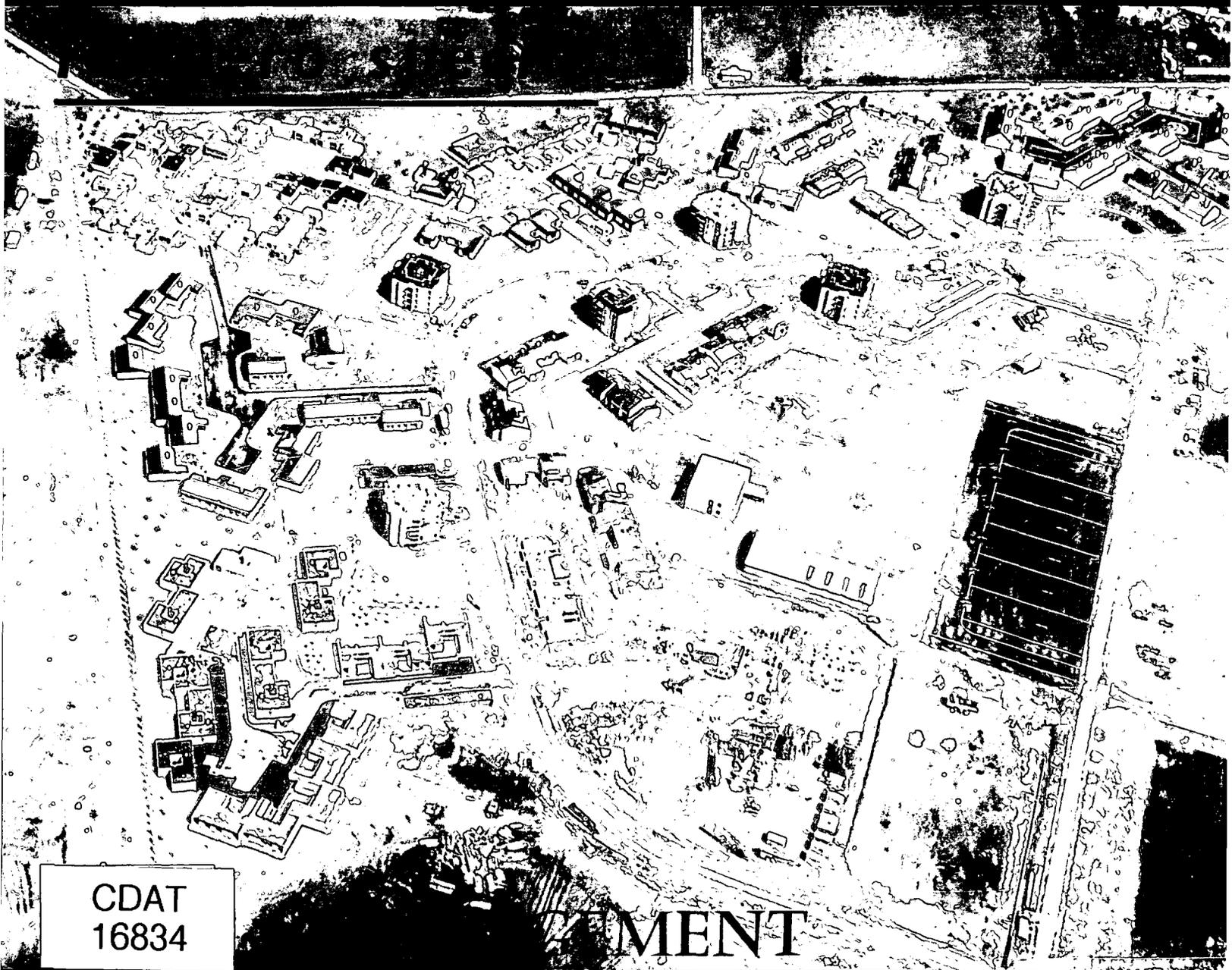


Équipement Logement Transports



CDAT
16834

ÉQUIPEMENT

REVUE D'INFORMATION
DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT
ET DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS



EQUIPEMENT LOGEMENT-TRANSPORTS

REVUE MENSUELLE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT
ET DU LOGEMENT ET DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
ÉDITÉE PAR LE CENTRE D'INFORMATION TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'ÉQUIPEMENT

Prix du
numéro:
3,50 F

N° 30 - MAI-JUIN 1968

SOMMAIRE

PRÉFACE

par M. Yves AUBERT, Directeur de la Construction.

I. — LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE LOGEMENT.

La demande de logement et le fonctionnement du marché
par M. J.-C. VALLET.

Les mutations du droit de la construction - Petite rétrospective et propos
futuristes
par M. Pierre POINT.

Défense et illustration d'une politique de l'habitat ancien
par MM. Jean PILA et Jean MANDAROUX.

L'assistance sociale au logement - La résorption des bidonvilles
par M. André TRINTIGNAC.

La protection de l'occupant contre les facteurs extérieurs - La lutte contre la
pollution atmosphérique
par M. J. CLÉMENT.

II. — POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT NEUF.

1. DÉVELOPPEMENT TECHNIQUE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS.

Possibilités nouvelles offertes par les groupements d'intérêt économique
par M. B. MAGNINY.

Rationalisation de la construction de logements en secteur diffus - La notion
de modèle
par M. Charles KOLB.

2. OUVERTURE ET ADAPTATION DES MOYENS FINANCIERS.

Les nouvelles mesures concernant le logement social
par M. DESPRES.

Le marché hypothécaire - Objectifs et résultats
par M. ROBERT.

III. — QUELQUES EXEMPLES DE RÉALISATIONS.

L'opération « La grande borne » dans l'Essonne
par M. Marcel GENDE.

Le château Ancely à Toulouse
par M. R. BRANDIBAS.

Nous nous excusons des perturbations apportées par les grèves dans la diffusion de notre revue. Nous pensons être à même de reprendre un rythme de publication normal en juillet.

PRÉFACE



Le ministère de l'Équipement et du Logement sera jugé, dit-on, sur son efficacité en matière d'auto-route et de logement. Et pourtant est-il si facile de juger dans ce dernier domaine, où la méconnaissance générale des données réelles n'empêche pas quiconque d'énoncer péremptoirement des affirmations cependant contestables ?

Le fait actuel qui prime tous les autres, c'est que le logement est enfin sur le point d'atteindre à l'économie de marché et d'abandonner la pénurie. Le phénomène touche certes d'abord les catégories les plus hautes, il est plus affirmé dans certaines régions limitées — mais en croissance — dans lesquelles la crise est largement atténuée, même pour les logements sociaux ; en tout cas, il est réel. Le logement se trouve ainsi encombré de contraintes juridiques et financières qui tiennent à la subsistance de secteurs de pénurie alors que l'apparition de secteurs d'abondance exigerait une libéralisation plus grande. L'action du Gouvernement se poursuit donc dans deux directions très différentes et qu'il faut pourtant concilier. Obligé d'adapter les conditions d'octroi de l'aide de l'État à la conjoncture, c'est-à-dire de « solvabiliser » une demande émanant de familles de ressources modestes et de leur réserver strictement

cette aide, il doit aussi faire évoluer les règlements de toute nature et les structures de toutes les professions pour permettre l'avènement d'une économie de marché au fonctionnement beaucoup plus simple, libéré des contraintes additionnées par sédimentations successives.

Les IV^e et V^e Plans avaient cherché à dégager une méthode scientifique de connaissance des besoins en logements de chaque région. Le VI^e Plan devra comporter une inflexion sensible, non seulement parce que l'expérience de quelques années montre que les critères retenus doivent être révisés et nos informations statistiques considérablement améliorées, mais surtout parce qu'on ne peut plus séparer l'évaluation quantitative des besoins, de leur appréciation qualitative (ressources des ménages à loger, nature des logements souhaités, etc.). Il est donc indispensable de procéder par itérations entre des estimations objectives de besoins et des possibilités réelles de demandes selon divers seuils de solvabilité. Les études de marchés lancées depuis 1966 répondent à cet objectif.

La réforme des régimes d'aide de l'État intervenue au début de 1968 a pour but d'adapter la hiérarchie des annuités et des loyers à celle des ressources des

familles à loger — c'est-à-dire, en fait, à réduire ces charges pour faciliter l'accès au logement neuf des familles de faibles revenus. Elle agit par deux facteurs : l'amélioration des conditions de financement (création des P.L.R., augmentation des prêts familiaux, etc.) et l'abaissement des coûts.

Sur ce dernier point on peut objecter qu'il ne suffit pas de proclamer une baisse des prix pour qu'elle se réalise. Mais, en fait, l'action menée depuis plusieurs années est aujourd'hui assez efficace pour qu'on puisse, en la généralisant, obtenir ce gain de prix sans nuire du tout à la qualité. Cette action porte sur les points suivants :

- programmation concertée, c'est-à-dire permettant de traduire dans la préparation des opérations et la production des entreprises la continuité assurée par le Plan ;
- transformation des structures de toutes les professions : création de services communs de construction et de gestion entre les maîtres d'ouvrage ; évolution de la promotion privée pour qu'elle dispose des assises financières (capitaux propres et facilités de crédit), des moyens administratifs et techniques nécessaires à toute industrie moderne ; transformation des entreprises à la fois pour en faire, non plus des entrepreneurs à façon, mais des industriels vendeurs de leurs produits et pour modifier les spécialisations (1) ;

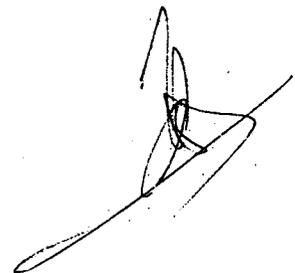
(1) On constate une tendance vers la distinction de quatre corps d'état seulement : adaptation au sol, gros œuvre, tous fluides (eau, gaz, électricité, évacuation), finition (menuiserie, serrurerie, peinture, vitrerie).

— formation et information des divers intervenants. En ce domaine beaucoup reste à faire.

La réforme de l'aide de l'Etat est une adaptation : elle ne doit pas masquer l'importance à long terme des mécanismes de financement mis en place en 66 : l'épargne logement et le marché hypothécaire. L'extraordinaire développement de celui-ci permet peut-être d'envisager une homogénéisation progressive des différents régimes de financement, aboutissant à des mécanismes simples conditionnant l'économie de marché. Celle-ci requiert de même une uniformisation des régimes juridiques. Le logement ne doit pas faire l'objet de lois d'exception mais dans toute la mesure du possible s'aligner le droit commun. De même le fonctionnement des organismes publics doit se rapprocher de celui du secteur privé.

Cette présentation succincte ne peut négliger l'effort important entrepris pour supprimer la lèpre des bidonvilles. L'action ne peut se limiter à leur destruction. Elle doit tendre à la promotion sociale des familles étrangères souvent mal préparées à la vie actuelle, ou françaises n'ayant pas pu supporter les mutations que cette vie impose.

Les exposés qui suivent ne peuvent être exhaustifs. Ils se bornent à illustrer les nouveautés les plus marquantes. Puissent-ils aider l'opinion à mieux apprécier à la fois la complexité des problèmes et les actions entreprises pour les résoudre. De toute façon, il faut savoir que l'inertie considérable due à la longueur inévitable de toute opération de construction, rend les évolutions très lentes et interdit toute solution miracle qui ferait disparaître par enchantement les difficultés constatées.



YVES AUBERT,
Directeur de la Construction

I. LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

LA DEMANDE DE LOGEMENTS ET LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

Les travaux effectués en commun depuis 1955 par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation, à la demande du Commissariat général au Plan et de l'ex-ministère de la Construction, ont amélioré la connaissance, jusque-là bien imparfaite, des problèmes économiques du logement.

Ces travaux, qui reposent sur des enquêtes nationales par sondage portant sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, donnent des informations très riches sur la demande future de logements ; ils permettent, par exemple, d'apporter des éléments de réponse à des questions telles que :

- quelle est la proportion des ménages qui désirent changer de logement ?
- quelles sont les principales motivations de ce désir d'un nouveau logement ?
- quels sont les logements désirés (statut d'occupation, taille, type d'habitat, etc.) ?
- quelle est la solvabilité des ménages qui souhaitent changer de logement ?

Ces enquêtes apportent également des indications sur le fonctionnement du marché. Elles donnent en effet la description des ménages qui ont emménagé récemment et des logements dans lesquels ces emménagements ont eu lieu. Elles montrent le rôle que joue le patrimoine ancien dans ce fonctionnement.

La répétition de ces enquêtes apporte un enrichissement considérable. Elle permet de suivre dans le temps l'évolution des opinions et de la solvabilité des ménages ainsi que celle de leur comportement. Le rapprochement des informations tirées de l'enquête effectuée en 1967 — actuellement en cours de dépouillement — et de l'enquête 1968 sera à cet égard particulièrement riche d'enseignement, la période qui s'est écoulée entre ces deux enquêtes ayant

été marquée par un bouleversement profond du marché.

Les enquêtes nationales ne peuvent cependant donner que des informations sur le marché dans son ensemble :

- elles ne permettent pas de procéder à une analyse très fine des motivations et du comportement d'un groupe social déterminé ;
- elles ne peuvent davantage constituer un instrument de prévision du fonctionnement du marché du logement dans chaque agglomération.

I. — Programme d'enquête à l'échelon national

Afin de mieux connaître l'attitude des diverses catégories de la population à l'égard des problèmes du logement, la Direction de la Construction a entrepris en 1967 l'exécution d'un programme d'enquête qui se poursuivra en 1968 et 1969.

A. — Deux enquêtes particulièrement importantes sont en cours de réalisation.

L'une concerne les jeunes ménages ; l'autre les personnes âgées.

La priorité donnée à ces enquêtes s'explique aisément. Il s'agit de deux catégories de population pour lesquelles le problème du logement revêt une importance particulière et qui jouent ou devraient jouer un rôle décisif sur le marché.

On sait que le poids des jeunes sur le marché est considérable. Toutes les enquêtes montrent que les candidats à un nouveau logement sont jeunes. L'enquête nationale INSEE-CREDOC de 1963 constatait que 50 % des candidats avaient moins de 40 ans et 25 % moins de 30 ans, résultats qui paraissent devoir être confirmés par l'enquête 1967.

Il est donc particulièrement utile d'être bien informé sur la place que le problème du logement occupe dans les préoccupations des *jeunes ménages* et notamment sur les points suivants :

— activité du ménage dans le logement ; celui-ci est-il conçu comme un simple dortoir ou, au contraire, un cadre de vie plus permanent ?

— détermination des critères de choix : proximité des équipements, du lieu de travail, d'un centre d'activité, etc. ;

— situation du logement par rapport à d'autres préoccupations : éducation des enfants, vacances, loisirs, culture, etc. ;

— traduction financière de ces préoccupations : sacrifices consentis au profit du logement par rapport à d'autres dépenses ; norme d'effort admise (en valeur absolue et en % à l'intérieur du budget) ;

— intérêt manifesté pour des formules de transition pendant les premières années du mariage (cohabitation, foyers de jeunes ménages, etc.).

En outre, la connaissance de l'opinion des jeunes ménages et l'observation de leur comportement permettront de mieux apprécier l'évolution des modes de vie et son influence sur l'habitat. Il sera ainsi possible de mettre sur le marché des logements mieux adaptés aux exigences de l'élément le plus dynamique de la population.

A l'inverse des jeunes ménages, *les personnes âgées* constituent souvent un élément statique sur le marché. Il semble bien ressortir des enquêtes nationales que cette stabilité s'explique dans une certaine mesure par le fait que le marché n'offre que rarement aux personnes âgées des solutions appropriées tant à leur mode de vie qu'au niveau de leurs ressources.

L'enquête permettra d'apprécier l'étendue de la satisfaction des personnes âgées dans un type d'habitat mis à leur disposition depuis quelques années : les logements-foyers, et donnera aussi une estimation des besoins dans les différentes catégories d'habitat auxquelles elles peuvent aspirer : logements autonomes, logements-foyers, maisons de retraite. Des programmes bien adaptés aux besoins ainsi estimés devraient permettre d'améliorer la fluidité du marché.

Ces enquêtes abordent ces problèmes sous un aspect psycho-sociologique et non pas seulement sous l'angle économique. Les principaux thèmes qui font l'objet du questionnaire définitif sont déterminés à partir d'entretiens non directifs ou semi-directifs entre des psychologues et des personnes constituant un premier échantillon de la population concernée. On doit ainsi pouvoir procéder à une description assez fine des comportements et à une étude approfondie de leurs motivations.

B. — Deux enquêtes, d'un champ plus étroit, seront lancées en 1968.

La première est une enquête de satisfaction opérée parmi les occupants des foyers de *jeunes travailleurs* actuellement en service. Elle précisera les informa-

tions déjà recueillies au cours de quelques monographies plus sommaires.

Une autre enquête du même type menée dans les foyers-hôtels où sont logés de nombreux travailleurs étrangers devrait permettre de savoir dans quelle mesure ces réalisations répondent aux aspirations des populations concernées et les améliorations à apporter, le cas échéant, à cette forme d'habitat communautaire en vue notamment de faciliter l'adaptation des occupants à un nouveau mode de vie.

II. — Nécessité d'études de marché à l'échelon local

La nécessité d'études de marché d'un champ beaucoup plus étroit que les études de caractère national a été ressentie il y a plusieurs années déjà par certains promoteurs. Le temps n'est plus où quelques conversations avec des « experts » (notaires, agents immobiliers, administration...) jointes à l'expérience et au... flair pouvaient tenir lieu d'une étude systématique. Aujourd'hui, aucun promoteur sérieux ne se risquerait plus à lancer un programme d'une certaine importance sans avoir fait procéder à une étude préalable du marché local.

Les études engagées par les promoteurs ont en général un objectif assez limité. Elles se proposent le plus souvent de rechercher l'aptitude d'un marché local à absorber un programme déterminé. Il s'agit donc d'études « ponctuelles », parfois assez frustes et qui n'ont nullement l'ambition de renseigner sur le fonctionnement de ce marché.

Certaines études dépassent cependant ce cadre étroit. Elles s'efforcent, en utilisant les techniques d'enquête expérimentées à l'échelle de la France entière, de décrire la population d'une agglomération candidate à un nouveau logement.

La comparaison des résultats d'enquêtes menées selon les mêmes méthodes dans diverses agglomérations, met bien en évidence les caractéristiques particulières du marché de chacune de ces agglomérations étudiées. Elle permet également d'esquisser une hiérarchisation des tensions du marché entre les agglomérations concernées.

L'exécution, quelques années après la première enquête, d'une enquête-retour permet de connaître le comportement effectif des demandeurs de logement. Grâce à l'enquête-retour en effet, on peut comparer la demande potentielle constatée au cours de la première enquête et la demande effectivement satisfaite au cours des n années suivantes. On met ainsi en évidence des lois de passage qui peuvent être considérées comme une première approche d'un modèle de fonctionnement du marché du logement et permettent ainsi dans une certaine mesure des prévisions de l'évolution d'un marché.

On peut, en effet, penser que les lois de passage constatées n'évoluent que lentement et les utiliser pour formuler des prévisions à court terme.

Mais l'on voit que cette approche demeure assez grossière. Il est bien évident en effet que l'hypothèse d'une stabilité des lois de passage suppose que le comportement des ménages d'une part, la structure de l'offre d'autre part, n'évoluent eux-mêmes que très lentement. La méthode ne permet donc pas de simuler une politique ou de rendre compte d'une transformation profonde des conditions du marché.

III. — Rouen, modèle de fonctionnement du marché du logement

Aussi le ministère de l'Équipement a-t-il jugé nécessaire d'élaborer un modèle de fonctionnement du marché du logement au niveau d'une agglomération et de le mettre au point sur un cas concret. Cette expérience, confiée à deux bureaux d'études associés, est actuellement en cours ; l'agglomération choisie est celle de Rouen.

L'objectif poursuivi est de fournir un instrument de prévision du marché du logement dans une agglomération de moyenne importance. L'horizon de la projection est fixé à cinq ans. Cependant, le modèle est séquentiel ; des résultats doivent être fournis pour chaque année intermédiaire, la situation obtenue l'année t servant de base à la simulation du fonctionnement du marché pour l'année $t + 1$ et ainsi de suite.

En résumé, pour chacune des années de la projection, le modèle donnera une estimation de la demande des ménages, simulera la confrontation de cette demande avec un programme donné, déterminera en conséquence les mouvements intervenant dans le parc immobilier existant et fournira une description du nouvel équilibre obtenu en précisant notamment :

- l'occupation des logements par les ménages ;
- le nombre et les caractéristiques des ménages non logés de façon indépendante ;
- le nombre des logements vacants.

Deux caractéristiques du modèle doivent être soulignées :

- l'offre de logements est exogène ; diverses variantes doivent pouvoir être testées ;
- le modèle ne fournira pas une solution unique à un objectif d'optimisation tel que : peuplement le plus faible, taux de renouvellement le plus élevé... ; il se proposera seulement de décrire les états futurs possibles résultant des hypothèses d'offre retenues et des règles du jeu suivies.

Schématiquement, la confection du modèle peut être décomposée en trois phases.

La première consiste en la *détermination des ménages candidats* à un logement. Pour ce faire, on étudie séparément le cas des ménages déjà logés, celui des immigrants, puis celui des nouveaux ménages (nouveaux mariés, décohabitants). La fixation du taux de candidature des ménages déjà logés est — comme d'ailleurs dans toutes les méthodes — l'une des difficultés les plus graves que l'on rencontre. Une approximation est obtenue en utilisant, d'une part les informations recueillies au cours d'une enquête par sondage à Rouen, et d'autre part des liaisons constatées au cours d'enquêtes-retour dans d'autres localités entre le déménagement effectif et des caractéristiques telles que l'âge du chef du ménage, le statut d'occupation, le degré de peuplement, etc.

La deuxième phase est la *détermination des logements* auxquels les ménages sont candidats. Elle consiste à associer à chaque candidat une liste de catégories de logements hiérarchisées entre elles, traduisant les préférences et les possibilités financières du ménage et compte tenu des règles administratives qui interdisent l'entrée de certains ménages dans certains types de logements.

Il s'agit enfin — c'est là la troisième phase de l'étude — de *simuler le fonctionnement du marché*, c'est-à-dire de confronter les ménages candidats, d'une part, les logements constituant le champ de choix de chacun d'eux, d'autre part. Une analyse détaillée de la technique suivie pour réaliser cette confrontation dépasserait le cadre de cet article. On se contentera d'indiquer que la confrontation se fera, candidat par candidat, par défilement devant chacun de ceux-ci des logements appartenant à son champ de choix. Bien entendu, les logements libérés par les déménagements sont ultérieurement réintroduits dans l'offre.

Cette analyse sommaire du modèle de simulation du marché du logement actuellement expérimenté à Rouen n'aura pu donner qu'une faible idée des difficultés rencontrées pour sa mise au point. Ces difficultés sont de deux ordres.

Les premières tiennent à la nouveauté de la recherche. Sur le plan de la méthodologie, tout ou presque était à faire dans ce domaine. A chaque étape, les chercheurs ont eu à résoudre des problèmes entièrement nouveaux.

Les secondes tiennent à l'insuffisance de l'information disponible sur de nombreux points (flux migratoires à l'intérieur d'une agglomération).

Quoi qu'il en soit, et même si le modèle se révèle, dans une première formulation, insuffisamment précis pour donner des prévisions assez fines, l'intérêt de la recherche entreprise est certain.

Les travaux sont en effet maintenant suffisamment avancés pour pouvoir affirmer qu'il est possible de créer un outil permettant d'apprécier les

conséquences de plusieurs variantes de programmes d'offres et de les comparer entre elles.

Il reste que la méthode est relativement coûteuse (plusieurs centaines de milliers de francs par agglomération étudiée), qu'elle implique des informations améliorées et qu'elle exige quelques mois de travail dans chaque cas. C'est dire que son emploi devra sans doute être limité aux grandes et moyennes agglomérations.



Il n'était pas possible de donner, dans le cadre nécessairement limité d'un article pour la revue *Equipement*, un inventaire exhaustif et une analyse détaillée de toutes les enquêtes et études ayant pour objet d'améliorer nos connaissances et de faciliter la prévision en la matière.

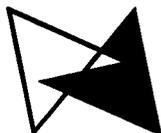
Nous nous sommes contentés de signaler celles d'entre elles qui nous ont paru à la fois les plus significatives et les plus prometteuses.

Quelques décevantes que puissent parfois apparaître certaines des voies explorées, il n'est cependant pas douteux que depuis quelques années les progrès réalisés dans ce domaine grâce à la collaboration entre l'Administration, les bureaux de recherche publics et privés et certains promoteurs sont considérables.

Au moment où vont commencer les travaux préparatoires du VI^e Plan, cette constatation est rassurante. Pour la première fois depuis la Libération, les objectifs en ce qui concerne le logement pourront être fondés, non seulement sur une analyse normative des besoins ou un recensement des moyens techniques, humains et financiers, mais aussi sur une certaine connaissance de la demande, c'est-à-dire en définitive des désirs des hommes.

J.-C. VALLET,

Chef du Service de l'Habitation.



LES MUTATIONS DU DROIT DE LA CONSTRUCTION

PETITE RÉTROSPECTIVE ET PROPOS FUTURISTES

Le droit respire l'air de son époque. Ou bien il en meurt quand le milieu social l'identifie comme un corps étranger, ou bien il se métamorphose car il est un humanisme.

Car plus vite va le temps et plus grandissent ses jambes et le génie des hommes. De l'âge de la pierre taillée à celui de la brouette, cent cinquante millénaires avaient couru. Il a fallu moins de deux siècles pour passer de la machine à vapeur et des prodromes de la société industrielle à la fission de l'atome. Puis, en deux décennies seulement, le monde a touché l'âge interplanétaire.

Mais les civilisations sont comme les bonbons à la menthe : on ne les sent bien qu'après coup. Accaparée par le quotidien, l'humanité discerne encore mal qu'elle est entrée dans une ère nouvelle. Rétif, installé dans ses habitudes et prisonnier de ses réflexes, l'esprit bute sur les chiffres de la démographie prospective. Irrésistiblement, qu'on s'en réjouisse ou s'en afflige, la sève de la vie va tout envahir, tout peupler et renouveler : en l'an 2000 — le temps d'une prescription trentenaire ! — les hommes seront au nombre fantastique de 6 milliards ; dans cinquante ans, la population du globe aura doublé ; comme sourdent les sources, des centaines de villes nouvelles vont sortir du sol de tous les pays du monde pour devenir le réceptacle d'une intense vie urbaine. En France même, la population des villes aura doublé en fin de siècle et triplé celle des huit métropoles d'équilibre. Artisans de cet accomplissement, les jeunes de notre pays, au rythme annuel de 800.000, arrivent à l'âge du mariage, c'est-à-dire du logement.

Comme les autres disciplines dont l'homme est la finalité, le droit de la construction participe à cette course du monde. Il est dans la foulée. Quand on se remémore les sacro-saints principes de l'occident romain ou les choix péremptoirs faits par notre droit intermédiaire, on mesure l'importance du chemin déjà parcouru (I).

La sécurité est devenue l'un des mots-clé de notre époque et l'accession à la propriété du logement familial est perçue comme une promotion sociale. Aussi la protection du candidat au logement s'inscrit-elle naturellement à la suite des grandes conquêtes que sont la protection du travail et la sécurité sociale. Et ce n'est pas un hasard qu'elle soit contemporaine de la participation des travailleurs aux fruits de l'expansion. Dans cette perspective, on aperçoit assez bien les réformes qui sont à promouvoir : l'ouvrage est sur le métier et, comme dans l'argile que modèle le sculpteur, se dessinent les traits du droit nouveau qui s'élabore (II).

Est-ce cependant assez que de progresser ? Qui pourrait assurer que les générations qui montent ne donneront pas au fripier le lourd vêtement dans lequel nous taillons pour recoudre ? Si grande et si profonde est la mutation de notre civilisation qu'il n'est pas défendu de penser qu'on inventera, du moins au plan du logement familial, un droit patrimonial nouveau, plus socialement accessible, plus équitable aussi, moins enchaîné au sol et qui ne scléroserait plus les artères vivantes de la société (III).

I

Le propos n'est pas de présenter ni de commenter les grands apports législatifs, réglementaires et jurisprudentiels au droit contemporain de la construction et du logement. D'éminents juristes — puisque ces deux mots sont toujours accolés — l'on fait avec bonheur. Il est seulement d'essayer, modestement, d'en faire une rétrospective panoramique sommaire.

Cependant, pour éclairer le sens de l'évolution, les mobiles qui inspirent les pouvoirs publics et les voies auxquelles on pourrait songer, il paraît

utile de rappeler les principes fondamentaux qui régissaient, au siècle dernier, le droit de propriété, le droit de la construction découlant largement de celui-ci.

La vision napoléonienne

Le code civil est le droit des biens (1.766 articles) plus que le droit des personnes (515 articles seulement). Le législateur de 1804 fait à la richesse acquise une place prépondérante. Pour répondre aux aspirations d'un milieu social dominé par une bourgeoisie soucieuse d'assurer la pérennité des fortunes, alors principalement immobilières, il protège minutieusement les détenteurs d'immeubles en organisant la rescision — pour lésion des 7/12^e — de la vente défavorable au vendeur, l'immutabilité des conventions matrimoniales, l'inaliénabilité dotale, le privilège du vendeur, etc. Le droit révolutionnaire avait proclamé le caractère « inviolable et sacré » de la propriété. Lui faisant écho, l'article 544 du code claironne qu'elle est le « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue... ». Ainsi efface-t-on la distinction que le droit féodal avait faite entre l'alleu et le fief, le domaine éminent et le domaine utile. Continuateurs de la pensée romaine, les légistes de l'Empire donnent au propriétaire l'usus (l'usage), le fructus (les fruits et produits) et l'abusus (le droit de disposer du bien).

Mais les trois attributs classiques du droit de propriété — absolutisme, exclusivité et perpétuité — vont, d'abord sous l'influence des idées socialistes, puis pour des impératifs de tous ordres, connaître une lente et progressive dégradation. Pour trouver sa place dans le nouvel ordre social et pour y être à l'aise, le droit de la propriété fait sa mue.

Le blocage des loyers et l'avilissement monétaire

Pendant longtemps, la stabilité du franc est très remarquable et toutes les formes de placement, que celui-ci soit rente, fermage, dividende ou loyer, se rejoignent dans l'équivalence et la sécurité du revenu. Mais le gouffre de la « grande guerre », avec ses énormes destructions, puis les vicissitudes politiques et la longue crise des années 1930 font subir à la monnaie et aux prix leurs premiers grands outrages.

Après avoir été, dans la seconde partie du XIX^e siècle, l'affaire d'investisseurs avisés et généralement fortunés, la construction d'immeubles à louer s'est démocratisée et démultipliée. La littérature du début du siècle apprend que des « employés de maison » investissent souvent aussi le meilleur de leur épargne dans des opérations de l'espèce : la fiscalité était légère, peu coûteuses

les réparations et convenable le rendement. Il y a là matière à réflexion pour l'économiste : sans nulle aide financière de l'Etat, ni aucune intervention publique, simplement parce que le franc était stable, on construisait 300 000 logements par an avant la guerre de 1914 ; malgré la loi Loucheur, en 1928, on n'en construisait plus que 60 000 durant les années qui précédèrent celle de 1939.

Même sans la guerre, les propositions de loi socialistes de 1911 portant institution d'une propriété commerciale, et de 1913 tendant à la taxation des loyers, auraient probablement abouti. L'exposé des motifs de la seconde vaut d'être cité car il a sonné le glas de la construction locative et, bien à l'insu de ses rédacteurs, ouvert la voie à ce qu'on pourrait appeler le « logement-patrimoine », à l'accession à la propriété et à la copropriété du logement familial : « ... Les propriétaires exercent un formidable monopole au détriment de la santé publique. Il est temps que la loi intervienne pour mettre fin à leurs abus et restreigne leurs privilèges. Les locataires ne doivent pas être abandonnés ; la loi doit les protéger... ».

D'août 1914 à la fin de 1917, dix-neuf décrets dits « moratoires » suspendent l'effet des congés et accordent des délais pour le paiement de leurs loyers aux titulaires de baux d'habitation, commerciaux ou ruraux.

Puis ce sont les lois de mars 1918, d'avril et de juin 1926 et de septembre 1948 — on sait que la dernière est toujours en vigueur — dont les points communs sont que la durée contractuelle du bail est impérativement et quasi indéfiniment prolongée ou reconduite (c'est la notion légale de « maintien dans les lieux ») et que le prix du bail se trouve strictement réglementé.

Le blocage des loyers et le maintien dans les lieux alors que les prix poursuivent leur ascension ont tôt fait de tarir l'engouement pour la pierre. Les écriteaux « A louer » qui, longtemps et partout, avaient sollicité la demande sur la façade des immeubles, disparaissent. C'est la fin d'une certaine race de constructeurs et le début de la grande crise du logement.

Les sociétés de construction et la loi du 28 juin 1938

L'investissement immobilier n'étant plus assez rentable pour tenter ceux qui voulaient en tirer des revenus en argent, le relais est pris par ceux qui ont un impérieux besoin de se loger. Le revenu en jouissance, en nature, supplante le loyer. Mais cet investissement n'est plus à la mesure des moyens financiers d'un seul. On recourt donc à la société, cette recette du droit qui permet de réunir des capitaux suffisants. Dès l'achat du terrain se tisse entre les associés une solidarité qui est l'école de la copro-

priété. Avant que l'immeuble construit ne soit partagé et dissoute la société, les associés sont généralement les locataires de celle-ci.

La construction en société apparaît aussi comme un perfectionnement de la vieille technique de construction en copropriété telle qu'on la pratiquait à Grenoble et à Rennes. Mais la validité de la société de construction est incertaine, son objet étant d'acheter un terrain et de construire un immeuble et non, comme le prévoit l'article 1832 du code civil, de partager le bénéfice susceptible de résulter du contrat de société. L'absence de but lucratif est invoquée devant les tribunaux pour en demander la nullité.

Elle souffre aussi d'une autre infirmité : en application du droit des sociétés commerciales, elle ne peut exiger de ses associés plus que l'apport statutairement prévu. Hors d'état de procéder aux appels de fonds supplémentaires rendus nécessaires par les hausses de prix, les sous-estimations ou la défaillance d'associés, il n'est pas rare qu'elle soit dans une impasse et des chantiers restent en panne.

Le législateur intervient. La loi du 28 juin 1938 (chapitre premier) consacre la validité des sociétés de construction, bien qu'elles n'aient pas pour objet de partager un bénéfice, et les habilite à procéder, d'une part à des appels de fonds supplémentaires, d'autre part à la vente forcée des parts sociales de l'associé défaillant.

Le « Far-West »

Vient la guerre de 1939-1945. Avec elle, le marché noir, dont celui du logement. Après la Libération, la France, victorieuse, mais qui saigne de partout, entreprend de panser ses blessures; c'est la Reconstruction. Mais il faut attendre la loi de juillet 1950, qui met en place un système réaliste d'aide financière publique — ce sont les primes et les prêts spéciaux à la construction —, pour que s'amorce le « grand boom » de la construction.

Immenses sont les besoins, pressante la demande et quasi-nulle l'offre. Une nouvelle génération de constructeurs va se révéler. Venus d'horizons divers, ils sont clairvoyants, positifs, volontaires. Ils vont renouveler un métier antique et lui donner une dimension nouvelle. Mais c'est aussi l'âge d'or de la spéculation. On voit des opérateurs sans foi ni loi, hommes équivoques et gibiers de correctionnelle par destination, s'improviser constructeurs, faire commerce d'options, tromper le vendeur du sol, revendre l'après-midi, prix doublé, le terrain acheté du matin, rançonner les entrepreneurs et architectes, voler le client par des artifices sordides. Certains qu'ils sont de gagner gros à tout coup, mondains et ruffians se ruent sur l'immobilier. Ils s'immiscent partout dans une déconcertante promiscuité. De vilaines et météoriques fortunes s'édifient.

Si grand est le désordre que les pouvoirs publics descendent dans l'arène. On renoue, pour un temps, avec l'époque des combats singuliers. Des fonctionnaires — qui l'aurait cru ? — se font pugilistes et ce sont eux qui, presque toujours, marquent le point. La corruption est abattue. Des services d'intervention et de contrôle sont mis en place qui soutiennent les accédants et excluent du bénéfice de l'aide de l'Etat les promoteurs disqualifiés.

Avec le recul du temps, il apparaît cependant que, sous des formes et à des degrés divers, le « far-west » de la construction aura duré dix ans (1951-1961). Les interventions progressives et adéquates du législateur, de l'autorité réglementaire et de la jurisprudence, la forte structuration corporative de la profession et le durcissement de la conjoncture ont ramené l'ordre. Mais il s'en faut que toutes les exactions aient été sanctionnées, ni décelées toutes les turpitudes. Aux amateurs de bon spectacle, il est recommandé de ne pas manquer le jugement dernier lorsque seront inscrites au rôle les affaires foncières et immobilières. A moins que le huis clos ne soit prononcé...

II

La protection de l'accédant à la propriété

L'accession à la propriété ne peut pas, après 1950, ne pas prendre un essor considérable. Des centaines de milliers de ménages doivent impérieusement se loger. Hors le secteur H.L.M. dont les dotations sont limitées et qui construit alors au compte-gouttes, point de logements locatifs. Avec les primes et les prêts spéciaux, la construction privée part en flèche.

Elle le fait avec les outils juridiques existants et, plus particulièrement, en usant du moule commode des sociétés de construction consacré par le législateur de 1938. Incitent à ce choix la très grande souplesse du processus, le moindre coût notarial et fiscal du fait que l'acte translatif de propriété n'est établi que plus tard et la stricte obligation faite aux associés-souscripteurs de répondre à tous les appels de fonds sous peine de vente forcée des parts sociales du défaillant.

A cette époque, le contrat de mandat est également utilisé, mais à une bien moindre échelle que la société de la loi de 1938.

A. — Le décret du 10 novembre 1954 :

L'équivoque est créée. Elle va durer longtemps. L'accédant se croit acquéreur alors qu'on fait de lui, le plus souvent, un associé aux risques en le faisant entrer dans une société de construction; dans certains autres cas — quand le constructeur prend la qualité de mandataire — un mandant maître de l'ouvrage et finalement toujours responsable.

Le premier « scandale » survient en 1952 : il s'agit d'une opération de construction réalisée par mandataire. En 1953, c'est le tour d'une opération faite en société. Le Gouvernement prend des mesures : c'est le décret du 10 novembre 1954.

Le texte assujettit à l'observation de règles strictes, dans son titre I, le contrat de mandat (mais les termes très généraux de l'article I vont plus tard permettre aux tribunaux de ne pas s'arrêter à la qualification donnée aux contrats), dans son titre II les sociétés de construction de la loi de 1938. Les dispositions les plus importantes consistent, pour les contrats, dans une exacte information de l'accédant, l'interdiction des clauses pénales de résiliation de plein droit ou limitatives de responsabilité ; pour les sociétés, dans la prohibition de recevoir des fonds avant que le souscripteur n'ait acquis la qualité d'associé et dans l'institution d'un conseil de surveillance.

Le champ d'application du décret est limité aux opérations de construction pour lesquelles il est recouru à un prêt spécial ou à un prêt d'une société de crédit immobilier (secteur H.L.M.). Mais, dans leur quasi-totalité, les programmes de l'époque sont ainsi financés. Malgré ses duretés, le texte rend globalement service aux constructeurs en les astreignant à des meilleures études prospectives et à plus de rigueur juridique. A la masse des accédants, il apporte la conscience ou la découverte de leurs droits et la propension à se grouper pour les mieux défendre.

B. — La loi du 7 août 1957 et les extensions jurisprudentielles :

Le temps, impassible, continue à égrener son chapelet de scandales. A la responsabilité civile du promoteur, organisée par le décret de 1954, la loi du 7 août 1957 (titre IV) ajoute une répression pénale. Toute infraction aux dispositions du décret peut être lourdement sanctionnée par des peines de prison et d'amende. La loi punit pareillement le comportement mensonger et les manœuvres dolosives ainsi que l'obstruction à l'action du conseil de surveillance.

Seul texte sur lequel ils peuvent, durant longtemps, prendre utilement appui, les tribunaux font une large application des articles 59 et 60 de la loi du 7 août 1957. Et, dans leur souci d'étendre la protection de l'accédant, ils réputent que sont assujetties à l'observation du décret de 1954 des opérations que le législateur n'avait pas estimé devoir couvrir, tels les contrats de vente *stricto sensu* (vente sur plans ; vente en l'état futur ; C.A. Paris, 1^{er} juin 1963 ; Cass. Crim. 15 juillet 1965) et les opérations recourant aux prêts de sociétés de crédit différé, assimilant celles-ci aux sociétés de crédit immobilier (secteur H.L.M.) visées à l'article premier du décret de 1954 (Cass. Crim. 3 décembre 1964).

Ces extensions furent-elles heureuses ou regrettables ? Il est encore difficile de le dire et la réponse peut différer selon les cas d'espèce.

Mais la confusion devient grande, l'administration s'en tenant, très naturellement, à l'interprétation orthodoxe du texte : Le constructeur qui se conforme aux réponses faites par les ministres de tutelle aux questions posées par des parlementaires, peut donc être néanmoins condamné. Certes, le « vide juridique » s'accroissait avec le développement du secteur libre de la construction et l'apparition d'opérations de ventes à livrer. Louable était l'intention des tribunaux qui estimaient devoir également intervenir dans des secteurs non légalement protégés et où il était patent que l'accédant avait pareillement besoin de protection. Mais pareilles divergences étaient anormales. Elles créaient un malaise. Peu supportable pour les professionnels, cette incertitude était finalement préjudiciable à l'acquéreur lui-même, le promoteur recourant, pour se mettre hors d'atteinte, à des processus d'accession manifestement plus onéreux, telle la vente clés en main.

C. — Les décrets de 1963 :

En 1961 avait éclaté, comme une bombe, le scandale du Comptoir national du logement. Il prenait la suite de beaucoup d'autres, qui ne furent pas tous publics, mais l'importance de la casse, les personnalités mises en cause, les prises de position des souscripteurs lésés et la résonance de l'affaire dans la presse et l'opinion, conduisent le Gouvernement à soumettre au Parlement un projet de loi relatif à la construction d'immeubles à usage d'habitation et aux sociétés immobilières d'acquisition ou de construction. L'hostilité des milieux professionnels qu'inquiétaient des sanctions pénales d'une rigueur accrue, celle du Conseil économique et social préoccupé de l'incidence, sur le prix de la construction, du coût d'un système généralisé de garanties financières, les divergences apparues au sein même du Parlement où s'exerçaient des pressions d'intérêt opposées, font qu'en décembre 1963, le Gouvernement retire son texte — pourtant voté en seconde lecture — de l'ordre du jour.

Par voie réglementaire, les pouvoirs publics apportent à certains accédants à la propriété le supplément de protection nécessaire. Après que la loi du 15 mars 1963 portant réforme de la fiscalité immobilière eût supprimé l'immunité fiscale des profits réalisés par voie de cession de parts sociales, le décret du 9 juillet 1963 impose au promoteur qui entend bénéficier du système fiscal privilégié prévu par la loi (exonération de l'impôt sur les plus-values en cas de réemploi ; prélèvement libératoire dispensant de payer, au titre de la plus-value réalisée, l'I.R.P.P. ou l'impôt sur les sociétés) l'observation de conditions précises qui sont protectrices de l'accédant (vente après achèvement ; vente en cours d'achève-

ment assortie d'une garantie financière d'achèvement ; forme et contenu du contrat ; etc.).

Un semestre plus tard, le décret du 24 décembre 1963 subordonne l'octroi des primes et prêts spéciaux au respect de règles analogues sans toutefois exiger qu'une garantie de bonne fin soit donnée au souscripteur ou à l'accédant. La limitation de la marge bénéficiaire du promoteur qui recourt à l'aide financière de l'Etat et qu'organisent les circulaires prises pour l'application de ce décret ainsi que pour ceux de juillet 1963 et de juillet 1967 qui l'ont modifié, procède du même souci de protection.

D. — *La loi du 3 janvier 1967, première étape d'un new deal :*

Paradoxalement et jusqu'en 1966, la sécurité de l'accédant dépendait des choix faits par le promoteur. Selon que celui-ci recourait, ou non, aux prêts spéciaux, selon qu'il demandait le bénéfice du régime fiscal privilégié ou s'accommodait de la fiscalité de droit commun, il était, ou n'était pas, tenu de donner à son client une certaine protection, elle-même variable selon les régimes. De caractère réglementaire, cette protection était, de surcroît, aléatoire, l'inobservation des dispositions de 1963 ne pouvant être judiciairement sanctionnée : on pense à ces pistolets à eau qui amusent les enfants et éclaboussent le tireur. La construction était comme un vaste champ de manœuvres ou d'opérations dont l'armée régulière n'aurait tenu que quelques places fortes. Encore ne savait-on toujours lesquelles. Ailleurs, c'était chacun pour soi. Trop longtemps aussi, après le regrettable échec de la grande tentative de remise en ordre de 1961, on avait légiféré à la petite semaine, à coup de décrets, d'arrêtés ou de circulaires. Le juge, l'usager, le professionnel, le fonctionnaire, tous attendaient du législateur un droit neuf, spécifique, permanent et sans ambiguïté.

La loi du 3 janvier 1967 et son décret d'application organisent un dispositif de sécurité général et permanent en faveur de l'acheteur d'un logement à construire en même temps qu'elle donne au constructeur - vendeur les moyens juridiques de bien œuvrer. On sait aussi qu'elle étend et précise les responsabilités de tous les techniciens de la construction.

La protection de l'acquéreur réside dans la forme adéquate que doit obligatoirement revêtir la vente (en l'état futur d'achèvement ou à terme), dans le contenu précis du contrat qui assure à l'acquéreur une information optimale lui permettant de se résoudre en pleine connaissance de cause, et dans l'octroi de garanties.

Il n'y a jamais de versements avant transfert de propriété. Dans la vente en l'état futur, la conclusion du contrat opère le transfert de propriété. Dans la vente à terme, c'est la constatation de l'achè-

vement de l'immeuble qui réalise ce transfert au profit de l'acheteur qui ne fait jusqu'alors que des dépôts incessibles, indisponibles et insaisissables. L'époque de la vente (seulement après les fondations), l'échelonnement des paiements ou des versements faits à titre de dépôt et les conditions de révision du prix sont réglementés.

A peine de nullité, le contrat doit comporter toutes les précisions utiles de caractère juridique (règlement de copropriété), technique (description et consistance de l'immeuble ; remise du devis descriptif ou d'une notice descriptive) et financier (le prix ; ses modalités de paiement ; son éventuelle révision ; la non-obtention des prêts dont le vendeur a fait état peut entraîner la résolution de la vente).

Au plan des garanties, deux innovations capitales : le vendeur garantit, d'une part l'ouvrage (garantie technique), d'autre part le dénouement, la bonne fin (garantie alternative d'achèvement ou de remboursement).

C'est le vendeur, cocontractant direct de l'acquéreur qui est, en effet, désormais personnellement tenu des vices apparents et des vices cachés. Décennale pour les gros ouvrages et biennale pour les menus ouvrages, la garantie technique du vendeur est pratiquement identique à celle que les articles 1792 et 2270 du code civil mettent à la charge des architectes, entrepreneurs d'ouvrages et techniciens.

La bonne fin, c'est, pour l'acheteur, en l'état futur d'achèvement (l'acheteur à terme ne paie qu'après achèvement), la certitude d'être livré ou remboursé. Si elle n'est pas « intrinsèque » à l'opération, la garantie d'achèvement doit prendre la forme d'une ouverture de crédit ou d'une convention de cautionnement par une banque ou un établissement assimilé. La garantie de remboursement doit toujours être une convention de cautionnement.

Enfin, la loi prévoit des peines d'amende et de prison bien adaptées et édicte des interdictions d'exercer.

E. — *La loi du 21 juin 1960 :*

On accède à la propriété en achetant un logement existant. A cet effet, souvent intervient un intermédiaire. A son encontre, la loi de 1960, réglementant les transactions immobilières et tirant la leçon du trop grand nombre de détournements commis durant les années antérieures, édicte une incapacité générale de recevoir, — en dehors des cas et conditions qu'elle prévoit — toute somme d'argent avant que l'opération n'ait été effectivement conclue et constatée par écrit. Cette interdiction s'applique également aux opérations de souscription ou d'achat de parts sociales de sociétés immobilières.

Un décret et trois arrêtés du 25 mars 1965 ont complété et précisé les modalités d'application de la loi ; ils subordonnent l'exercice de l'activité d'in-

termédiaire à une déclaration préalable à la préfecture du siège. La déclaration n'est recevable que sur présentation d'une attestation d'adhésion à une société de caution mutuelle et de la justification d'une assurance contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle. Ces textes prévoient aussi les modalités de versements ou remises de fonds à l'intermédiaire (tenue obligatoire d'un « registre de la loi du 21 juin 1960 » qui est un répertoire coté et paraphé).

F. — *Le statut de la copropriété (1965) :*

L'accession à la propriété est inséparable de l'organisation de la copropriété. Protéger l'accédant, c'est, dans un deuxième temps, éviter que le copropriétaire n'entre dans une tour de Babel ou qu'il ne soit écrasé par la collectivité.

Bien connue de notre ancien droit, notamment à Grenoble et à Rennes, la propriété par étages ou par appartements ne faisait l'objet, dans le code civil, que du seul article 664 aujourd'hui abrogé. On n'y prévoyait seulement la répartition des dépenses à engager pour réparer ou construire l'immeuble. Entre les deux guerres, l'extension rapide de la copropriété conduit le législateur du 28 juin 1938 à doter celle-ci d'un statut. Le caractère supplétif de la loi (chapitre 2), l'intangibilité du règlement de copropriété, la règle de l'unanimité et l'inadaptation du système aux grandes copropriétés issues des ensembles immobiliers, appelaient une réforme. Celle-ci fut opérée par la loi du 10 juillet 1965 et par son décret d'application du 17 mars 1967.

Le nouveau statut de la copropriété est impératif. Il garantit les droits personnels du copropriétaire qui peut désormais obtenir du juge la révision de la répartition des charges quand celle-ci n'est pas conforme. Pour décider des travaux de transformation ou d'amélioration, il substitue une règle de majorité renforcée à celle de l'unanimité. Il fait échec aux abus de minorité comme à ceux de majorité et organise un contrôle efficace de la gestion du syndicat, notamment par la création du conseil syndical.

III

La loi sur les ventes d'immeubles à construire — qui aura largement aidé la construction à trouver son second souffle — et les enseignements fournis à la pelle depuis quinze ans par les opérations de construction partout réalisées en France montrent assez clairement le chemin qu'il faut suivre.

Nombreux sont les processus d'accession : on peut acheter en l'état futur ou à terme, à un particulier ou à une société, notamment à une société civile de vente dite de l'article 28 (de la loi de finances rectificative pour 1964) ; mais on peut aussi s'intégrer dans une société de la loi de 1938 en devenant sous-

cripteur ou cessionnaire du groupe de parts sociales qui donne vocation à l'attribution du lot de son choix ; ou bien encore, acheter des millièmes de sol selon la technique dite de Grenoble, l'immeuble étant alors construit par le syndicat des copropriétaires ; on peut enfin entrer dans une coopérative de construction, passer un mandat de construction avec un prestataire de services, devenir titulaire d'un contrat de location-vente ou tenir ses droits d'un preneur à bail à construction prévoyant le transfert de propriété du terrain au profit de celui-ci ou de ses ayants-cause à l'expiration du bail...

L'heureuse diversité des techniques d'accession à la propriété ne doit pas faire oublier que l'accédant se résout exclusivement en fonction de la situation, de la qualité et du prix ; il subit, sans bien jamais le discerner, le montage juridique choisi par le promoteur.

L'objectif est, en préservant l'originalité de cette gamme de « recettes » dont chacune, à des degrés divers, a des vertus et des adeptes, de parvenir à une sorte de neutralité juridique afin que l'accédant y trouve une égale sécurité, qu'il ne soit pas, à son insu, le maître de l'ouvrage responsable et qu'il ne supporte pas le risque économique de l'opération. Hormis le cas où il assume sciemment et délibérément ce risque, la propriété du logement décrit au contrat doit toujours être transférée dans le délai et pour le prix. A défaut, il doit pouvoir récupérer sa mise. A l'époque des regroupements, fusions et concentrations, les organismes corporatifs, sociétés de caution mutuelle et caisses de garanties professionnelles auront ici, pour peu qu'on les y incite et aide, une action décisive. Les banquiers spécialisés aussi, qui ont cessé d'être de simples prêteurs de deniers, sont des intervenants souvent efficaces et se dénomment justement « promoteurs - financiers ». Comme les derniers Mohicans, les constructeurs capitalistes indépendants sont une race en voie d'extinction : le promoteur est devenu un prestataire de services, un homme de métier, un mandataire qualifié, un catalyseur nécessaire mais qui ne peut généralement plus assumer seul le risque économique.

Cette grande mutation technologique du droit de la construction ne peut pas ne pas se faire. Qui pourrait admettre que les démons exorcisés de la vente réapparaissent dans les autres secteurs d'accession ? Dans les ministères concernés, juristes et chercheurs travaillent intensivement : au bout de leur besogne est la réforme.

Mais cette besogne en appelle une autre, car l'objectif ne serait pas atteint si la construction devait demeurer, par ailleurs, corsetée dans le trop lourd appareil réglementaire fabriqué depuis bientôt vingt ans par la machinerie administrative. Les textes d'application qui se sont accumulés aux divers plans des règlements et techniques de construction, de l'urbanisme, de la fiscalité immobilière, des aides publiques, etc., comportent, dans des stratifications

qui demeurent curieusement apparentes et côtoyant des dispositifs essentiels, des prescriptions périmées ou totalement inobservées. Il faut choisir de ne plus ranger ensemble des objets usuels, des pièces de musée et des fictions. Ce qui ne passe pas dans les faits n'est pas pour autant mauvais mais n'est sûrement pas à sa place dans la réglementation.

La règle qui est méconnue parce que trop complexe, tournée parce qu'elle pêche par défaut de réalisme et dont l'inobservation n'est pratiquement jamais sanctionnée, est non seulement inutile mais socialement dangereuse. Ecole d'hypocrisie, elle accoutume à tricher, creuse un fossé d'incompréhension entre l'administration et l'administré que tout devrait pourtant rapprocher et entretient déplorablement l'archi-fausse image du gros œil de verre bureaucratique. Le bon règlement est celui qui comporte l'adhésion de l'usager. Quand la règle constitue un obstacle dirimant et que tout un chacun la tourne, l'administration feint de ne pas voir, hors d'état qu'elle est d'éviter l'inévitable. Si quelque magicien ultra-lucide s'amusait à gommer toutes les maisons et logements pour la construction desquels il y a eu une dissimulation, un dépassement, une fausse déclaration ou tout autre de ces us et accommodations auxquels on est accoutumé, mais qui sont autant d'infractions, il serait bien avisé d'attendre le mois d'août pour faire son numéro : car imagine-t-on ces marées humaines d'un coup réduites à couler à la belle étoile ?

Saint Paul déjà stigmatisait durement les entraves inutiles inventées par les pharisiens de son temps. Il faut mettre hors d'usage les machines à délits qui tournent à vide et reviser certains postulats. Dans une concertation réaliste, des équipes pluridisciplinaires rénoveront la réglementation de la construction, l'allègeront de ses anachronismes, la réduiront à l'indispensable et atténueront son caractère ésotérique. Autant que d'un bon droit civil, promoteurs et accédants ont besoin de textes réglementaires sobres, positifs et accessibles à l'« honnête homme ».

Mais à long terme, quelles perspectives ? Comment profiler cet accédant à un droit dont le démembrement se poursuit et s'affine ? Faut-il attendre les inflexions du temps ou, intuitivement, explorer et ouvrir des voies ? C'est affaire de tempérament mais certaines réflexions sollicitent l'esprit.

On a dit que l'accession était le privilège des plus méritants. Il est vrai qu'on n'accède généralement pas à la propriété sans de durs sacrifices. Mais l'accédant a un complice : l'érosion monétaire. Le locataire n'en a pas. Au titre d'un même logement construit voilà une décennie, le loyer du second excède aujourd'hui le triple de l'annuité de remboursement du premier. Au total, qui aura fait le plus gros effort sinon celui qui n'accède pas ?

On peut s'interdire d'aller plus avant mais il est permis de s'interroger : ne serait-il pas économi-

quement sain et socialement juste qu'accèdent à la propriété, selon des techniques nouvelles et sous des formes différentes — notamment collectives —, sinon tous ceux, du moins un plus grand nombre de ceux qui, en fin de compte, paient le prix du logement ? Il faut qu'une sève généreuse fasse pousser notre droit que brident trop d'ukases romains. Sur des refus antiques, faisons des accédants nouveaux...

Un examen clinique conforte ce sentiment. Vainement chercherait-on dans le logement social de 1968 l'immeuble de rapport du début du siècle. Payé par les annuités de remboursement d'un emprunt à long terme (vingt ans, c'est la moitié d'une vie active), prélevées sur le revenu comme le serait le loyer, il s'apparente à un bien de consommation. Les remboursements achevés, il reste un bien d'épargne aussi longtemps que dure l'occupation personnelle ou familiale. Il ne deviendra, éventuellement, un bien d'investissement ou de spéculation qu'au jour où, devenu libre, il serait loué ou revendu.

Ainsi, durant longtemps, assez souvent toujours au regard de l'accédant, ce bien immobilier qu'est le logement s'analyse en un droit dont le principal est la jouissance et l'accessoire la propriété. L'accession à la propriété *stricto sensu* n'est d'ailleurs pas absolument indispensable. La vocation à l'attribution en propriété peut être quasi éternelle : les associés se portent bien des sociétés de la loi de 1938 qui, l'immeuble construit depuis 10 ou 15 ans, ont choisi de ne pas se dissoudre, ni de procéder au partage.

Dans cette vision, le substrat foncier du logement se déprécie parce qu'il apparaît moins nécessaire. On perçoit bien la signification du sol qu'on achète pour y construire une maison personnelle. On la comprend moins quand ce sol, dans les grands ensembles immobiliers, va demeurer indéfiniment la propriété indivisible de plusieurs centaines ou milliers de copropriétaires.

Est-il inconcevable qu'on construise un jour sans être maître du sol ? La propriété foncière classique portait sur le sol lui-même, le tréfonds et le domaine aérien : le droit de superficie (propriété de constructions appartenant à d'autres qu'au propriétaire du fonds), l'exploitation minière ou des hydrocarbures et la navigation aérienne en sont des limitations importantes et déjà anciennes. Le bail à construction — du moins dans une version antérieure du projet de loi prévoyant qu'à l'expiration du bail le terrain serait racheté ou exproprié par la commune —, le leasing ou crédit-bail immobilier, la pratique utilisée par l'établissement public pour l'aménagement du Rond-Point de la Défense qui vend les quadrilatères de sustentation des tours mais demeure propriétaire du sol, sont autant de manifestations actuelles de l'intérêt de dissocier la propriété du sol de celle des ouvrages.

Au plan de l'accession, cet intérêt paraît considérable. La dissociation opérée, le logement devient plus fongible. Coupé de ses amarres foncières, il se désimmobilise, devient plus facilement négociable, plus aisément cessible. A très long terme, le droit réel paraît voué à un lent déclin parce que l'homme en est comme exclu. Et notre droit positif sait bien qu'un droit réel non opposable aux tiers ne vaut rien alors que l'opposabilité à tous d'un droit incorporel confère à son titulaire autant que la propriété classique.

A terme, le propriétaire foncier aurait avantage à cette dissociation. Ne fait-il pas observer, avec raison, que l'expropriation ou la préemption n'arrête pas la croissance de la « rente » décrite par Ricardo et dénoncée par Henry Georges ? Celle-ci ne fait que changer de maître et devient le profit de l'expropriant ou de ses cessionnaires ou ayants droit. La cité y trouverait aussi largement son compte. Enchaîné au sol urbain, l'ouvrage sclérose. Lier le sol et l'immeuble, c'est compromettre l'urbanisme. Les délier, c'est réserver l'avenir en permettant un renouvellement continu du patrimoine immobilier construit.

Tout incite à reconsidérer le caractère unitaire du droit de propriété du sol. Sans joie, nous nous acheminons vers une société de consommation dont les structures feront de moins en moins bon ménage avec la propriété quiritaire. Déjà, nous faisons retour au domaine divisé : le commerçant, le fermier, le locataire, le travailleur qui exercent des droits (propriété commerciale ; propriété culturelle ; maintien dans les lieux ; participation aux fruits de l'expansion) par imputation sur ceux du propriétaire ou de l'entreprise, font irrésistiblement penser au clivage médiéval du domaine utile et du domaine éminent.

En l'an 2000, l'accédant à la propriété est attributaire privatif du logement familial et copropriétaire indivis des équipements collectifs. Cotitulaire d'un droit d'occupation du sol, il paie au proprié-

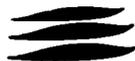
taire foncier (collectivité ou particulier) une redevance d'usage. Il n'y a plus de spéculation foncière parce qu'on a cessé de vendre les sols urbains ou suburbains. Réduit à son prix de construction, le logement est accessible aux plus modestes. En ville, on déménage six à dix fois par génération car les mutations sont aisées et peu onéreuses. Le droit de la construction et du logement est contenu dans le code civil européen au chapitre des droits personnels : ses rudiments sont appris sur les bancs de l'école au même titre que l'instruction civique et le code de la route. Incrédules, les enfants doutent qu'on ait brûlé les Templiers et interrogent leurs grands-parents sur la véracité des scandales de la construction des années 1950. Après de solides études, les candidats promoteurs passent le C.A.P.C. (certificat d'aptitude à la profession de constructeur). L'accédant ne connaît plus d'angoisses. La copropriété est devenue participation et concertation : dans l'exercice de ses droits et devoirs de copropriétaire, le citoyen se découvre, s'éduque, s'affine. Libéré de son assise terrienne, le logement apparaît comme une forme supérieure de propriété familiale réalisant la synthèse entre l'économie socialiste des démocraties orientales et l'humanisme de l'occident...

♦♦

Propos d'un pêcheur de lune ou intuition que la société va se renouveler dans une éthique sociale plus généreuse ? Comme on voudra... mais aux confins des droits réels et des droits personnels, de la législation immobilière classique et des droits de l'homme et de la famille, le droit de la construction et du logement sait qu'il a commencé de faire peau neuve.

Pierre POINT,

*Chargé de mission près le Comité juridique
au Ministère de l'Équipement et du Logement.*



DÉFENSE ET ILLUSTRATION

D'UNE POLITIQUE DE L'HABITAT ANCIEN

On sait aujourd'hui que le rythme de la construction n'est pas seulement question de moyens mis en œuvre mais qu'il doit être harmonisé avec la demande solvable. Certains signes de saturation sont sensibles à des degrés divers, qu'il s'agisse de logements ayant ou non l'aide de l'Etat. En maints endroits, même les logements H.L.M. ne sont accessibles qu'à une couche relativement mince de la population et se préoccupent désormais de leurs débouchés (1). Sans doute, une aide publique renforcée pourrait-elle élargir quelque peu le marché, mais plus on tentera d'atteindre les classes sociales modestes — les plus mal logées — plus l'effort de la collectivité sera proportionnellement élevé (2).

On sait aussi, comme le rappelle le rapport de M. Dumont au Conseil Economique, que, même si l'on parvient à répondre aux objectifs du V^e Plan, sept à huit millions de familles devront en 1985 se contenter de logements anciens (3), en grande partie plus que centenaires et, souvent déjà aujourd'hui, dans un état grave d'abandon et de sous-équipement (4).

(1) D'après Me Langlet, 41 % des ménages sont en passe, faute de moyens suffisants, de ne plus pouvoir accéder aux logements H.L.M. (rapport au Congrès des H.L.M. 1967).

(2) Revenus des ménages :

- inférieur à 600 F par mois 23 %
- inférieur à 1.000 F par mois 42 %

Dans les quartiers anciens, ces pourcentages s'élèvent respectivement jusqu'à 51 % et 75 % (enquête S.A.U. 1966).

(3) En 1985, il faudra pour loger les Français 19 millions de logements, dont : construits de 1947 à 1985, 12 millions, et antérieurs à 1947 (en fait à 1914), 7 millions.

Sur ces 7 millions, 5 au moins ne présentent pas des conditions d'habitabilité normale (Docum. Comité pour l'hygiène et le progrès social 1965).

(4) Une enquête effectuée en 1964 à la demande du ministre de l'Equipement a montré que sur 2 000 logements examinés : 90,8 % des logements n'étaient pas conformes aux normes minimales d'habitabilité établies par le C.S.T.B. ; 83,7 % d'entre eux n'étaient en contradiction que sur un petit nombre de points ; 70,8 % étaient susceptibles d'être mis en conformité avec les normes, pour une dépense moyenne inférieure à 10 000 F par unité.

Les cas les plus fréquents de non-conformité étaient :

- défaut d'équipement sanitaire (71 %),
- absence de cuisine (67 %),
- absence de W.-C. privatif (40 %),
- sécurité incendie (33 %).

(H.P.S.H. 1964.)

Une politique de l'habitat existant

On doit donc considérer comme inéluctables les conclusions du Commissariat Général au Plan, reprises par le Gouvernement et adoptées par le Parlement à la fin de 1964 : parallèlement aux objectifs tracés à la construction, il faut porter à un niveau satisfaisant d'hygiène et d'habitabilité les logements anciens qui devront encore être utilisés en 1985. Cinq millions de logements au moins, qui ne répondent en rien aujourd'hui aux exigences minima de la vie actuelle, doivent subir cette cure de jouvence. Le rythme annuel moyen de 200 000 logements améliorés devrait être atteint dès 1970.

Nous voici donc engagés dans une nouvelle et exigeante compétition qui vise à assurer à tous les Français de 1985 ce logement décent que lui ont reconnu depuis 1948 la Déclaration des Droits de l'Homme et — tout récemment à la tribune de la Chambre des Députés — M. le Ministre de l'Equipement et du Logement.

L'importance de l'enjeu social en cause interdit de donner à une telle assertion le caractère de simple déclaration d'intention : telle n'est d'ailleurs pas l'orientation donnée par les Ministres intéressés à ce grand dessein. On doit constater néanmoins que cette noble cause se heurte encore çà et là à certaines contestations.

Quelques disciples d'un urbanisme, peut-être un peu trop intellectualisé, nourrissant d'informelles et changeantes ambitions, redoutent parfois les contraintes d'un domaine existant rendu digne de sa vocation. Mais en négligeant les irremplaçables possibilités de relogement qu'offre aux familles modestes un habitat ancien convenablement rénové, ne vouerait-on pas à l'échec ou tout au moins à de coûteux retards, les réalisations urbanistiques les plus indiscutables ?

Certains tenants d'un modernisme outrancier combattent ce qu'ils considèrent comme une dégradation des objectifs à proposer à notre monde ; mais ne mesurent-ils pas avec trop d'optimisme la réelle rapidité d'évolution de notre société ?

L'exemple des pays étrangers

Au reste, si l'implacable logique qui a dicté les orientations du V^e Plan en ce domaine ne suffisait

pas à les convaincre, il suffirait de jeter un regard lucide sur l'évolution de certains pays voisins — ceux précisément dont on nous vante le dynamisme en matière d'urbanisme ou de logements.

En mars 1965, un message du Président Johnson au Congrès des Etats-Unis appelait l'attention sur « les graves périls qui fondaient sur les villes américaines en pleine expansion ». Dans une saisissante analyse, il montrait les résultats d'une politique d'urbanisation qui avait méconnu les nuances qu'imposait une juste appréciation des réalités sociales. « *Les Vieillards, les pauvres, les inadaptés sont sans cesse concentrés dans les ghettos des centres urbains, tandis que les autres, pour se libérer de ces choquantes inégalités, quittent les quartiers centraux et se dirigent vers les périphéries.* » Depuis cette prise de conscience et la Public Law du 3 novembre 1966, les Etats-Unis, pays de hauts niveaux de vie et des entreprises hardies, se sont lancés dans une politique de réhabilitation de leurs vieux quartiers. Cette décision a été malheureusement trop tardive pour éviter les sanglants affrontements dont M. Humphrey vient d'affirmer qu'ils sont la conséquence naturelle du taudis (5).

En Belgique, l'arrêté royal du 10 août 1967 institue d'importantes « *mesures d'encouragement à l'assainissement de logements insalubres améliorables* » (6).

On pourrait ici citer beaucoup d'exemples qui montrent que nous pouvons, sans honte et sans complexes, infléchir dans ce sens éminemment social et notre urbanisme et notre économie nationale. Ainsi pourrions-nous éviter l'opposition de plus en plus marquée de l'opinion populaire contre une urbanisation dans laquelle trop de foyers pensent ne pas trouver leur place, et ceci justifie, à notre sens, les orientations prises.

Conditions d'une politique de l'habitat existant

Cette question de principe étant établie, il convient de préciser les conditions d'une telle mise en œuvre. Et d'abord un problème se pose : *que conserver ? Que détruire ?* Le bon sens voudrait que l'on procédât par élimination qualitative et que l'on condamnât les immeubles les plus vétustes, les plus mal implantés et les moins adaptables à leur vocation future. C'est en effet l'une des données qui présidera aux choix à faire, mais l'on ne pourra cependant pas se contenter de ces critères simplistes. Le long passé de nos villes, leur histoire, leur évo-

(5) « Nous avons aux Etats-Unis plusieurs millions de maisons, la plupart dans nos villes, qui sont en ruines ou en voie de le devenir. Plus de quatre millions n'ont ni eau, ni sanitaire. » (L.B. Johnson, Mess. au Congrès, 2 mars 1965.)

(6) Moniteur belge : Arrêtés royaux du 22 août 1967.

lution ont provoqué de profonds brassages sociaux, en sorte que, dans chaque quartier, dans chaque îlot, parfois même dans un même bâtiment se côtoient des logements de qualités et d'utilisations très différentes. En fait, le remodellement de nos quartiers urbains a d'autres exigences et la pratique montre que *le pic du démolisseur menace le meilleur et le pire.*

D'autre part, on doit prendre en considération le niveau économique généralement faible d'une proportion importante des occupants de ces immeubles anciens et le temps, en ce qui les concerne, n'arrange rien à l'affaire. En effet, malgré l'élévation progressive des niveaux de vie moyens, dans les quartiers anciens, refuges de tous les ménages modestes évincés des opérations d'urbanisme et non relogeables en H.L.M., c'est paradoxalement la tendance inverse qui se produit. Les enquêtes pratiquées par la Société Auxiliaire d'Urbanisation dans sept îlots expérimentaux ont très bien montré la *relative dégradation des niveaux de vie dans les quartiers anciens.* C'est ce phénomène qui, poussé à l'extrême, a conduit les villes américaines à l'insoluble situation qui est la leur. Il faut que, par la sagesse de ses ambitions et la progressivité de ses réalisations, la politique d'amélioration de l'habitat ancien tienne compte de cet état de fait.

Troisième donnée : l'amélioration des logements existants, malgré son utilité sociale, *ne doit en aucune manière, ni par prélèvement d'une main-d'œuvre spécialisée encore rare, ni par ponction excessive de financements, risquer de mettre en péril l'effort de construction neuve.*

Intégration dans les plans généraux d'urbanisme, fixation de normes de confort décentes mais point trop ambitieuses, respect du dispositif encore fragile de la construction, telles sont les considérations dont doit s'inspirer la mise en œuvre de cette politique nouvelle.

Les moyens de la politique de l'habitat existant

On peut, d'autre part, se demander qui en seront les artisans. Il semble que, tenant compte des principes de droit privé qui dominent le domaine en cause, le propriétaire ou les copropriétaires aient une vocation naturelle à cette réhabilitation de leur bien, conforme d'ailleurs à leur intérêt. L'action publique devrait se borner à fixer un cadre à leurs initiatives, et prodiguer les incitations ou les aides nécessaires. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'en cas d'inertie ou d'obstruction, que doivent intervenir des procédures plus contraignantes.

Malheureusement, en matière d'immeubles, propriété n'est souvent pas signe de richesse, moins encore de possibilités d'investissements. *Toute politique d'amélioration exige l'aménagement de crédits, à des taux modérés,* en raison des faibles possibilités

contributives des occupants. Il semble que ce soit à un organisme tel que le *Fonds National d'Amélioration de l'Habitat* (7) qu'il reviendrait par le jeu de subventions ou de bonifications d'intérêt d'assurer les péréquations les plus équitables, avec le concours du Crédit Foncier de France et du Comptoir des Entrepreneurs. Encore une aide publique serait-elle nécessaire pour élargir ses ressources à la mesure d'une telle mission.

Il existe d'ailleurs d'autres possibilités de financement. Depuis de longues années déjà, les *Caisse d'Allocations Familiales et de Sécurité Sociale* ont accordé une aide non négligeable à l'amélioration des logements de leurs ressortissants. Cette action mériterait d'être amplifiée, s'il se peut, et surtout insérée dans le cadre d'une politique concertée lui donnant meilleure efficacité. La Sécurité Sociale, entre autres, mesurera l'énorme charge que lui causent les hospitalisations abusivement prolongées, qui n'ont d'autres motivations que l'impossibilité de soumettre des convalescents ou des vieillards à des conditions d'habitat qui leur seraient insupportables.

D'autre part, les *organismes collecteurs de la contribution des entreprises* à l'effort de construction sont autorisés à consacrer 10 % du produit de leurs encaissements à l'aide à l'amélioration de l'habitat ancien. Cette mesure, si elle était appliquée — comme le voudrait l'équité envers les diverses catégories de salariés — produirait également de substantielles ressources.

L'Épargne-Logement peut aussi offrir, à terme, un moyen de financement appréciable.

Enfin *l'allocation-logement* et surtout *l'allocation-loyer* au profit des personnes âgées constitueraient de bons instruments s'ils étaient convenablement aménagés.

Ne peut-on aussi compter sur l'effort que s'imposeront, de leur côté, bien des familles même modestes, animées par *l'ardent désir de sortir de conditions de vie souvent inhumaines* ?

Le problème est donc moins de créer des ressources nouvelles que de renforcer celles qui existent et de les canaliser vers une action plus efficace.

Des hausses de loyers modérées consécutives aux travaux exécutés, des exonérations fiscales, rendront peut-être aussi aux propriétaires le goût et la possibilité d'entretenir et d'améliorer leurs biens.

En définitive, et contrairement à ce qu'on aurait pu penser, *ce ne sont pas tellement les moyens de cette politique qui feront défaut que les mécanismes capables de la mettre en œuvre*. La longue pénitence follement imposée à la propriété immobilière a entraîné la dégradation et parfois la disparition des techniciens de son entretien. Architectes, entreprises de toutes disciplines, ont pour la plupart tourné vers

d'autres domaines leurs activités, et il ne sera pas aisé de *reconstituer des cadres*, qui plus encore qu'en matière de construction neuve doivent faire montre de *technicité et d'expérience*. L'aspect désordonné de ce marché qui échappe encore à toute recherche de productivité n'est pas de nature à les attirer de nouveau.

Il a donc paru nécessaire de mettre en place des organismes nouveaux capables de suppléer, au moins provisoirement, les secteurs d'intervention défaillants, et en tout cas de faciliter leur réanimation.

Un *Comité National d'Aide à l'Amélioration de l'Habitat* a été créé, à l'initiative de M. le Ministre de l'Équipement et du Logement, pour donner au public les informations complètes sur tous les moyens et les aides qui peuvent ou pourront être apportés pour l'amélioration des immeubles ou des logements. En quelques mois, ce Comité que préside M. Jacques Morane, Inspecteur Général des Ponts et Chaussées, a mis en place sur la presque totalité du territoire des *Comités Départementaux*, placés le plus souvent sous l'autorité des Préfets.

Pour une meilleure approche des intéressés et afin de leur apporter les informations nuancées adaptées à leur cas particulier, ces *Comités Départementaux* créent dans chaque localité, et pour les villes importantes dans chaque quartier, des bureaux de renseignements disposant d'une bonne documentation de base.

Mais, pour les raisons qui ont été évoquées, une simple information, si complète soit-elle, ne suffit pas. C'est pourquoi le Comité double-t-il son réseau de renseignements d'un réseau de *Centres d'Assistance technico-administrative*. Pour ce faire, il fait appel à des organismes spécialisés qui ont acquis dans ce domaine difficile une solide expérience et dont le caractère désintéressé est garant de l'efficacité sociale recherchée.

Ce sont essentiellement les *S.I.C.A.* (8), qui ont à leur actif plusieurs années d'expérience en matière de logement rural.

Ce sont aussi les organismes (*P.A.C.T.* ou *C.A.L.*) (8) affiliés à la *Fédération Nationale des P.A.C.T.*, qui, tant dans le domaine rural qu'urbain, ont depuis un quart de siècle transformé les conditions d'existence de plus de 250 000 familles

Les uns et les autres se sont vus confier la mission de suppléer chaque fois que besoin en est, les rouages défaillants de l'initiative privée. Propriétaires, copropriétaires ou locataires, dans l'impossibilité ou la crainte de se lancer dans des opérations complexes de transformations immobilières impliquant, sur le plan technique la coordination et le

(7) Le F.N.A.H. a distribué, en 1964, 130 millions, dont seulement 4,5 % pour la mise en état de logements.

(8) S.I.C.A. : Sociétés d'intérêt collectif agricole.
P.A.C.T. : Centre de propagande et d'action contre le taudis.
C.A.L. : Centres d'amélioration de l'habitat.

contrôle de divers corps d'Etat, sur le plan financier la juxtaposition d'aides complexes, sur le plan juridique une connaissance approfondie des procédures, peuvent recourir à ces organismes sans but lucratif, qui leur apporteront un concours éclairé pour une prestation réduite, voire même gratuite s'il s'agit de familles modestes.

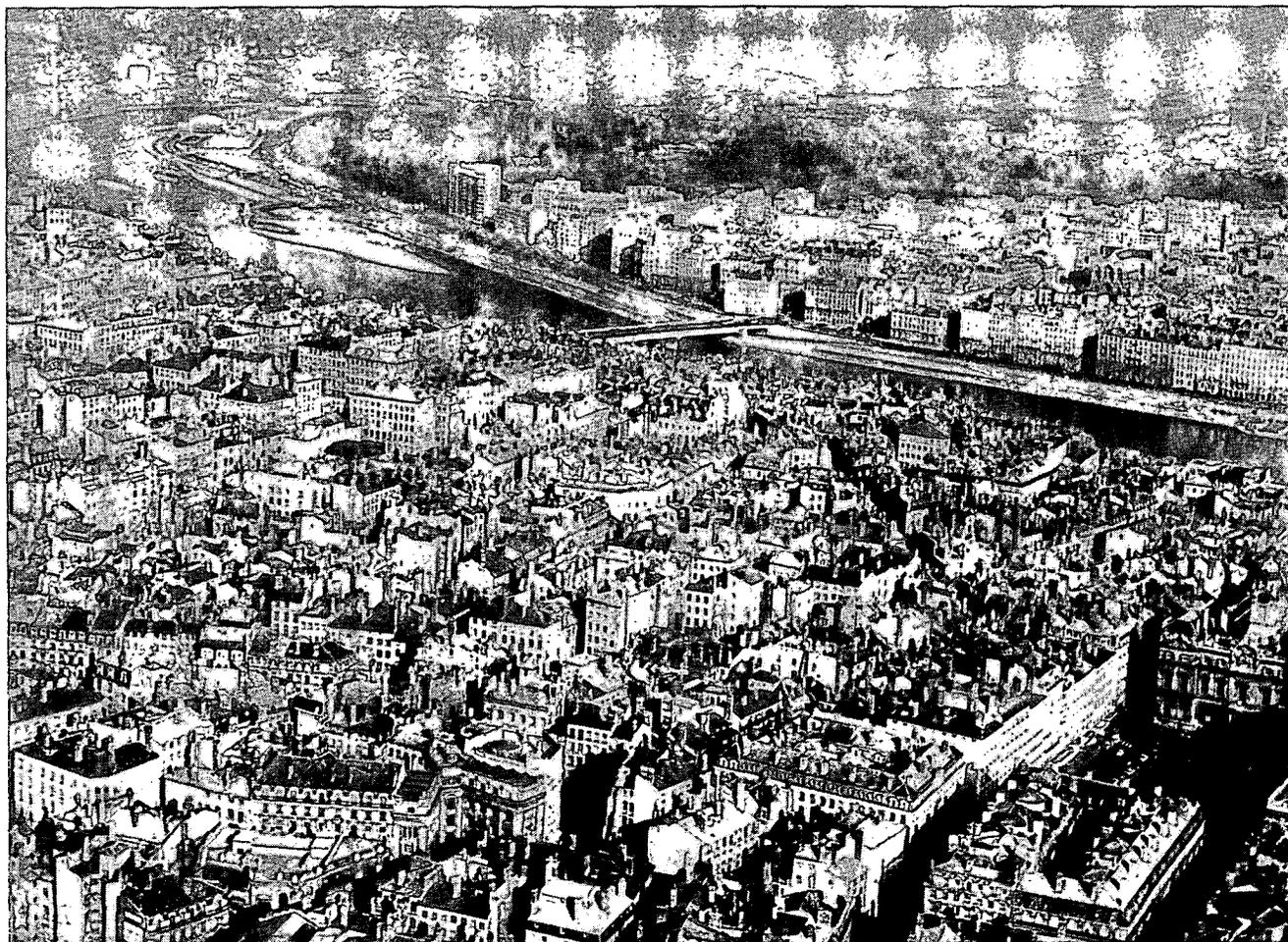
On peut donc estimer qu'un grand pas est maintenant franchi, qui conduit à une réhabilitation de ce secteur éminemment social du logement, puisqu'il abrite, rappelons-le, 85 % des familles dont les ressources sont inférieures au revenu moyen.

Cependant, l'expérience a montré que la politique instaurée risquait à terme de soulever certaines difficultés ; en effet, le caractère ponctuel que donnent à ce secteur les opérations d'initiative privée va rendre difficile l'adaptation des réseaux d'infrastructure (eau, électricité, égouts, etc.).

C'est pourquoi, parallèlement aux initiatives individuelles disséminées, sont expérimentées des opé-

rations s'inscrivant plus logiquement dans une politique d'urbanisation. Utilisant les dispositions de la loi du 4 août 1962, sept zones expérimentales de restauration ont été décidées par M. le Ministre de l'Équipement et du Logement et confiées à la Fédération Nationale des P.A.C.T. Cette voie nouvelle offre des solutions plus rationnelles au problème des équipements publics qui doivent accompagner la restauration des logements, et permet d'autre part la recherche d'une meilleure productivité en groupant les travaux dans le temps et dans l'espace. C'est pourquoi elle nous paraît mériter quelques développements.

La loi du 4 août 1962 traite de la protection du patrimoine historique et esthétique de la France, mais, dans le paragraphe 2° de l'article 3, elle prévoit également « les opérations de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un ensemble d'immeubles, lorsque ces



Vue générale de Lyon. — Hors de la restructuration de la ville ancienne, les îlots conservés exigent d'être élevés à un niveau décent d'habitabilité.

opérations sont réalisées à l'intérieur d'un périmètre fixé par arrêté du Ministre de la Construction après enquête publique et sur avis favorable de la ou des communes intéressées ».

Ces opérations doivent être nettement distinguées, aussi bien des opérations de rénovation qui aboutissent à reconstruire un quartier après l'avoir démoli, que des opérations de restauration ayant pour but la mise en valeur de secteurs sauvegardés en raison de leur qualité au point de vue historique ou archéologique.

Création des ARIM

Par une convention avec l'Etat, en date du 29 septembre 1966, la Fédération Nationale des P.A.C.T. fut chargée de l'animation et du contrôle des travaux nécessaires à la mise en état conforme

aux normes minimales d'habitabilité des immeubles situés à l'intérieur de périmètres délimités dans les villes de Paris, Boulogne-sur-Seine, Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille et Nancy. Ces expériences, entreprises à titre expérimental, ne devraient être qu'un prélude à un ensemble de restaurations ou, mieux, de « réhabilitations », de quartiers anciens des villes françaises sous la forme d'opérations groupées. Des Associations pour la Restauration Immobilière, désignées sous le sigle « ARIM », créées par la Fédération Nationale des P.A.C.T., sont chargées de la réalisation des opérations et sont soumises à ses directives et à son contrôle, tant technique qu'administratif et financier. Ce sont des associations sans but lucratif, placées sous le régime de la loi de 1901 ; leur composition comporte un noyau constitué par les membres du P.A.C.T. local, auquel on adjoint une représentation caractéristique de l'opération entreprise : propriétaires de l'îlot, administrateurs de biens, membres d'organisations profession-



Bordeaux. — Îlot de la place de la Victoire.

Ces immeubles fin du XVIII^e n'abritent guère que des logements dont l'équipement est devenu très insuffisant et l'occupation est constituée par une population à majorité laborieuse ou âgée (125 logements à restaurer sur 229 existants).

nelles, d'une part, et représentants du Conseil Municipal, voire le Maire, d'autre part.

Ces désignations varient dans leur détail et leur importance suivant les contingences propres à chaque opération.

La recherche dans les opérations de restauration groupée

C'est à la suite d'études effectuées en accord avec les Municipalités et les Directions départementales de la Construction, sous l'égide des Préfets, que s'était porté le choix d'îlots dans les quartiers centraux anciens sur lesquels les P.A.C.T. locaux pratiquèrent des enquêtes immobilières détaillées, déterminant les travaux à prévoir et leur coût approximatif.

Des enquêtes socio-économiques sont venues compléter la connaissance des conditions dans lesquelles se trouvent les quartiers considérés.

Le but essentiel recherché, découlant d'une récente prise de conscience, se trouve, en effet, résumé par le désir de maintenir, dans toute la mesure du possible, la population existante, généralement laborieuse et souvent âgée, dans les lieux occupés après l'avoir dotée, quand il faisait défaut, d'un minimum de confort compatible avec la notion d'un habitat décent et dont elle puisse supporter un supplément de loyer correspondant à la rétribution du service rendu.

Programme essentiellement social : bien que peu ambitieux, il exige cependant de courageux efforts qui, pour ne pas rester vains, devront aussi recevoir une compréhension des intéressés d'autant plus efficace que seront accentués l'appui et l'aide des Pouvoirs Publics.

L'action entreprise ne peut évidemment se montrer bénéfique et bienfaitante que si elle est conjuguée avec une saine et pratique application du programme élaboré pour l'urbanisme de la cité,



Lille. — L'îlot Montaigne vaut bien d'être conservé ;
l'entretien généralement satisfaisant des extérieurs masque de graves lacunes d'équipement
(236 logements à restaurer sur 236 existants).

particulièrement en ce qui concerne les quartiers anciens en raison de leur fonction antérieure et d'avenir.

Toutefois, placés à l'écart des opérations nécessaires à la restructuration normale de l'agglomération, les logements non condamnés pour cause d'insalubrité ou de danger et présentant des possibilités de mise en état conforme aux conditions minimales d'habitabilité, ne doivent-ils pas abandonner leurs occupants à un niveau de vie devenu insuffisant à l'heure actuelle.

L'ARIM, présentée par la Fédération des P.A.C.T. à la ville, établit avec elle une convention d'agrément. Elle entreprend, dès lors, une nécessaire propagande auprès des intéressés et provoque des réunions d'information auxquelles se trouvent conviés successivement les propriétaires, les locataires, voire la presse locale ; par ailleurs, elle poursuit une liaison continue avec la Direction Départementale de l'Équipement, les chambres syndicales de propriétaires, du bâtiment et des artisans.

En outre, elle s'assure la collaboration d'un architecte conseil, agréé par l'Ordre et la Confédération Nationale des Syndicats d'Architectes.

Le Maire adresse aux propriétaires les dossiers de notification établis par l'ARIM, qui exposent le programme des travaux de mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité ordonnés par le Préfet.

Une présentation officieuse préalable aux propriétaires de ce programme des travaux et des prévisions financières en vue de leur réalisation aura permis de connaître leur avis sur les dispositions envisagées et leur position de principe qui peut aller de l'acceptation et de la décision de réaliser par eux-mêmes jusqu'au refus, en passant, soit par le mandatement à l'ARIM pour l'exécution, soit par un abandon entraînant la substitution de l'organisme après acquisition de l'immeuble.

D'autre part, une enquête sociale, effectuée auprès des locataires, aura permis de connaître la composition des familles, les diverses occupations de leurs membres, d'estimer les conditions de peuplement des locaux, et la capacité de paiement des loyers réévalués.

C'est le dernier terme de la « recherche », objet de ces opérations expérimentales.

La réalisation contrôlée, coordonnée et pilotée par les ARIM

Si le propriétaire a décidé de faire exécuter les travaux lui-même, l'ARIM assurera un contrôle permettant de s'assurer du respect des prévisions initiales, notamment au regard de l'application des normes minimales, et de coordonner le groupement

du chantier dans le cadre pré-établi de l'organisation générale de l'opération.

L'architecte d'opération recueillera l'accord de l'architecte-conseil.

Au cas où le propriétaire désirerait avoir recours à l'assistance architecturale organisée par l'ARIM, l'architecte-conseil lui adressera des propositions en faveur des confrères dont il s'est assuré la collaboration en vue de la dite assistance.

Si le propriétaire a mandaté l'ARIM par une convention librement établie, les travaux sont traités et conduits par l'organisme ; naturellement, il en va de même au cas où l'ARIM serait devenue acquéreur de l'immeuble.

Dans certains cas, l'ARIM prendra la gestion de l'immeuble pour une durée lui permettant d'amortir les charges financières qu'elle aura dû contracter pour la réalisation au lieu et place du propriétaire, suivant une disposition voisine de celle du bail à construction.

Après avoir recueilli l'accord des propriétaires sur le plan du financement, la mise au point des dossiers définitifs pourra être achevée avec la collaboration de l'architecte-conseil, arbitre éventuel des écarts de conception provenant, tant des critiques des propriétaires que des suggestions des architectes d'opération dont l'activité se trouvera coordonnée et contrôlée par l'architecte-conseil.

En raison de leur caractère expérimental, il est du plus grand intérêt que les opérations puissent être réalisées par groupements de chantiers ; l'appel des entrepreneurs et artisans résultera d'une large consultation susceptible de dégager différents moyens et procédés de réalisation adaptés plus particulièrement et propres à assurer une longévité suffisante aux travaux de restauration.

Enfin, dans le but de hâter le démarrage des travaux et de réaliser, dans toute la mesure du possible, le groupement des chantiers, source d'économie et d'amélioration des délais et des techniques, l'ARIM est en mesure, dans le cadre restreint actuellement aux sept opérations expérimentales, de consentir aux propriétaires des avances à un an, au taux de 2 %, versées directement aux entreprises et portées au compte particulier du propriétaire intéressé.

L'ARIM s'adressera dès lors aux organismes financiers auprès desquels le financement doit être sollicité.

En particulier, le Fonds National d'Amélioration de l'Habitat (F.N.A.H.) devra recevoir le dossier visé par l'architecte-conseil, avant tout commencement d'exécution. Il pourra comporter, en un devis unique, les prévisions de travaux destinés à élever le niveau d'habitat à celui des conditions minimales d'habitabilité et les travaux complémentaires pouvant être demandés par le propriétaire ; une

distinction devra cependant faire apparaître nettement la séparation des deux genres de travaux.

L'aboutissement de la tâche entreprise

La tâche des ARIM, bien qu'elle soit empreinte d'humilité au regard d'opérations plus spectaculaires et plus avantageuses pour la spéculation urbanistique, au sens vraiment propre du terme, représente un effort dans le plan social bien dans la ligne poursuivie par les P.A.C.T.

Leur action, poursuivie dans l'objectif de la meilleure rentabilité, mais aussi soucieuse des limites acceptables des possibilités de l'occupant, devrait ouvrir un champ d'action nouveau à l'industrie du bâtiment dans une conception de modernisation et d'efficacité.

On peut envisager que les ARIM soient en mesure d'apporter une amélioration sensible aux conditions de vie d'une part importante de la population dans les quartiers anciens des villes, où la situation existante doit se prolonger jusqu'à une restructura-

tion et à une rénovation qui ne peut être envisagée que d'ici un délai permettant de prévoir un amortissement raisonnable des dépenses engagées pour la réhabilitation des immeubles.

Soucieuses de mettre un terme à la dégradation du patrimoine immobilier ancien, les villes trouveront auprès des ARIM des organismes expérimentés, attentifs à toutes fins sociales, toujours proches des intérêts de la population aussi bien que de l'intérêt général.

Jean PILA

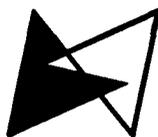
*Président de la Fédération Nationale
des PACT*

*Membre de la Commission
de l'Habitation du V^e Plan*

et

Jean MANDAROUX

*Urbaniste en chef de l'Etat
Conseiller technique de la Fédération
Nationale des PACT*



L'ASSISTANCE SOCIALE AU LOGEMENT

LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES

Premier essai d'application d'une politique concertée du relogement
et de l'action socio-éducative

Depuis une quinzaine d'années, les bidonvilles se sont développés auprès d'un certain nombre d'agglomérations urbaines à un rythme grandement accru par l'afflux de la main-d'œuvre étrangère en France. Certes, quelques exemplaires de faible importance étaient déjà connus : ils accueillait des familles françaises, asociales ou d'origine gitane. Mais leur nombre et leurs dimensions se sont grandement accrus récemment.

Pour donner une idée approximative de l'étendue du problème, on relèvera, d'après un recensement du Ministère de l'Intérieur effectué en 1965, que les bidonvilles abritant moins de 10 familles ou de 30 isolés étaient au nombre de 255. Leur population s'élevait à 75 000 personnes environ, dont 31 000 étaient des isolés et 40 000 étaient regroupés en 8 500 familles. 62, 19 et 8 % de cette population résidaient respectivement dans les régions de Paris, de Provence-Côte d'Azur et du Nord. La répartition des nationalités d'origine était la suivante : 42 % de Nord-Africains, 21 % de Portugais, 8 % de Français, 5 % d'Espagnols et 24 % de personnes ayant une autre nationalité ou de nationalité indéterminée.

Sans doute ces chiffres comportent-ils une large marge d'approximation, en raison de la double difficulté d'appréhender l'existence des micro-bidonvilles et d'évaluer une population qui se renouvelle de manière permanente. Mais même si on devait les doubler, il resterait que le problème, par ses faibles dimensions relatives, devrait être résolu assez facilement semble-t-il.

Il n'en est rien cependant, car de nombreuses questions sont soulevées par la résorption et exigent des solutions nouvelles sur différents plans : financement des dépenses d'acquisition et d'aménagement des terrains, ainsi que de la construction de logements familiaux et de foyers-hôtels, moyens spéciaux en matière d'expropriation, règles particulières concernant le relogement et l'intervention d'un appareil socio-éducatif.

Dispositions prises par le gouvernement depuis 1959

Avant d'aborder les problèmes posés à ce dernier point de vue et qui forment l'objet de la présente note, on rappellera brièvement les différentes dispositions juridiques, administratives et financières prises depuis 1959 par le Gouvernement et qui intéressent, directement ou non, la résorption des bidonvilles (1) :

La Société Nationale de Construction pour les Travailleurs (SONACOTRA), Société d'économie mixte, a réalisé soit directement avec l'aide du Crédit Foncier, soit par l'intermédiaire de Sociétés d'H.L.M. créées par elle, des groupes d'habitation et des foyers de célibataires (plus de 20 000 places mises en service à ce jour). Les chambres ou les logements ainsi créés ont bénéficié pour partie à d'anciens habitants de bidonvilles.

L'aide du *Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Etrangers* a bénéficié à la SONACOTRA, à ses sociétés filiales et à un certain nombre d'organisations qui s'intéressent au problème du logement et de l'intégration des travailleurs étrangers. Le Fonds, créé en 1959, a consacré une part importante de ses ressources, le plus souvent par un complément de financement, au relogement des travailleurs étrangers et a ainsi contribué au relogement de nombreux habitants de bidonvilles.

Un programme spécial de 10 000 lits pour les ouvriers célibataires du bâtiment, dont un grand nombre sont des ouvriers étrangers et proviennent en partie de bidonvilles, a été lancé en 1964 sur les crédits H.L.M. (2).

(1) Pour être complet, il faudrait également citer les interventions effectuées au niveau des départements, notamment dans le département de la Seine où, grâce à l'action de la préfecture et aux crédits mis à sa disposition par le Conseil général et le Conseil municipal de Paris, ont été créés et fonctionnent actuellement 36 foyers-hôtels et 6 cités de transit.

(2) A ce titre, 39 opérations représentant une équivalence de 1 752 logements avaient été financées à la fin 1967. 6 autres opérations restent à financer en 1968.



Colombes. — Cité de transit (Sonacotra).

La loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964, modifiée par la loi n° 66-507 du 12 juillet 1966, a prévu que *l'Etat, ses collectivités locales et les établissements publics peuvent procéder à l'expropriation, par procédure accélérée, des terrains sur lesquels sont édifiés des bidonvilles ainsi que des terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d'utilité publique est prononcée.*

Le budget du Ministère de la Construction en 1965 a comporté un nouvel article 3 du chapitre 65-42 intitulé « Aide à la suppression des cités insalubres », destiné à permettre l'application de la loi de 1964. *Cette dotation, qui est reprise depuis 1967 dans le budget du Ministère de l'Équipement et du Logement au chapitre 65-30 doit compléter les financements habituels.* Peut être ainsi opéré le financement :

- de l'acquisition des terrains sur lesquels les bidonvilles s'élèvent, ainsi que des terrains de relogement ;
- des dépenses accessoires aux acquisitions foncières (relevés topographiques, études sociales, etc.), ainsi que des frais de démolition et des indemnités de déménagement ou d'éviction ;
- des travaux de viabilité tertiaire ;
- du coût de construction des cités de transit.

Au début de 1966, le Gouvernement décida la création d'un programme triennal H.L.M. dit « Programme Social Spécial » de 21 000 logements, dont 10 000 ont été affectés à la résorption des bidonvilles.

L'ensemble de ces mesures nécessitant l'intensification et la coordination des efforts propres à chaque administration, la création en février 1966 d'un groupe de travail ayant pour but de faire la synthèse des problèmes posés par la résorption des

bidonvilles et de définir l'ensemble des mesures à prendre, permit d'aboutir à une circulaire du 31 mai 1966 adressée aux Préfets ainsi qu'aux Directeurs départementaux de la Construction, énumérant l'ensemble des moyens alors mis à leur disposition.

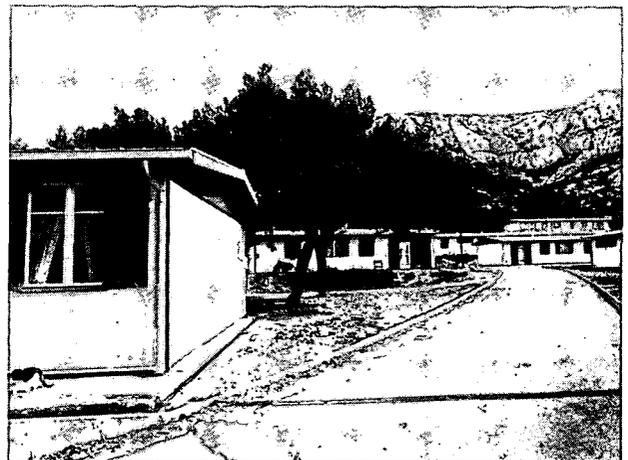
En juin 1966, une Commission permanente fut instituée au sein du Secrétariat d'Etat au Logement en vue de la mise en application des différents moyens financiers, juridiques et techniques concernant la résorption des bidonvilles. Elle comprend des représentants du Ministère de l'Équipement et du Logement (Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme et Direction de la Construction), du Ministère des Affaires Sociales, du Ministère des Finances et des Affaires Économiques ainsi que du Ministère de l'Intérieur, du District de la Région de Paris, enfin de la SONACOTRA.

Un groupe de travail a été constitué par la Commission Permanente à la fin de 1966 en vue d'étudier les problèmes sociaux posés par la résorption des bidonvilles. Ce groupe était composé de représentants des Ministères des Affaires Sociales, de l'Équipement et de l'Intérieur, d'organismes constructeurs et de différentes associations spécialisées dans l'action socio-éducative auprès des bidonvilles ou des cités de transit. Le rapport de ce groupe de travail déposé en mai 1967 a été pris par la Commission permanente pour base de ses travaux depuis octobre 1967.

Solutions retenues

par la commission permanente depuis 1967

C'est sur ce dernier point que l'on voudrait maintenant insister, parce que les solutions retenues par le groupe de travail traduisent une volonté délibérée d'instituer une politique concertée du relogement et



Marseille. — Cité provisoire (Sonacotra).

de l'action socio-éducative en faveur des familles provenant des bidonvilles (1).

Après avoir tenté de définir les objectifs de l'action à entreprendre ainsi que les principaux types de population habitant les bidonvilles, le groupe de travail a recherché différentes formules qui permettraient d'adapter le logement et l'action socio-éducative au cas particulier de ces familles.

Les objectifs

Les programmes de résorption des bidonvilles tendent au relogement de leurs habitants, mais ils doivent aussi favoriser leur insertion dans le corps social tout entier.

Encore convient-il de préciser ce qu'il faut entendre par insertion : ce terme recouvre en fait trois dénominations — adaptation, intégration, assimilation — qui sont souvent utilisées sans nuances. Aussi convient-il de les préciser pour mieux définir les buts à poursuivre :

— *l'adaptation* concerne l'apprentissage par des individus des modes matériels de vivre et des outils intellectuels d'une collectivité, qu'ils ignoraient jusqu'alors ;

— *l'intégration* vise l'appréhension par des individus, en vue de leur admission dans une collectivité, des normes sociales régissant celle-ci ;

— *l'assimilation* suppose l'intériorisation par des individus du système de valeurs des buts et des moyens d'une société.

Il apparaît ainsi que, seules, l'adaptation et l'intégration peuvent entrer en jeu dans la politique à

mener en faveur des habitants de bidonvilles, l'assimilation entraînant une démarche personnelle de l'individu qui peut déboucher sur l'octroi de la citoyenneté.

Il reste que l'adaptation et l'intégration supposent un triple effort :

— des individus qui se soumettent aux exigences premières de la société industrielle : alphabétisation, formation professionnelle, apprentissage de l'hygiène, des démarches administratives, de la tenue du logement, du code implicite des relations sociales, etc. ;

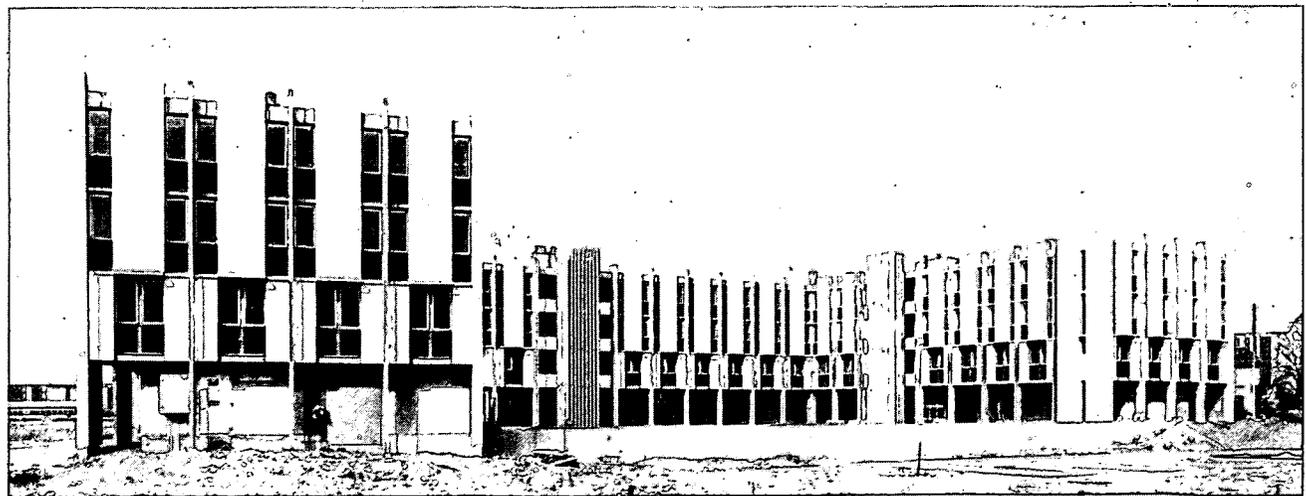
— des autorités publiques qui adaptent aux individus les structures : logement, enseignement, services médicaux, programmes spéciaux d'action socio-éducative, etc... ;

— de la population du pays d'accueil qui, par son comportement quotidien, pourra faciliter le déroulement du processus d'intégration, au lieu d'accentuer les tendances instinctives à la ségrégation.

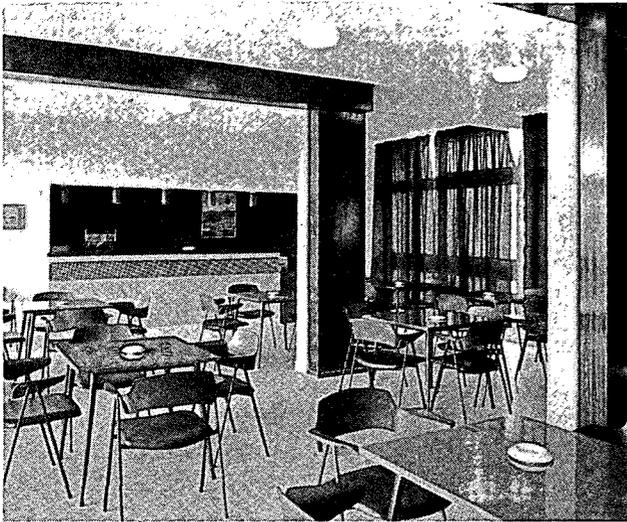
Enfin, les services chargés de l'action socio-éducative ne peuvent être tenus pour seuls responsables de l'intégration : en effet, quels que soient leur dynamisme et leur compétence, ils ne peuvent pallier certaines erreurs initiales commises par négligence, mais parfois lourdes de conséquences. Aussi, les maîtres d'ouvrage, les architectes, les techniciens et les services administratifs doivent-ils prendre désormais conscience qu'ils assument, en premier, la responsabilité d'opérations qui auront une influence certaine sur la qualité et l'équilibre de la population des zones urbaines concernées.

Les types de population

Le processus d'adaptation et d'intégration ne peut se dérouler pour tous dans les mêmes conditions. L'hétérogénéité des populations vivant dans les bi-



Echirolles. — Le foyer-hôtel (Sonacotra).



Echirrolles. — Vue intérieure du foyer-bar (Sonacotra).

donvilles oblige à envisager des programmes dont la durée, la nature et l'importance varieront en conséquence.

Aussi le groupe de travail s'est-il attaché à classer les familles intéressées en plusieurs catégories, indépendamment des ethnies d'origine. Il a retenu ainsi les quatre types suivants :

A) Familles dont l'intégration pouvait être considérée comme acquise : leur proportion ne paraît pas, dans l'ensemble des bidonvilles, devoir dépasser 10 %.

B) Familles pouvant bénéficier d'un processus accéléré d'action socio-éducative les conduisant à l'intégration dans un délai de deux années au plus en principe.

Il s'agit en fait de familles étrangères dont le mode de vie et le niveau culturel sont proches du milieu socio-professionnel qu'ils approchent quotidiennement — ou de familles sous-prolétariennes françaises restées ouvertes aux valeurs de ce même milieu.

Leur proportion semble être, en moyenne, de 50 à 60 %.

C) Familles qui pourraient être intégrées à la suite d'une action socio-éducative dont l'efficacité ne pourrait se faire sentir qu'à long terme.

Déviennent entrer dans cette catégorie des familles étrangères dont le mode de vie et la culture diffèrent profondément du milieu social français correspondant — ou de familles sous-prolétariennes françaises ayant gardé, par des emplois, plus ou moins épisodiques, un contact avec le monde du travail.

La proportion de ces familles paraît comprise entre 20 et 30 %.

D) Familles dont l'intégration paraît incertaine et ne pouvoir survenir qu'après un délai indéterminable.

Il s'agit de « familles-problèmes », qui paraissent si gravement handicapées que l'aide d'un Service Social spécialisé ne pourrait que réduire les graves difficultés qu'elles connaissent et non leur ménager le passage à un mode de vie normal. Tout au plus peut-on espérer procurer à leurs enfants des moyens de promotion.

La proportion de ces familles peut varier considérablement selon les bidonvilles : le groupe de travail a retenu cependant une moyenne de 10 %.

L'adaptation des formules de logement et d'action socio-éducative

Il résulte du paragraphe précédent que 80 % environ des familles vivant dans les bidonvilles doivent, avant d'être relogées définitivement, passer par un groupe d'habitation spécialisé à cet usage — que nous appellerons cité de transit — où elles séjourneront un temps plus ou moins long selon qu'elles s'apparenteront au type B ou C ci-dessus défini.

Or l'expérience déjà acquise en matière de cités de transit est généralement considérée comme un échec, et cela pour les raisons suivantes :

- absence de sélection des familles préalablement à leur entrée dans les cités,
- indifférenciation des types de cité, en dépit de la diversité des capacités d'intégration selon les familles,
- mauvaise qualité des logements,
- insuffisance, voire inexistence, d'équipements socio-éducatifs et des activités de cette nature,
- rareté des possibilités de logement définitif ou refus des familles à quitter la cité (faiblesse économique ou raisons plus ou moins valables, d'ordre psychologique ou sociologique).

Ainsi apparaît la nécessité de bâtir une politique du logement et de l'action socio-éducative sur plusieurs règles :

1) Sélectionner les familles avant la sortie du bidonville selon la formule de logement et d'action socio-éducative la plus appropriée, et les préparer au logement ;

2) Diversifier les solutions de logement selon le classement des familles défini plus haut, soit :

- pour les familles A, dans des logements H.L.M., ordinaires ou P.S.R. ;
- pour les familles B, dans des cités de transit à court terme (50 à 80 logements au maximum) ;
- pour les familles C, dans des cités à long terme ;



Centre de transition « Les Cigognes » à Grand-Quevilly
(Service social de la main-d'œuvre étrangère).

— pour les familles D, de nationalité française, dans des groupes d'habitation de faible importance (10 à 20 logements au plus), les familles étrangères pouvant faire l'objet d'un rapatriement.

3) Prévoir un système de financement particulier aux cités de transit — à la fois par voie de subvention du chapitre 65-30 et d'un prêt H.L.M.-P.S.R. — tel que leur affectation à cet usage ne soit que temporaire (de manière à répondre aux objections des collectivités locales qui se refusent à des implantations de ce genre) et que soient ménagées des provisions exceptionnelles pour l'entretien et les grosses réparations que nécessitent ces cités. Ce système est actuellement à l'étude.

4) Ne pas reconnaître la qualité de locataires aux habitants des cités de transit, afin qu'ils ne puissent exciper du droit au maintien dans les lieux. Leur seront consentis seulement des contrats d'occupation à titre précaire et révocable, prévoyant expressément qu'ils devront quitter les lieux dès qu'une proposition de relogement définitif leur sera faite.

5) Assurer la fluidité du passage des familles depuis les bidonvilles et les cités de transit, vers le logement définitif grâce à des réserves spéciales dans les programmes H.L.M. faites en application du nouvel article 5-5 du décret de 1954, modifié le 26 janvier dernier, relatif aux attributions de logements H.L.M.

6) Veiller à ce que les affectations de logements en faveur d'anciens habitants de bidonvilles ne représentent pas plus de 10 à 15 % au maximum du total des logements de la zone d'habitation considérée : au-delà de cette proportion en effet, l'expérience a montré que des difficultés pouvaient se produire, notamment en raison de la présence d'une trop forte proportion d'enfants ou de jeunes étran-

gers dans les écoles, les espaces extérieurs ou les équipements culturels.

7) Résoudre les problèmes posés par la capacité contributive des familles provenant de bidonvilles au paiement d'un loyer ou — dans le cas d'une cité de transit — d'une indemnité d'occupation. Il sera utile d'envisager à cet égard de nouvelles formules d'aides personnalisées en faveur des familles en difficulté et de délégations des aides au logement dont elles bénéficient aux organismes bailleurs de caractère social.

On doit cependant observer que la proportion d'impayés dans certaines cités de transit ouvertes à des habitants de bidonvilles varierait entre 1 et 3 % seulement. Un problème demeure cependant posé en ce qui concerne la couverture de ce risque, spécialement pour les familles de type D.

8) Doter le bidonville et les différentes étapes du relogement d'un appareil sanitaire, social et culturel approprié, soit :

- auprès du bidonville, une antenne socio-éducative ;
- auprès des deux types de cités de transit, une annexe de centre social, incluse obligatoirement dans la cité.

Les travailleurs sociaux agissant dans le cadre de ces équipements devront assurer la surveillance et l'éducation sanitaires, l'action sociale et familiale, l'action scolaire et culturelle, la promotion professionnelle.

Les mêmes fonctions devront être exercées par les services familiaux et centres sociaux de secteur et les associations privées spécialisées intervenant en coordination étroite avec ceux-ci, auprès des familles de type D.

Les frais de fonctionnement des équipements socio-éducatifs et les dépenses du personnel qui y



Centre de transition « Les Cigognes » à Grand-Quevilly
(Service social de la main-d'œuvre étrangère).

est attaché seront assurés, non seulement grâce à l'aide — déjà acquise en de nombreux cas — du Ministère de l'Education Nationale, du Ministère de la Jeunesse et des Sports, des Conseils Généraux, des Caisses d'Allocations Familiales, mais aussi par des subventions que le Ministère des Affaires Sociales est disposé à consentir par l'intermédiaire du Fonds d'Action Sociale en faveur des travailleurs migrants.

✱

Sans doute, l'exposé qui précède a-t-il revêtu un caractère que d'aucuns pourraient estimer trop systématique, voire trop théorique. Mais une telle formulation est devenue maintenant possible et nécessaire : possible parce qu'un certain nombre d'expériences — réussites ou échecs — ont déjà eu lieu et qu'il peut en être tiré de premières conclusions, nécessaire parce que les décisions gouvernementales prises depuis quelques années vont recevoir une application étendue.

Il demeure vrai cependant qu'une politique de ce genre doit constamment être étudiée dans ses

effets et soumise éventuellement aux révisions qui s'avèreraient indispensables.

En tout état de cause, les principes qui viennent d'être dégagés peuvent être considérés comme les premiers éléments d'une nouvelle politique du logement et de l'action socio-éducative en faveur des catégories les plus défavorisées de la population. Les bidonvilles ne constituent en effet qu'un des aspects — le plus sensible peut-être à l'opinion publique, mais non le seul — de l'habitat défectueux : les baraquements, les taudis, les hôtels meublés des dernières catégories contiennent également des populations dont le relogement et l'intégration pourraient être guidés par les mêmes principes.

La voie semble donc ouverte à une extension de la politique progressivement élaborée par le Gouvernement en quelques années.

André TRINTIGNAC,

*Administrateur Civil
Chargé de Mission
au Service de l'Habitation.*



LA PROTECTION DE L'OCCUPANT CONTRE LES FACTEURS EXTÉRIEURS

LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Recherche de mesures à prendre en matière d'urbanisme et de construction

Le présent rapport a pour objet de préciser un certain nombre de données et de conseils qui doivent être portés à la connaissance de ceux qui participent, à quelque titre que ce soit, à l'œuvre de construction.

Il n'a aucune prétention technique et son but serait atteint s'il pouvait avoir la valeur d'une incitation ou si, au demeurant, il permettait une meilleure prise de conscience des problèmes posés par la croissance de nos besoins en énergie au regard de la pollution atmosphérique.

En l'état actuel de nos connaissances, il est nécessaire d'insister sur le fait que nous ne savons pas produire de la chaleur par combustion du charbon, des hydrocarbures ou des gaz d'utilisation courante, sans polluer l'atmosphère.

Cette constatation étant faite, il convient d'agir en sorte que la pollution soit aussi inoffensive que possible pour les êtres vivants.

A cet effet, nous rappellerons l'importance des émissions en provenance des foyers domestiques, nous examinerons la façon dont se répartissent ces émissions et nous terminerons par l'énumération des données et des moyens dont disposent les maîtres d'œuvre aux fins de maintenir dans des limites raisonnables le taux de pollution atmosphérique dans les grandes agglomérations.

I. — Importance des émissions en provenance des foyers domestiques

Pour un bâtiment comprenant 100 logements :

- les besoins en chaleur sont de l'ordre de 600 th/h ;
- compte tenu d'un rendement de 75 % l'installation doit absorber 800 th/h.

- Dans le cas d'un combustible à 2 % de soufre donnant 10 000 K cal/h, le brûleur ou le foyer consomme 80 kg de combustible à l'heure.

L'effluent, sous forme simplifiée, sera constitué par :

- du gaz carbonique ;
- de l'anhydride sulfureux ;
- de l'oxyde de carbone ;
- et des oxydes d'azote ;

Le débit de la cheminée sera de l'ordre de :

- 1 000 m³/h à 15 degrés ;
- ou de 2 000 m³/heure à 200 degrés.

Enfin le poids de l'anhydride sulfureux envoyé dans l'atmosphère avoisinera 3 kg par heure.

Quant à la densité de l'émission, elle sera sensiblement inférieure à celle de l'air si la température atteint 200 degrés, mais elle sera plus forte, même à 50 degrés.

Dans le cas où, sur le territoire national, 10 000 000 de logements seraient ainsi alimentés en moyenne 250 jours par an et 8 heures par jour, c'est une masse de :

$$\frac{10\,000\,000}{100} \times 8 \times 25 P \times \frac{3\text{ kg}}{1\,000} \text{ tonnes}$$

soit : 600 000 tonnes d'anhydride sulfureux qui se déverseraient annuellement sur l'hexagone.

Pour la région parisienne seule, on peut prévoir que d'ici 10 ans les émissions d'anhydride sulfureux atteindront annuellement 250 000 tonnes.

Il est plus difficile d'évaluer la quantité d'oxydes d'azote en provenance des émissions.

Quoi qu'il en soit, lorsque ces gaz ne se dispersent pas dans l'atmosphère, ils se transforment partiellement en acides (sulfurique et nitrique) par oxy-

dation et une présence de vapeur d'eau. Ils sont alors susceptibles d'être absorbés par les êtres vivants dont la consommation d'air (16 kg par personne et par jour) est indispensable à la vie.

II. — Emission des gaz brûlés. Diffusion et répartition de la pollution

L'étude des phénomènes qui accompagnent les émissions nécessite la connaissance des processus d'écoulement d'un fluide autour d'un bâtiment et celle des éléments qui interviennent dans la formation des panaches.

Nous rappellerons d'abord les résultats connus dans ce domaine ; nous étudierons, ensuite, un certain nombre de cas particuliers.

A. — Ecoulement d'un fluide autour d'un bâtiment

La présence d'une construction de forme parallélépipédique dans un courant d'air affecté par son interposition l'écoulement du fluide et divise l'espace en quatre zones : l'une soumise à un régime laminaire, les trois autres à un régime tourbillonnaire.

On distingue ainsi (figure 1)

- une zone supérieure d'écoulement sain ou laminaire ;
- une zone tourbillonnaire amont ;
- une zone de diffusion aval ;
- une zone tourbillonnaire aval, située dans le sillage du bâtiment.

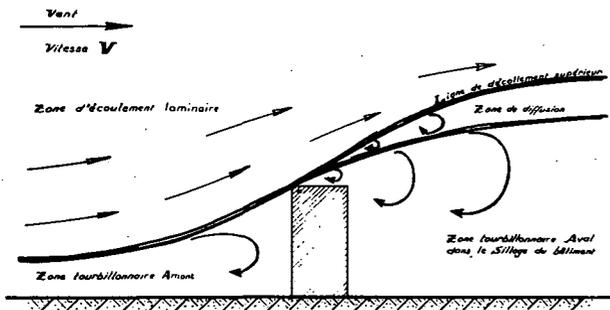


FIG. 1.

Une ligne dite de décollement supérieur sépare la première des deux suivantes.

On imagine facilement, au vu de la coupe schématique de la figure 1, qu'au seul point de vue de la lutte contre la pollution atmosphérique, les émissions devraient se situer dans la première zone.

B. — Forme du panache

Les éléments qui interviennent dans la forme du panache sont, outre les conditions atmosphériques, la vitesse du vent (V), l'inversion de température, la vitesse d'émission des gaz brûlés (U) et la densité de ceux-ci (étant entendu que la température de sortie affecte l'élément densité).

PANACHES

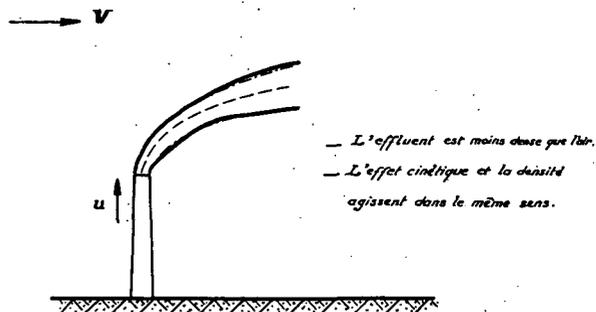


FIG. 2.

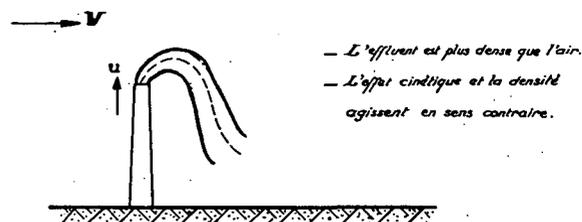


FIG. 3.

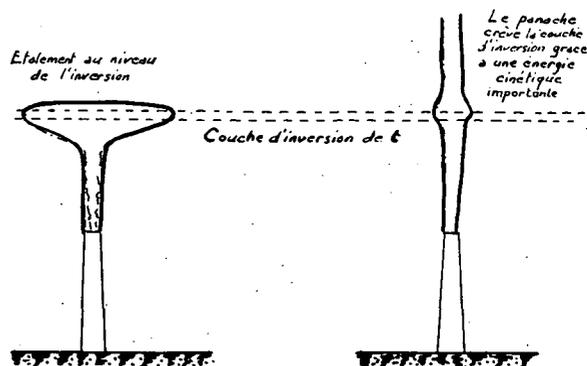


FIG. 4.

FIG. 5.

Suivant les cas, le panache prend les formes présentées par la :

Figure 2

lorsque l'effet cinétique et la densité de l'émission agissent dans le même sens ;

Figure 3

lorsque l'effluent étant plus lourd que l'air, l'effet cinétique et la densité agissent en sens contraire ;

Figure 4

lorsqu'une inversion de température écrase le panache ;

Figure 5

lorsque l'effet cinétique est suffisamment grand pour que le panache crève la couche d'inversion.

Du point de vue de la lutte contre la pollution, il importe de se placer dans les cas représentés par les figures 2 et 5.

La figure 6 complète les études précédentes en représentant la forme des lignes d'iso-concentration de l'effluent à l'intérieur du panache.

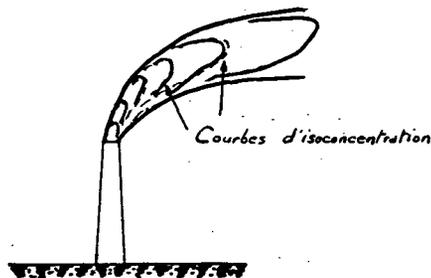


FIG. 6.

C. — Examen de quelques cas particuliers

1° Effet de la vitesse et de la température d'émission sur la pollution, la vitesse du vent et la hauteur de la cheminée étant constantes.

Dans tous les cas il est souhaitable que la cheminée soit d'une hauteur suffisante pour que l'émission se situe dans la zone d'écoulement sain. Si, malheureusement, certains impératifs, en particulier architecturaux ne permettent pas d'adopter une telle solution, la figure 7 montre que, pour une vitesse d'émission suffisante, le panache sortira entièrement du sillage et toute pollution de voisinage sera évitée.

Dans le cas de la figure 8, malgré une vitesse d'émission réduite, le panache se trouvant situé dans la zone de diffusion, la pollution est partielle.

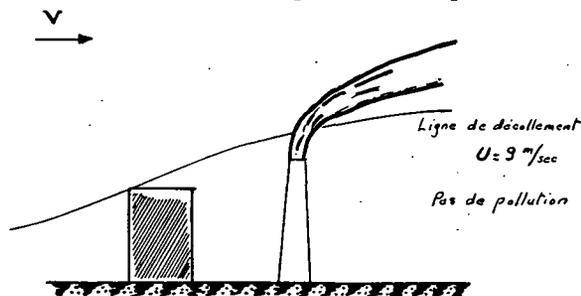


FIG. 7.

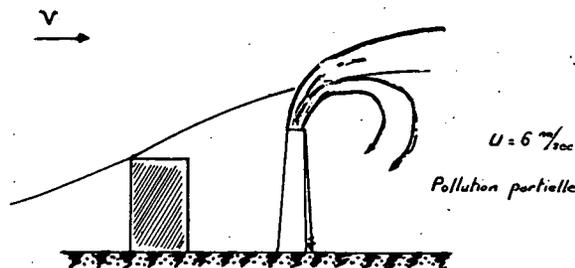


FIG. 8.

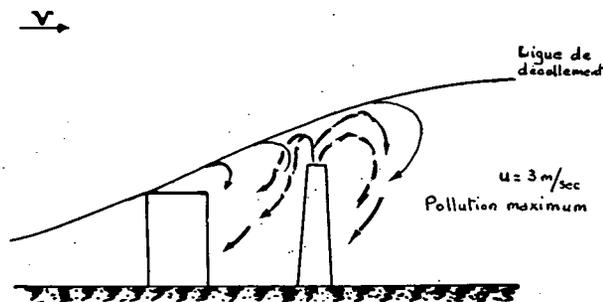


FIG. 9.

Mais si la vitesse d'émission est considérablement réduite (figure 9), le panache reste entièrement dans le sillage et la pollution est maximum.

Ces trois exemples démontrent parfaitement les raisons pour lesquelles il est recommandé dans les installations nouvelles de doter chaque chaudière de sa cheminée.

Il n'est pas impossible, en effet, que, trois chaudières émettant en même temps dans une seule cheminée, la vitesse de sortie des gaz soit telle que ceux-ci traversent la ligne de décollement ($U = 9$ m par seconde par exemple, cas de la figure 7) et que la pollution de voisinage soit nulle.

Alors qu'en marche réduite, avec une seule chaudière débitant dans la même cheminée, la vitesse d'émission tombe à 3 mètres par seconde, et entraîne un maximum de pollution, puisque la totalité de l'émission reste dans la zone tourbillonnaire.

D'autre part, l'idée qui consisterait à corriger les effets de pollution partielle observés figure 8, par l'adjonction sur la cheminée d'un dispositif dit « épurateur » ou « capte suie », aurait pour conséquence de réduire à la fois la température et la vitesse de l'émission, ce qui conduirait irrémédiablement à une augmentation de la pollution (figure 9).

2° Effet de la vitesse du vent sur la concentration en polluant à l'aval d'un bâtiment (débit de l'émission stationnaire).

La concentration dans le panache, à une distance donnée de l'émission, varie en raison inverse de la vitesse du vent. Ceci résulte du fait que le débit gazeux est constant et que celui du vent augmente avec la vitesse.

Par contre, on observe qu'à l'aval d'un bâtiment le degré de pénétration du panache dans la zone tourbillonnaire croît avec la vitesse du vent.

Il résulte de ces deux actions contraires que la concentration en polluant en un point donné passe par un maximum pour une certaine vitesse du vent comprise entre le tiers et le cinquième de la vitesse de l'émission.

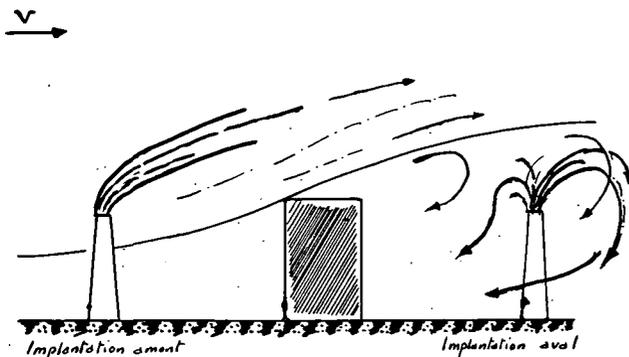


FIG. 10.

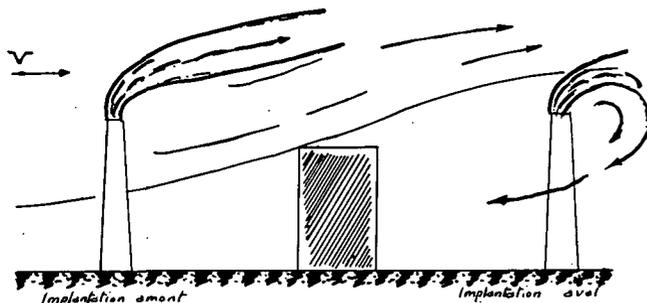


FIG. 11.

Dans de telles circonstances, il s'agit de vents relativement faibles et par conséquent assez fréquents.

Dans ces conditions, il convient d'agir sur la hauteur des cheminées et sur la température de l'émission.

En outre, la connaissance du régime des vents les plus fréquents est indispensable à toute recherche tendant à réduire la pollution.

3° Emplacement d'une cheminée détachée du bâtiment

Les figures 10 et 11 illustrent les conséquences de l'implantation d'une cheminée plus basse dans un cas, plus haute dans l'autre par rapport à un bâtiment ; la direction des vents les plus fréquents et le rapport U/V étant connus. Il est paradoxalement souhaitable, en de tels cas, de placer la cheminée vers l'amont.

On peut même imaginer que cette solution, qui apparaît la meilleure au point de vue de la lutte contre la pollution, soit également la plus économique.

4° Le problème des cheminées accolées

Les conceptions architecturales usuelles conduisent à placer la cheminée contre le bâtiment concerné ou, dans le cas d'un ensemble, contre le bâtiment le plus haut.

Si cette disposition permet de situer le point d'émission à la cote la plus élevée, sans avoir à construire une cheminée dont le caractère esthétique peut être contesté, il est nécessaire d'avoir une connaissance parfaite du régime des vents les plus fréquents, pour ne pas commettre une erreur dont les conséquences seraient des plus graves.

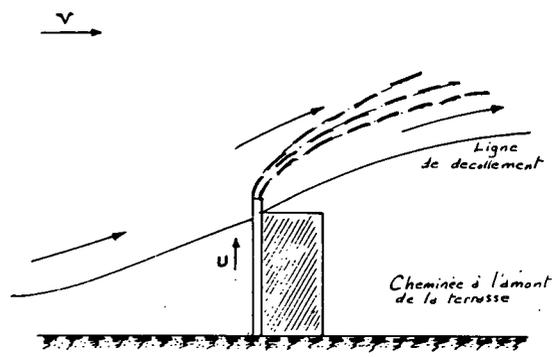


FIG. 12.

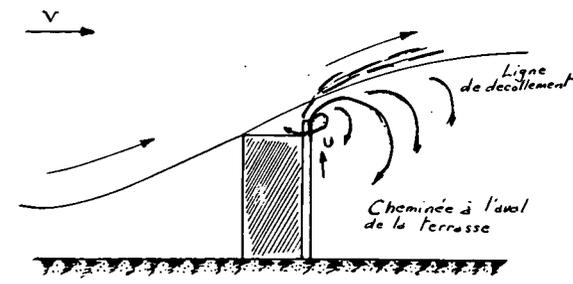


FIG. 13.

La figure 12 montre en effet que pour une cheminée de hauteur réduite mais située à l'amont de la terrasse, le panache se situe entièrement dans la zone d'écoulement sain.

Par contre, si la même cheminée est implantée à l'aval, figure 13, l'effluent peut très bien rester partiellement et même totalement dans la zone tourbillonnaire.

Les gaz, alors, se refroidissent, viennent polluer les abords du bâtiment et la concentration atteint des taux qui dépassent de beaucoup le maximum admissible.

Rappelons, à ce sujet, que la pollution moyenne en anhydride sulfureux pour le département de la Seine est de $0,166 \text{ mg/m}^3$, alors qu'on peut observer des concentrations de 25 mg/m^3 et même plus dans les cas considérés.

5° Hauteur d'une cheminée située à l'aval de la terrasse.

Si les dispositions de la figure 14 étaient néanmoins retenues, il est utile de connaître la hauteur que devrait avoir une cheminée, dans les cas les plus courants, pour échapper à tous risques de pollution de voisinage.

Nous avons pris comme exemple un bâtiment de cinq niveaux et d'une largeur de 10 mètres, ce qui correspond au type de collectif le plus répandu ($R + 4$).

En admettant que la vitesse d'émission (U) soit de 6 mètres par seconde, que la température à la sortie se situe au voisinage de 150° et que les vents les plus fréquents soufflent à une vitesse moyenne de

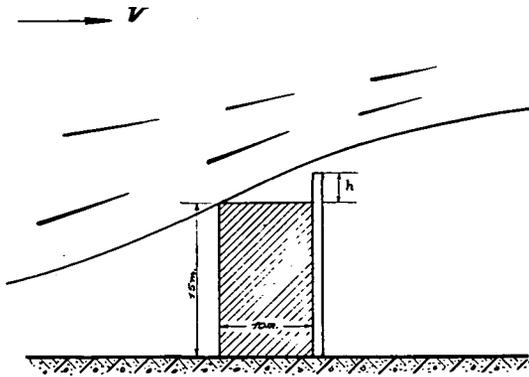


FIG. 14.

$$\left\{ \begin{array}{l} V = 5 \text{ m/sec.} \\ u = 6 \text{ m/sec.} \\ t = 100 \text{ à } 200^\circ \text{C} \end{array} \right.$$

$h = 6 \text{ m.}$ pas de pollution

$h = 2 \text{ m.}$ la moitié de l'effluent reste en zone tourbillonnaire.

5 mètres par seconde, le calcul et l'observation montrent qu'il faut une hauteur de 6 mètres pour supprimer toute pollution de voisinage.

Si la hauteur de la cheminée se trouve réduite à 2 mètres, la moitié au moins de l'effluent rentrera dans la zone tourbillonnaire.

De plus, dans le cas où cette hauteur réduite de deux mètres serait retenue, il convient de souligner, dans un tout autre domaine, que des précautions constructives devraient être prises afin d'éviter que l'anhydride sulfureux attaque la terrasse.

Il existe toutefois des moyens qui permettent d'éviter ce désordre.

Citons, en premier lieu, celui qui consiste à placer la chaufferie sur la terrasse du bâtiment : disposition qui permet d'éjecter les gaz à la température de 250° , évitant ainsi toute déperdition calorifique dans la cheminée.

En second lieu, il convient de rappeler que, pour résoudre un problème analogue, les responsables de l'immeuble Shell situé au cœur de Londres, qui voulaient conserver une cheminée de hauteur réduite, ont adopté, à la satisfaction de tous, une vitesse d'émission de 33 m/s, soit 120 km/h.

6° Influence de la composition des façades et des plantations sur la pollution de voisinage (retour à la figure 1).

Les phénomènes que nous avons décrits jusqu'à présent se rapportent à des sols ne présentant aucune saillie marquante et à des façades de bâtiment parfaitement lisses.

Dans la réalité, il en est autrement.

Nous devons tenir compte des plantations d'une part, et des décrochements de façades d'autre part, qui constituent des éléments architecturaux de premier choix pour les maîtres d'œuvre.

Mais il ne faut pas oublier que les émissions polluantes sont lourdes et que, situées dans la zone tourbillonnaire aval (fig. 1), elles ont tendance à se fixer ou même à se concentrer dans les infractuosités.

Il convient donc de faire intervenir ce que nous appellerons la rugosité des surfaces.

C'est pourquoi, si l'architecte a le choix entre les balcons et des loggias, il devra éviter ces dernières dans les façades avales et, s'il veut faire mieux encore, il réservera ces dispositions (loggias et balcons) pour les façades amonts.

Quant aux paysagistes, ils auront tout intérêt à prévoir les plantations et principalement des rideaux d'arbres sur les plages situées au vent, les gazons et autres tapis verts ayant de préférence leur place à l'aval des bâtiments.

7° Cas de plusieurs bâtiments

Variations de la concentration polluante entre deux bâtiments, l'émission étant constante.

Reprenons l'exemple d'un bâtiment du type R + 4 doté d'une cheminée placée à l'amont de la terrasse.

Un second bâtiment identique est situé à l'aval à une distance L (figures 15, 16 et 17 du I°).

Le prélèvement étant fait en un point P situé à l'extérieur et au niveau des terrasses, l'étude de la concentration montre :

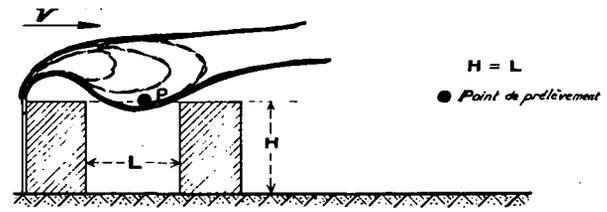


FIG. 15.

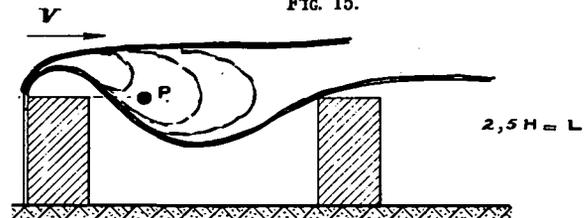


FIG. 16.

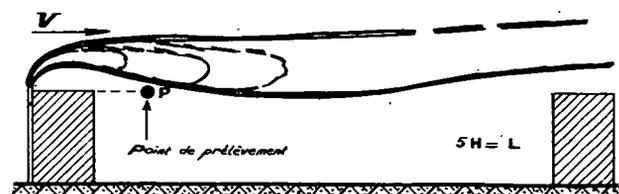


FIG. 17.