F.N.B.	+ 10,5
— Ministère du travail (salaires B.T.P.)	+ 11,2
— toutes professions	+ 11,6
— S.M.I.C.	+ 17,8

Or, cette accélération de l'inflation intervient elle-même à la suite d'une longue période d'inflation soutenue qui, dans le secteur du bâtiment, n'a guère cessé d'être sensible depuis 1968, pour des causes diverses et successives (suites des événements de 1968, hausse brutale de diverses matières premières comme le bois, etc..

Au total, on estime qu'en six ans, d'avril 1968 à avril 1974, les coûts des facteurs de production (matériaux et salaires) ont doublé pour un volume de production donné. Le détail des éléments de cette évolution est donné dans le tableau ci-après :

Evolution du coût des facteurs de production d'avril 1968 à avril 1974.

	EN POURCENTAGE
<i>Matériaux :</i>	
● moyenne des matériaux nationaux du gros œuvre ..	+ 56
● acier	+ 98
● non ferreux	+ 250
● bois	+ 160
● indice général produits industriels	+ 95
<i>Salaires :</i>	
● coût de l'heure de travail charges comprises (moyenne de la France)	+ 110

Certes, la même évolution, parfois plus forte encore, a été enregistrée dans les autres secteurs industriels. Mais dans ceux-ci, les structures des entreprises sont souvent plus solides que dans le bâtiment.

La situation est aujourd'hui en évolution moins rapide. Sur certains points, elle paraît même s'être stabilisée (bois, métaux non ferreux, énergie). Mais pour combien de temps ? Il serait à tout le moins prématuré de miser sur une baisse ou même une stabilisation des matières premières et des matériaux.

3. Les restrictions de crédit.

Les conditions du crédit en France ont été doublement restreintes, quant au volume et quant au coût.

La politique d'encadrement de crédit, engagée pour combattre l'inflation, a provoqué une raréfaction du crédit, aussi bien pour la trésorerie des entreprises que pour l'acquisition ou la construction des logements (crédits « acquéreur » et « promoteur »).

Mais à cette action de nature conjoncturelle, s'ajoute une évolution beaucoup plus préoccupante encore, s'il est possible. Il s'agit de la hausse extraordinaire du loyer de l'argent, qui a atteint des sommets que l'on croyait inaccessibles.

Alors qu'entre octobre 1973 et mars 1974, le taux de l'argent n'avait pratiquement pas bougé, la mensualité de remboursement est actuellement en augmentation de près de 25 % par rapport au début de cette année.

Selon le Conseil national du crédit, les taux actuels varient entre 14 % et 18,75 % pour les crédits acquéreurs, entre 16 % et 19 % pour les crédits promoteurs.

Le taux de l'usure atteint le niveau record de 21,8 % pour le deuxième semestre 1974, contre 19,06 % au premier semestre.

A titre de comparaison, l'année 1972 était bien différente, avec un crédit infiniment moins onéreux :

— taux de l'usure	17,54 % ;
— taux du crédit promoteurs	10 à 12 % ;
— taux du crédit acquéreur	8,5 à 12,6 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant de la mensualité de remboursement du crédit acquéreur au cours des quatre dernières années.

Montant de la mensualité pour un prêt de 10.000 F remboursable sur dix-huit ans.

(Crédit acquéreur.)

ANNEES	MOIS	MONTANT de la mensualité
1971	Janvier	108,20
	Mars	106,10
	Avril	106,10
	Juillet	106,10
	Octobre	106,10
1972	Janvier	106,10
	Avril	103,60
	Juillet	101,90
	Octobre	101,90
1973	Janvier	109,60
	Avril	109,60
	Juillet	109,60
	Août	112,90
	Octobre	119,50
	Décembre	119,50
1974	Janvier	119,50
	Mars	127,00
	Juillet	134,65
	Août	142

L'analyse de ce tableau montre clairement que, par rapport à la situation d'il y a deux ans (2^e semestre 1972), la charge de remboursement s'est alourdie de 40 % ; de près de 25 % par rapport au début de l'année 1974.

4. Le caractère anti-économique de la réglementation des prix de la construction.

Comme nous l'avons vu plus haut, la hausse des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux, importante depuis 1968, s'est brusquement accélérée depuis le début de 1974.

Les prix réglementés, dits prix-plafonds, applicables au secteur aidé, n'ont jamais évolué parallèlement à cette hausse. L'accélération de 1974 a accentué ce décalage et entraîné une situation absurde.

5. Les règlements des fournisseurs et des clients.

La situation actuelle explique que les fournisseurs des entreprises du bâtiment cherchent à se faire payer plus vite, tandis que beaucoup de clients s'efforcent de retarder le règlement de ces entreprises.

Ainsi les fournisseurs exigent souvent aujourd'hui d'être réglés à trente jours, voire à la livraison, au lieu de l'être à quatre-vingt-dix ou soixante jours.

En ce qui concerne les clients, l'Etat a pris une première mesure pour limiter les retards de leurs paiements aux entreprises. Une disposition a réduit de quatre-vingt-dix à quarante-cinq jours le délai de règlement des marchés de l'Etat.

*
**

Cette situation financière très défavorable nuit de plus en plus à la vie normale des entreprises du bâtiment! Certaines d'entre elles, nous l'avons dit, sont acculées à déposer leur bilan, malgré parfois un bon carnet de commandes, parce que l'encadrement du crédit leur interdit désormais de recourir au découvert bancaire.

Toutefois, il faut se garder de généraliser. Le secteur du bâtiment a été, plus que d'autres, moyen et victime de l'expansion quelque peu désordonnée de ces dernières années. Certaines entreprises avaient d'ailleurs une mauvaise situation financière depuis longtemps et la crise actuelle n'a fait que précipiter une issue qui était plus ou moins à craindre auparavant. D'autres entreprises avaient passé, en 1973, des marchés non révisables : elles ont été frappées de plein fouet par la hausse brutale des coûts en 1974.

D'autres enfin avaient grandi très vite, trop vite. L'évolution du bâtiment, de 1968 à 1974, peut être résumée de la manière suivante, pour les entreprises occupant plus de 50 salariés : 1 sur 6 a dû déposer son bilan, ce qui représente 600 entreprises occupant environ 100.000 personnes.

Le rythme des dépôts de bilans, après s'être ralenti en 1971 et 1972, a fortement augmenté en 1973 et plus encore en 1974. La Banque de France indique que, de janvier à septembre 1974, le nombre des faillites et dépôts de bilan a été 27 % supérieur à celui de la même période en 1973.

Il convient aussi de remarquer que les entreprises du bâtiment et des travaux publics viennent en tête pour le nombre des dossiers déposés

devant les commissions départementales d'aide aux petites et moyennes entreprises.

Enfin, la chute récente de quelques grandes entreprises connues a rendu plus spectaculaire une crise qui est bien réelle, d'autant plus que certaines de ces affaires s'étaient vues décerner par l'administration un véritable label de haute productivité. Elles étaient, en effet, lauréates de grands concours nationaux (maison individuelle, 15.000 logements H.L.M.).

B. — LES PERSPECTIVES D'ACTIVITÉ DU BATIMENT.

En 1974, l'activité du bâtiment est demeurée bonne au premier semestre, pour lequel on a pu parler de surchauffe. Dans cette conjoncture, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a continué à faire sentir ses effets. Elle a même été aggravée par l'arrêt de l'immigration, qui a empêché le remplacement des travailleurs étrangers qui repartent chez eux.

C'est, encore une fois, le logement non aidé qui a joué le rôle de « locomotive ». Grâce à la forte demande de résidences principales ou secondaires pour occuper soi-même ou pour louer, de nombreux programmes de logements ont été lancés en 1973 et au début de 1974. Nous ne nous lasserons pas de redire le côté largement malsain, au point de vue des équilibres économiques, de cette évolution, accélérée par l'inflation qui pousse ceux qui en ont les moyens à « chercher refuge dans la pierre », quand il ne s'agit pas de simple spéculation.

Mais, après une flambée au début de l'année, les ventes de logements neufs ont brusquement fléchi et le lancement des programmes s'est donc fortement ralenti.

Les secteurs aidés du logement n'ont même pas connu l'euphorie printanière du secteur libre. Pour les H.L.M., le niveau trop bas des prix-plafonds a créé un blocage, que le relèvement des barèmes, au 1^{er} octobre dernier, ne lèvera que partiellement, comme nous l'avons vu. Le retard pris retentira sur le niveau d'activité des entreprises dès 1975 pour le gros-œuvre, en 1976 pour le second œuvre. Malgré une augmentation nominale des crédits du projet de budget pour 1975, la hausse des prix fait qu'ils correspondront à moins de logements.

Le secteur des primes et prêts ne réalisera pas, lui non plus, ses prévisions. Le coût des logements construits dans ce secteur a atteint un tel niveau que la part du prêt complémentaire au prêt spécial du Crédit foncier ne cesse d'augmenter, comme le font les taux d'intérêt. Cette situation décourage les candidats à l'acquisition.

Les prêts immobiliers conventionnés (PIC) ne sont que très restrictivement accordés par les banques depuis plusieurs mois, sauf cas particuliers.

De même, les prêts liés à un plan d'épargne-logement seront bien loin d'atteindre le nombre de 55.000 prévus.

Au total, pour le secteur du logement proprement dit, le déficit des logements mis en chantier par rapport aux prévisions (550.000 environ) sera d'au moins 100.000 logements. Si l'on considère les autres secteurs dans lesquels intervient l'industrie du bâtiment, on constate qu'au mieux il y a stagnation globale en volume (bâtiments publics et agricoles). Souvent, le recul enregistré ou prévu est sensible (bâtiments industriels et commerciaux, bureaux, équipements touristiques).

C'est donc un niveau d'activité déjà dégradé qui caractérise le bâtiment avant même la fin de 1974. La récession qui avait commencé dans le secteur du logement social pour des causes à la fois conjoncturelles et administratives, s'est étendue à l'ensemble des secteurs à partir de la fin du second semestre. La baisse d'activité semble s'être accélérée à partir de la fin de l'été.

Dans ces conditions, les perspectives pour 1975 sont franchement mauvaises. Nous avons dit que, pour le secteur H.L.M., l'année prochaine sera une année difficile et qu'il en sera de même pour 1976.

L'encadrement du crédit et le taux exorbitant de l'argent vont peser de plus en plus lourdement sur le secteur des primes et prêts, comme sur le secteur non aidé, où cette évolution sera aggravée par la fin du « rush » des investisseurs dans la pierre et par le niveau scandaleux des prix de vente des logements.

On est donc amené à tracer des perspectives sombres pour l'avenir prochain du bâtiment. Certains avancent, en précisant qu'il est difficile d'établir une prévision sûre, que la récession de ce secteur pourrait être de l'ordre de 15 % à la mi-1975 et pourrait être plus élevée les mois suivants et en 1976. Chiffrée en nombre de logements prévus qui ne seraient pas construits, cette récession correspondrait à un recul d'au moins 200.000 logements qui auraient dû être mis en chantier en 1975. Seules des mesures de redressement rapides et profondes permettraient de corriger la tendance actuelle. Le Gouvernement peut-il en proposer ou est-il résigné à une récession aussi grave ?

Il convient de souligner que les prévisions à court terme doivent être complétées par une vue à plus long terme. Dans le bâtiment, l'effet des décisions et des évolutions en matière d'investissements se font sentir tardivement, dans un délai de l'ordre de dix-huit mois à deux ans. C'est dire que les retards constatés dès 1974 dans les lancements de nouveaux programmes et les mises en chantier se répercuteront sur l'activité du bâtiment dans le courant de 1975, mais que leurs effets s'étendront au

moins sur toute l'année 1976. Bien plus, le recul enregistré actuellement est notablement atténué par le fait que le niveau des opérations engagées il y a dix-huit mois ou deux ans était particulièrement élevé. L'indice d'activité actuel du bâtiment bénéficie donc encore de cet acquis de chantiers à terminer.

A l'inverse, les mesures que le Gouvernement sera amené à prendre ne pourront provoquer une reprise immédiate suffisante. Il faudra, ici aussi, attendre dix-huit mois à deux ans pour en bénéficier pleinement. Ainsi, alors que le bas de la courbe d'activité n'est pas encore atteint, un redoutable hiatus se prépare, au cours duquel les effets cumulés de la récession et du retard de la relance mettront en sérieuses difficultés le secteur du bâtiment. Ceci laisse craindre que, lors du rétablissement de l'économie et des nouvelles commandes dans le secteur immobilier, on dispose d'un outil de production démantelé. Celui-ci aura besoin de temps pour reconstituer ses équipes et son potentiel technique.

Il n'est pas sûr que les répercussions dans le secteur social soient mieux mesurées. On dit volontiers que l'industrie du bâtiment n'est guère créatrice de chômage, parce qu'elle emploie beaucoup de main-d'œuvre étrangère qui, en cas de crise, regagne son pays d'origine et, aussi, parce que le bâtiment constitue souvent une activité transitoire entre une activité rurale ou une situation d'immigrant et une activité industrielle ou tertiaire. C'est oublier que, dans la conjoncture actuelle, le ralentissement général d'activité ne permet plus de trouver un emploi dans un secteur autre que le bâtiment.

C'est oublier aussi que le bâtiment emploie une proportion de plus en plus importante de spécialistes et techniciens, soit sur les chantiers soit dans les bureaux d'études. La reconversion de ces personnels est plus difficile que celles d'agents peu qualifiés. En outre, la reconstitution d'équipes de spécialistes n'est ni aisée ni rapide.

C'est oublier enfin que la proportion de main-d'œuvre étrangère employée par le bâtiment est extrêmement variable selon les régions. Celles de l'ouest n'en emploient guère : elles ne disposent donc pas du volant de sécurité que représente une main-d'œuvre pouvant retourner dans son pays d'origine. En outre, pour ne citer qu'eux, il n'est pas sûr que le départ éventuel de travailleurs algériens ou portugais ne serait pas définitif. Ne vont-ils pas trouver dans leur patrie une activité économique stimulée par l'augmentation des revenus pétroliers ou par la réduction d'énormes dépenses militaires ?

Telles sont les perspectives d'activité sur lesquelles votre Commission des Affaires économiques et du Plan croit devoir insister à l'occasion de l'examen des crédits du Logement et de l'Urbanisme.

Votre Commission demande instamment au Gouvernement d'étudier et de mettre en œuvre des mesures en vue de limiter la récession et d'assurer la relance. Elle estime, à cette fin, souhaitable qu'une action soit entreprise sur plusieurs points.

- 1° Meilleur ajustement des crédits publics, en matière de logement, notamment, afin d'assurer le respect d'un minimum d'objectifs en volume.
 - 2° Assouplissement du crédit aux acquéreurs de logements et aux entreprises saines souffrant d'une insuffisance de trésorerie.
 - 3° Fixation réaliste des prix-plafonds, afin de permettre l'engagement effectif et rapide des programmes et la poursuite d'une politique de qualité des logements.
 - 4° Eventuellement, déblocage sélectif des crédits, en fonction des difficultés de chaque région.
 - 5° Développement de l'amélioration de l'habitat ancien, qui présente trois avantages :
 - avantage social, en respectant le tissu urbain existant ;
 - avantage énergétique, en développant l'isolation thermique ;
 - avantage économique, en compensant la baisse d'activité du logement neuf.
-

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A l'issue de l'exposé fait par *M. Laucournet*, un large débat s'est instauré sur divers aspects de la politique du logement et de l'urbanisme.

M. Bouloux a souligné la nécessité et l'urgence de procéder à une révision profonde du système de financement de la construction d'H.L.M., si l'on veut éviter que les prix des logements de ce secteur ne soient de moins en moins sociaux.

M. Coutrot a critiqué les modalités actuelles de la rénovation des centres de villes et souhaité une véritable reprise du système des subventions d'équilibre indispensables à la bonne fin de la plupart des opérations. Il a ensuite affirmé qu'il n'est pas possible de promouvoir une politique d'amélioration de la qualité des logements sans un relèvement suffisant des prix-plafonds. Mais la hausse générale des différents facteurs de la construction, en provoquant celle des loyers, pose avec une acuité renouvelée le problème social du logement des Français aux ressources insuffisantes. *M. Coutrot* a également jugé regrettable qu'aucune réforme générale du financement de la construction ne soit encore intervenue et souligné avec force la nécessité de réviser les modalités de l'allocation de logement. Il a affirmé que la diminution importante du nombre des H.L.M. construites résulte des obstacles financiers qui existent au niveau de la construction et au niveau de la location. Il faudra étudier d'une manière approfondie les propositions de l'Union nationale des fédérations d'organismes H.L.M. en vue de mettre au point une politique sociale de l'habitat. Il convient également de créer des catégories de logements correspondant aux besoins et aux possibilités des diverses catégories sociales. Un contrôle plus efficace et une meilleure utilisation du 1 % patronal doivent être instaurés. D'une manière générale, *M. Coutrot* estime indispensable d'attirer rapidement et vivement l'attention des pouvoirs publics sur la situation alarmante du logement social en France.

M. Létouart s'est également déclaré inquiet devant la situation critique du logement social en France. Il a regretté la non réalisation, par simple décision administrative, de plusieurs milliers de logements qui devaient, en application du budget voté par le Parlement, bénéficier d'une aide financière de l'Etat en 1974. Le secteur du bâtiment connaît une crise de recrutement de la main-d'œuvre qualifiée. Quant aux adjudications de travaux, elles font l'objet d'une désaffection croissante de la part des entreprises. La nécessité de relever les prix-plafonds et de maintenir les loyers au plus bas niveau crée un cercle vicieux dont il

devient impossible de sortir. Enfin, M. Letoquart a indiqué que l'inflation et la croissance des charges de toutes sortes avaient réduit à néant les fonds libres dont les organismes H.L.M. disposaient jusqu'à maintenant.

M. Pouille a estimé que, s'il faut améliorer le système des prix-plafond, il faut aussi les modeler en fonction de conditions locales qui sont diverses. D'ailleurs, il est souhaitable de favoriser plutôt un accroissement de la qualité des logements et un développement de l'amélioration de l'habitat. Enfin, M. Pouille a souligné la nécessité de créer des bureaux dans les centres des villes de province.

M. Javelly a évoqué le problème que pose à certaines collectivités locales l'existence de nombreux bâtiments vétustes dans les bourgs ruraux. Leur état impose souvent la nécessité de les démolir, mais cette opération est onéreuse et aucune aide financière n'est prévue en pareil cas.

M. Collomb a regretté que la politique de rénovation urbaine soit actuellement arrêté, alors qu'elle devient chaque jour plus urgente et nécessaire. Il a également souligné qu'il est devenu impossible de construire des logements sociaux dans les centres de villes, au moment même où l'on réalise à grands frais des villes nouvelles dont le bien fondé est au moins discutable.

M. Coutrot ayant, à propos de l'action en faveur de l'amélioration de l'habitat, évoqué le cas des vieillards à faibles ressources, qui ne peuvent payer les loyers des logements rénovés, M. Debesson a indiqué qu'à Lille la municipalité avait, en pareil cas, pris la différence de loyer à sa charge.

La Commission a ensuite adopté à l'unanimité l'avis présenté par M. Laucournet.

*
**

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter les dispositions du projet de loi de finances pour 1975 relatives à l'Équipement (partie urbanisme et logement).

ANNEXES

—

ANNEXE I

LE NOUVEAU RÉGIME DE L'ALLOCATION DE LOGEMENT

La réforme de l'allocation de logement résultant des décrets n^{os} 74-377 et 74-378 du 3 mai 1974 et n^{os} 74-466 et 74-467 du 17 mai 1974 s'est fixée quatre objectifs :

- contrecarrer les effets de l'inflation constatée depuis la réforme de juin 1972 ;
- atténuer les conséquences de l'augmentation des charges afférentes au chauffage ;
- répartir le plus socialement possible le supplément d'allocation accordé ;
- simplifier les conditions d'attribution.

Les plafonds de loyers ont été augmentés uniformément quelle que soit la dimension du logement de :

- 40 F pour les logements neufs ;
- 30 F pour les logements soumis à la loi de 1948.

A titre d'exemple, l'augmentation du plafond de loyer représente 14,25 % pour une famille ayant deux enfants à charge.

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

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

REVENU BRUT MENSUEL de la famille (1)	ALLOCATION- logement avant le 1 ^{er} juillet 1974	PART DU REVENU consacré au logement avant la réforme pourcentage de (loyer + charges- allocation de logement) par rapport au revenu	ALLOCATION- Logement après le 1 ^{er} juillet 1974	PART DU REVENU consacré au logement après la réforme pourcentage du (loyer + charges- allocation de logement) par rapport au revenu
<i>Ménage avec 2 enfants :</i>				
Loyer : 400 F (2) + 150 F de charges :				
1.157	231	27,50	293	22,25
1.736	146	23,25	197	21,25
2.315	66	21,00	100	19,50
Loyer : 350 F + 150 F de charges :				
1.157	231	23,25	261	20,75
1.736	146	20,50	166	19,25
2.315	66	18,75	71	18,50
Loyer : 200 F + 100 F de charges :				
1.157	105	16,75	140	13,75
1.736	24	16,00	53	14,25
2.315	0		0	
<i>Ménage avec 4 enfants :</i>				
Loyer : 530 F (3) + 250 F de charges :				
1.389	327	32,50	404	27,00
2.315	199	25,00	257	22,50
3.472	39	21,50	67	20,50
Loyer : 420 F + 240 F de charges :				
1.389	300	24,50	346	21,25
2.315	174	20,25	203	19,00
3.472	16	18,00	18	18,00
Loyer : 300 F + 150 F de charges :				
1.389	199	18,00	249	14,50
2.315	75	16,00	110	14,75
3.472	0		0	

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

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

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

On constate donc que les aménagements apportés au barème de calcul, notamment en ce qui concerne le coefficient de prise en charge et la détermination du loyer minimum, conduisent à une augmentation du montant de l'allocation de logement et corrélativement à une diminution du taux d'effort inversement proportionnelle au montant des revenus du bénéficiaire.

FORMALITÉS A ACCOMPLIR

Le candidat à l'attribution de l'allocation de logement doit remplir un imprimé de demande appuyé de la production d'un certain nombre de documents.

L'imprimé de demande comporte les renseignements concernant :

- L'état civil du demandeur et des personnes vivant habituellement au foyer ;
- Les caractéristiques techniques du logement ;
- Le montant des ressources de la famille.

A cette demande doivent être jointes :

- Pour les locataires, la quittance de loyer payé au 1^{er} janvier de l'année en cours ;
- Pour les accédants à la propriété, toutes justifications concernant le remboursement du ou des prêts contractés.

Il convient à ce sujet de mentionner que la réforme mise en application à dater du 1^{er} juillet 1974 a assoupli considérablement les normes de salubrité ; elles sont présumées remplies dans les logements construits depuis le 1^{er} septembre 1948 ainsi que dans les logements appartenant à un organisme d'H.L.M., quelle que soit la date de construction, alors qu'auparavant il fallait en apporter la preuve.

En ce qui concerne les conditions de peuplement, avant la réforme, les familles devaient disposer d'un logement dont le nombre de pièces et leurs caractéristiques étaient très étroitement réglementés en fonction du nombre de personnes vivant au foyer, de leur âge et de leur sexe. Désormais, seule est exigée une surface globale du logement, variable en fonction du nombre de personnes vivant au foyer.

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

	EXERCICE 1973-1974	EXERCICE 1974-1975	COUT supplémentaire
	(En millions de francs.)		
Régime familial	3.600	4.402	802
Régime F.N.A.L. (ménages et isolés de plus de 65 ans, handicapés)	488	882	(2) 394
Totaux	4.088	(1) 5.284	1.196

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

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

Une réforme telle que celle mise en place en mai 1974 nécessite un gros effort d'adaptation de la part des organismes payeurs. Il n'est pas prévu de nouvelle réforme dans un avenir rapproché. Toutefois, il entre dans les intentions du Gouvernement de réaliser la dernière étape de l'extension de cette prestation aux personnes qui en sont encore exclues, c'est-à-dire :

- les célibataires non salariés âgés de moins de vingt-cinq ans (étudiant notamment) ;
- les ménages n'ayant pas d'enfants à charge après cinq ans de mariage ou n'ayant plus d'enfants à charge, et âgés de moins de soixante-cinq ans.

En outre, il est prévu, en tant que de besoin, d'actualiser les paramètres intervenant dans le calcul de l'allocation de logement (c'est-à-dire plafonds de loyers et détermination du loyer minimum).

En ce qui concerne la prise en compte dans le calcul de l'allocation de logement des charges locatives autres que les prestations individualisables, celle-ci est limitée à une somme forfaitaire représentative des charges de chauffage. Il convient à ce sujet de remarquer que les dépenses de cette nature représentent en moyenne 40 % des charges locatives autres que les prestations individualisables.

Le montant de ce forfait sera éventuellement adapté à l'évolution des dépenses de chauffage, mais il n'est pas possible d'envisager qu'il puisse tenir compte des charges locatives d'une autre nature en raison des dépenses supplémentaires considérables que cela impliquerait.

Ainsi qu'il l'a été indiqué ci-dessus, la modification du barème, notamment la détermination du loyer minimum restant à la charge des intéressés en fonction de leurs ressources et de la composition de leur famille, a permis de renforcer le caractère social de la prestation.

Il est enfin rappelé que depuis le 1^{er} juillet 1974, les conditions de salubrité ont été pratiquement supprimées, jusqu'au 30 juin 1980, pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

Pour la période 1^{er} juillet 1972 - 30 juin 1973, au cours de laquelle a été mise en application la réforme de juin 1972, les renseignements statistiques publiés par la Caisse nationale des allocations familiales sont les suivants :

Période 1^{er} juillet 1972 au 30 juin 1973.

ALLOCATION DE LOGEMENT FAMILIALE		
Qualité des bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires	Montant des allocations versées (En francs.)
Location	1.272.450	2.339.700.000
Accession à la propriété	562.300	1.067.300.000
Totaux	1.834.750	3.407.000.000

Au cours de la période 1^{er} juillet 1972 - 30 juin 1973, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement dite sociale (versée aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes travailleurs), ainsi que le montant de la dépense sont retracés dans le tableau ci-après et ne concernent que le régime général :

ALLOCATION DE LOGEMENT SOCIALE

Qualité des bénéficiaires (ressortissants du F.N.A.L.) (1)	Nombre de bénéficiaires	Montant de la dépense (En francs.)
Personnes âgées	205.284	178.005.000
Handicapés	10.513	12.332.000
Jeunes travailleurs	6.468	5.101.000

(1) Fonds national d'aide au logement.

En ce qui concerne les actions d'information, elles ont surtout été entreprises à l'égard des personnes âgées qui ont pu bénéficier de l'allocation de logement à compter du 1^{er} juillet 1972.

Le Ministère de l'Équipement a, pour sa part, fait diffuser très largement des affichettes et des tracts.

Les Caisses d'allocations familiales ont fait publier des informations dans la presse locale. Enfin, et surtout, les organismes propriétaires de logements sociaux (principalement les organismes d'H.L.M.) mènent une action commune avec les Caisses d'allocations familiales afin d'assister matériellement les locataires pour la constitution du dossier de demande.

••

ANNEXE II

LA NÉCESSITÉ D'UNE RELANCE VIGOUREUSE DE LA POLITIQUE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EXISTANT

Au moment où l'inflation et le niveau très élevé du loyer de l'argent viennent compromettre la mise en œuvre de la politique d'amélioration de l'habitat existant, il importe d'exposer les considérations qui, dans les circonstances actuelles, justifient au contraire un développement vigoureux de cette politique et donnent dès lors un caractère d'urgence aux mesures à prendre à cet effet.

Ebauchée par le V^e Plan, reprise par le VI^e Plan avec un objectif annuel de mise en état décent d'habitabilité de 250.000 logements, l'application de la politique d'amélioration de l'habitat se développait peu à peu et le rythme atteint en 1973 était de l'ordre de la moitié des 250.000 logements prévus par le VI^e Plan.

Mais cette progression a fait place à un recul et, si des mesures ne sont pas prises rapidement, les résultats de 1974 et surtout de 1975 seront très inférieurs à ceux de 1973.

Les raisons qui justifient la relance proposée sont d'une part d'ordre social et, d'autre part d'ordre économique.

JUSTIFICATION DE LA RELANCE SUR LE PLAN SOCIAL

Les raisons d'ordre social sont les suivantes :

1° La montée du prix des terrains à bâtir, l'accroissement du coût de la construction et l'alourdissement des charges font que l'accession à un logement social neuf — en location comme en propriété — constitue un objectif inaccessible pour des millions de familles ne disposant que de faibles ressources.

A ces millions d'exclus il importe plus que jamais, dans les conditions difficiles que la France va connaître, d'offrir tout de même une issue pour parvenir à de meilleures conditions de vie : cette issue, c'est la modernisation du vieux logement qu'ils occupent actuellement ou l'accession à un autre vieux logement déjà amélioré ou susceptible de l'être.

2° La portée sociale de l'amélioration de l'habitat est particulièrement marquée dans les quartiers anciens des grandes villes, menacés d'un véritable pourrissement, et aussi en milieu rural, où elle est de nature à inciter les travailleurs ayant un emploi dans la ville voisine à continuer d'habiter dans leur cadre familial.

Freinant le déracinement et la ségrégation, l'amélioration de l'habitat contribue au maintien de la cohésion sociale.

3° Enfin, sur le plan de l'emploi, l'amélioration de l'habitat est un instrument puissant de soutien du marché du travail : elle procure des emplois répartis sur l'ensemble du territoire, elle comporte pour une dépense donnée une proportion de salaires très supérieure à celle de la construction neuve et elle semble également pouvoir répondre plus vite à une impulsion des pouvoirs publics car les études sont plus simples, les délais correspondants sont moindres et aucun problème foncier ne vient à la traverse.

JUSTIFICATION DE LA RELANCE SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Les raisons d'ordre économique justifiant la relance sont les suivantes :

1° De grands efforts doivent dorénavant être déployés afin de pourchasser le gaspillage sous toutes ses formes.

Laisser dépérir un vieux logement jusqu'à un point de non-retour et provoquer de ce fait un jour ou l'autre la construction d'un logement neuf supplémentaire est, après des dizaines d'années de laisser-aller, une chose banale, mais l'opinion publique a maintenant pris conscience du gaspillage que cela représente pour l'économie nationale.

Une telle dilapidation de notre patrimoine immobilier est dorénavant inadmissible.

Les travaux de préparation du VI^e Plan ont montré que, sur 11 millions de résidences principales antérieures à 1948, 5 à 6 millions se trouvent actuellement en deçà des normes minimales d'habitabilité.

Il faut se hâter, par une accélération de la politique d'amélioration de l'habitat, de stopper leur décadence pendant qu'il en est encore temps.

2° L'amélioration de l'habitat ne provoquant pas de déplacement de population, un doublement du rythme n'aggraverait pas les difficultés auxquelles se heurte la construction neuve : d'une part il ne consommera pas de terrains à bâtir et d'autre part, tout en nécessitant certains équipements publics dans les quartiers anciens, il n'en exigera pas en matière de transports en commun.

3° Le « redéploiement » de l'industrie française entraîné directement ou indirectement par la hausse des produits pétroliers et de la plupart des matières premières exige un accroissement de la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre.

Considérant ici la mobilité géographique, on ne peut espérer y parvenir que par un élargissement du choix offert en matière de logement à la libre décision des intéressés, c'est-à-dire par une véritable fluidité du marché du logement.

Sans développer les éléments de cet important problème, on indiquera seulement que la fluidité du marché du logement ne sera atteinte que par une intensification de la construction sociale et, simultanément, par l'entrée rapide dans le parc des logements décents d'une proportion élevée des 5 à 6 millions de logements anciens actuellement sans confort élémentaire.

4° Il faut enfin observer que, lorsqu'une famille s'engage dans une opération d'amélioration de l'habitat, la hiérarchie de ses dépenses courantes s'en trouve très généralement modifiée, et cela dans un sens favorable au freinage de la hausse du coût de la vie.

L'amélioration de l'habitat a donc, comme la construction neuve, un caractère anti-inflationniste.

..

Une relance vigoureuse de la politique d'amélioration de l'habitat s'inscrirait très exactement dans le cadre de la politique sociale et économique menée par les pouvoirs publics : amélioration des conditions de vie des familles n'ayant que des ressources modestes, soutien de l'emploi, réhabilitation des quartiers centraux des villes, lutte contre le gaspillage, etc.