

# 1977

## L'ÉPREUVE DU "TERRAIN"

Bernard BASSET  
Ingénieur des Ponts et Chaussées  
Chef du Service de la Construction  
à la direction de la Construction



Après le vote de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, l'année qui vient doit constituer une période de préparation et de rodage des mécanismes nécessaires à l'application des nouvelles aides. Les obligations qui ont été acceptées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire et qui se manifestent notamment par l'engagement - qui figure à l'article 39 - de fournir un rapport annuel sur l'exécution de la loi, dans le cadre de la loi de finances, conduisent en effet à retenir un calendrier de mise en œuvre extrêmement serré :

- La plupart des décrets d'application de la loi, qui concernent les modalités de versement de l'A.P.L., les conditions de mise en place des conventions, les nouvelles institutions créées par la loi, mais aussi tous les textes de caractère financier relatifs à la définition des nouveaux prêts locatifs ou en accession et des aides aux travaux, devront être publiés dans le cours du 1<sup>er</sup> semestre 1977. Cette

publication dans des délais très brefs répond à la volonté de définir aussi vite que possible le nouveau régime de manière à permettre à la loi de s'appliquer à l'ensemble du territoire dès 1978, et de réduire au minimum les incertitudes qui peuvent conduire les organismes constructeurs ou les particuliers, ainsi que les entreprises, à retarder les mises en chantier.

- La préparation, dans les prochains mois, du budget de 1978, qui doit être le premier budget pour lequel l'intégralité des mécanismes de la réforme s'appliquera à l'ensemble du territoire national, conduira à transcrire sur le plan financier les premières conséquences de la réforme.

- Enfin et parallèlement à la publication des textes, interviendront différentes expériences qui permettront de rodier les mécanismes mis en place et de vérifier le fonctionnement correct des dispositifs de versement et de gestion de l'A.P.L.

Pourquoi des expérimentations, et comment seront-elles menées au cours de l'année 1977 ?

## pourquoi des expérimentations ?

Parce que la réforme des aides au logement modifie des mécanismes complexes et que surtout le versement de l'A.P.L. doit intervenir dans des conditions de régularité et d'exactitude parfaites, pour ne pas mettre en difficulté les ménages qui en bénéficient et les organismes bailleurs, il convient de vérifier avec ces derniers, ainsi qu'avec les caisses d'allocations familiales et les administrations départementales, qu'une gestion rigoureuse de l'aide peut être réalisée. Il importe en particulier d'élaborer les premières conventions à passer avec les organismes bailleurs et les propriétaires et d'en tester l'application, d'examiner très soigneusement les moyens en personnel et en matériel qui

sont nécessaires pour gérer l'A.P.L., en mettant notamment au point les programmes informatiques qui permettront de liquider et de verser l'aide à ses bénéficiaires.

Notons par ailleurs que les expérimentations entreprises ne seront pas menées sur des bases différentes de la loi du 3 janvier 1977 ; elles appliqueront très exactement les dispositions de cette loi et de ses décrets. Elles ne sont pas contraires au principe de l'application générale de la règle de droit, car elles reposent, comme ce sera ultérieurement le cas lorsque la réforme sera généralisée, sur les conventions conclues par les partenaires de l'Administration qui auront accepté de négocier avec elle.

## douze départements retenus

Une liste de départements-pilotes vient d'être rendue publique. Elle comporte les douze départements suivants : Doubs (région de Franche-Comté), préfecture : Besançon. Hérault (Languedoc-Roussillon), préfecture : Montpellier. Isère (Rhône-Alpes), préfecture : Grenoble. Haute-Loire (Auvergne), préfecture : Le Puy. Loiret (Centre), préfecture : Orléans. Maine-et-Loire (Pays de Loire), préfecture : Angers. Meurthe-et-Moselle (Lorraine), préfecture : Nancy. Nord (Nord - Pas-de-Calais), préfecture : Lille. Pyrénées-Atlantiques (Aquitaine), préfecture : Pau. Saône-et-Loire (Bourgogne), préfecture : Mâcon. Seine-Maritime (Haute-Normandie), préfecture : Rouen. Vienne (Poitou-Charentes), préfecture : Poitiers. En outre, il est prévu de réaliser quelques opérations ponctuelles dans la petite couronne de la région Ile-de-

France et, à la demande, des opérations-témoins à caractère localisé.

Le choix de ces départements a été fait de manière à aboutir à un échantillon aussi représentatif que possible de l'ensemble des départements français. On y trouve en effet des départements très fortement urbanisés (Nord, Seine-Maritime), des départements animés par de grandes villes (Isère, Maine-et-Loire), ou par des villes moyennes (Pyrénées-Atlantiques, Doubs, Saône-et-Loire), ou enfin des départements essentiellement ruraux comme la Haute-Loire. Leur importance, en nombre annuel de constructions aidées, varie entre 15.000 et 700 logements. Ils sont en outre répartis de façon homogène sur le territoire national : Bassin parisien : 2 (+ 2 opérations ponctuelles en Région parisienne) ; Nord et Est : 4 ; Ouest et Sud-Ouest : 3 ; Massif central : 1 ; Sud-Est : 2.



	Doubs	Hérault	Isère	Hte-Loire	Loiret	Meurthe-et-Moselle	Maine-et-Loire	Nord	Pyrénées-Atlantiques	Saône-et-Loire	Seine-Maritime	Vienne
HLM-O	991	834	1660	201	998	1692	1644	5956	408	1111	3093	602
PLR	125	102	219	17	182	169	275	1087	14	266	527	28
ILM	13	34	95	—	45	114	30	414	—	59	230	17
HLM-acc.	309	466	1416	219	806	657	1058	3251	430	392	993	562
PSI-hoc.	60	96	360	15	219	148	374	477	13	231	540	60
PSI-acc.	791	1124	1712	220	908	761	971	2846	882	732	1695	437
PIC	647	701	1352	148	626	700	482	1174	694	523	1000	213
ANAH	330	450	380	255	440	525	290	915	625	345	875	190

Pour les logements neufs, les chiffres correspondent aux moyennes annuelles de financement 72 à 76. Pour l'ANAH, les chiffres correspondent à une approximation à partir des dépenses 1975.

## des opérations diversifiées

Les opérations choisies seront aussi diversifiées que possible, et devront porter aussi bien sur des opérations de construction neuve en secteur locatif et en accession que sur des opérations portant sur l'habitat ancien. Elles devront également concerner dans toute la mesure du possible, à la fois les organismes gestionnaires et les propriétaires privés. Toutefois, une priorité sera accordée aux programmes expérimentaux suivants : I.L.M. neufs livrables immédiatement ; opérations de restauration immobilière en voie d'achèvement ; remise en état et amélioration de logements H.L.M. ; ceci afin de pouvoir passer très rapidement des conventions avec les organismes ou les propriétaires bailleurs et à verser l'A.P.L.

Dans les départements pilotes, une Commission présidée par le Préfet aura la charge de la mise en place du nouveau

système. Elle réunira les services départementaux concernés par les expérimentations et notamment la Direction Départementale de l'Équipement et la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale ainsi que le Président du Comité Départemental d'H.L.M., les représentants des Caisses d'Allocations familiales, de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole, des organismes d'H.L.M., des sociétés d'Économie Mixte, des organismes financiers intéressés, etc. Elle aura pour tâche de sélectionner dans un premier temps les opérations pilotes, de mettre au point les conventions à passer entre l'État et les organismes bailleurs ainsi que les rapports entre les organismes payeurs de l'A.P.L. et les organismes bailleurs, et de faire en sorte qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1977, les nouveaux prêts à la construction puissent être attribués et l'aide personnalisée versée à ses bénéficiaires.

# L'ADAPTATION DES STRUCTURES ET DES METHODES UNE EXIGENCE D'OUVERTURE

Yves CARSALADE  
Chargé de mission auprès  
du directeur  
de la Construction

es objectifs ambitieux assignés à la réforme ont conduit à élaborer un ensemble de mécanismes très imbriqués et ajustés avec précision. Mais aussi bien conçus soient-ils, leur efficacité dépend d'une façon très étroite du milieu dans lequel ils vont être appelés à fonctionner. Il faut tout à la fois modifier des habitudes ancrées depuis 30 ans, faire évoluer des structures, adapter des méthodes.

C'est reconnaître de ce fait l'énorme travail d'information qu'il faut mener à bien pour que tous les acteurs de la politique du logement prennent conscience de leur nouveau rôle ou de leurs nouvelles possibilités.

## informer largement

Il s'agit en premier lieu d'informer largement les organismes ou les personnes dont la vocation est d'analyser les besoins, de concevoir des projets, de les financer, d'administrer les logements ou de verser l'aide personnalisée : promoteurs sociaux ou privés, collectivités locales, organismes sociaux, institutions financières.

Une attention toute particulière devra en second lieu être apportée aux occupants des logements qui bénéficieront des effets de la nouvelle politique, ceux à qui cette réforme est destinée. Il faut d'abord leur expliquer en quoi cette réforme est à la fois plus efficace et plus équitable. Il convient également d'organiser un système qui permettra à chacun de bien connaître les potentialités que lui confère cette réforme de manière que chacun puisse effectivement choisir le logement qu'il préfère compte tenu de ses aspirations.

## soutenir la mutation du bâtiment

Les répercussions de la réforme commandent en outre d'accorder le plus grand soin à l'activité du bâtiment. En effet, rien n'est possible sans le concours de ceux dont le métier est de construire ou d'effectuer les travaux de réhabilitation : les entreprises de bâtiment.

Or l'un des aspects de la réforme vise le rééquilibrage de l'aide publique de la construction neuve vers l'amélioration de l'ancien, alors que depuis trois décennies, pour des raisons démogra-



phiques et en raison de la pénurie, la construction neuve a été nettement privilégiée et a connu une croissance continue.

Aujourd'hui un tourant est en train de se prendre. Les programmes qui ont servi de base aux hypothèses de chiffrage de la réforme prévoient, on le sait, pour la construction neuve une stabilisation du nombre total des prêts aidés. Dans l'immédiat, l'une des préoccupations essentielles des auteurs de la réforme a été de garantir un volume d'activité satisfaisant à l'industrie du bâtiment. C'est l'une des raisons du maintien d'une aide notable à la pierre tant en locatif qu'en accession. Cette aide signifie programmation d'un volume de prêts aidés, c'est-à-dire une certaine garantie sur les marchés et la clientèle d'accédants à la propriété ; c'est-à-dire également possibilité de faire des prévisions d'activité. En outre, la réforme prévoit une progression de la qualité de la construction neuve, notamment dans le secteur locatif. En ce qui concerne la réhabilitation de l'habitat ancien, le nombre des interventions aidées par l'Etat, nous l'avons vu, devrait être plus que doublé lorsque les procédures nouvelles auront été rodées. Les logements H.L.M. à mettre aux normes minimales de confort pourront également recevoir des aides de l'Etat.

Le secteur du bâtiment devra donc amorcer une mutation et un élargissement de son champ d'activité ; mais cette évolution sera très progressive et soutenue par les mutations publiques. Comme nous l'avons vu la stabilisation de la construction neuve sera plus que compensée par l'accent mis sur la réhabilitation de l'habitat ancien qui ouvre à l'entreprise de nouveaux horizons.

L'ambition du programme de réhabilitation marque sans ambiguïté la volonté des pouvoirs publics d'engager une action d'envergure avec le soutien de l'industrie du bâtiment. Cette dernière devra s'adapter progressivement car la réhabilitation nécessite de nouvelles fonctions, utilise surtout le second œuvre et peut-être moins de main-d'œuvre immigrée.

La formation d'un véritable marché de l'habitat entraînera d'importantes répercussions sur l'évolution du secteur B.T.P., tant en ce qui concerne l'activité globale proprement dite du secteur, que la commercialisation de certains matériaux ou de certains composants, ou l'expansion des corps d'état du second œuvre. Il ressort clairement de différentes estimations qu'à l'horizon 1980, le taux de croissance du marché de l'amélioration sera de beaucoup supérieur à celui de l'ensemble du secteur du bâtiment lui-même ; on devrait se retrouver en 1980 face à un marché extrêmement important.

## dialoguer avec les services extérieurs

Promoteurs privés ou sociaux, organismes financiers, occupants potentiels ou entreprises ne pourront être sensibilisés et informés sur le plan local, dans des conditions satisfaisantes que dans la mesure où les rouages de transmission essentiels que constituent les services extérieurs auront été parfaitement informés, consultés et associés. Il en découle à la fois une nécessité et une volonté d'ouverture de la direction de la construction vers les directions départementales.

Au cours de l'année 1976, un certain nombre de journées d'information ont déjà eu lieu dans plusieurs régions.

Cet effort sera amplifié à partir de 1977. De nombreux déplacements d'agents de l'administration centrale seront périodiquement et systématiquement organisés, d'abord dans les départements pilotes puis à partir de 1978, sur tout le territoire. Parallèlement, des réunions de synthèse sont envisagées à Paris. L'objectif recherché est de permettre le double échange entre ceux qui ont conçu et continuent à mettre au point la réforme au niveau central et ceux qui ont la lourde et délicate tâche de la mener à bien sur le terrain.

## renforcer les responsabilités des collectivités locales

Enfin, la réforme de l'aide au logement s'inscrira dans le cadre de la réforme globale entreprise au vu des résultats des travaux de la commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard.

Il s'agit certes de deux affaires distinctes mais un certain nombre de buts impartis à la réforme du logement correspondent à l'objectif général de cette commission qui consiste à renforcer les responsabilités des collectivités locales.

Ceci est particulièrement net pour ce qui vise l'effort envisagé en matière de réhabilitation de l'habitat ancien, effort qui ne peut réussir qu'avec le plein accord et la totale coopération des élus locaux. Ces derniers sont mieux placés que quiconque pour connaître les tissus urbains qu'il s'agira d'améliorer, et pour susciter l'adhésion des habitants concernés.

Dans le passé, chaque fois qu'un effort nouveau était entrepris dans ce

domaine on s'est contenté d'ajouter une réglementation supplémentaire sans procéder à la réorganisation des mécanismes d'interventions préexistants.

Ainsi l'action publique pouvait-elle procéder de l'ordonnance de 1958 sur la rénovation urbaine, de la loi Malraux de 1962 sur la restauration immobilière, de la loi Vivien de 1970 sur la résorption de l'habitat insalubre, de la loi de 1970 instituant l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, ou de divers autres modes d'intervention tels que les Z.A.C., l'utilisation des crédits H.L.M. pour l'acquisition et la réhabilitation d'immeubles anciens, etc... Chaque procédure étant étroitement limitée à un type d'intervention, il était difficile, voire quasi impossible, de réaliser les opérations composites les mieux adaptées au contexte particulier de chaque ville. Il était en tous cas impossible de faire prendre une décision de principe unique, tant pour l'organisation que pour le financement, pour l'ensemble des composantes d'une opération. Enfin, cet état de fait s'accompagnait d'une gestion exclusivement centralisée.

Confronté à cette difficulté et, parallèlement, à la réforme de l'aide au logement, le gouvernement a mis en place en 1976, un Fonds d'Aménagement Urbain (F.A.U.) dont l'une des missions est de renforcer la consistance et l'efficacité des moyens d'étude et d'intervention des collectivités locales. Cette réforme s'inspire de trois principes directeurs :

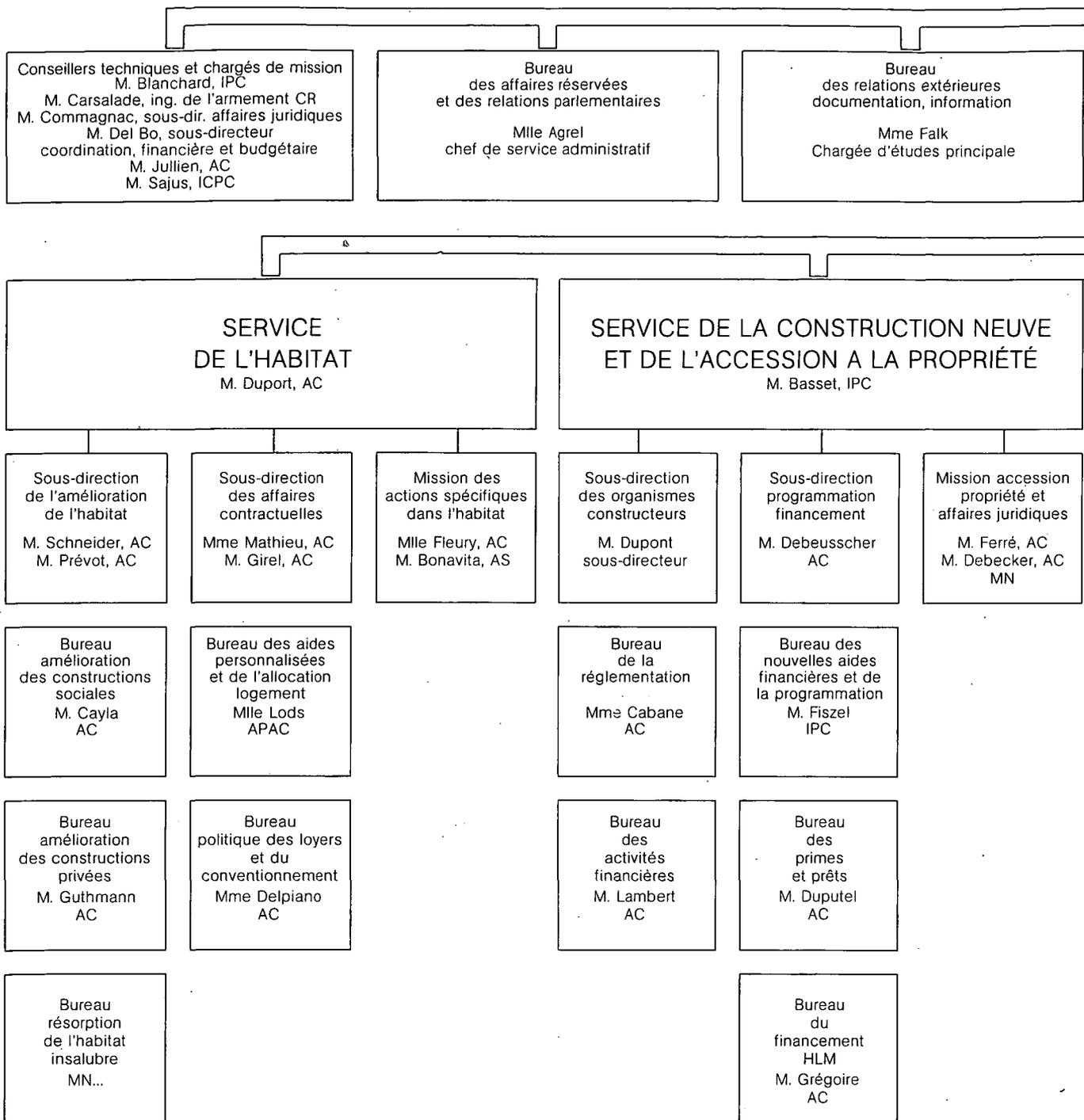
- renforcer le pouvoir des collectivités locales et le rôle des administrations déconcentrées ;

- réviser profondément la manière dont les opérations d'aménagement sont étudiées et réalisées avec pour objectif de mettre en œuvre dans chaque ville une véritable stratégie face à l'évolution du tissu urbain ;

- établir une réelle coordination administrative, tant sur le plan départemental que national, afin que les élus locaux disposent du partenaire administratif cohérent dont ils ont besoin ; au plan local les comités départementaux du F.A.U. aideront à l'avenir les collectivités locales à prendre en main l'aménagement et la réhabilitation des quartiers existants ; au niveau central, le Comité directeur prendra la décision de principe, soit d'étude, soit de financement en une seule fois pour une opération complexe et composite, de manière à assurer la cohérence et à éviter des décisions partielles contradictoires.

# LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA

Directeur, M. Bloch-Lainé insp. fin.



es tâches qui découlent de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement imposent une réorganisation profonde de la Direction de la Construction. L'importance accrue de l'aide à la personne, le réaménagement des aides à la pierre, la mise en œuvre du conventionnement, la place nouvelle donnée à l'amélioration de l'habitat ancien justifie en effet un réaménagement substantiel de la répartition actuelle des fonctions et des missions des différents services existants.

La Direction doit de plus se mettre en état d'apporter pendant deux ou trois ans une assistance technique importante aux services extérieurs qui auront à appliquer la réforme.

Parallèlement, la concertation interministérielle étroite à laquelle sont désormais soumises, avec l'institution du Fonds d'Aménagement Urbain, les actions menées en matière d'habitat ancien, crée des exigences nouvelles auxquelles doivent correspondre de nouveaux types d'organisation.

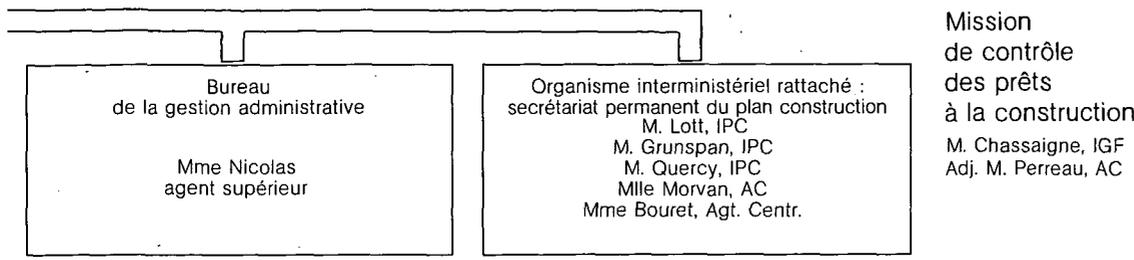
Enfin, des ajustements doivent être

apportés, après cinq ans de fonctionnement du Plan Construction, à la répartition des tâches et des moyens entre son Secrétariat Permanent et le Service Technique de la Direction. Il est en particulier essentiel que l'innovation, au niveau de l'expérimentation sur le terrain, soit correctement partagée, de manière que la diffusion en soit la plus large possible et puisse toucher le plus grand nombre de programmes.

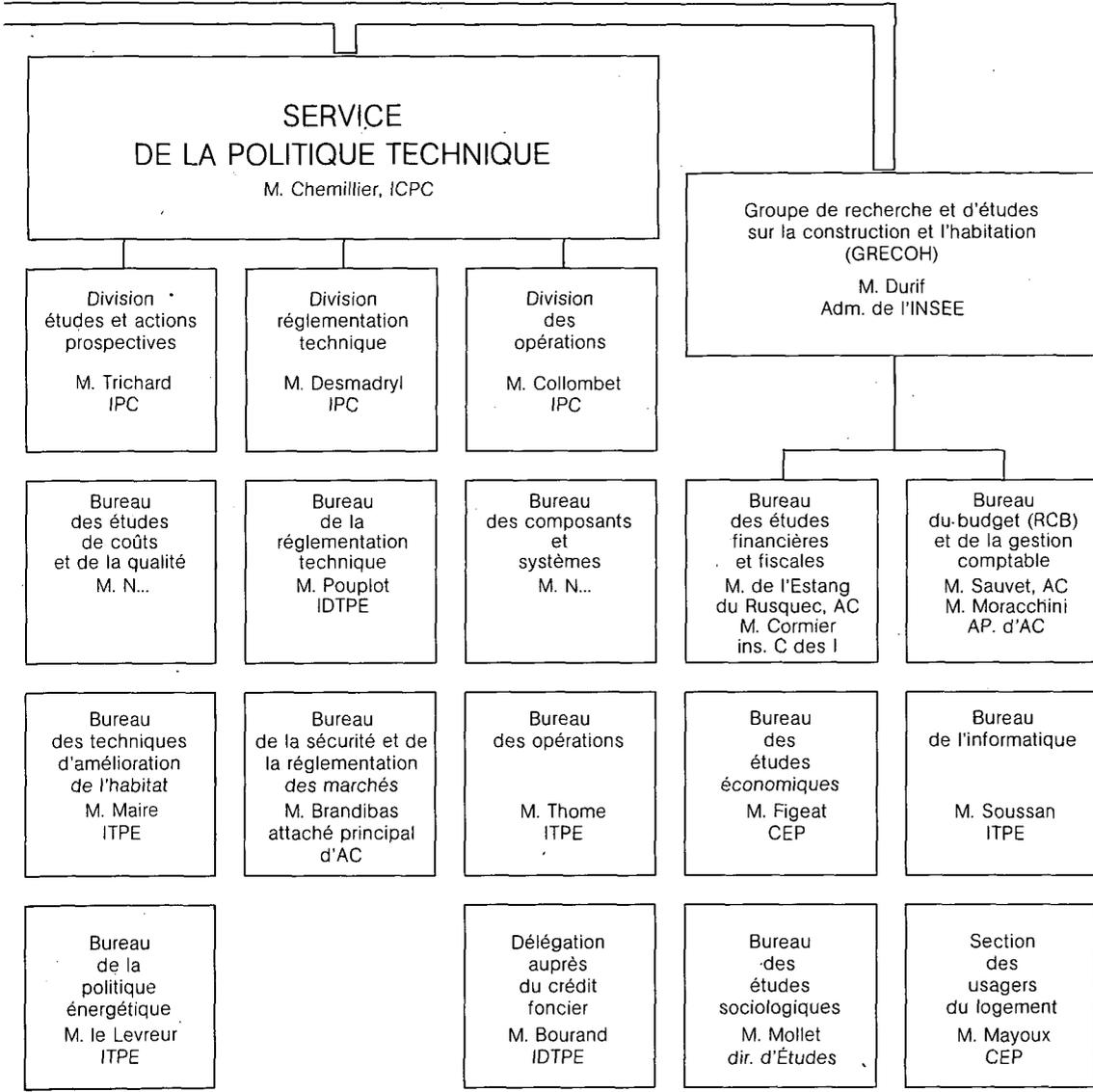
La redistribution des tâches et des fonctions au sein de la Direction

# DIRECTION DE LA CONSTRUCTION

adjoint, M. Despres, IGE



Mission  
de contrôle  
des prêts  
à la construction  
M. Chassaing, IGF  
Adj. M. Perreau, AC



ABREVIATIONS :  
AC, administrateur civil  
APAC, attaché principal  
d'administration centrale  
AS, agent supérieur  
CEP, chargé d'études  
principal  
ICPC, ingénieur en chef  
des ponts et chaussées  
IDTPE, ingénieur  
divisionnaire des TPE  
IGE, ingénieur général  
de l'équipement  
IG Fin, inspecteur général  
des finances  
IPC, ingénieur  
des ponts et chaussées  
ITPE, ingénieur des TPE  
Insp. C des I, inspecteur  
central des impôts  
TPE, travaux publics de l'Etat

s'efforce de répondre à ces différentes exigences.

La nouvelle organisation fait ainsi apparaître trois services opérationnels :

- le service de la Construction neuve et de l'accession à la propriété, chargé notamment de la programmation de la construction neuve et de la réglementation et de la gestion des aides publiques à la construction, nouvelles aides à la pierre, et aides actuelles subsistant pendant la période de mise en place de la réforme.

- Le service de l'Habitat, chargé de toutes les interventions sur l'habitat existant ainsi que de la mise en œuvre de l'ensemble des aides personnelles au logement et des politiques des conventionnements et des loyers qui s'y rattachent.

- Le service de la politique technique qui reprend pour l'essentiel les attributions de l'ancien service technique, selon une organisation remaniée.

Elle comporte aussi un service d'études, le G.R.E.C.O.H. (Groupe de Recherches et d'Études sur la Construc-

tion et l'Habitat) chargé d'effectuer les études générales à caractère financier et fiscal, économique et sociologique touchant au financement et à l'économie de la construction.

Le Secrétariat permanent du Plan-Construction qui est placé sous l'autorité du Directeur de la Construction et de l'Habitat, verra également ses tâches redéfinies.

Le détail des attributions respectives des différents services telles qu'elles résultent de la réorganisation est donné ci-dessus.



# la réforme et son contexte

## habitat et qualité

Les modifications que la réforme du financement des aides au logement va introduire dans les mécanismes économiques industriels et financiers de la construction, devraient en accentuant la part des aides à la personne, détendre certains des liens que le système des aides à la pierre avait précédemment tissés entre le montant de l'aide ainsi apportée et le volume des logements mis en chantier chaque année.

Partant de là, des craintes se sont fait jour, considérant que la production des logements, qui ne serait plus régularisée par la programmation annuelle qui permet l'inscription au budget de l'Etat de crédits directement destinés à la construction, pourrait désormais subir les fluctuations et les à-coups que connaissent certains pays voisins. De son côté, l'appareil industriel et technique, qui a permis à la France d'adopter un des rythmes de construction les plus élevés d'Europe, pourrait en être profondément affecté.

Il est compréhensible que devant une réforme qui bouleverse les manières d'agir des maîtres d'ouvrage, en accroissant leurs responsabilités financières et en les contraignant à être davantage attentifs aux besoins du marché du logement, des inquiétudes se manifestent.

Il est toutefois important que les changements qui s'opéreront ne conduisent pas à développer un attentisme des organismes constructeurs ou des entrepreneurs qui aboutirait à relâcher l'effort entrepris depuis la seconde guerre mondiale pour constituer un patrimoine immobilier qui satisfasse aux besoins de logements des Français.

S'il n'entre pas à cet égard dans le propos de la réforme du financement des aides au logement de déterminer directement les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la politique de l'habitat, ceux-ci n'en constituent pas moins un élément essentiel des perspectives des prochaines années.

Les travaux du VI<sup>e</sup> Plan d'abord, puis ceux du VII<sup>e</sup> Plan ont à ce point de vue permis de prendre la mesure des besoins de logements qui restent à satisfaire.

Les estimations des besoins qui ont été faites, dans le cadre du Comité de l'habitation du VII<sup>e</sup> Plan font ressortir la nécessité de poursuivre pendant plusieurs années encore un effort important de construction et de modernisation.

L'objectif d'amélioration de la qualité du logement et de son environnement reste, quant à lui, tout aussi actuel qu'il y a quelques années.

Des progrès importants, jalonnés par les décisions multiples prises en faveur de la création architecturale, de la protection de l'environnement, de l'amélioration de l'urbanisme opérationnel, de l'amélioration de la qualité technique des constructions, etc., ont été accomplis dans ce sens et ont contribué à transformer de manière déjà sensible les conditions de production des logements.

Les préoccupations que prend aujourd'hui en compte cette recherche de la qualité, garantissent à cet égard l'irréversibilité d'une évolution qui ne peut être que favorable à la création d'un cadre de vie plus harmonieux.



# LES OBJECTIFS QUANTITATIFS

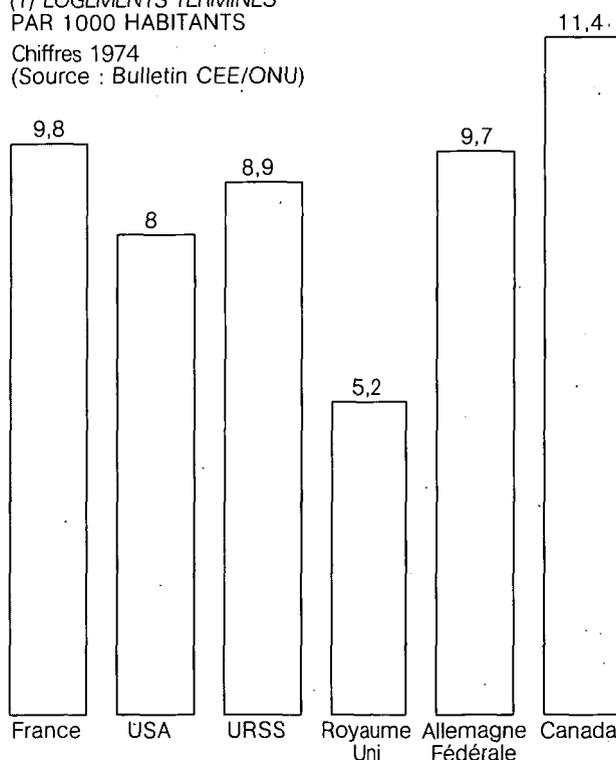
Dominique FIGEAT  
chargé  
d'études  
principal  
24 GREROH

# M

algré une inflexion sensible au cours du VI<sup>e</sup> Plan, le volume de la construction de logements n'a pas cessé de progresser depuis trente ans. En atteignant le seuil de 500 000 logements achevés par an, la France s'est classée dans le groupe de tête des pays industrialisés suivant le rythme de construction par habitant (1). Cette croissance était nécessaire pour répondre aux besoins créés par l'expansion démographique qu'a connu la France. Celle-ci s'est poursuivie jusqu'à ces dernières années en raison de l'arrivée à l'âge adulte des générations d'après-guerre : ainsi 270 000 nouveaux ménages environ ont eu chaque année à se loger entre les deux recensements de 1968 et de 1975. Simultanément, le parc des résidences principales s'est renouvelé à un rythme élevé : près de 200 000 logements ont été désaffectés annuellement entre 1968 et 1973 (2). Grâce à cet effort de construction, accompagné du développement de réhabilitation du patrimoine immobilier des conditions de logement des Français se sont considérablement améliorées : alors qu'un logement sur dix seulement disposait d'une installation sanitaire complète en 1954, deux sur trois en sont pourvus vingt ans après. Le surpeuplement qui touchait plus de la moitié de la population après-guerre n'affecte plus qu'un ménage sur cinq. Mais en dépit des importants progrès réalisés, il subsiste encore six millions de mal logés en France. Cette situation est d'autant plus difficilement acceptable pour la population concernée que le niveau général des conditions de logement a progressé. La nécessité de résorber progressivement de telles inégalités a guidé la détermination des objectifs quantitatifs de construction et de réhabilitation. A cet égard le VII<sup>e</sup> Plan ouvre une nouvelle période : le rythme de construction atteint à la fin du Plan précédent devrait, s'il se maintient, assurer globalement la couverture des besoins démographiques et le renouvellement nécessaire du parc le plus vétuste. Cependant les objectifs de la politique de l'habitat fixés par le Gouvernement, auxquels correspond la mise en œuvre de la réforme du logement, ne seront atteints qu'au prix d'un développement de la réhabilitation des logements anciens et d'un effort accordé au financement public de l'accession à la propriété.

(1) LOGEMENTS TERMINÉS  
PAR 1000 HABITANTS

Chiffres 1974  
(Source : Bulletin CEE/ONU)



(2) Suivant les résultats de la dernière enquête nationale sur le logement de l'INSEE.

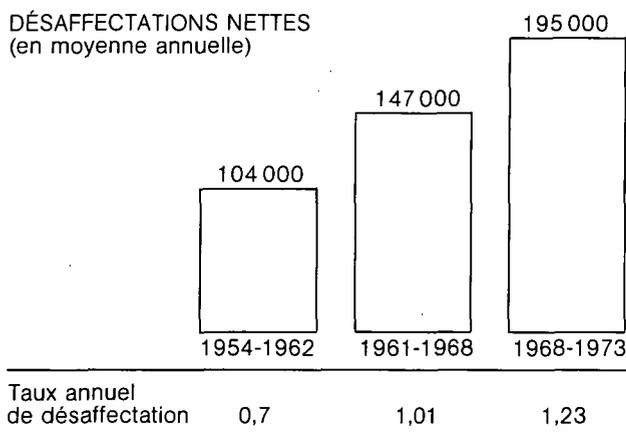
# maintien du rythme global de la construction

Les résidences principales à construire au cours du VII<sup>e</sup> Plan devront satisfaire les besoins résultant de l'accroissement du nombre de ménages et du remplacement des logements désaffectés. Alors que le premier terme s'impose pour l'essentiel comme une donnée, le second n'est pas indépendant des choix de politique effectués dans le domaine du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.

Les besoins de logement liés à la création des ménages soit par mouvement naturel, soit par décohabitation, soit par apport migratoire de l'étranger ont été estimés par l'INSEE à 240 000 par an. Cette estimation marque un tassement des besoins démographiques par rapport à la période précédente, essentiellement en raison de l'achèvement de la vague démographique de l'immédiat après-guerre et des orientations restrictives du Gouvernement en matière d'immigration étrangère. Cette stagnation des besoins démographiques devrait, selon l'INSEE, se prolonger jusqu'à la fin du siècle.

Le renouvellement du parc immobilier doit assurer l'élimination des logements les plus inconfortables. Mais les besoins à estimer ne se réduisent pas à cet objectif. Ils résultent en effet d'un processus de désaffectation de résidences principales qui recouvrent des mouvements divers : outre les destructions, il s'agit des logements devenus vacants, fusionnés, affectés à un autre usage. Cependant, par sa sélectivité, ce processus opère une amélioration de la qualité et un rajeunissement du parc puisque le taux de désaffectation est nettement plus faible pour les logements confortables que pour ceux de mauvaise qualité qui sont également en moyenne les plus anciens. Ce taux de désaffectation s'est considérablement accru au cours des vingt dernières années.

DÉSFFECTATIONS NETTES  
(en moyenne annuelle)



L'objectif retenu correspond à un maintien du volume des désaffectations atteint au cours du VI<sup>e</sup> Plan, soit un besoin correspondant de 200 000 logements par an. Cet objectif peut apparaître restrictif puisqu'il implique une chute du taux global de désaffectation, compte tenu de la croissance globale du parc. Il est en réalité parfaitement justifié si l'on veut bien prendre en compte certains éléments essentiels :  
- la très forte progression des désaffectations de logements inconfortables crée à terme ses propres limites : en raison de la raréfaction progressive des logements vétustes, elle ne pourrait se prolonger qu'en supposant un accroissement du taux de désaffectation dans des catégories de logement disposant déjà d'un certain niveau de confort pour lesquelles les travaux d'amélioration se révèlent plus opportuns. Le maintien de la tendance et donc tout à fait irréaliste. Mais il faut noter que l'objectif retenu se traduit par un accroisse-

ment du taux de désaffectation dans les catégories de logement les plus vétustes. Leur élimination et leur remplacement se poursuivront donc de manière accélérée :  
- certains facteurs qui ont contribué à un rythme élevé des désaffectations devraient s'atténuer ou même s'inverser, grâce aux conséquences qu'auront sur l'utilisation du patrimoine existant la politique d'aménagement du territoire et d'amélioration de l'habitat.

Le VII<sup>e</sup> Plan s'est fixé comme objectif une revitalisation des zones rurales notamment en freinant l'exode rural. Or celui-ci était jusqu'à présent à l'origine de l'abandon de logements dans les zones en dépeuplement et de la création de besoins en logements supplémentaires dans les zones d'accueil. Même s'il ne convient pas d'exagérer l'importance quantitative du phénomène, un tel objectif ne peut que favoriser une meilleure occupation du parc existant et corrélativement un moindre besoin de logements neufs. Par ailleurs l'amélioration des conditions de logement ne passe pas uniquement par le renouvellement du parc vétuste mais aussi par l'amélioration de l'habitat existant. Ces deux actions ne sont pas indépendantes puisqu'elles portent sur des catégories de logement similaires.

La substituabilité de ces deux mouvements est aujourd'hui loin d'être totale : les améliorations touchent principalement les logements disposant déjà d'un minimum de confort alors que les désaffectations concernent les logements les plus vétustes. D'autre part les occupants de logements inconfortables sont en général des ménages âgés, peu mobiles et non demandeurs sur le marché d'un autre logement. L'amélioration du logement qu'ils occupent n'intervient pas en diminution de la demande d'un logement neuf.

Il reste que cette substituabilité devrait intervenir à moyen et long terme compte tenu de la préférence qui sera accordée à l'amélioration du logement sur la destruction chaque fois que l'arbitrage sera possible.

Au total l'objectif du Plan correspond à la revalorisation de 440.000 résidences principales par an auxquelles s'ajoutent 70.000 logements correspondant à la construction de résidences secondaires et à l'existence en fin de période de logements vacants neufs nécessaires pour assurer la fluidité normale du marché.

*C'est donc à un niveau légèrement supérieur à 500 000 logements par an qu'est fixé l'objectif de la construction neuve pour le VII<sup>e</sup> Plan.*

## développement de la réhabilitation du parc ancien

Les objectifs quantitatifs qui ont été retenus dans ce domaine ne correspondent qu'aux seules opérations de mise aux normes de confort du logement. Mais l'action globale d'amélioration de l'habitat portera sur des volumes beaucoup plus importants que ceux qui ont été évalués car les mises aux normes ne représentent qu'un aspect, certes essentiel mais néanmoins partiel, de l'ensemble des investissements dans le domaine du gros entretien (1).

*L'objectif proposé, consistant à réhabiliter 250 000 logements par an, vise à réduire de 35 % en 1975 à 20 % la part des logements inconfortables dans le parc en 1980 et à les éliminer tous en quinze ans.*

Il ne sera atteint qu'au prix d'une action particulièrement volontariste dans ce domaine impliquant notamment un

(1) A titre de comparaison, il s'est produit entre 1968 et 1973 autant de mises aux normes du confort, soit 200 000 environ, que de travaux consistant à doter d'éléments de confort des logements sans pour autant leur donner tout le confort minimal.

financement public accru, prévu dans le cadre de la réforme du financement du logement. En effet le maintien des taux actuels d'amélioration dans les différentes catégories de confort des logements conduirait à une baisse sensible, de l'ordre de 50 000 unités par an, du volume des mises aux normes en raison de la diminution constante de logements améliorables.

Dans la mesure où il ne faut guère attendre par conséquent la réalisation d'un volume d'opérations réalisées indépendamment de toute intervention politique supérieur à 150 000 par an, c'est un objectif de 100 000 réhabilitations faisant appel à des financements publics qui doit être en moyenne réalisée sur une période de dix à quinze ans.

Ce programme fera l'objet d'une montée en régime afin d'atteindre les réalisations prévues en moyenne sur une période de 12 ans à partir de 1981. Les financements publics respecteront pour la période à courir sur le VII<sup>e</sup> Plan les programmes annuels suivants distingués suivant les types d'opérations :

Acquisition réhabilitation publique : .....	5 000
Acquisition réhabilitation privée : .....	7 000
Réhabilitation par le propriétaire occupant : .....	33 000
Réhabilitation par le propriétaire bailleur : .....	31 000
Mise aux normes d'HLM inconfortables : .....	20 000
Total : .....	96 000

## effort en faveur de l'accession à la propriété

La répartition par secteur de financement du volume global de construction ne peut être établi tant que ne sera pas définitivement adopté l'ensemble des dispositifs d'aide et de financement prévus par la réforme.

Cependant une réorientation de l'affectation des aides en faveur de l'accession à la propriété est d'ores et déjà acquise. Elle correspond à une double nécessité :

- encourager l'acquisition d'un patrimoine individuel pour tous les français y compris les plus modestes d'entre eux ;
- maintenir au niveau actuel les masses financières de la collectivité affectées au logement.

Les programmes qui ont servi de base aux hypothèses de chiffrage de la réforme prévoient donc pour la construction neuve une stabilisation du nombre total de prêts aidés (à la pierre ou à la personne) et un accroissement des logements en accession à la propriété bénéficiant d'une aide publique.

*Ainsi, le nombre de logements bénéficiant annuellement d'une aide de l'Etat pour construction ou mise aux normes devrait passer de 385 000 à l'heure actuelle à plus de 450 000 à l'issue de la phase de transition de la réforme.*

Les objectifs quantitatifs de la politique de l'habitat ne correspondent en aucun cas à un désengagement de l'Etat et à une moindre activité dans le secteur du logement.

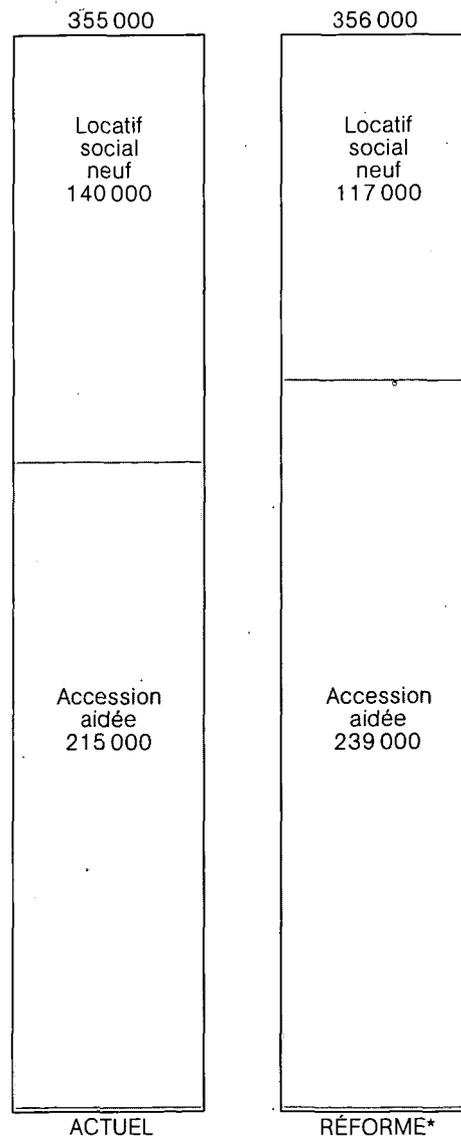
- le maintien du volume global de construction implique un accroissement des investissements dans le logement neuf de l'ordre de 10 % en 5 ans en raison des objectifs d'amélioration de la qualité se traduisant par un accroissement des prix des logements aidés ;

- les objectifs d'amélioration représentent un accroissement de 25 % des réalisations du VI<sup>e</sup> Plan. Le volume des travaux de gros entretien devrait croître de 33 % en cinq ans, alors qu'il n'a augmenté que de 28 % au cours du Plan précédent ;

- l'effort de l'Etat dans son ensemble restera au niveau connu dans les années précédentes. Un dépassement est même prévu dans les premières années de la réforme pour permettre le lancement de la politique nouvelle en faveur de l'habitat ancien.

Mieux équilibré mais aussi actif que le VI<sup>e</sup> Plan, le VII<sup>e</sup> Plan ne sera pas un Plan de recession dans le domaine du logement. Les objectifs quantitatifs et l'effort de l'Etat qu'ils impliquent pour mener à bien leur réalisation traduisent la volonté du gouvernement de satisfaire les besoins des Français dans un domaine aussi essentiel que l'habitat.

### COMPARAISON DU PROGRAMME DE LA RÉFORME ET DE LA LOI DE FINANCES 1976



\* en année pleine de la réforme.

# AMELIORER LA QUALITE DES LOGEMENTS NEUFS



Améliorer la qualité de la construction neuve, en accession comme en location est un des objectifs de base de la réforme.

Surface des nouveaux logements ; qualité technique de la construction ; une meilleure implantation des logements, favorisée par des dispositions foncières nouvelles : autant de points sur lesquels porteront les efforts.

Divers moyens doivent permettre d'atteindre de bons résultats. Il faut observer qu'en règle générale, la qualité moyenne des logements en accession à la propriété, et tout particulièrement leur surface est supérieure à celle des logements locatifs. Ceci justifie que l'aide à l'amélioration de la qualité, soit plus particulièrement destinée aux logements de cette deuxième catégorie.

## secteur locatif: des novations sur le bâtiment et la charge foncière

Soulignons deux novations importantes :

- en ce qui concerne le bâtiment, la qualité actuelle de la construction des H.L.M.O. sera relevée de 7 % en moyenne dès 1978, ce qui reviendra à aligner à peu de choses près les caractéristiques sur celles des I.L.M. Ce « relèvement de qualité » sera réa-

lisé dans le cadre des procédures de fixation du prix de référence.

Il a été calculé de telle sorte que soient possibles :

- un accroissement de la surface des logements de l'ordre de 8 % environ ;
- une meilleure isolation acoustique (qui pourrait être portée au niveau du label acoustique 2 étoiles) ;
- un recours à des types d'équipement des logements permettant de réduire les frais d'entretien et de fonctionnement.

Des dispositions concernant un nouveau relèvement de qualité des logements locatifs sont prévues dans quelques années.

En ce qui concerne la charge foncière les conditions nouvelles d'acquisition des terrains à bâtir par les organismes constructeurs et les collectivités locales, devraient également être un facteur d'amélioration de la qualité :

- la dissociation des prêts en un prêt foncier et un prêt à la construction, accompagné de dispositions qui facilitent l'utilisation du premier, contribuera à lever certains handicaps rencontrés dans ce domaine par les constructeurs sociaux, gênés par le plafonnement strict de la charge foncière. La mobilisation anticipée du prêt foncier destiné à l'achat des terrains, qui n'est actuellement accordée que si l'opération peut être lancée, doit permettre aux organismes de saisir les opportunités qui se présentent, sans devoir supporter les coûts souvent élevés des prêts relais.

D'autre part l'octroi de subventions pour surcharge foncière permettant de couvrir au maximum 40 % du coût des éventuelles surcharges, dans la limite du triple de la charge foncière de référence (déjà majorée elle-même de 7 % par rapport à celle de l'H.L.M.O.), permettra de son côté une meilleure localisation des logements et sera, en ce sens, un moyen important de lutte contre la ségrégation sociale dans les villes. Cette surcharge sera financée à

hauteur de 40 % par une subvention et pour la fraction restante par un prêt du type Minjot (9,75 % - 30 ans). Ce mécanisme pourra aller jusqu'à couvrir chaque année le tiers de programme de construction locative, soit 40 000 logements environ ; les masses budgétaires prévues à cet effet autoriseront un dépassement moyen de 54 % de la charge foncière de référence, à un niveau moyen légèrement plus élevé que celui de l'I.L.M. actuel.

Enfin la faculté donnée aux collectivités d'acquiescer dans les mêmes conditions (aides aux surcharges - acquisitions anticipées) les terrains qu'elles retrocéderont ensuite aux organismes constructeurs sous forme de concessions à long terme, comportant un loyer avantageux, complètera les moyens dont celles-ci peuvent disposer pour mener une politique foncière dynamique.

## secteur accession: assouplissement du système prix-plafond

Dans le secteur accession à la propriété, comme dans le secteur locatif, le système actuel de prix-plafond, qui interdit de dépasser un certain niveau de prix, sera largement assoupli par l'utilisation d'un prix de référence qui sera modulé en fonction de la qualité et régulièrement révisé en fonction de l'évolution des coûts. Par ailleurs la charge foncière pourra dépasser la charge de référence dès que le propriétaire en aura la possibilité pécuniaire, soit sur plafonds propres, soit avec l'aide des concours extérieurs (cas des organismes bailleurs). En accession à la propriété, où ne subsiste plus qu'un seul mode de financement aidé, l'amélioration de la solvabilité des ménages aux revenus faibles ou moyens, conduira probablement plus que par le passé, à se tourner vers des logements de la qualité actuelle des P.S.I. plutôt que vers ceux de qualité H.L.M.

La recherche des gains de productivité au niveau du processus de construction sera activement poursuivie, car elle est une condition nécessaire à toute amélioration de la qualité sans accroissement de coûts.

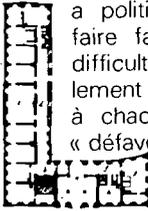
L'une des principales orientations, retenue dans le cadre des actions prioritaires du VII<sup>e</sup> Plan, concerne l'encouragement de modes de construction par assemblage d'éléments industriels, conçus et fabriqués avec de réelles garanties de qualité.

# à côté de la réforme



Réflexions  
du Plan-Construction

# UNE PROSPECTIVE DE LA QUALITE DANS L'HABITAT



La politique du logement doit faire face à deux ordres de difficultés qui paraissent difficilement conciliables : permettre à chacun et notamment aux « défavorisés » de vivre dans des conditions de logement satisfaisantes, accroître le niveau de qualité du parc de logements, de façon à éviter l'obsolescence des logements nouvellement construits ou réhabilités, car on ne peut envisager qu'il soit constamment nécessaire, dans l'avenir, de dépenser des sommes importantes pour réparer les conséquences d'un manque d'entretien ou d'une construction hâtive de logements dont les habitants ne veulent plus. Une politique de la qualité devra éviter cela. Mais un problème fondamental demeure : l'Etat qui édicte les normes du « logement décent » sera-t-il en mesure de le procurer à la totalité des habitants ? La politique qui reposait sur l'aide à la pierre avait tenté de résoudre ces difficultés, en élevant progressivement les normes techniques de la qualité, en poussant à la création architecturale par la voie des concours et des modèles, et d'autre part en multipliant

les aides de façon à aider davantage les logements destinés aux catégories les plus modestes. Outre sa complexité, ce système renforçait les tendances ségréguatives, et il est apparu nécessaire de le revoir radicalement. Les nouvelles orientations sont essentiellement axées sur l'aide à la personne, c'est-à-dire sur un transfert de revenus qui devrait permettre à chacun d'être logé – peut-être de se loger –. Parmi les orientations générales de la loi portant réforme de l'aide au logement, la qualité de l'habitat figure en bonne place. Ces dernières années un effort important a déjà été entrepris dans ce domaine, mais l'effort ne doit pas être relâché. Les réflexions qui suivent n'ont pas pour but de fixer des modalités pratiques d'incitation à une construction de qualité, mais de dégager les orientations à partir d'observations concrètes, d'études et de recherches menées notamment sous la responsabilité du Plan-Construction.

Pour ce faire, deux dimensions sont à distinguer :

- la qualité de la construction, d'ordre essentiellement technique,
- la qualité dite « architecturale », faute de terme plus adéquat.

## LA QUALITE DE LA CONSTRUCTION



Il s'agit essentiellement d'une qualité technique, que dans l'ensemble le futur occupant n'a pas la possibilité d'apprécier, ou dont il ne peut juger que les aspects les plus extérieurs : solidité et durabilité de la construction ou des réseaux, isolation thermique, isolation phonique, qualité des finitions et des prestations. Dans la mesure où ces éléments ne peuvent pas être appréciés directement par l'habitant, il est nécessaire de prévoir une réglementation et des contrôles qui assurent une protection de l'occupant, comme on le fait pour des produits de consommation. C'est bien l'optique de la politique suivie par le ministère de l'Équipement, depuis la réglementation concernant la garantie décennale, jusqu'aux divers labels et à la mise au point de « Qualitel », à caractère incitatif. On s'aperçoit du reste que l'application de ces mesures se traduit d'abord par un coût supplémentaire, et qu'il est donc besoin d'une incitation financière – mais que ce coût est progressivement résorbé du fait d'améliorations techniques ou des progrès de la productivité.

Sur le plan de la qualité de la construction, et compte tenu des diverses mesures existantes, il convient de souligner trois aspects parti-

culiers sur lesquels l'effort de réflexion et les incitations devraient porter.

– Les prestations et l'équipement du logement demeurent encore insatisfaisants. Les finitions sont fréquemment sacrifiées parce que traitées au rabais. Lors d'une enquête auprès des habitants de logements « modèles innovation » c'est sur ce plan que les critiques ont été le plus souvent formulées, même dans les modèles où l'appréciation globale sur le logement était très positive : les trois quarts des ménages ont des critiques à formuler, notamment sur les menuiseries des fenêtres et des portes, sur la qualité des cloisons, et sur l'emplacement des radiateurs. Le problème est de nature différente suivant les secteurs. Dans le logement social, les prestations fournies sont souvent sobres et quelque fois de mauvaise qualité (revêtement, robinetterie, équipements sanitaires, etc.), d'autres souvent réclamées ne sont pas fournies : équipement des volumes de rangement, occultation des fenêtres, équipement sanitaire supplémentaire dans les F 4. Dans le secteur privé, la qualité des équipements est souvent mauvaise, et le gadget prime l'équipement de base. D'une façon générale, il convient donc de développer les labels et les garan-

ties de bon fonctionnement et de durabilité des équipements fournis, d'imposer la fourniture à chaque occupant d'une notice de fonctionnement et d'entretien de son logement et des équipements qui s'y trouvent.

- Poursuivre les efforts pour la mise au point et la diffusion de solutions techniques à coût global minimum, particulièrement dans le chauffage allié à la ventilation mécanique contrôlée est également un aspect du problème. Mais aussi poursuivre l'évaluation du coût global, notamment en ce qui concerne les maisons individuelles. Il faut s'interroger aussi sur les éléments à prendre en compte dans la notion du coût global : s'il est évident qu'y figurent les frais d'entretien et de fonctionnement, ne faudrait-il pas y inclure également, dans certains cas, les coûts de localisation ? Le prix des terrains a conduit à construire des lotissements de maisons individuelles parfois très éloignés des agglomérations et donc des lieux d'emplois. Ainsi, une enquête sur des opérations de construction de maisons individuelles groupées fait apparaître que dans l'un des lotissements étudiés, la moitié des chefs de ménage avaient 30 km à faire pour se rendre à leur lieu de travail, et ceci sans possibilité de transports en commun.

A tout le moins, il serait souhaitable d'informer les ménages qui souhaitent accéder à la propriété dans ces conditions, de l'ensemble des coûts annexes qu'ils auront à supporter, en plus des remboursements.

- Les mesures incitatives - labels, méthodes d'appréciation du type Qualitel - sont importantes, mais n'ont d'efficacité que dans la mesure où les constructeurs doivent les prendre en compte. A cet égard, l'obligation faite, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978 aux constructeurs, de soumettre au profil Qualitel les programmes d'une certaine taille (100 logements en locatif, 75 en accession) est essentielle : il faut encore que la publicité des résultats, l'obligation d'une information objective permettent au public de manifester ses exigences.

Mais ceci ne pourra se faire que si les habitants y sont constamment encouragés par les pouvoirs publics. Cependant, une information objective sur l'ensemble des caractéristiques du logement et de son environnement, sur les aspects financiers et les garanties offertes, n'est pas toujours suffisante. En effet lorsqu'un occupant, pour obtenir satisfaction, doit recourir à des procédures judiciaires, aussi longues que coûteuses, face à un adversaire rompu avec toutes les astuces juridiques, financières et réglementaires, il renonce dans la plupart des cas, sauf lorsque ses revendications prennent une dimension collective, et que se crée un nouveau rapport de forces.

Dans cette dimension de la qualité technique, ou le logement peut être

considéré essentiellement comme un produit, la défense des droits des occupants prend un relief particulier. En ce sens, deux points paraissent souhaitables :

- un appui des pouvoirs publics à la création d'un mouvement et d'une

revue sur l'habitat, analogue à celle qui existe dans le domaine de la consommation.

- la création d'instances d'arbitrage, du type de celles créées pour les charges locatives, auxquelles tout nouvel occupant pourrait présenter ses doléances.

## LA QUALITE ARCHITECTURALE

Dans cette expression, le terme « architectural » est à prendre dans un sens global, c'est-à-dire en dépassant l'aspect strictement esthétique pour envisager le type d'espaces créés par l'architecture (y compris les espaces extérieurs) mais aussi en prenant en compte la relation entre cadre bâti et population habitante : au sens où l'expression « cadre de vie » fait référence à deux termes : le cadre, élément statique, condition et environnement de l'élément dynamique : « la vie », c'est-à-dire les habitants, tant dans leur dimension collective que dans leurs aspects individuels. Ceci revient à constater :

- d'une part, que la qualité de l'habitat est un tout, que *la qualité est globale*, et qu'elle ne se constitue pas de la somme d'éléments particuliers : une grande surface + isolation phonique + terrasse + des espaces verts ; bien évidemment, chacun de ces éléments joue son rôle dans la satisfaction globale que manifesterait l'habitant de tel ou tel logement : mais il est frappant de noter que les critiques de détail formulées par les occupants d'un logement ne prennent d'importance que lorsque globalement ils sont insatisfaits de leur logement.

- d'autre part, et en même temps, cette qualité n'a de sens que pour des personnes et des groupes concrets, c'est-à-dire que la qualité doit intégrer les attentes subjectives des habitants, et être adaptée à leur mode de vie. Même si ceci était possible, établir un catalogue descriptif des modes de vie, et proposer en regard des types d'habitat resterait insuffisant, tant que l'occupant réel n'est pas pris en compte dans la conception de l'espace qu'il habitera.

Quelques expériences de participation des habitants à la conception de leur logement montrent que cette adaptation est possible et qu'elle ne conduit pas à des logements qui seraient « inhabitables » par d'autres que les premiers occupants.

Il est certain qu'une limite importante à la prise en compte de cet aspect

global de la qualité vient du fait qu'on ne connaît pas toujours la population pour laquelle on construit : mais cette limite est aussi une limite de la qualité, et des efforts des architectes pour créer un cadre de vie satisfaisant.

Ceci pour signifier non que la conception architecturale soit vaine - les concours, les modèles innovation, les programmes architecture nouvelle ont permis des améliorations certaines - mais que nous en sommes à un stade où il faut intégrer, dès le stade de la conception, les aspects tenant aux caractéristiques des futurs occupants. Ainsi peut-on dire que la qualité de l'habitat est relative aux relations entre des personnes ou des groupes sociaux, et un objet, le cadre bâti, avant même de spécifier les propriétés de cet objet.

Cette manière de définir la qualité va permettre de développer trois approches.

### rechercher les diversités

Diversité des logements eux-mêmes, tout d'abord. Les recherches sociologiques ont souligné l'importance que revêt la possibilité pour chacun de s'identifier à son logement, de mener le mode de vie qu'il a choisi notamment en fonction de l'évolution des rôles masculins et féminins, et des modes de rapport avec les enfants.

L'encouragement de l'innovation a permis de diversifier non seulement les plans, mais les volumes : duplex, séjour à double hauteur, et les rapports entre espaces extérieurs privatifs et espaces intérieurs.

Cependant, les réalisations restent de faible ampleur. Une diffusion systématique des réalisations architecturales les plus intéressantes devrait être faite, tant auprès des architectes que des maîtres d'ouvrage auprès des collectivités locales que du « grand public ». En ce domaine, il est évidemment

impossible d'ériger des normes qui auraient, du reste, pour effet de figer des modèles et d'engendrer une monotonie d'un nouveau genre.

On notera cependant, avec un intérêt particulier, les tentatives architecturales – dont une des plus abouties est celle de Renaudie, avec l'immeuble D. Casanova, à Ivry – qui visent à individualiser, dans un immeuble, chacun des appartements. Ceci au moment où les lotissements de maisons individuelles présentent dans nombre de cas une uniformité désolante.

Cette diversité architecturale doit s'accompagner de la *possibilité de choix* offerte aux habitants : ceci relève de la pratique des organismes gestionnaires qui s'avère très différente, soit en fonction de la pression du marché et du nombre des demandes, soit en fonction d'impératifs économiques, financiers et parfois moraux.

#### DIVERSITE DES IMMEUBLES ET DU PAYSAGE ARCHITECTURAL

Ces dernières années les façades se sont animées de balcons, de loggias et parfois même de terrasses, espaces intermédiaires, substitués du jardin de la maison individuelle. Ils permettent d'une part de marquer la présence de l'occupant vis-à-vis de l'extérieur, et d'autre part d'introduire des éléments de nature en réaction à l'univers minéral de la ville.

Mais la diversité du paysage architectural doit apparaître aussi dans les espaces extérieurs et les immeubles, et les rapports entre eux. La répétitivité, l'impossibilité de se référer, l'absence de tout espace extérieur appropriable entraînent chez les habitants des réactions de rejet, voire un sentiment d'angoisse, du fait que ce qui devrait être le plus familier les abords, les cheminements, les façades – reste indifférencié et donc étranger. (1)

#### DIVERSITE DE LA POPULATION

Sans doute est-ce là actuellement l'un des points les plus difficiles. Si dans les quartiers anciens, la diversité de la population – cadres, travailleurs immigrés, personnes âgées – est admise, les quartiers nouveaux sont souvent ségrégués, et le désir d'homogénéité sociale fortement exprimé.

(1) Cette situation est décrite par R. Dubos, cité par H. Laborit « L'homme et la Ville » : pp. 121 — 122.  
« Il nous faut fuir autant que possible de notre environnement que la conformité totale en matière de comportement et de goûts. Nous devons, au contraire, chercher à diversifier autant que possible les milieux où nous vivons. Aucun doute n'est possible... quant à l'atmosphère stérilisante de nombreux ensembles d'habitation moderne, qui sont hygiéniques et rationnels, mais ne favorisent absolument

C'est même l'une des raisons fréquemment invoquées dans le rejet des H.L.M. il y a trop de « mélange social » ; ceci voulant indiquer en fait que celui qui s'exprime ainsi rejette une partie de l'entourage considérée comme dévalorisante.

L'intolérance ainsi manifestée est grave dans la mesure où le contact éventuellement conflictuel avec des personnes, des groupes sociaux ou ethniques différents est facteur d'ouverture pour l'individu. Mais ceci suppose que soit d'abord reconnu comme élément fondamental de la vie sociale le droit à la différence – non pas la différenciation unidimensionnelle fondée sur l'échelle des revenus et la place dans la hiérarchie sociale – mais l'apport que constitue l'appartenance à un groupe qui a sa culture, ses modes de vie, ses modes d'expression.

#### DIVERSITE DES FONCTIONS

On se réfère fréquemment au caractère vivant et animé des quartiers anciens, – souvent confondus avec les centres villes – voire à la vie de village, idéalisée et élevée au rang de mythe, pour juger des ensembles récents, ou l'envoi d'« animateurs » doit pallier les insuffisances de conception.

Il semble nécessaire aujourd'hui de retrouver ou de maintenir une mixité des fonctions, tant dans les quartiers anciens qui sont réhabilités ou rénovés, que dans les réalisations nouvelles.

Dans les quartiers récents, on trouve habituellement quelques équipements publics, scolaires en particulier ; pour les commerces, la tendance est forte de ne réaliser qu'un centre commercial unique, privant les ensembles avoisinants d'une activité commerciale diffuse et diversifiée. Mais surtout, ces quartiers souffrent d'une absence presque totale d'activités. Or des services – notamment les professions libérales : médecins etc. les bureaux, les artisans et les petites industries non polluantes par le trafic engendré, contribueraient à l'animation de ces quartiers, offriraient des emplois féminins à proximité des logements, et, permettraient des échanges entre le quartier et la ville, facilitant ainsi l'intégration de l'urbanisation nouvelle.

pas l'épanouissement des virtualités humaines. Un peu partout dans le monde, on organise des ensembles comme s'il ne s'agissait que de loger des gens parfaitement interchangeables, dans des espèces de petites cages bonnes à détruire après usage. Quel que soit leur patrimoine héréditaire, la plupart des jeunes qui auront grandi dans un milieu aussi terne, et dont l'expérience de la vie aura été extrêmement limitée, pâtiront d'une sorte de manque qui se traduira par une paralysie intellectuelle et mentale».

## pour une démarche globale vers la qualité

Les points qui viennent d'être évoqués indiquent la nécessité de repenser le mode de conception de l'habitat et du micro-urbanisme.

Il faut rappeler un premier principe : toute intervention dans un tissu ancien, comme toute réalisation nouvelle a un impact qui dépasse largement les limites du périmètre précis de l'opération. L'étude d'une opération doit donc prendre en compte un périmètre plus important, déterminé en fonction des incidences possibles sur le tissu environnant.

Les objectifs visés sont les suivants :

- rechercher la qualité de l'insertion dans la ville, en tenant compte :
  - a) du site, de l'environnement, du paysage
  - b) de la présence des équipements, des lieux d'emplois et des services
  - c) du tissu urbain existant, et des répercussions sur ce tissu des réalisations nouvelles que ce soit en extensions urbaines, zones de rénovation, périmètres de restauration immobilière groupée.
  - d) des traditions, propres à l'agglomération concernée
- rechercher l'adéquation de ces réalisations nouvelles à la population qui est appelée à y vivre,
- rechercher la participation de représentants de la collectivité, qu'il s'agisse de la municipalité, des responsables économiques et sociaux, ou des habitants.

Comme l'a souligné le Comité de l'Habitat du VII<sup>e</sup> Plan, la responsabilité de la conception de ces opérations incomberait à la collectivité locale, qui y associerait l'ensemble de partenaires sociaux. Ceci suppose le développement des moyens d'étude, et donc le renforcement du potentiel d'hommes d'études à la disposition des collectivités locales.

Par ailleurs, il conviendrait d'encourager l'intervention d'équipes pluridisciplinaires, et non plus d'un seul architecte en chef. Celui-ci ne peut être compétent dans tous les domaines, et dès qu'une opération dépasse 2 à 300 logements, il est souhaitable qu'interviennent un spécialiste des problèmes d'équipements, un paysagiste, dans certains cas un plasticien.

Enfin, la diversité architecturale ne pourra être obtenue que si plusieurs architectes travaillent ensemble à la conception du quartier, alors que le mode de travail actuel consiste dans un découpage en vastes zones disjointes, chacune des zones étant « attribuée » à un architecte, et la coordination peut dans la pratique difficilement être assurée par l'architecte en chef avec les moyens qui lui sont donnés.

## la nécessaire concertation avec les habitants

Lorsqu'on envisage le processus de conception et de réalisation, et même lorsqu'on fait apparaître le coût global, on laisse de côté l'intervention des habitants. Or, bien que non consultés lors de la conception, ceux-ci interviennent sur le cadre bâti, et cette intervention est aussi déterminante pour l'évolution et l'avenir de l'habitat que cette intervention s'exerce tant négativement, par des dégradations, et détériorations de tous ordres que positivement, pour la maintenance ou l'amélioration du cadre de vie.

L'espace est produit autant par les pratiques sociales des habitants que par le système de production.

Dans les quartiers anciens, ou dans les ensembles à réhabiliter, le processus de conception devrait prendre en compte la demande collective des habitants : ceux-ci connaissent aussi bien les qualités que les manques de leur habitat et peuvent orienter les grandes lignes du programme. Quelques expériences montrent qu'il s'agit là d'une condition importante de réussite de l'opération.

Ainsi, une opération de réhabilitation d'une cité H.L.M., entreprise avec un dialogue – parfois difficile – entre

l'Office et le comité de locataires, s'est terminée à la satisfaction des habitants : l'appropriation collective en a été renforcée, et ceci a entraîné un consensus social pour maintenir la qualité obtenue et éviter les dégradations.

Il ne faut pas se dissimuler les difficultés de l'entreprise. Passer par les associations existantes est nécessaire, mais non suffisant. En effet, ces associations limitent – par la force des choses et la faiblesse de leur pouvoir – leurs actions à des revendications immédiates et ne prennent pas toujours en compte le moyen ou le long terme. Comment peut-on se plaindre du petit nombre de personnes qui viennent aux réunions organisées par la Municipalité, l'Office d'H.L.M. ou tout autre organisme, si, préalablement, n'ont pas eu lieu des séances d'explication au porte à porte, pour indiquer l'intérêt d'une action concertée, et de la participation des habitants ? Au regard des sommes importantes engagées pour la réhabilitation, le temps et l'argent consacrés à favoriser l'émergence d'une demande sociale sont de faible ampleur, mais porteurs de qualité pour l'avenir.

De plus, les associations ainsi suscitées sont facteurs d'animation et de vie pour le quartier ; on a pu dire que Sarcelles n'avait trouvé une certaine qualité de vie qu'en créant plus d'une centaine d'associations, au travers desquelles la population a tenté de retrouver une participation à la décision.

observer, à juste titre, que les recherches architecturales de qualité étaient plus soutenues et mises en œuvre par les promoteurs sociaux que par les promoteurs privés.

L'intervention de l'État en faveur de la qualité devrait donc être maintenue, voire renforcée, dans la mesure où l'aide à la pierre – qui constituait un moyen important d'action – va diminuer.

Une politique favorisant le développement de la qualité devra, cependant, éviter les écueils du schéma séduisant de « l'aspiration par le haut » :

Les classes sociales supérieures se faisant construire des logements de qualité plus grande libèrent des logements déjà très confortables : ces logements sont occupés par les catégories moyennes, qui libèrent leurs logements... et ainsi de suite. En fin de chaîne, les mauvais logements sont abandonnés. Il y a donc glissement progressif vers le haut, et amélioration générale de la qualité des logements.

Le scénario semble donc permettre une amélioration progressive de la qualité générale du parc de logements, mais il néglige un facteur important qui est la localisation.

L'expérience du passé montre que lorsque des logements de confort normal sont laissés par une catégorie de population et occupés par une autre catégorie cette mutation s'accompagne souvent d'une dégradation.

Si dans un premier temps les nouveaux occupants connaissent parfois une amélioration de leurs conditions de logement cette amélioration est de courte durée, faute de moyens d'entretien, comme le montrent des exemples d'évolution des maisons bourgeoises, au cours du 19<sup>e</sup> siècle.

La population qui occupe les anciens logements de la bourgeoisie du siècle dernier est celle qui ne trouve pas de logements construits pour elle : l'occupation s'accompagne alors de dégradation : mutation de l'occupation des logements et dégradation vont de pair.

Actuellement, lorsque des logements sociaux sont occupés par une population peu aisée (personnes âgées, manœuvres, travailleurs immigrés) ils se dégradent rapidement : les ressources de cette population sont trop faibles pour que l'organisme gestionnaire fasse les travaux d'entretien et de réhabilitation que nécessiteraient les immeubles.

L'aide personnalisée devrait améliorer notablement cette situation : à condition toutefois que la population qui habite ces immeubles soit solvabilisée durablement. Les gestionnaires hésiteraient à entreprendre une réhabilitation coûteuse, et d'une façon générale une politique de qualité ambitieuse ne pourrait être menée si des incertitudes subsistaient sur ce point.

## UNE POLITIQUE DE LA QUALITÉ

En principe la loi du marché permettrait d'aboutir à une plus grande qualité de l'habitat, et qu'il faut parallèlement accroître, par une « meilleure information » les exigences des « usagers ». Galbraith a montré que, contrairement à ce modèle d'inspection néo-classique, le consommateur est conditionné par le producteur (2). Ces deux extraits de publicité permettent d'en juger.

(2) Galbraith. *La science économique et l'intérêt général*. Gallimard 1974, p. 173. Il note de plus :

« Le conditionnement du consommateur... s'étend à la sélection et à la conception formelle des produits : il importe en effet que ceux-ci, par les traits qui leur sont propres, se prêtent à l'action persuasive, qu'ils exercent, en d'autres termes, un pouvoir de séduction sur l'acheteur... ».

« Dès le hall d'entrée, pierre marbrée et éléments paysagés : l'accueil se doit d'être à la fois luxe et discrétion ».

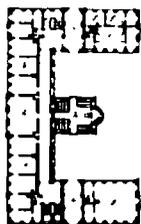
« Les pierres de taille au ton chaud et doré, le bronze qui habillent la façade... Le noyer, l'acajou, le chêne ou le frêne des placards, les émaux personnalisés de la salle de bains, la pierre couleur sable des balcons et des loggias constituent un point de départ de qualité pour votre décoration future... »

La demande se trouve alors refléter l'image que lui tend la publicité, et ceci sans doute d'autant plus qu'à la différence de la plupart des biens d'équipement, devenus accessibles, le logement demeure un bien rare, où s'inscrivent les différenciations sociales. La consommation de signes, caractéristique de notre civilisation, est un obstacle de taille à une promotion réelle de la qualité. On a souvent fait

# LA PROTECTION DES OCCUPANTS

Richard TITIN-SNAIDER  
chargé d'études

Bureau de la politique des loyers  
et du conventionnement



En codifiant les règles essentielles auxquelles doivent être soumis les rapports entre occupants d'un logement et propriétaire, le législateur a traditionnellement entendu garantir la stabilité de l'occupation des lieux, sans laquelle il ne peut y avoir de vie familiale et sociale harmonieuse.

Les dispositions qu'il a adoptées à cet effet, et qui étaient suffisantes pour assurer une protection satisfaisante des occupants dans des périodes où la croissance urbaine était modérée, ont montré à l'usage des lacunes certaines, lorsqu'il s'est agi de faire face aux situations que provoque un développement urbain vigoureux, notamment dans les centres villes.

Démolitions d'immeubles en mauvais état, travaux de réhabilitation ou de restauration, restructuration et modernisation d'appartements anciens, etc., sont en effet autant d'occasions de remettre en cause le statut des occupants des lieux, de manière parfois brutale et douloureuse, sans que ces derniers et notamment les plus modestes, soient toujours en mesure de défendre leurs droits avec efficacité.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'accompagner les opérations d'urbanisme, et surtout la rénovation et la réhabilitation des quartiers anciens, d'une protection des occupants plus complète, en leur fournissant les moyens de s'opposer à certains travaux abusifs ou à des manœuvres d'éviction à caractère spéculatif et en assortissant les opérations de rénovation de garanties de relogement qui ne perturbent pas outre mesure les conditions et le cadre de vie de ceux qu'elles touchent.

La loi du 31 décembre 1975, relative à la protection des occupants de locaux d'habitation, qui s'inscrit dans la ligne générale de la politique d'encouragement à l'amélioration de l'habitat et de la lutte contre la ségrégation sociale poursuivies par le Gouvernement, vise précisément à empêcher que cette entreprise de réhabilitation se réalise au détriment des occupants en place (1).

Ses dispositions ont pour objet de renforcer la protection que le législateur avait déjà octroyée aux occupants de logements anciens ; elles font également œuvre innovatrice en définissant de nouvelles mesures protec-

## renforcement et innovations

apportés dans le cadre de la loi  
du 1er septembre 1948

La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, avait édicté un certain nombre de protections au profit des occupants de logements anciens faisant l'objet de travaux de démolition ou de rénovation. La loi du 31 décembre 1975 s'attache quant à elle non seulement à renforcer ces protections, mais aussi à en dégager de nouvelles, en vue de dispenser une meilleure information aux locataires. Une telle amélioration se manifeste à plusieurs niveaux :

- par une mesure de portée générale visant à clarifier le congé de pure forme ;

- par des mesures spécifiques selon que les travaux envisagés rendent inhabitables les logements et impliquent le départ des locataires, ou qu'ils n'apportent pas à ceux-ci des troubles sérieux leur permettant de continuer à vivre dans les lieux.

Dans ces deux dernières hypothèses, les mesures nouvelles se situent, tant avant et pendant, qu'après la réalisation des travaux.

### MESURE DE PORTEE GENERALE :

La clarification du congé de pure forme.

Traditionnellement, le locataire d'un

logement ancien, bénéficiaire du droit au bail ou d'une location verbale, se voyait donner un congé de « pure forme » par son propriétaire, pour que son droit ne fût point transmissible à ses héritiers. Ce congé qui transformait sa qualité de locataire en celle d'occupant de bonne foi, bénéficiaire du droit au maintien dans les lieux, le plaçait sous le statut légal de la loi de 1948. Mais bien que de tels congés n'impliquent pas, en droit, leur éviction, nombreux étaient les locataires souvent âgés et mal informés, qui se voyaient dans l'obligation d'avoir à quitter les lieux. Aussi, pour remédier aux conséquences douloureuses que pouvait engendrer l'imprécision de ces actes, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1975, fait-il de la reproduction dans les congés, des deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi de 1948 qui définissent l'occupation de bonne foi, ainsi que la précision selon laquelle

(1) Cette loi a été complétée par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme dans le sens d'un renforcement d'une telle protection, notamment par l'accroissement du contrôle de l'autorité administrative durant l'exécution de certains travaux de rénovation.



le congé n'emporte pas, en lui-même, obligation de partir, les conditions de leur validité.

#### MESURES SPECIFIQUES :

Les dispositions prévues par la loi du 31 décembre 1975, s'appliquent aux travaux rendant les lieux inhabitables et à ceux qui ne nécessitent pas le départ des locataires.

##### *a) Travaux rendant les lieux inhabitables.*

Aux termes des articles 11 et 12 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé au propriétaire qui a obtenu de l'Administration l'autorisation soit de démolir l'immeuble pour en construire un autre, soit d'effectuer des travaux ayant pour objet d'augmenter la surface habitable ou le confort de l'immeuble en rendant le logement de l'occupant, provisoirement inhabitable. Il en est de même lorsque le propriétaire est autorisé ou contraint par l'Administration à effectuer des travaux de restauration nécessitant l'évacuation des lieux compris dans des opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés.

Avant d'entreprendre les travaux, le propriétaire est tenu de satisfaire à diverses obligations.

C'est ainsi qu'il doit d'une part donner congé à son locataire, qui lui-même devra libérer les lieux au terme d'un délai de six mois, et d'autre part, le reloger.

Si le local proposé est en bon état d'habitabilité, remplit des conditions d'hygiène normale ou au moins équivalentes à celles de l'ancien logement et correspond aux besoins personnels, familiaux ou professionnels du locataire, ainsi qu'à ses ressources, le relogement est définitif.

Si le local ne satisfait pas à ces caractéristiques, le relogement n'est que provisoire, et le locataire bénéficiera du droit à réintégration dans un des locaux situé dans l'immeuble en cause.

Mais cette protection s'est, bien des fois, révélée inopérante. En effet, le locataire mal informé de ses droits et des conditions d'exécution des travaux, était souvent amené à acquiescer à des propositions qui ne lui apportaient aucune sécurité.

C'est pourquoi, en vue de reconfermer une réelle efficacité aux dispositions de la loi de 1948, la loi du 31 décembre 1975 s'est, notamment attachée à en renforcer la portée, par la définition d'obligations nouvelles qui s'imposent au propriétaire, avant toute réalisation de travaux.

En premier lieu, son article 4 impose désormais à ce dernier de préciser dans le congé les motifs de la reprise du logement, et d'y reproduire d'une

part les dispositions de la loi donnant droit à réintégration ou à relogement, et d'autre part les caractéristiques auxquelles doit répondre le local de relogement.

En second lieu, est délimité un périmètre géographique en-deçà duquel doit être opéré tout relogement définitif.

Ainsi dans les communes divisées en arrondissements comme Paris, Lyon et Marseille le logement offert doit être situé dans le même arrondissement, ou les arrondissements limitrophes, ou les communes limitrophes de l'arrondissement où se trouve le local objet de la reprise.

Il en va de même pour les communes divisées en cantons, actuellement au nombre de 214 et qui comprennent aussi bien des villes relativement importantes telles que Montluçon, Dijon, Bordeaux, etc., que des communes de moindre importance comme Cognac ou Maubeuge.

Dans les autres cas, le relogement devra se faire sur le territoire de la même commune ou d'une commune n'étant pas éloignée de plus de cinq kilomètres.

Une telle disposition, qui oblige le propriétaire à proposer un logement situé à proximité de celui d'où le locataire est évincé, évite que les occupants ne soient déracinés de leur cadre de vie et transplantés dans des périphéries lointaines.

Enfin la troisième mesure, dégagée par l'article 5 de la loi du 31 décembre 1975, marque une innovation importante; susceptible d'améliorer l'information des locataires: le droit de repentir, s'inspirant de la loi sur le démarchage à domicile.

Naguère, la convention par laquelle le propriétaire et l'occupant convenaient des conditions de la libération des lieux, du relogement ou de la réintégration en cas de travaux de démolition, de reconstruction, de surélévation, d'addition de construction, ou de restructuration intérieure de l'immeuble, n'était soumise à aucun formalisme.

Il s'ensuivait parfois une méconnaissance de ses droits par l'occupant évincé, qui pouvait être amené à accepter un relogement non conforme à la loi, ou à la faveur d'une signature hâtive renoncer à son droit à réintégration.

Dorénavant le locataire dispose d'un délai de réflexion d'un mois avant le terme duquel son accord ne peut être considéré comme définitif. Quant au projet de convention portant offre de relogement, il doit faire l'objet d'un écrit sous forme de lettre recommandée avec demande d'avis de réception, reproduire en caractère très apparents les dispositions de l'article 13 quater de la loi de 1948, et porter en annexe l'avis de réception.

Ces obligations valent également pour la convention elle-même, qui ne pourra être signée à peine de nullité avant un délai d'un mois, ce délai devant

permettre au locataire de se faire préciser la nature définitive ou provisoire du relogement et de vérifier la conformité de celui-ci avec les conditions requises par la loi.

- Pendant l'exécution des travaux le locataire à qui n'a pas été offert un relogement définitif, devra supporter le relogement provisoire.

- A l'issue des travaux ce même locataire bénéficiera du droit à réintégrer un des locaux situés dans l'immeuble en cause. Pour la mise en œuvre de ce droit, le propriétaire est tenu de lui notifier l'achèvement de ces travaux, et de le mettre en demeure de lui faire connaître, dans le délai d'un mois et sous la même forme (lettre recommandée avec accusé de réception ou acte extrajudiciaire), s'il entend user de son droit, la notification devant mentionner à peine de nullité, la forme et le délai de la réponse.

Ainsi la renforcement des dispositions de la loi de 1948 vise-t-il essentiellement à protéger les locataires avant leur départ, lorsque les travaux le nécessitent.

Mais quand ceux-ci ne rendent pas les lieux inhabitables, l'amélioration de la protection dont bénéficient les occupants, doit être opérée tant avant que pendant leur réalisation. Tel est bien le but vers lequel tend la loi du 31 décembre 1975, qui a même en la matière, fait œuvre innovatrice.

##### *b) Travaux ne rendant pas les lieux inhabitables.*

Parmi les travaux prévus à l'article 14 de la loi de 1948, et n'entraînant pas le départ du locataire, certains doivent faire l'objet d'une autorisation administrative distincte du permis de construire. Ce sont des travaux importants visant à modifier la structure ou à améliorer le confort de l'immeuble. Ils peuvent aussi porter sur les parties communes ou tendre à augmenter le confort d'un ou de plusieurs logements. Toutefois, pour répondre à l'esprit de la loi et accorder ou refuser cette autorisation, il conviendra de vérifier si les travaux projetés satisfont aux conditions de l'article 14 et ne sont donc pas tels que l'habitabilité des locaux ou de l'immeuble soit, de leur fait, rendue impossible ou dangereuse. En revanche, des travaux moins importants peuvent être réalisés librement. Ce sont ceux qui, en l'état actuel des textes figurent sur une liste fixée par le décret n° 64-1356 du 30 décembre 1964, et concernent l'installation d'équipements propres au logement, tels que l'eau, le gaz, l'électricité, une salle de bain avec eau courante chaude et froide, les W.C., le chauffage central, le vide-ordures. Néanmoins, depuis la loi du 31 décembre 1976, cette liste pourra être adaptée à la situation du patrimoine immobilier bâti au niveau local.

- Avant l'exécution des travaux, et lorsque ceux-ci intéressent plusieurs

ou la totalité des logements, les locataires doivent recevoir un préavis de trois mois, à l'issue duquel ils sont tenus de permettre l'accès de leur logement, d'accepter le passage des canalisations, et éventuellement d'évacuer la partie des locaux intéressée par les travaux.

C'est par le truchement de ce préavis que la loi du 31 décembre 1975 promeut en cette matière une plus grande information puisqu'en application de son article 7-I, le préavis doit désormais comporter à peine de nullité, la description sommaire des travaux, les conditions de leur exécution, le montant du futur loyer, et la copie de l'autorisation lorsque celle-ci est exigée, doit y être jointe. La loi du 31-12-1976 ajoute que ce préavis devra reproduire le texte intégral de l'art. 14 et des dispositions de l'art. 59 bis qui permet au juge des référés de prononcer des sanctions pénales lorsque la réalisation des travaux est illégale, abusive ou vexatoire.

Il convient toutefois de noter que dans l'esprit du législateur ces dispositions s'imposent également lorsque les travaux ne concernent qu'un logement. En effet la notification à laquelle par ailleurs, font référence les articles 7-II et 8 de la loi du 31 décembre 1975, ne saurait être comprise au sens étroit du terme, mais vise aussi bien le préavis exigé pour les travaux portant sur plusieurs logements, que la notification requise lorsque les travaux n'affectent qu'un seul logement.

Ainsi mieux informé, le locataire pourra en toute connaissance de cause, exercer un contrôle a priori, et mettre éventuellement en œuvre les dispositions de l'article 14 de la loi de 1948, qui lui octroient un délai de deux mois pour contester judiciairement les travaux portant sur son seul logement.

Mais cette mesure est désormais assortie, à la faveur de l'article 7-II de la loi du 31 décembre 1975, d'un contrôle pouvant s'exercer pendant la durée même des travaux.

- Durant les travaux d'amélioration, la possibilité est dorénavant offerte au locataire d'en contrôler la réalisation, par la saisine du juge des référés. Cette capacité lui est reconnue lorsque les travaux faisant ou non l'objet d'une autorisation et prévus à l'article 14 de la loi de 1948 sont effectués soit en l'absence de cette autorisation administrative, soit sans la notification requise, soit dans des conditions différentes de celles qui étaient prévues dans le préavis ou dans la notification, et d'une manière générale lorsqu'ils présentent un caractère abusif ou vexatoire. Le juge du tribunal d'Instance, qui statue par ordonnance de référé, est alors compétent pour prescrire l'interruption ou l'interdiction de ces travaux, même lorsqu'une mesure d'instruction se révèle nécessaire. Cependant une difficulté apparaît

quant à l'appréciation objective du caractère abusif ou vexatoire de certains travaux. A quel critère objectif le juge devra-t-il recourir pour qu'une telle appréciation ne soit point entachée d'une quelconque subjectivité ? Il est permis de penser qu'il suivra, en cela, la Cour de Cassation qui ne retient ce caractère que si la faute du propriétaire est suffisante pour dégénérer en abus de droit (Cass. 3 civ. 9 mai 1973).

Toutefois, alors qu'auparavant ils ne pouvaient s'opposer judiciairement pour un motif sérieux et légitime qu'à la notification, dans un délai de deux mois, désormais, les locataires ont le droit de saisir le juge des référés pour faire interrompre ou interdire les travaux qui présentent un caractère abusif ou vexatoire. Leur contrôle peut donc être exercé non seulement avant, mais aussi après le début des travaux, ce qui constitue un accroissement considérable de son efficacité.

Hormis l'extension de ce contrôle, une autre mesure innovatrice participe au renforcement de la protection des occupants : elle réside dans le prononcé possible, par le juge, de sanctions pénales.

Comme il s'avère en effet, bien souvent qu'une mesure non assortie de sanctions demeure stérile, et qu'au contraire celles-ci sont à la base même de son application, la loi du 31 décembre 1975, prévoit la mise en œuvre de sanctions correctionnelles lorsque les travaux qui n'impliquent pas le départ du locataire sont faits soit sans autorisation, soit sans notification, soit dans l'irrespect des conditions

d'exécution figurant dans la notification, soit enfin au mépris de leur interdiction ou interruption prononcée par le juge d'instance statuant par ordonnance de référé.

En outre, l'innovation se révèle d'une réelle importance, puisqu'elle permet à l'Administration et aux personnes prévues à l'article L. 480-1 du code de l'Urbanisme, de constater et de poursuivre, comme en matière de permis de construire, les infractions à la loi.

De même, afin de réprimer de telles infractions, le maire ou à défaut le préfet devra, en vertu de la loi du 31 décembre 1976, prescrire l'interruption des travaux et le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens.

Quant au tribunal, il a pouvoir d'ordonner la remise en état des lieux aux frais du condamné.

Aussi, est-ce bien dans la saisine du juge des référés qui peut assortir ses décisions de sanctions pénales, que réside le ferment de l'efficacité de la loi du 31 décembre 1975.

- A l'achèvement des travaux, le locataire demeure dans les lieux et pourra, dès la notification de la nouvelle surface corrigée et du nouveau loyer se renseigner auprès des services habilités à verser l'allocation de logement, sur les possibilités d'octroi de cette aide.

Mais, à côté de ces améliorations apportées à la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, la loi du 31 décembre 1975 dégage certaines mesures pour protéger les locataires, dans les autres secteurs de location.

## mesures spécifiques à d'autres secteurs de location

Elles visent à protéger les locataires en cas de travaux, à leur accorder un droit de préférence et à interdire de mettre certains immeubles en copropriété.

### PROTECTION EN CAS DE TRAVAUX.

Cette protection réside tant dans l'octroi au locataire d'un droit de repentir que dans la possibilité de saisir le juge des référés.

- Tous les locataires titulaires d'un bail, bénéficient désormais d'un droit de repentir dans les mêmes conditions que pour les occupants de logements soumis à la législation de 1948.

En effet, l'article 6 de la loi de 1975 revêt du même formalisme, toute convention tendant à la résiliation d'un bail en cours et fixant les modalités de la libération des lieux lorsque l'immeuble va faire l'objet d'une démolition ou bien de travaux visant à en augmenter la surface d'habitation ou le confort. Ainsi, une telle convention de résiliation, ne saurait, sans se révéler nulle, être signée, avant l'issue d'un délai de trente jours après réception de la

demande de résiliation adressée par le propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception, cette demande devant reproduire, toujours à peine de nullité, les dispositions du présent article.

- De même lorsque les travaux d'amélioration sont effectués en application de la loi du 12 juillet 1967 qui, notamment donne au locataire la possibilité de saisir le juge sur le fond dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'article 11 de la loi du 31 décembre 1975 lui octroie, en plus, le droit de saisir le juge des référés pour faire interrompre ou interdire les travaux qui présentent un caractère abusif ou vexatoire.

Toutefois, alors qu'auparavant ils ne pouvaient s'opposer judiciairement pour un motif sérieux et légitime qu'à la notification, dans un délai de deux mois, désormais, les locataires ont le droit de saisir le juge des référés pour faire interrompre ou interdire les travaux qui présentent un caractère abusif ou vexatoire. Leur contrôle peut

donc être exercé non seulement avant, mais aussi après le début des travaux, ce qui constitue un accroissement considérable de son efficacité. Mais en plus de ces deux droits la loi du 31 décembre 1975, confère aux locataires et occupants, un droit de préférence d'une mise en œuvre plus complexe.

#### INSTITUTION D'UN DROIT DE PREFERENCE

en faveur du locataire ou de l'occupant, en cas de vente d'un immeuble par appartements (cf. art. 10)

Un droit de préférence est désormais reconnu aux locataires ou occupants lors de la première mise en vente de l'appartement qu'ils occupent depuis la division de l'immeuble. Le locataire dispose donc pour se porter acquéreur, d'un délai d'un mois à compter de la notification de la mise en vente, qui doit être faite, par lettre recommandée avec avis de réception et mentionner expressément le prix et les conditions de la vente.

Ce droit étant limité à la première vente depuis la mise en copropriété et l'identification de chaque lot par état descriptif, concerne surtout des ensembles locatifs anciens occupés depuis de nombreuses années par des locataires maintenus dans les lieux. La législation a voulu plus spécialement protéger des occupants habitués à un certain cadre de vie.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés d'application de ce droit qui suppose une procédure lourde et complexe, source de contentieux et insusceptible de conjurer totalement les fraudes. Cette mesure entrera en vigueur dès publication d'un décret qui précisera notamment les conditions de notification de l'offre.

De plus si la vente était conclue au profit d'un tiers en violation de ce droit ou à des conditions plus avantageuses, le locataire bénéficierait pendant un nouveau délai d'un mois à compter de la notification de la vente faite par le notaire d'un droit de substitution à l'encontre de ce nouvel acquéreur.

#### L'INTERDICTION DE METTRE EN COPROPRIETE CERTAINES CATEGORIES D'IMMEUBLES.

Déjà, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 avril 1953 interdisait toute vente par appartements d'un immeuble frappé d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril, ou déclaré insalubre. L'article 9 de la loi du 31 décembre 1975, étend désormais, cette interdiction aux immeubles comportant pour le quart au moins de leur superficie totale des logements classés dans la catégorie IV, telle qu'elle est définie par la loi de 1948.

De même, sont dorénavant prohibées, à peine de nullité, toute vente ou apport de ces immeubles aux sociétés ayant pour objet l'attribution par voie de partage total ou partiel de logements à leurs membres, et jusqu'au

31 décembre 1980 toute vente par appartements d'immeubles ayant fait l'objet d'une acquisition à titre onéreux, d'un échange ou d'un apport en société depuis le 5 janvier 1976 et qui comportaient alors pour le quart au moins de leur superficie totale des logements loués ou occupés classés dans la catégorie IV.

Toutefois cette dernière interdiction demeure inapplicable lorsque l'immeuble a été acquis par une collectivité publique, un organisme d'H.L.M. ou une société d'économie mixte.

Cette mesure qui s'inscrit dans le cadre de la politique d'amélioration de l'habitation répond à un double objectif :

- supprimer la pratique de mise en copropriété de logements vétustes, qui faisaient rarement par la suite, l'objet

de travaux d'amélioration, cette pratique due à des motifs tant juridiques que financiers, entraînant le figement dans les agglomérations importantes d'un parc en état défectueux ;

- inciter le propriétaire soit à effectuer des travaux d'amélioration avant toute mise en vente entraînant la division par lots, soit à vendre son immeuble tout ensemble à un organisme pratiquant la location de logements sociaux. Néanmoins, si la vente était réalisée au profit d'un quelconque acquéreur l'obligation s'imposerait à ce dernier de maintenir durant cinq années, les appartements à un usage locatif.

En dernier lieu, deux mesures de portée générale ont été prises par la loi du 31 décembre 1975, en faveur de certaines catégories exceptionnelles d'occupants.

## mesures de portée générale

### concernant certaines catégories exceptionnelles d'occupants

Elles concernent les expulsions et les réquisitions.

#### REPORT DU TERME DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 1<sup>er</sup> DECEMBRE 1951 SUR LES DELAIS D'EXPULSION.

En vertu de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1951, le juge des référés peut, à titre transitoire et par dérogation à l'article 1244 du Code civil, accorder des délais renouvelables pouvant excéder une année, aux occupants de locaux d'habitation dont l'expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation.

Cette disposition prorogée par l'article 12 de la loi du 31 décembre 1975, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980, et permettant à ces occupants de demeurer dans les lieux tant qu'une habitation satisfaisante ne leur sera pas proposée, renforce ainsi leur protection, tout en améliorant les modalités de leur relogement.

#### PROROGATION DU DELAI PREVU A L'ARTICLE 2 DE LA LOI DU 1<sup>er</sup> JUILLET 1973, SUR LES REQUISITIONS DE LOGEMENTS.

Cet article prévoyait le renouvellement possible des attributions d'office de logement, « en faveur des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, ou de soixante ans en cas d'incapacité au

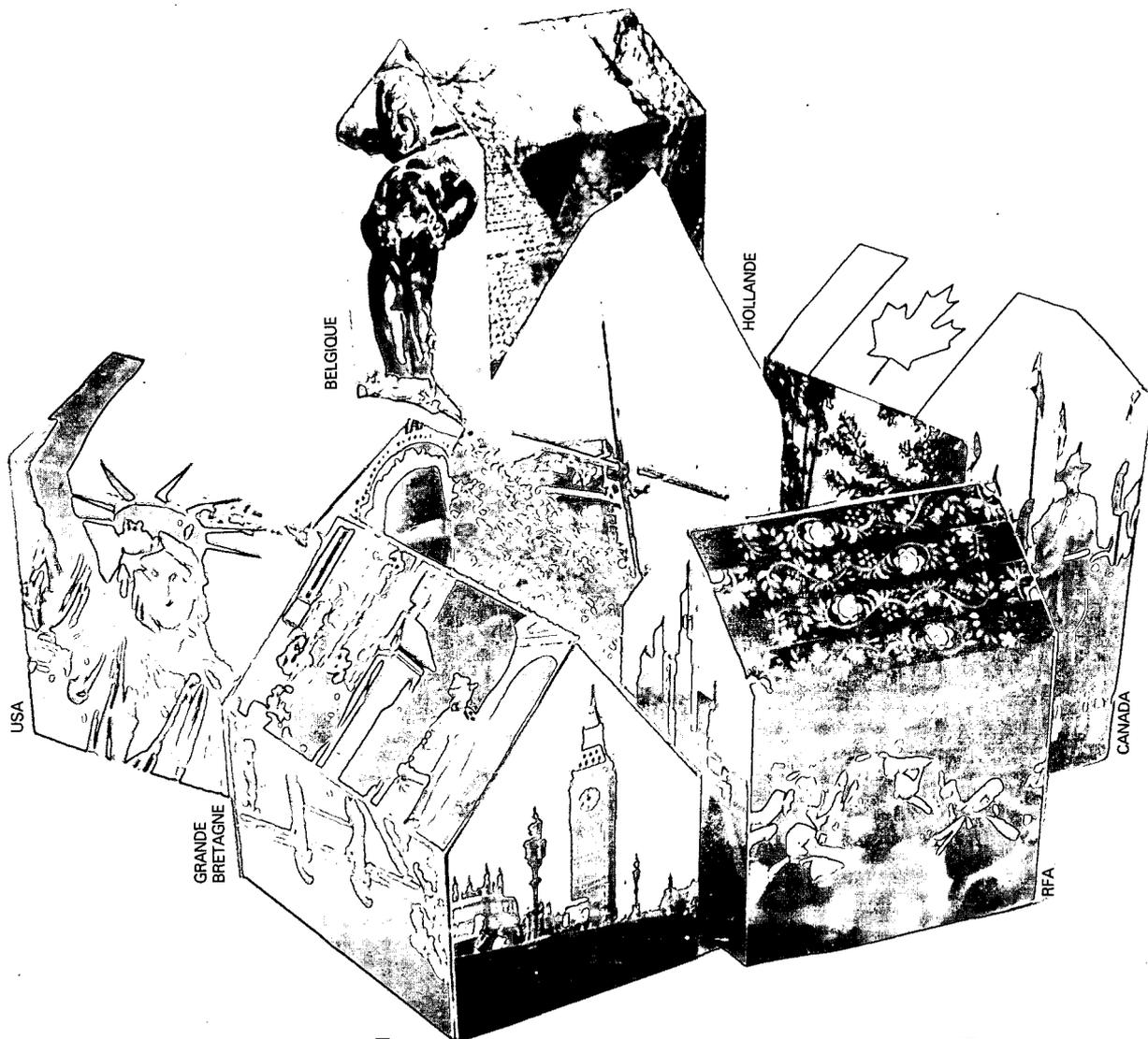
travail dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficiaire de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire ». Cette disposition qui a été prorogée par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1975, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980, permet donc le maintien dans les lieux des personnes âgées bénéficiaires de réquisition au titre des articles 342 et suivants du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.

Le renforcement et l'amélioration des diverses protections que la loi avait déjà accordées aux occupants des locaux et habitations, reflètent la volonté des pouvoirs publics d'humaniser les règles d'un urbanisme parfois peu soucieux du sort des plus faibles.

En dégageant de nouvelles mesures protectrices, la loi du 31 décembre 1975, soucieuse de parfaire cette humanisation, accentue davantage la réalité et la portée d'une protection générale des occupants.

En assurant l'information des locataires lors des congés ou des travaux d'amélioration, en leur permettant de rester dans leur cadre de vie à la faveur de l'amélioration des conditions de relogement et de la reconnaissance d'un droit de préférence, en les gardant des effets dangereux des décisions hâtives grâce à l'institution d'un droit de repentir, la loi du 31 décembre 1975 fait œuvre véritablement sociale et humaine.

En coiffant l'édifice d'armes efficaces et réelles favorisant le contrôle sur l'exécution des travaux, elle réalise la coïncidence de la vaste entreprise de réhabilitation de l'habitat ancien avec ses finalités sociales.



# quelques comparaisons internationales

## les aides au logement dans les pays industrialisés

Des systèmes puissants d'aide au financement du logement sont à l'heure actuelle, en place dans tous les grands pays industriels. Chacun d'eux est spécifique, car il se trouve étroitement lié aux modalités d'intervention des institutions financières permettant de mobiliser les ressources d'épargne dans le logement ainsi qu'à l'organisation des pouvoirs publics, et notamment au rôle et aux attributions qui sont dévolus aux collectivités locales. Des comparaisons entre ces pays et la France ne peuvent donc pas être entièrement probantes. Il convient de noter cependant quelques traits caractéristiques communs aux divers systèmes en place :

- l'intervention directe de la puissance publique dans le financement du logement, au moyen de crédits budgétaires, qui avait été importante dans différents pays, voici une à deux décennies, est aujourd'hui beaucoup moins sensible et la plus grande partie des aides au logement sinon la totalité, provient des ressources d'épargne collectées par les institutions financières publiques ou privées ;
- plusieurs pays industrialisés ont récemment modifié de manière profonde leur législation en matière de

logement ou ont l'intention de le faire dans un délai assez rapide ;

- plusieurs de ces réformes posent nettement la problématique de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne. Cette dernière tend à se développer, en raison notamment de l'accroissement du coût du logement depuis quelques années, qui rend les catégories modestes de la population moins solvables. Toutefois, la plupart des pays maintiennent une aide à la pierre plus ou moins importante ;
- l'amélioration de l'habitat existant prend une place plus grande dans les préoccupations de nombreux pays et de nombreuses réglementations visant à renforcer les moyens disponibles à cette fin ont été mises en place récemment.

L'évolution marquée par le vote de la loi portant réforme de l'aide au logement correspond dans son principe à des tendances observées dans un certain nombre de pays à développement économique comparable.

# BELGIQUE

Les mécanismes d'aides au financement du logement sont pour l'essentiel des mécanismes d'aide à la pierre. L'aide personnelle est par contre très limitée et a un caractère catégoriel marqué.

## ACCESSION A LA PROPRIETE

Deux régimes principaux permettent de réduire le coût des prêts :

- des primes à la construction sont accordées aux personnes qui font construire ou qui achètent des maisons ou appartements réalisés par les organismes de construction sociale agréés et dont les ressources sont limitées.

- le montant des primes varie en fonction du revenu du bénéficiaire, qui est lui-même plafonné ;

- le logement doit répondre à certaines conditions de surface maximum ;
- les primes peuvent comporter des majorations importantes pour favoriser la politique familiale, + 20 % par enfant à charge ;

- la garantie de l'Etat permet de réduire les coûts des *prêts hypothécaires* en améliorant les conditions dans lesquelles ils sont conclus.

Les sociétés de crédit agréées peuvent consentir grâce à cette garantie, des prêts de quotité plus élevée que celle qui est normalement prévue, des prêts à intérêt réduit (7,75 % pour les prêts principaux, 8,75 % pour les prêts complémentaires), ou des prêts présentant ces deux caractéristiques à la fois.

La valeur de l'habitation achetée est naturellement plafonnée. Des taux d'in-

térêt exceptionnellement réduits sont enfin consentis à certaines catégories (mineurs, agriculteurs, familles nombreuses).

## LOGEMENT LOCATIF

La construction de logements locatifs sociaux est effectuée par des organismes constructeurs agréés par la Société Nationale du Logement.

Le financement de ces logements s'effectue par deux moyens principaux :

- emprunts lancés par le S.N.L. aux conditions du marché et garantis par l'Etat ;

- autofinancements par ventes de maisons construites par les organismes constructeurs.

Les remboursements des emprunts s'effectuent sur 66 ans à 2,5 %, la différence d'intérêt et de durée d'amortissement étant couverte par l'Etat.

Les loyers sont fixés en règle générale entre 3,5 % et 6,5 % du prix de revient de la construction, et il est à noter que des réductions de loyers, remboursées par l'Etat, sont consenties au profit des familles nombreuses.

## ALLOCATION-LOGEMENT

Celle-ci existe.

Son montant est cependant peu important. Elle n'est consentie qu'à certaines catégories de personnes et notamment les personnes âgées ou les personnes qui viennent de quitter un logement insalubre.

# PAYS-BAS

Les mécanismes d'aides au financement du logement font appel, aux Pays-Bas, aux aides à la pierre et depuis l'an passé aux aides à la personne.

## AIDES A LA PIERRE

### 1) Logements locatifs sociaux

Ceux-ci sont construits par les collectivités locales ainsi que par des associations sans but lucratif.

Les conditions de prêts sont les suivantes :

- durée : 50 ans pour la construction ; 75 ans pour la charge foncière.

- taux : alignés sur le coût de l'argent à long terme (9,75 % environ en 1975).

Le loyer d'équilibre qui en résulte étant élevé, une prime est versée pendant 12 à 15 ans par l'Etat aux constructeurs de manière à ramener le loyer à 6,50 % environ du prix de revient.

### 2) Accession à la propriété

Le financement de la construction est effectué aux conditions du marché par le système bancaire.

Si l'opération de construction répond à certaines normes permettant de l'agréer, une prime est versée pendant 10 ans par l'Etat de manière à ramener à 6,5 % du prix de revient la charge des emprunts.

Les autorités néerlandaises ont en matière d'aides à la pierre mis en œuvre l'an dernier une réforme importante qui vise à annuler en termes actualisés les aides budgétaires. Cel-

les-ci deviendront des avances dont le remboursement interviendra au-delà de 8 ans.

## AIDES A LA PERSONNE

Celles-ci sont accordées depuis une année.

Elles sont réservées aux seuls locataires et leur montant est fonction du revenu imposable et de la charge locative du bénéficiaire sans qu'il y ait de préoccupation familiale.

L'allocation a un fort pouvoir solvabilisateur (+ 300 F en moyenne).

Elle peut être perçue suivant le système du tiers payant.

# CANADA

Les autorités canadiennes ont donné en 1975, une forte impulsion à leur politique de construction de logements sociaux pour l'accession à la propriété et la location et prévu à cette fin des aides importantes, renforçant parfois puissamment les dispositions préexistantes.

L'instrument principal de cette politique est la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement qui est une société de la Couronne fondée en 1945 pour appliquer la loi nationale sur l'Habitation pour le compte du gouvernement fédéral et qui à ce titre :

- garantit les prêts hypothécaires accordés par les établissements financiers agréés ;

- consent elle-même des prêts hypothécaires accordés aux particuliers à des sociétés de logement ;

- consent des prêts aux provinces ou aux municipalités pour la construction ou l'amélioration de l'habitat existant.

## ACCESSION A LA PROPRIETE

Elle se fait essentiellement grâce à des financements hypothécaires consentis par différents organismes financiers (banques, compagnies d'assurances, crédit coopératif, mutuelles, etc...) :

- la durée en est en général de 25 ans ;

- les taux sont actuellement de l'ordre de 10-11 %.

La Société Centrale d'Hypothèques et de Logement garantit les créances ce qui permet d'en porter le montant à 95 % de la valeur d'emprunt.

Des programmes d'aides spéciaux sont en outre établis par le gouvernement fédéral et les provinces pour réduire le coût des emprunts passés par les familles dont les revenus sont les plus modestes : taux d'intérêt variables, prolongation des périodes d'amortissement, subventions d'intérêt de manière à réduire à 25 % des revenus, le taux d'effort maximum qu'elles consentent.

En outre et tout récemment, les subventions d'intérêt ont été accrues

pour les programmes d'accèsion à la propriété pour ramener à l'équivalent d'un taux d'intérêt de 8 % les paiements hypothécaires mensuels tandis qu'une subvention supplémentaire pouvant aller jusqu'à 1 200 dollars, pouvait, selon le revenu de l'emprunteur, lui être consenti.

#### LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Ceux-ci peuvent notamment être réalisés par des sociétés sans but lucratif et par les collectivités locales.

La Société Centrale d'Hypothèques et de Logement finance les prêts consentis à celles-ci :

- quotité du prêt : 90 % ;
- taux d'intérêt : 8 % ou 10 % ;
- amortissement : 50 ans ;
- détermination des loyers maximum par convention passée entre la Société et l'organisme constructeur ;
- possibilité de subventions annuelles permettant de couvrir à concurrence de 50 % et dans certains cas à 75 % les déficits d'exploitation.

16 000 logements de ce type ont été construits en 1975 tandis qu'un total de 135 000 logements recevaient des subventions d'exploitation.

Parallèlement, des subventions d'un montant de 900 dollars ont été consenties pour favoriser la construction de logements locatifs par des investisseurs privés.

## GRANDE BRETAGNE

Le régime du financement du logement en Grande-Bretagne est déterminé par trois textes législatifs récents :

- le Housing Finance Act - 1972 ;
- le Housing Act - 1974 ;
- le Housing Rents and Subsidies Act - 1975.

Deux traits majeurs caractérisent la politique du logement britannique :

- la part considérable du parc immobilier détenue directement par les collectivités locales ;
- l'importance des opérations d'amélioration de l'habitat ancien.

#### ACCESSION A LA PROPRIETE INDIVIDUELLE

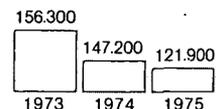
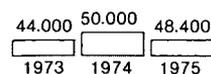
La construction est assurée soit par le secteur privé, soit par les collectivités locales.

Le financement de l'accèsion est assuré à plus des 3/4 du montant des emprunts par des sociétés de prêts immobiliers (institutions financières sans réel équivalent en France).

Les conditions consenties par celles-ci sont les suivantes :

- quotité du prêt : 80 % environ pouvant aller jusqu'à 100 % ;

#### Nombre de logements construits de 1973 à 1975

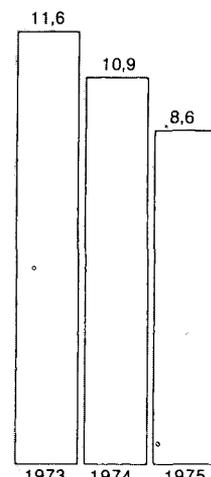
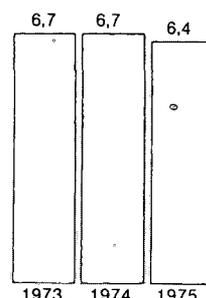


#### Surface moyenne par logement

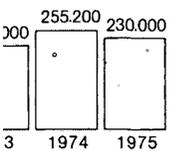
96 m<sup>2</sup>

72 m<sup>2</sup>

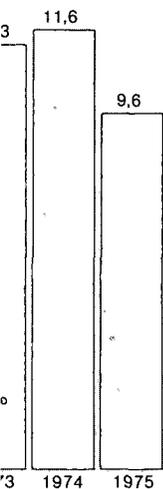
#### Nombre de logements construits pour 1.000 habitants de 1973 à 1975



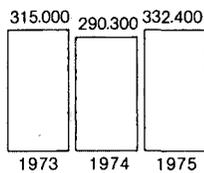
CANADA



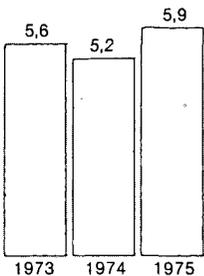
90 m<sup>2</sup>



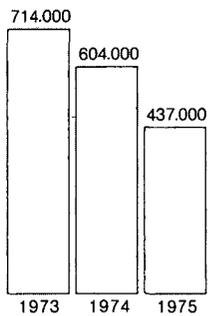
GRANDE-BRETAGNE



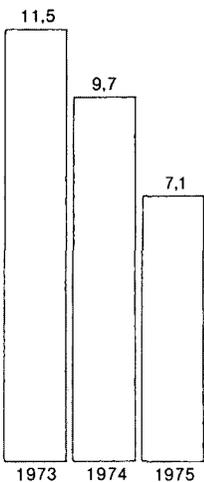
69 m<sup>2</sup>



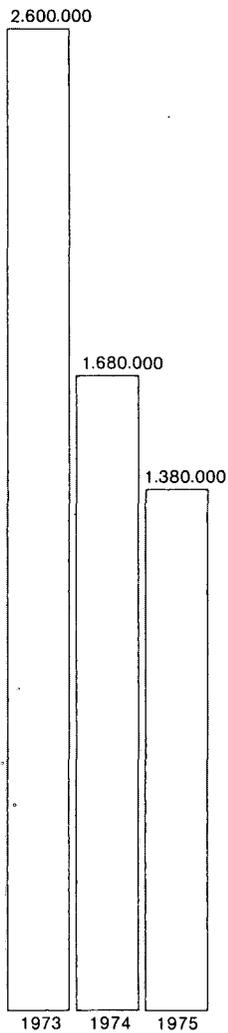
R.F.A.



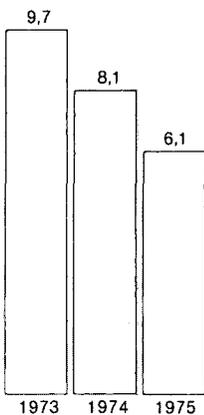
87 m<sup>2</sup>



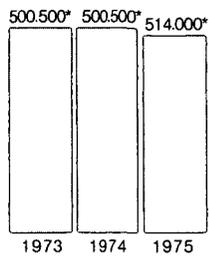
U.S.A.



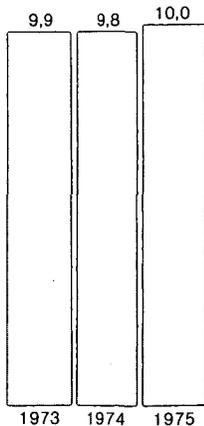
120 m<sup>2</sup>



FRANCE



79,5 % m<sup>2</sup>



Pour la Belgique et les États-Unis, les chiffres communiqués correspondent aux logements commencés

\* Ces chiffres ne comprennent pas environ 1.500 foyers communautaires pris en compte pour le calcul du nombre de logements pour 1.000 habitants

Source CIDHEC

- remboursement en 20 à 25 ans, avec possibilité de différé de remboursement sur les premières années ;
  - montant des prêts compris entre 2 et 3 fois le montant des ressources annuelles de l'emprunteur.
- L'aide publique à l'accession est accordée par deux moyens :
- le dégrèvement d'impôts sur une partie des intérêts ;
  - ou alternativement le versement d'une subvention permettant de réduire les charges d'emprunt (système du « prêt à option ») plus solvabilisateur pour les personnes à revenus modestes que le dégrèvement fiscal.

## LOCATION

La construction locative est assurée actuellement pour l'essentiel par les collectivités locales.

Le financement des programmes lancés par celles-ci s'opère pour l'essentiel par emprunts sur le marché ou emprunts passés auprès du Public Work Loan Board, qui joue un rôle voisin de la C.P.H.L.M., aux taux fixés par le ministère des Finances (environ 1,5 % en dessous du taux du marché).

## REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Le financement de la construction en République Fédérale est aujourd'hui fourni pour la plus large part par les institutions financières (caisses d'épargne-logement, instituts de crédit hypothécaires, banques, caisses d'épargne, etc...) et pour environ 1/4 par l'autofinancement des particuliers et les contributions des employeurs.

La part des crédits publics qui représentait 30 % du total il y a 20 ans, en représente aujourd'hui 5 %, et ils ne contribuent au financement des logements sociaux (environ 150 000 dans la période récente) que pour moins de 10 % de la valeur de ceux-ci.

La construction sociale aidée, qui est réalisée par les « entreprises d'habitation d'utilité publique » agissant pour la location comme pour l'accession bénéficie d'une aide à la pierre distribuée selon deux régimes distincts :

Le 1<sup>er</sup> régime peut cumuler un prêt et une prime :

- le prêt qui intervient en appoint des emprunts obtenus par ailleurs, est à très long terme (100 ans) et sans intérêt, et il est octroyé à des constructions dont la surface est plafonnée. En contrepartie des conditions de ressources et une limitation du montant des loyers sont exigées ;
- des primes à fonds perdus destinées à alléger les charges courantes ainsi que les annuités des emprunts hypothécaires.

Le second régime, qui est appliqué

La durée d'amortissement est de 60 ans.

Les collectivités reçoivent en outre des subventions de l'Etat pour favoriser la construction (332 millions de £ en 1974).

## L'AIDE PERSONNELLE

Elle intervient sous forme de réductions de loyers ou d'allocations de loyer, qui sont calculées en fonction :

- du revenu du locataire ;
- du montant vital minimum de ressources ;
- du loyer.

Celles-ci sont révisées tous les 12 mois pour les retraités et tous les 7 mois pour les autres bénéficiaires.

Lorsque le bailleur est une collectivité locale, l'aide vient en soustraction du loyer. S'il s'agit d'un bailleur privé ou autre qu'une collectivité, l'aide est versée en espèces, soit directement soit par un système de tiers payant (cas des Housing Associations).

L'aide personnelle est couverte à concurrence de 75 % par des subventions compensatrices du gouvernement et pour le reste par les impôts locaux.

depuis 1968, et qui s'est fortement développé au détriment du premier comporte l'octroi de primes ou de prêts en réduction des charges d'emprunts et bénéficie à des logements de surface améliorée (+ 20 %) et dont les occupants ont des plafonds de revenus supérieurs (+ 40 %).

Sans bénéficier d'aides, certains logements peuvent bénéficier d'allègements fiscaux (exonération de l'impôt foncier, tarifs réduits pour les droits d'enregistrement).

En contrepartie les propriétaires doivent respecter des normes de construction (surfaces) ainsi qu'un plafond de loyer durant la durée de l'exonération.

Enfin un système d'aide à la personne applicable aux accédants à la propriété et aux locataires vient compléter ces dispositifs.

Le nombre des bénéficiaires de cette aide représente environ 10 % du nombre des ménages vivant en Allemagne Fédérale.

L'aide est attribuée en fonction des critères suivants :

- revenu du ménage, déterminé en fonction du nombre de personnes qui le composent ;
- confort du logement ;
- montant du loyer ou des charges d'emprunt, variable selon la taille de la commune de résidence.

Son objectif est de ramener à 20 % le taux d'effort des bénéficiaires.

## ETATS-UNIS

Le financement du logement aux Etats-Unis s'effectue de manière pratiquement exclusive par l'intermédiaire de mécanismes hypothécaires mis pour l'essentiel en place après la crise de 1929.

Le marché hypothécaire se compose :

- d'un marché primaire, sur lequel les institutions financières, qui sont les associations de crédits et d'épargne, les banques commerciales, les sociétés hypothécaires, les mutuelles, les sociétés d'assurance, etc..., prêtent aux acheteurs ;
- d'un marché secondaire sur lequel sont rachetées les hypothèques émises sur le marché primaire.

L'intervention des pouvoirs publics sur ce marché vise trois buts principaux :

- garantir les risques de crédit, de manière à réduire les versements initiaux et les taux d'intérêt, et accroître la durée de l'amortissement ;
- soutenir le marché hypothécaire, en atténuant ses fluctuations en accroissant les liquidités des institutions hypothécaires et en permettant les transferts régionaux de fonds hypothécaires ;
- prêter directement à certaines catégories sociales, anciens combattants et ruraux notamment ou aux victimes de catastrophes naturelles.

L'aide directe aux personnes prend de son côté deux formes principales :

- la réduction de l'impôt sur le revenu fédéral pour les propriétaires, qui est très libéralement accordée (7,4 milliards de dollars) ;
- des programmes d'assistance financière, dont l'impact est beaucoup plus réduit et qui ont été mis en place pour l'essentiel, depuis le vote de la loi sur le logement et le développement urbain (1968).

Ceux-ci comportent :

- le versement de subventions permettant de réduire le coût des emprunts consentis pour l'accession à la propriété pour des familles de revenus modestes ;
- le versement d'allocations-logements, versées par les Etats ou les collectivités locales, aux personnes :
  - de revenus peu élevés (20 % de moins que la moyenne) ;
  - louant des logements neufs ou rénovés ;
  - payant un loyer de niveau suffisant.

Il faut noter à cet égard qu'un programme expérimental d'allocations-logements, mis en place par l'Administration fédérale du logement s'applique actuellement dans 12 villes, à 14 000 ménages. Diverses formes d'allocations logements, les modalités d'exécution du programme et les effets de l'aide sur les prix des loyers et la qualité des logements y sont étudiés.