

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 30 (1958)

Heft: 3

Artikel: Elaboration des programmes de construction de logements

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-124741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 23.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ÉLABORATION DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

But et caractère général des programmes de construction de logements

Il paraît évident que tous les pays où l'Etat intervient dans la construction de logements, notamment en la finançant, doivent établir chaque année un programme national de construction. Chaque année, en effet, l'Administration centrale doit, dans le cadre de la politique économique et financière nationale, fixer le montant des ressources à affecter à la construction de logements et, par conséquent, élaborer un «programme» annuel. Elle peut, plus ou moins délibérément, asseoir son programme sur une estimation des besoins en logements du moment et elle peut aussi s'inspirer de considérations liées à l'évolution à long terme attendue ou recherchée de la situation du logement.

Lorsque la politique du logement d'un pays vise plus délibérément une amélioration générale de la situation du logement, un programme de construction portant sur plus d'une année s'impose. Par un programme de cette nature, qui peut porter sur trois, cinq, dix ou vingt ans, on se propose surtout de définir de façon concrète l'amélioration que l'on cherche à apporter à la situation du logement et de préciser le nombre des logements que l'on juge nécessaire de construire pour atteindre cet objectif. Cependant, là n'est pas la seule utilité d'un programme à long terme. D'une façon générale, si l'on s'applique scrupuleusement dans la pratique à suivre le programme, on pourra plus facilement coordonner les diverses mesures que prévoit une politique du logement. On pourra aussi plus facilement introduire une certaine stabilité dans la construction de logements et, par conséquent, on contribuera à créer des conditions favorables à la rationalisation et à la mécanisation de la construction de logements et aussi à l'expansion équilibrée de l'économie en général. Nécessairement, un programme national à long terme de construction de logements est aussi un élément de tout programme général à long terme visant au développement économique d'un pays.

La nécessité de programmes régionaux à long terme pour la construction de logements n'est pas moins évidente. Un argument spécial en faveur de l'établissement de programmes régionaux est la relation qui existe entre la planification sur le plan matériel et la construction de logements. Il faut coordonner la construction de logements, notamment, avec l'élaboration de plans d'urbanisme, l'achat de terrains, la pose de canalisations d'eau et la construction de routes, opérations qui toutes sont longues et exigent par conséquent que des programmes soient établis longtemps avant la construction des habitations. C'est surtout dans les pays où la construction de logements est principalement le fait des autorités locales et des entreprises privées qu'il est logique que les programmes à long terme soient élaborés, pour les détails, sur le plan local. Le programme national à long terme peut servir de base pour la coordination des programmes locaux et doit, cela va de soi, reposer, dans toute la mesure du possible, sur les programmes régionaux.

Puisqu'un programme à long terme ne donne que des indications d'ordre général et qu'il fournit les éléments pour l'établissement de programmes annuels, il n'est d'habitude pas nécessaire qu'il soit d'une très grande précision. Ainsi, la marge d'erreur dans le nombre des logements dont il prévoit la construction peut être assez grande. Il est évident éga-

lement qu'un tel programme ne doit pas être suivi de façon rigoureuse et doit au contraire être constamment modifié, compte tenu des données d'expérience du moment.

Malgré la souplesse qu'il faudra toujours laisser à un programme à long terme de construction de logements, en raison de l'impossibilité d'établir des prévisions détaillées, le caractère du programme dépendra largement de la nature des institutions. Il y aura une très grande différence entre, d'une part, le programme d'un pays où l'on considère qu'en matière de logement l'Etat ne doit assumer des responsabilités qu'à l'égard de groupes relativement restreints de la population et, d'autre part, le programme d'un pays comme la Suède, où l'Etat par exemple par des prêts ou par d'autres méthodes, fait construire au moins 90 % des logements. Mais il faut insister davantage encore sur une autre différence. Dans les pays à économie centralisée et planifiée, il est possible, tout au moins en principe, de faire exécuter un programme de logements faisant partie intégrante d'un programme économique plus général. Dans les pays à économie libérale, cette solution peut n'être ni possible ni posée comme un objectif déclaré de la politique économique. Cela ne signifie pas cependant que, dans ces pays, un programme à long terme de construction de logements soit tout à fait inutile. Même lorsque l'Etat n'emploie que des moyens indirects, par exemple la politique monétaire et fiscale, pour agir sur le développement économique général du pays et ne prend pas lui-même de mesures spécifiques pour encourager la construction de logements, il peut y avoir de bonnes raisons d'élaborer un programme à long terme de construction de logements. Si un tel programme est conçu dans le cadre d'un programme plus général d'investissements, il peut jouer un rôle important et servir de base de discussion lors de l'examen des diverses mesures de politique économique, directes ou indirectes, que l'on juge nécessaire d'adopter de temps à autre, afin de faciliter ou d'encourager la construction de logements en général ou celle de certains types de logements, ou afin de stimuler la demande de certaines catégories de logements. Dans une économie caractérisée par le plein emploi et par une pression constante sur les ressources nécessaires pour l'investissement et la consommation, on jugera peut-être nécessaire, du point de vue social, de protéger au moins partiellement la construction de logements contre les effets de certaines mesures économiques anti-inflationnistes. Il peut alors être utile que soit fixé officiellement le nombre des logements qu'il faut s'efforcer de construire.

La construction d'un certain nombre d'unités de logement ne peut constituer une fin en soi. Ce qui importe, c'est la façon dont les logements sont alloués et l'amélioration apportée aux conditions de logement de certaines catégories de la population. En d'autres termes, lorsqu'on élabore un programme, il faut tenir compte des problèmes que pose la répartition des logements. Dans les pays où l'attribution de toutes les nouvelles unités de logement fait l'objet d'un contrôle strict de la part des autorités, on aura peut-être à examiner les principes qu'il convient d'appliquer. Dans les pays où les autorités n'exercent qu'un contrôle limité sur la construction de nouveaux logements, on pourra examiner plus spécialement la question des subventions et des allocations-loyer destinées à accroître sensiblement la demande de

logements nouveaux parmi certains groupes de la population.

Les problèmes à résoudre pour établir un programme de construction de logements sont, en gros, les suivants:

- a) d'une part, il s'agit de chiffrer les besoins actuels et futurs et d'estimer le nombre des logements à construire pour y répondre;
- b) d'autre part, il faut estimer les ressources, particulièrement en main-d'œuvre et en matériaux, qui peuvent et doivent être disponibles pour la construction de logements et analyser les conditions générales dans lesquelles le programme s'exécutera. Pour cela, il faut notamment apprécier l'urgence des besoins en logements au regard des autres besoins d'investissements dans le cadre d'un programme général d'investissements pour le pays tout entier.

La suite de l'exposé est consacrée à l'étude de ces deux problèmes.

Evaluation des besoins en logements

Comme on le fait observer dans l'étude intitulée «Politique du logement dans les pays d'Europe et évolution de la situation en matière de logement en 1954»¹, l'expression «pénurie de logements» (ou «besoins en logements») peut avoir deux sens différents. Ainsi, on peut distinguer une pénurie de logements du point de vue de l'offre et de la demande et une pénurie de logements eu égard aux objectifs de la politique du logement.

Sous l'angle de l'offre et de la demande, il n'y a de pénurie qu'en cas d'excédent de la demande sur l'offre au niveau existant des loyers, des prix et des revenus. Bien que la demande de logements puisse se révéler relativement peu élastique, on peut toujours, quel que soit le niveau de la construction, supprimer, en théorie, la pénurie de logements du point de vue de l'offre et de la demande en relevant plus ou moins fortement le montant des loyers. Si un programme à long terme de construction de logements vise à résorber la pénurie de logements du point de vue de l'offre et de la demande uniquement, il y a donc lieu de préciser pour quel niveau relatif des loyers la pénurie devrait cesser d'exister.

On peut aussi estimer les besoins en logements par rapport aux objectifs précis d'une politique de logements: notamment procurer à tous les couples mariés un logement distinct, supprimer le surpeuplement des logements évalué selon certains critères – par exemple, plus de deux personnes par pièce – abaisser le taux moyen d'occupation à un certain niveau ou installer des familles habitant des logements insalubres dans des logements plus confortables. De tels objectifs ne peuvent être atteints que par une coordination des mesures relatives à la construction de logements et diverses autres mesures agissant sur la demande de logements et prévoyant, par exemple, des subventions spéciales, un rationnement.

Une politique rationnelle de construction de logements ne saurait viser uniquement à la suppression d'une pénurie de logements du point de vue de l'offre et de la demande, mais il paraît logique de faire d'un équilibre entre l'offre et la demande de logements un des buts de toute politique du logement — du moins si l'on ne juge pas bon de recourir de façon plus ou moins permanente au rationnement des logements. Ainsi donc si l'on admet qu'un programme de construction de logements doit viser tant à la suppression d'une pénurie de logements du point de vue de l'offre et de la demande qu'à une certaine amélioration des normes de logement, par exemple moindre surpeuplement, élimination des logements insalubres, etc., l'estimation des besoins en logements implique nécessairement certaines hypothèses au sujet de la demande de logements du point de vue de l'offre et de la demande et aussi des calculs et des mesures plus concrets portant sur les normes d'occupation actuelles et futures.

Au moment de l'élaboration du programme de construction, il faut se souvenir que – à moins d'avoir recours à l'une ou l'autre forme de rationnement – certains groupes de la population peuvent chercher à s'assurer des conditions de logement bien supérieures aux conditions minima prévues dans le programme, ce qui obligera à accroître d'autant le nombre des habitations à construire. A ce propos, il convient aussi de faire observer qu'un équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du logement ne va pas, en général, sans une réserve de logements inoccupés.

Si, dans l'analyse des facteurs qui influent sur les besoins en logements, on fait momentanément abstraction de la distinction que l'on a établie entre les besoins du point de vue de l'offre et de la demande et les besoins eu égard aux objectifs visés, il est logique d'en établir une autre entre les facteurs démographiques, d'une part, et les autres facteurs d'ordre social et économique, d'autre part. L'étude des variations futures du chiffre et de la composition de la population dans la région à laquelle s'applique le programme de construction constitue le point de départ normal de l'estimation des besoins en logements.

Dans des conditions idéales, on peut partir des données fournies par les recensements sur la population répartie selon l'âge, le sexe et l'état matrimonial, pour estimer quels seront le chiffre et la composition de la population dans cinq, dix ou quinze ans, par exemple. Pour procéder à cette évaluation, il faut faire, touchant les taux de natalité, de mortalité et de nuptialité et les migrations, certaines hypothèses qui se vérifieront plus ou moins. Ainsi donc, à ce premier stade de l'estimation des besoins futurs en logements, la marge d'erreurs peut être assez considérable.

Cependant, l'estimation ne doit pas être un pronostic, mais bien une unité de mesure permettant une confrontation de l'évolution réelle et de celle que l'on a supposée pour élaborer le programme.

Dans la plupart des pays, il faut procéder à des estimations démographiques non seulement pour l'élaboration de programmes de construction de logements, mais à de nombreuses autres fins. Ainsi, il peut être utile, pour les plans économiques d'ensemble, d'estimer le chiffre et la composition de la population industrielle, par exemple, pour le groupe d'âge de 15 à 65 ans. Ainsi, la mise au point des régimes de pensions de vieillesse peut exiger une estimation du nombre futur des retraités; dans le domaine de l'enseignement, il peut se révéler nécessaire d'estimer le nombre des enfants appartenant aux divers groupes d'âge. Pour des raisons de principe tout autant que pour des raisons pratiques, il importe de coordonner toutes ces estimations.

Etant donné, d'une part, une estimation du chiffre et de la composition de la population à un moment donné de l'avenir et, d'autre part, des données fournies par les recensements sur le chiffre et la composition actuels de la population et sur les conditions de logement des divers groupes de population, par exemple les couples mariés, les célibataires et les enfants, on pourrait théoriquement évaluer les besoins supplémentaires en logements qui découlent uniquement de l'évolution démographique. Toutefois, dans la pratique, il est le plus souvent assez difficile de pousser les calculs très loin. En général, on constatera aussi qu'il n'y a pas intérêt à rechercher une grande exactitude et à les pousser trop loin. Il peut cependant être utile de montrer par là comment les changements d'ordre démographique influent sur l'orientation générale des besoins en logements et de la demande de logements. On peut ainsi s'assurer si les variations dans la répartition de la population par âge ou les mariages plus nombreux à l'avenir exigeront que l'augmentation du nombre d'unités de logements nécessaires soit plus grande proportionnellement que l'accroissement de l'ensemble de la population ou même de la population adulte. L'étude des facteurs d'ordre démographique peut aussi fournir certaines indications sur la mesure dans laquelle les besoins en logements de groupes spéciaux, les retraités ou les familles nombreuses évolueront.

¹ ECE, Genève, août 1955 (E/ECE/209, deuxième partie, chap. 3).

Cependant, une évaluation des besoins en logements à partir d'estimations purement démographiques n'a que peu de valeur si l'on n'y tient pas compte des changements dans les habitudes sociales et les changements d'ordre économique. Dans bien des cas le besoin d'élever les conditions de logement de certains groupes ou la tendance à le faire contribue bien davantage à accroître les besoins en logements. Au deuxième stade de l'estimation des besoins futurs, il apparaît donc nécessaire que l'on fasse certaines hypothèses au sujet du degré d'amélioration des conditions de logement à atteindre pour divers groupes de population pendant la période sur laquelle porte le programme. On peut voir dans cette amélioration des conditions de logement, soit le résultat du jeu spontané de l'offre et de la demande ou celui des changements délibérément voulus par la politique du logement. Ces hypothèses doivent naturellement tenir compte des moyens – par exemple les subventions ou les réductions de loyer pour certains groupes – qu'emploieront les autorités chargées de l'exécution du programme. Les problèmes à résoudre dans ce cas sont liés notamment à l'élasticité de la demande d'unités de logement.

Il reste à examiner la question de savoir si les besoins en logements doivent se mesurer en unités de logement, en nombre de pièces ou en surface habitable. En principe, l'analyse des besoins en logements s'accompagne d'une comparaison du nombre des ménages et du nombre des unités de logement et aussi d'une comparaison du nombre des pièces (ou surface habitable) et du nombre des habitants. Ainsi, il importe de combiner de l'une ou l'autre manière les deux aspects que l'on peut distinguer dans les besoins en logements lorsqu'on élabore un programme de construction de logements.

Sous l'angle de l'offre et de la demande, il est parfaitement logique de voir dans les besoins en logements une relation entre le nombre des ménages et le nombre des unités de logement disponibles. Sur le marché du logement, ce sont les ménages et non les individus qui importent; habituellement ce que les ménages cherchent à obtenir ce sont des unités de logement, non des pièces ou des mètres carrés de surface habitable. En outre, l'unité de production normale est l'unité de logement.

Par ailleurs, pour évaluer les besoins en logements, on doit avoir quelque idée de la dimension des logements demandés. Principalement, lorsque l'on envisage les besoins en logements compte tenu des objectifs de la politique dans ce domaine, on portera souvent une attention spéciale au surpeuplement des logements, pour certains groupes de la population, et au nombre moyen de pièces par personne.

Jusqu'à un certain point, il y a un intérêt pratique à se demander dans quelle mesure il convient d'exprimer les besoins en logements par un nombre qui représente des logements ou un nombre qui représente des pièces (ou un espace habitable) occupées par une personne. La simplicité relative de cette deuxième mesure est souvent un argument de poids en sa faveur. Normalement, pour combiner une estimation des besoins en logements exprimée en unités de logement et une autre exprimée en nombre de pièces (ou en espace habitable), on évalue les besoins en logements en groupant les logements selon certaines dimensions. Parfois on peut énoncer les objectifs du programme en donnant le nombre des unités de logement qui sont nécessaires, et en joignant des recommandations plus ou moins précises sur la répartition des unités de logement à construire, en plusieurs catégories selon les dimensions.

Jusqu'ici on ne s'est occupé que de l'accroissement *net* du nombre des pièces ou du nombre des unités de logement. Lorsqu'on évalue les besoins *bruts*, on doit tenir compte de la nécessité de remplacer les logements qui cessent d'être occupés pour diverses raisons.

Dans de nombreux pays, l'une des principales causes de remplacement est l'exode des campagnes vers les villes, phénomène dont on peut tenir compte lorsque l'on procède à des estimations de la population. Dans le calcul de ce besoin

particulier de remplacement, il va de soi que l'on ne peut négliger les programmes nationaux d'industrialisation ou les plans visant à modifier l'implantation de diverses industries.

Il semble que, pour estimer les besoins de remplacement dans le cas des logements qui sont ou deviendront insalubres (selon des critères énoncés dans le programme de construction de logements), on doive disposer de données de recensement sur la qualité ou l'âge des logements existants ou sur ces deux caractéristiques à la fois. Dans ce cas, les enquêtes par sondages peuvent être utiles. Certains des problèmes qui se posent sont mentionnés dans le document intitulé: «Politique du logement dans les pays d'Europe et évolution de la situation en matière de logement en 1954»¹.

Toutefois, si l'on veut que l'estimation des besoins de remplacement soit plus exacte, on devra souvent utiliser les enquêtes locales et les plans locaux. Ainsi, en Suède, c'est en se fondant sur des plans d'urbanisation établis à l'échelle locale que l'on apprécie surtout la nécessité de remplacer des bâtiments anciens. Le développement rapide des transports motorisés exige que les plans de nombreuses villes soient radicalement modifiés, ce qui oblige à remplacer et à déplacer beaucoup d'habitations.

Jusqu'à présent c'est en termes assez abstraits que l'on a exprimé les besoins en logements qui doivent faire l'objet d'un programme de construction à longue échéance. Or, un tel programme doit non seulement prévoir la construction d'une certaine quantité d'unités de logements mais aussi recommander certaines modifications précises du patrimoine bâti existant, par exemple, recommander l'aménagement dans les quartiers d'habitations de divers services collectifs, tels que parcs, terrains de jeux, etc. On peut citer un autre exemple: dans un pays comme la Suède, il est très probable qu'avec l'élévation du niveau de vie, la demande de logements se déplacera des appartements vers les maisons. Il existe de nombreuses raisons pour qu'un programme à long terme stimule délibérément cette modification de la demande et en tienne compte.

Une autre question qui doit être traitée dans le programme de construction est la suivante: dans quelle mesure faut-il répondre aux besoins par la construction de nouveaux logements et dans quelle mesure doit-on y répondre par la remise en état, l'amélioration et la transformation de logements anciens. Cette question ne peut en général être étudiée qu'à l'échelon local, compte tenu des plans d'urbanisation, et il ne paraît pas possible, à ce propos, de faire des recommandations générales sur la façon de la résoudre.

Il ne faut pas oublier non plus qu'il peut y avoir incompatibilité entre les objectifs à long terme et les besoins à court terme. Pour satisfaire les besoins immédiats en matière de logement, on peut être amené à construire de petits logements qui, à longue échéance, risquent de faire obstacle à l'élévation des normes du logement en général. Le programme doit également prévoir de quelle manière devront être résolus des conflits de ce genre.

Quant à savoir dans quelle mesure il faut tenir compte des différences entre régions lorsqu'on élabore un programme à long terme pour la construction de logements, c'est là une notion qui varie de pays à pays. Nombreux toutefois sont les pays où il semble que l'on soit fondé à distinguer tout au moins les régions urbaines et les régions rurales; ainsi en matière de logement, le jeu de l'offre et de la demande, au sens strict du terme, n'existe que dans les régions urbaines, et le dépeuplement des campagnes peut créer des problèmes spéciaux, etc.

On peut résumer comme suit ce qui a été exposé dans les pages précédentes au sujet de l'évaluation des besoins en matière de logement. Qu'on les définisse du point de vue de l'offre et de la demande ou par rapport aux objectifs visés, les besoins dont il faut tenir compte dans un programme de construction de logements sont fonction des conditions de logement existantes, de l'évolution de la situation démogra-

¹ ECE, Genève, août 1955 (E/ECE/209).

phique et d'autres changements d'ordre social et économique.

Pour ce qui est des derniers changements, on peut considérer qu'il s'agit en partie de changements qui probablement surviendront spontanément sur le marché et en partie de changements qui seront délibérément provoqués par les mesures de politique générale appliquées.

En procédant au calcul prévisionnel de l'importance et de la composition de la population dans l'avenir, il est possible en théorie d'évaluer l'accroissement net du nombre de logements nécessaires pour maintenir au même niveau les conditions de logement des divers groupes de population, mais pour calculer l'accroissement net supplémentaire du nombre de logements qui seraient nécessaires pour relever les normes de l'habitat et amener des changements dans la demande ou les habitudes de la population en matière de logement, il faudra établir une série d'hypothèses supplémentaires. Or il est probable que ces hypothèses ne pourront reposer sur une base solide que si l'on a procédé auparavant à des enquêtes spéciales de caractère sociologique.

Si, en période de pénurie de logements - ce terme pénurie étant entendu du point de vue du jeu de l'offre et de la demande - l'un des objectifs du programme de construction de logements est précisément d'établir un équilibre entre l'offre et la demande, il faut comprendre dans l'accroissement net du nombre total de logements une réserve de logements inutilisés de façon à garantir une certaine élasticité du marché. On peut évaluer cette réserve à 2 ou 3% environ du patrimoine immobilier. Le calcul de l'accroissement net du patrimoine immobilier exprimé en nombre de pièces ou en surface habitable aussi bien qu'en unités de logements ne pose, en principe, aucun problème nouveau sur le plan technique, mais il peut exiger une nouvelle série d'hypothèses.

Pour obtenir le chiffre de l'accroissement *brut* à partir de l'accroissement *net* du nombre de logements (exprimé en nombre de pièces ou en surface habitable), il faut ajouter au chiffre de l'accroissement net le nombre de logements nécessaires pour assurer le renouvellement du patrimoine immobilier, et tenir compte alors des éléments suivants:

- a) logements tombant en désuétude du fait d'une nouvelle répartition de la population;
- b) logements vétustes ou insalubres;
- c) logements affectés à d'autres usages: transformés en magasins, en bureaux, etc.;
- d) logements anéantis par le fait d'accidents, d'incendies, etc.;

e) logements à démolir pour des raisons d'urbanisme.

Enfin, il est souvent nécessaire de procéder localement à des enquêtes spéciales pour que l'évaluation des besoins de remplacement puisse reposer sur une base solide.

Analyse des possibilités d'application d'un programme de construction de logements

Pour qu'un programme national de construction de logements, à long terme ou à court terme, puisse servir de cadre à l'action pratique à entreprendre, il doit être élaboré compte dûment tenu des ressources en main-d'œuvre et en matériaux, ainsi que des ressources financières sur lesquelles on peut raisonnablement compter pour la construction de logements; il doit tenir compte en outre des difficultés de structure ou d'autres obstacles pouvant s'opposer à une expansion rapide de la construction de logements.

Lorsqu'on étudie les problèmes qui se posent dans ce domaine, il semble qu'il faille distinguer les problèmes à court terme et les problèmes à long terme. Dans l'immédiat, il n'est pas rare qu'un facteur en particulier, par exemple le manque de main-d'œuvre spécialisée, ou le fait qu'il n'existe pas de terrains prêts à être aménagés, impose des limites à la construction de logements. On peut évaluer le nombre de logements pouvant être construits au cours d'une année donnée,

dans le cadre d'un budget économique national prévoyant l'utilisation de la totalité des ressources du pays, en tenant tout spécialement compte du facteur particulier qui limite la production.

Lorsqu'on examine comment il sera possible d'exécuter un programme national à long terme en matière de logement, il faut considérer le problème des ressources en se plaçant d'un point de vue moins statique. Les besoins en main-d'œuvre et en matériaux pour la construction de logements varieront avec l'évolution des techniques et de la productivité, et les ressources qui pourront être affectées à cette fin suivront en définitive l'évolution de l'activité économique dans d'autres domaines. Néanmoins, pour rechercher si un programme à long terme en matière de logement est applicable ou non, il faut d'abord procéder à une évaluation approximative de la fraction des ressources totales de l'économie du pays dont on peut raisonnablement penser qu'elle pourra être affectée à la construction de logements (y compris les opérations qui en découlent, telles que l'achat et l'aménagement des terrains et, le cas échéant, la construction de bâtiments de caractère social). Le programme à long terme pour la construction de logements doit se situer dans le cadre général d'un programme économique national à long terme où la priorité à donner aux besoins en matière de logement aura été étudiée par rapport aux autres besoins d'investissement.

Toutefois, même si un programme à long terme pour la construction de logements semble réalisable en ce sens qu'il n'exige pas une part exagérément élevée des ressources économiques du pays, il peut subsister un certain nombre d'obstacles à surmonter. Ainsi, le manque de main-d'œuvre spécialisée peut amener un gouvernement à prendre des mesures en vue d'augmenter le nombre des établissements de formation professionnelle nécessaires, ou il peut y avoir pénurie d'architectes et d'ingénieurs, ou encore un pays peut avoir des difficultés à importer certains matériaux et éléments de construction essentiels. Les difficultés peuvent aussi tenir à des particularités de structure: par exemple, le système bancaire peut être organisé de telle manière qu'il ne soit pas possible d'accroître les crédits à la construction dans toute la mesure nécessaire. De même, l'administration centrale ou locale ne peut disposer que de pouvoirs trop restreints, ou se heurter à des obstacles lorsqu'il s'agit de l'achat des terrains nécessaires et de la préparation des plans d'urbanisme. Toutes ces difficultés doivent être envisagées dans le programme à long terme pour la construction de logements et des mesures permettant de les surmonter doivent y être recommandées.

La mise en œuvre du programme de construction de logements

Un programme national à long terme pour la construction de logements constitue surtout, comme on l'a déjà dit, un cadre général dans lequel viendront se placer des programmes à court terme et des programmes régionaux plus détaillés. L'exécution du programme de construction de logements sur le plan pratique peut varier d'un pays à un autre. Les pouvoirs publics responsables du programme peuvent, soit prendre directement des initiatives pour stimuler la construction de logements, soit par des moyens indirects encourager divers organismes à prendre les initiatives qui s'imposent. Toutefois, dans la plupart des pays, le programme national de construction de logements ne peut être exécuté que si des programmes régionaux ont été élaborés, programmes dont la mise en œuvre incombe soit à l'administration centrale, soit aux autorités locales. Il doit y avoir coordination entre ces programmes régionaux, d'une part dans le cadre général du programme national et, d'autre part, dans le cadre de l'aménagement du territoire par régions. Si l'on se tient, sur le plan local, aux programmes de construction de logements qui auront été élaborés, cela permettra de donner au programme national une base plus solide et, petit à petit, de mieux l'adapter aux possibilités.