

Zeitschrift:	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber:	Société de communication de l'habitat social
Band:	42 (1969)
Heft:	8
Artikel:	Le coût final du logement HLM
Autor:	Langlet, Maurice
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-126716

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: 20.02.2026

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

Le coût final du logement HLM

Le prix des sols et dépenses d'urbanisation et d'équipements

par Maurice Langlet, secrétaire général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM

23

Importance du prix des sols équipés et des frais annexes sur le coût final du logement HLM

L'accroissement sensible et continu de la part du coût global des logements HLM qui doit être affecté au paiement du prix d'acquisition du sol, des dépenses d'urbanisation et d'équipements et des frais annexes, a été bien souvent dénoncé dans nos assemblées générales et nos congrès.

Des résultats ont pu être obtenus en ce qui concerne la stabilisation des prix construction seule, et nous venons d'examiner, dans la première partie du rapport, toute l'action poursuivie dans ce but au cours des dernières années. Le ministre de l'Equipment et du Logement, dans son souci de réduire le coût final, presse les organismes d'HLM d'accentuer leur effort pour comprimer les différents éléments de ce coût. Mais nous l'avons souvent déclaré, l'obtention d'une réduction du prix «toutes dépenses confondues» (TDC), d'où résultent très directement le prix des loyers dans le secteur locatif et le montant des apports et des annuités dans le secteur accession, dépend non pas seulement du prix de la construction seule, mais aussi du coût des terrains équipés et des frais annexes. C'est un fait que ce coût, loin de se réduire, pèse de plus en plus dans le budget des programmes de construction, au point d'atteindre souvent 30% sinon davantage de la dépense totale.

Il résulte de cette constatation que pour obtenir un abaissement de 15% du coût final, il faudrait, si on ne peut agir sur la part du prix des terrains et des frais annexes, demander un abaissement de 1,50% à l'entreprise de construction, et bien plus, si cette part doit encore s'accroître.

L'objectif doit donc être une compression du poste infrastructure et du poste frais annexes, comme celle du prix de la construction proprement dite.

Les informations statistiques montrent qu'en l'espace de cinq années – de 1963 à 1968 – le poste terrains équipés et frais annexes a doublé, la charge étant actuellement de l'ordre de 15 000 F à 18 000 F par logement. Il s'agit là bien sûr de valeurs moyennes, des variations importantes pouvant être enregistrées suivant les régions, la situation du sol, l'intérêt du site, etc. D'autre part, rapportée au logement, la dépense varie avec la densité admise.

On trouvera ci-après le tableau du coût infrastructure, et l'indication de sa répartition entre les éléments qui la

composent pour un certain nombre de zones (ZUP et ZH) en province, d'après les renseignements recueillis très directement par le CNET HLM appelé à apporter son concours à l'intervention HLM dans ces zones (voir p. 24). Ces divers tableaux font apparaître l'incidence respective du prix d'acquisition du terrain nu et du coût des équipements pour la détermination de la valeur de l'infrastructure dans l'ensemble du coût des opérations de construction. Ce sont ces deux éléments qu'il nous faut donc examiner en faisant toutefois précéder cet examen d'observations générales sur les conséquences que peut avoir le choix de l'implantation des programmes, aussi bien quant au coût final de construction, que quant à leur efficacité pour répondre aux besoins à satisfaire.

Le choix de l'implantation des logements et ses conséquences sociales et financières

Avant d'apprécier dans quelle mesure le prix du terrain nu et de son équipement peut être admissible pour nos opérations d'HLM, nous voudrions indiquer qu'indépendamment de ce prix, le choix du lieu de ce terrain peut avoir, par lui-même, d'importantes conséquences aussi bien sociales que financières.

1. Relations entre le lieu d'implantation et les ressources de l'emploi

Principalement dans le secteur HLM où il s'agit d'assurer le logement des travailleurs modestes, il est primordial que l'effort de construction puisse s'exercer dans des localités où les occupants des logements à construire pourront avoir des assurances sérieuses d'y exercer leur profession.

Sans doute, en période de grande crise quantitative du logement, c'est généralement l'habitation et non l'emploi qui fait défaut. On a donc pu dans le secteur HLM engager la réalisation de programmes avec la certitude que ceux-ci répondaient à des besoins reliés à des emplois assurés.

Sans que cette situation soit sensiblement modifiée, il apparaît aujourd'hui que dans le cadre de reconversions économiques, et principalement dans les agglomérations à mono-activité professionnelle, des difficultés peuvent effectivement naître et pourraient encore davantage se manifester dans l'avenir, si la situation économique devait, tout au moins dans certaines localités, présenter des aggravations sérieuses et persistantes. Un tel risque a évidemment une répercussion très directe sur le recou-

Coût du terrain dans quelques ZUP et zones d'habitations de province

Coûts établis d'après les prix demandés aux réalisations HLM

Opérations (avec année de référence)	Coût des terrains			Équipement du terrain	Charges non individualisables	Coût terrain équipé
	Terrain nu	Frais d'études	Mise en état du sol			
ZUP de Sens						
(1964) (2120 logements)						
- coût du terrain au m ²	9	0,7	0,3	34	3	47
- coût du terrain au logement	1 890	140	50	7 170	650	9 900
ZUP de Niort						
(1968) (3200 logements)						
- coût du terrain au m ²	5,5	0,5	1	29	2	38
- coût du terrain au logement	2 000	400	400	10 600	300	14 000
ZUP d'Albi						
(prévision 1968: 2500 log.)						
- coût du terrain au m ²	5,6	0,6	1,1	35,7	3	46
- coût du terrain au logement	2 240	240	440	14 280	1 200	18 400
ZH de Quetigny						
(1968) (1200 logements)						
- coût du terrain au m ²	7	0,4	0,6	26	3	37
- coût du terrain au logement	3 250	200	300	12 500	1 350	17 600
ZH de Carros						
(1968) (3100 logements)						
- coût du terrain au m ²	8	0,5	3	47	2,5	61
- coût du terrain au logement	2 100	200	700	12 300	700	16 000
ZH Amiens-Etouvie						
(1968) (2365 logements)						
- coût du terrain au m ²	7	2	10	47	4	70
- coût du terrain au logement	1 230	300	1 900	8 470	850	12 750
ZH Saint-Malo-La Tréherais						
(1968) (880 logements)						
- coût du terrain au m ²	15	1	2	28	3	49
- coût du terrain au logement	4 300	200	600	8 000	900	14 000

D'autre part, on trouvera également ci-après une indication de même nature concernant certaines ZUP en région parisienne, observation faite que les informations concernent des réalisations 1965.

	7 ZUP 1963-1964	3 ZUP 1965	Observations
Achats de terrains	3 230	3 371	
Frais généraux et fonciers	960	1 323	taille moyenne 6000 logements
Viabilité tertiaire	3 750	4 835	densité moyenne environ 70 logements à l'hectare
Viabilité secondaire	3 260	4 568	
Viabilité primaire	2 080	1 810	
Total	13 280	15 907	

vrement des loyers. Il peut non seulement toucher gravement les organismes d'HLM, mais aussi les collectivités publiques locales qui ont donné leur garantie aux programmes et qui, par ailleurs, seraient amenées à supporter un surcroît de dépenses d'assistance de toute nature dans l'hypothèse d'un chômage important. Sans insister autrement sur une éventualité qui fort heureusement ne se pose qu'exceptionnellement, il est bon que les organismes constructeurs s'en préoccupent néanmoins avant de s'engager dans la réalisation de programmes portant sur d'importants volumes de constructions.

Il y a lieu de se soucier non seulement de l'emploi que peut trouver le chef de famille, mais aussi de celui qui peut être mis à la portée de la main-d'œuvre féminine dont le travail est souvent le complément des ressources familiales, servant à assurer le règlement du loyer ou de l'annuité de l'accession à la propriété.

Ajoutons que pour les sociétés d'aménagement et pour les collectivités publiques locales, la réalisation des équipements publics est souvent calculée en fonction d'une population donnée; si celle-ci vient à se réduire, tous les calculs prévisionnels de rentabilité sont mis en cause. De plus en plus, les problèmes de logement et d'urbanisme sont solidaire des problèmes économiques et des problèmes d'emplois. Poussées à l'extrême, des erreurs d'appréciation pourraient conduire à l'abandon d'une ville préalablement dotée d'un équipement satisfaisant, et parallèlement, au surpeuplement d'agglomérations où l'équipement est insuffisant.

2. Logement et transport

Une deuxième préoccupation qui apparaît de plus en plus importante en ce qui concerne l'implantation des logements, est celle d'assurer aux habitants des cités nouvelles les possibilités de circulation et de transport qui leur sont indispensables. Le problème devient actuel pour les organismes d'HLM à un moment où ceux-ci sont de plus en plus amenés à réaliser les ensembles résidentiels implantés à certaines distances des centres de travail ou des centres d'animation.

La situation est particulièrement accusée dans la région parisienne où l'on établit que les travailleurs qui doivent emprunter des moyens de transport pour se rendre à leur travail (plus de 50% de la masse des travailleurs), passent en circulation un temps qui atteint près de deux heures par jour. Mais, de proche en proche, le problème s'étend à la plupart des grandes agglomérations. Entre les incom-

modités et souvent les insuffisances de transport existant, la population – et singulièrement celle de condition modeste qui occupe les HLM – se plaint du caractère onéreux des frais de transport auxquels elle doit faire face, aussi bien dans les migrations dites alternantes (circulation entre la résidence et le lieu de travail), que pour se rendre de la périphérie au centre pour les achats et la fréquentation des établissements culturels ou sportifs. Toujours en région parisienne, on a calculé qu'entre un habitant intra-muros n'utilisant qu'une carte hebdomadaire de métro pour se rendre à son travail, et un habitant de banlieue habitant à 25 km. des portes, la différence des frais de transport mensuel est de l'ordre de 50 à 60 F, soit 600 à 700 F par an. Or, cette somme représente l'amortissement aux conditions HLM, d'une augmentation de l'ordre de 10 000 F pour le prix du terrain; si bien que si l'on réunit les dépenses du loyer et celles du transport, on peut en arriver à considérer qu'il est préférable financièrement tout au moins, de rechercher une habitation aux portes de Paris plutôt qu'à 25 km. de celles-ci. De plus en plus, il y a lieu de faire un tout du problème de l'implantation des logements et de celui de la circulation. Encore ne voulons-nous pas évoquer les difficultés posées par l'usage et le stationnement des voitures automobiles individuelles. Du point de vue de l'urbanisme, on peut estimer qu'une organisation des transports doit être considérée comme prééminente à toute planification urbaine. Encore faut-il que non seulement cette organisation soit conçue, mais qu'elle soit réalisée au moment où la population prend possession des nouveaux ensembles résidentiels qui lui sont offerts.

3. Relations entre le logement et les équipements collectifs

Principalement dans les ensembles périphériques ou dans les nouvelles cités, on ne peut isoler le logement personnel et familial de son environnement et des possibilités données aux besoins de la vie collective et sociale. S'il y a lieu, comme nous allons le faire dans un des chapitres suivants, d'apprécier si ces équipements publics sont obtenus à des prix raisonnables, il n'est pas possible de ne pas accorder un intérêt à leur existence préalable à toute mise en service des nouvelles résidences. On a vivement critiqué la livraison à la population de groupes non terminés et impropre à la vie collective normale. Sans doute de sérieuses améliorations ont été apportées ces dernières années. Toutefois, il ne suffit

pas de prévoir un équipement parfait et complet à réaliser dans dix ou vingt ans pour faire cesser les critiques justifiées d'une population qui doit vivre dans l'immédiat. Qu'il s'agisse de l'approvisionnement, des loisirs, des besoins des jeunes, un équipement minimum permettant de répondre aux besoins courants doit être réalisé dès la mise en service d'un groupe de quelque importance. A défaut, on risque une désaffection des habitants pour leur ensemble résidentiel qui n'a d'ensemble que le nom, ou encore une accentuation des déplacements vers la ville voisine, multipliant les difficultés de transport déjà signalées et accentuant les dépenses du budget familial.

4. Attract des groupes d'habitations

C'est un fait que des ensembles résidentiels ont été l'objet de vives critiques quant à leur caractère inesthétique, à l'uniformité des bâtiments, à la densité de ceux-ci, et au manque d'agrément de leur environnement.

Parce qu'ils sont en relation constante et pour de longues années avec les habitants de leurs groupes, les organismes d'HLM sont sans doute parmi les constructeurs, ceux qui effectivement se préoccupent le plus du caractère non seulement utile mais agréable des ensembles résidentiels qu'ils édifient. Malheureusement, bien souvent leur action dans ce domaine s'est trouvée contrariée par l'insuffisance des crédits réservés aux petits équipements et aux espaces verts. Il est sans doute commode pour comprimer un devis de réduire ceux-ci, voire de les supprimer. Or, nous devons considérer que l'attrait d'un groupe d'habitations et les équipements qu'il offre à ses habitants font partie intégrante de la valeur du groupe. Toutes ces observations que nous venons de formuler sur les conséquences que peut avoir l'implantation d'un programme d'habitations au regard de l'emploi, des transports, des équipements ou de son attrait, montrent combien il est désirable que les organismes d'HLM qui, comme nous venons de l'indiquer, assurent la responsabilité de la vie de leurs groupes pendant des années, soient à même, dès la conception de ceux-ci, d'émettre des avis qualifiés. C'est un fait que nombre de nos organismes ont dû accepter bon gré mal gré des implantations ou des plans massifs imposés comme condition de l'affection d'un crédit de programme.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, les orientations nouvelles annoncées par le ministre de l'Équipement et du Logement, donnant plus d'initiatives aux maîtres d'ouvrage et notamment aux constructeurs sociaux, trou-

veraient une application particulièrement heureuse, aussi bien pour un meilleur équilibre financier des programmes que pour donner à ceux-ci une efficacité sociale satisfaisante.

Le prix du terrain nu

1. Incidence et valeur réelle du prix du terrain à bâtir

Le tableau des différents éléments entrant dans le coût de l'infrastructure montre la part que prend le prix du terrain nu: de l'ordre de 15% du coût du terrain équipé en province, et de 20 à 25% en région parisienne; il ne s'agit là que de valeurs moyennes concernant des terrains acquis dans les ZUP. La valeur au mètre carré du terrain nu varie en fait dans des proportions très importantes depuis le terrain situé en milieu rural que l'on peut acquérir de 1 F à 8 F le mètre carré, celui des terrains à la périphérie des petites agglomérations de moins de 10 000 habitants dont le marché irrégulier fait ressortir des valeurs de 15 F à 40 F, jusqu'aux terrains situés en région parisienne qui, suivant la situation, s'échelonnent de 50 F à 250 F le mètre carré pour arriver à des valeurs de terrains situés à Paris intra-muros, de 1000 F à 3000 F le mètre carré (terrains maintenant extrêmement rares), ou sur front de mer en Côte d'Azur, de 500 F à 2000 F le mètre carré.

Encore ces valeurs ne donnent-elles pas une indication réelle d'incidence du prix du terrain sur le coût final. Il faut tenir compte de la «constructibilité» du terrain offert et de la densité qui est un élément essentiel, puisque pour une même valeur au mètre carré de surface au sol, la part du terrain dans le coût final pourra varier du simple au double, suivant que cette densité sera de 30 ou de 60 logements à l'hectare.

Il faut également tenir compte de la qualité du sous-sol au regard de la construction: tel terrain en apparence d'un prix d'acquisition bon marché, peut se révéler en définitive coûteux, s'il exige, en raison de son sous-sol, des travaux de fondations spéciales considérables. Enfin comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, l'attrait du site dans lequel se trouve situé le terrain, sa relation avec les transports existants, constituent des éléments influant sur le degré d'intérêt social de l'opération à envisager, et en matière d'accession à la propriété, sur les apports qu'il sera possible de demander aux candidats intéressés.

2. Les insuffisances constatées dans le simple jeu de la cession amiable

Dans le cadre d'une économie libérale, c'est tout naturellement la loi de l'offre et de la demande qui règle les transactions entre vendeurs et acquéreurs. Lorsque au lendemain de la guerre, la demande s'est accrue dans des proportions considérables pour répondre à la fois à l'accroissement des besoins démographiques, et au vieillissement et à l'inadaptation du patrimoine existant, un déséquilibre profond s'est institué entre l'offre et la demande. Ce déséquilibre n'a fait que s'accentuer au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmations d'urbanisme ou de construction, faisant encore davantage apparaître une augmentation continue de la demande pour de nombreuses années à venir. Toutes les données étaient alors réunies pour donner libre cours à la spéculation sur l'augmentation attendue de la valeur des terrains.

Cette situation a soulevé et soulève encore de véhémentes protestations de la part des constructeurs et des intéressés. Diverses mesures ont été prises par les Pouvoirs publics pour enrayer cette hausse spéculative. Il faut bien reconnaître que les résultats ont été des plus décevants, et la taxe sur les plus-values foncières n'a finalement abouti qu'à augmenter les charges financières supportées par les usagers.

En vérité, on ne peut finalement enrayer la hausse qu'en prenant des dispositions pour renverser le déséquilibre entre l'offre et la demande, ou en prévoyant diverses mesures autoritaires pour permettre à des acquéreurs ou tout au moins à certaines catégories d'entre eux, d'obtenir des terrains à bâtir dans des conditions raisonnables.

Il faut encore souligner que l'intérêt présenté par un terrain à bâtir étant directement fonction des possibilités qu'il offre en matière de construction, on assiste à tout un ensemble de manœuvres ou de démarches des candidats acquéreurs pour obtenir la meilleure constructibilité possible.

De là cette concurrence entre acquéreurs pour les terrains les mieux situés. Cette concurrence s'exerce même entre établissements publics ou entre différentes catégories de constructeurs à destination sociale, et dans certains cas, entre les organismes d'HLM eux-mêmes.

Delà aussi les pressions exercées par certains acquéreurs de lots pour obtenir des services administratifs certaines dérogations augmentant les densités ou écartant certaines servitudes.

C'est précisément pour limiter les incertitudes qui peu-

vent ainsi peser sur l'intérêt d'un terrain donné suivant le succès ou l'insuccès des démarches en vue de dérogations de constructibilité, que la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a prévu dans le cadre de schémas directeurs, l'établissement des plans et coefficients d'occupation des sols. Ces plans et coefficients doivent en effet déterminer pour les sols situés dans un périmètre donné, les possibilités de construction compte tenu du site et compte tenu du degré d'équipements existants de l'environnement.

L'objectif serait ainsi de constituer une sorte de «carte grise» donnant pour chaque terrain les indications définitives et certaines sur sa constructibilité. Malheureusement, il faudra encore de longues années avant que ces coefficients d'occupation des sols puissent être établis pour l'ensemble du territoire.

3. Méthodes d'obtention des sols autres que l'acquisition amiable

En présence de cette situation de déséquilibre du marché immobilier, diverses mesures ont été prises ou envisagées, tant pour limiter les hausses que pour assurer l'obtention prioritaire des terrains à bâtir pour les besoins d'utilité publique ou d'intérêt social.

a) le moyen le plus exorbitant de la propriété privée est évidemment la confiscation pure et simple du terrain au profit de la collectivité publique ou d'organismes fonctionnant sous son contrôle. Dans cette hypothèse, il n'y a plus aucun problème: ni pour choisir le terrain nécessaire à la construction, ni pour en payer le prix. La collectivité publique agit comme elle l'entend. Mais une telle mesure, par son caractère révolutionnaire et exorbitant des règles généralement admises en matière de propriété, est liée à des considérations de portée toute politique qui dépassent le cadre de notre congrès, et en tout cas la qualification du rapporteur.

b) L'expropriation pour cause d'utilité publique: sans aller jusqu'à la confiscation pure et simple, les pouvoirs publics ont mis en œuvre dans de nombreux pays, et notamment en France, une procédure permettant d'imposer l'acquisition d'un terrain au profit d'une affectation considérée comme conforme à l'utilité publique: c'est la procédure dite d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous n'entreprendrons pas dans ce rapport l'analyse de cette procédure qui comporte d'ailleurs un certain nombre de variantes. Le principe est d'obliger un détenteur d'un

terrain à s'en dessaisir moyennant «une préalable et juste indemnité». Le préalable est assez facile à réaliser si les possibilités de financement sont assurées. Par contre, le juste s'est heurté à bien des difficultés. Les règles en la matière ont subi de nombreuses variations. Les collectivités publiques et avec elles les organismes d'HLM ont souvent dénoncé les errements des évaluations prononcées par le juge. Il arrive, et cela malheureusement assez fréquemment, que l'indemnisation fixée par la décision de justice soit plus élevée que celle des cessions réalisées à l'amiable pour les lots voisins. Inversement, les tutelles administratives qui conditionnent l'intervention des collectivités publiques et des offices publics d'HLM sur le marché immobilier fixent parfois des limites de prix absolument incompatibles avec des procédures amiables obligeant au recours à l'expropriation qui, quelquefois, se conclut à une valeur bien supérieure à celle de la limite préalablement autorisée.

Il faut encore déplorer la lenteur de l'ensemble de la procédure qui recule d'autant le lancement des programmes, et risque d'alourdir le coût final du poids d'intérêts intercalaires.

Il faut cependant reconnaître qu'il ne s'agit là que de difficultés de formes et de procédures qui devraient normalement être facilement diminuées ou levées par de simples décisions mettant seulement en cause les formes et non le fond.

On peut admettre qu'en s'appuyant notamment sur l'expropriation par zone déjà admise dans son principe, une procédure simplifiée et rapide d'expropriation pour cause d'utilité publique devrait être de nature à donner un moyen puissant d'obtention à prix raisonnable des terrains nécessaires aux interventions d'intérêt public ou social, renforçant ainsi d'ailleurs la situation actuelle qui fait que l'expropriation joue souvent comme une menace, encourageant le simple recours à la cession amiable.

c) Le droit de préemption et la constitution des ZAD: Le droit de préemption accordé à une collectivité publique pour se porter acquéreur à l'occasion de toute vente de terrains intéressant ses plans d'aménagement ou de construction, constitue une autre procédure d'intérêt public. Il restait à prendre des dispositions limitant le prix à une juste valeur: c'est ce qui a été réalisé dans le cadre des zones d'aménagement différé (ZAD), qui permettent aux collectivités publiques d'exercer un droit de préemption pendant une durée de dix années sur les terrains compris dans un périmètre jugé nécessaire pour

un aménagement ultérieur, la valeur étant celle du terrain au moment de la constitution de la ZAD, c'est-à-dire avant toute urbanisation. C'est un fait reconnu que la procédure de la ZAD a contribué, au cours de ces dernières années, à contenir assez fortement la hausse foncière. C'est notamment grâce à la procédure de la ZAD que le programme de création de villes nouvelles dans la région parisienne peut se réaliser à des conditions acceptables quant à l'acquisition des terrains.

Mais qu'il s'agisse d'expropriation ou de droit de préemption, les procédures mêmes simplifiées au maximum ne peuvent être effectivement utilisées que si la collectivité publique ou l'établissement public dispose en temps voulu des moyens financiers nécessaires pour en payer le prix, même ramené à une juste valeur.

4. Nouvelles conceptions juridiques d'utilisation des sols.

Une autre direction envisagée pour améliorer l'obtention des sols nécessaires à la construction est la recherche de nouveaux moyens juridiques permettant leur utilisation en dehors du droit de propriété.

a) On a depuis de longues années conçu la formule dite de l'emphytéose, bail de très longue durée qui peut permettre aux titulaires du bail de réaliser des opérations de construction assurées d'un amortissement avant l'expiration du bail. On a souvent cité l'exemple suédois en la matière. Il faut cependant reconnaître en général que l'emphytéose n'a pu être utilisée à un rythme appréciable que lorsque le bailleur est une collectivité publique, ce qui suppose que celle-ci ait pu au préalable disposer de moyens financiers pour acheter elle-même de vastes superficies. Elle peut alors admettre des baux emphytéotiques rendant possibles des constructions, tout en se gardant la propriété des sols pour des besoins d'intérêt public à l'expiration de l'emphytéose.

La ville de Stockholm se trouvant propriétaire de la plus grande partie du territoire municipal, il n'est pas surprenant que la solution du bail emphytéotique ait été largement utilisée dans cette ville, mais cela sans doute aussi parce que la ville a pu disposer à un moment donné de moyens financiers propres à se rendre propriétaire des sols. Elle a pu le faire à un moment où la pression des besoins de construction et de l'urbanisme était moins forte, et par conséquent à des conditions financières intéressantes. Ce qui prouve une fois de plus que l'organisation administrative et financière française qui enlève

pratiquement aux collectivités publiques locales tout moyen d'une appropriation de réserves foncières, se révèle en définitive contraire à l'intérêt financier des collectivités publiques nationales ou locales, et à la mise en œuvre d'une politique économique de construction sociale et d'urbanisme.

b) Le bail à construction prévu par la loi du 16 décembre 1964 qui devait permettre d'intéresser le détenteur du sol à son utilisation par le constructeur, n'a eu qu'un succès des plus limités, les propriétaires préférant finalement vendre à l'amiable ou même s'exposer à la procédure d'expropriation, afin de retirer immédiatement le prix de la vente.

c) La loi d'orientation foncière prévoit au chapitre 2 de son titre 2, l'interdiction pour l'Etat et les collectivités locales de vendre en pleine propriété des immeubles leur appartenant et situés à l'intérieur de périmètres définis, à la seule exception de cessions intervenant entre les collectivités locales elles-mêmes. Les terrains domaniaux situés dans ces périmètres ne pourront être mis à la disposition des constructeurs que par voie de concessions d'usage pour une durée ne pouvant excéder septante ans.

Le chapitre 6 du même titre 2 institue une procédure de concessions immobilières prévoyant la possibilité pour un propriétaire d'immeuble bâti ou non bâti, d'en conférer la jouissance à une personne concessionnaire pour une durée de vingt ans au minimum, et moyennant le paiement d'une redevance annuelle. Le concessionnaire a le droit de donner aux baux qu'il a reçus en concession, toute destination de son choix, sous réserve des stipulations contractuelles. Le concessionnaire peut même céder tout ou partie de ses droits à un tiers. Il s'agit là de dispositions nouvelles qui ne semblent pas avoir jusqu'à présent reçu beaucoup d'applications. Elles peuvent cependant apporter une certaine relance pour des formules juridiques séparant la propriété du sol de l'utilisation de celui-ci.

d) En tout état de cause, il apparaît de plus en plus nécessaire pour les pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique cohérente et convenablement planifiée quant à l'obtention des sols, tant pour régler les priorités et les exigences d'affectation, notamment pour les emprises d'intérêt public et pour les besoins sociaux, que pour tenir compte de ce que les sols étant le plus généralement enlevés à l'agriculture, il convient de s'assurer à la fois du degré de préjudice susceptible d'être causé à l'économie rurale, et de la justification de l'intérêt présenté par l'affectation des sols à la construction urbaine.

5. La clé fondamentale du problème posé: création de mécanismes satisfaisants de préfinancement

Qu'il s'agisse de la mise en œuvre de mesures d'autorité ou d'actions sur un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, on ne peut espérer faciliter une réalisation satisfaisante des programmes de construction d'intérêt public ou d'intérêt social, que si ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre sont assurés de pouvoir payer au moment voulu les terrains qui leur sont nécessaires, qu'il s'agisse d'acquisitions amiables ou d'acquisitions forcées.

Nous avons dit tout le caractère tracassier et retardataire des tutelles administratives en la matière pour fixer le prix, mais ce prix étant fixé, les collectivités publiques et les organismes d'HLM eux-mêmes ne sont pas pour autant assurés de réaliser l'opération, s'ils ne peuvent trouver les moyens de paiement indispensables. Il ne s'agit pourtant en matière d'HLM que de simple préfinancement, puisque le prix d'acquisition du terrain se trouve ensuite consolidé dans les prêts prévus par la législation pour la réalisation de programmes de constructions à édifier sur les terrains considérés.

Un mécanisme avait été créé, celui de prêts fonciers de la Caisse des dépôts et consignations, amortissables en six ans avec un différé d'amortissement de trois ans. Ce mécanisme paraissait bien adapté au problème posé puisque, pour les organismes d'HLM tout au moins, il ne s'agit guère d'aller au-delà de six années dans la réservation foncière, mais il faut constater qu'actuellement l'obtention de ces prêts se heurte à des difficultés et des lenteurs. La Caisse des dépôts et consignations, soit de son initiative propre, soit sur l'intervention du Ministère des finances, soumet l'examen du dossier à de multiples formalités, telles que l'évaluation du domaine, l'obtention du permis de construire, la satisfaction de la programmation d'urbanisme, si bien que l'on peut se demander si en définitive les complications ne sont pas faites pour dissuader les acquéreurs, afin de ne pas être amenées à être plus ou moins engagés à financer la construction pour laquelle l'acquisition du sol a été motivée.

Certains organismes peuvent envisager le recours à des relais bancaires, mais alors, il leur faut consentir des conditions d'intérêt et d'amortissement particulièrement onéreuses, augmentant d'autant les frais financiers de l'opération.

On peut s'étonner de ce que des systèmes de financement appropriés aux besoins de réserves foncières nécessaires

au cours des années à venir n'ont pas davantage été mis au point.

Prévoir la réalisation de 500 000 logements par an, cela suppose sur une densité moyenne de 40 logements à l'hectare, l'obtention de quelque 12 500 hectares par an, soit sur la base d'un prix moyen de 5 F au m², un préfinancement de l'ordre de 625 millions de francs chaque année avec un autopréfinancement au bout de six ans, si l'on admet cette durée comme satisfaisante. On peut d'autant plus en être surpris que le sol dit terrain à bâtir est une valeur donnée, non susceptible de dépréciation, si l'on considère l'augmentation constante des besoins d'espaces. Comme la surface territoriale ne peut s'étendre, cette perspective de demandes nouvelles continues garantit le maintien de la valeur, voire même suppose son augmentation. Une telle situation permet même de justifier un préfinancement indexé. On a alors une valeur sûre, assortie de garanties réelles et susceptibles d'une indexation. A l'occasion de l'organisation du marché immobilier, et notamment du marché hypothécaire, on aurait pu espérer que la création de certificats hypothécaires aurait été accompagnée d'une certaine mobilisation de leur valeur. L'escampte des options prises sur des terrains, la constitution d'un véritable marché des crédits pour acquisitions foncières, l'établissement de ce que nous avons dénommé la carte grise des sols indiquant leur intérêt de constructibilité, devraient encore faciliter de telles interventions financières et bancaires. Il deviendrait nécessaire que cette organisation puisse être normalement reliée à un établissement central tel que le Crédit Foncier, lui-même soutenu par la banque d'émission.

Organiser un financement d'intérêt public pour des sols qui ne peuvent que prendre plus de valeur par la suite, et dont l'enchérissement obligera finalement les finances publiques à augmenter ultérieurement leurs moyens de paiement au profit des collectivités publiques et des organismes d'HLM ne nous paraît pas devoir subir les ostracismes de l'inflation.

A tout le moins, devrait-il être admis que les terrains susceptibles d'être acquis par les organismes d'HLM et dans le cadre d'une préprogrammation sur cinq ou six ans, devraient bénéficier d'une priorité pour un préfinancement conforme finalement à l'intérêt social et à celui des finances publiques.

Les dépenses d'urbanisation et d'équipements

1. L'importance prise par les travaux d'équipements

Au fur et à mesure que la pression des besoins ne permet plus d'y répondre par l'utilisation des terrains situés à l'intérieur de la ville existante, les organismes constructeurs sont de plus en plus dans la nécessité d'aller construire au-delà et de créer de toutes pièces des quartiers périphériques, voire même demain des villes nouvelles. Alors qu'avant la guerre même l'Office municipal de Paris pouvait encore trouver quelques terrains libres intramuros, il lui faut maintenant sans cesse reculer davantage son action au-delà de la capitale et la situation devient la même dans la plupart des villes françaises. Il se pose donc le problème, non seulement d'acquérir un terrain nu, mais de disposer d'un terrain urbanisé et équipé avant d'engager l'exécution d'un programme d'habitations. Cette nécessité s'impose d'autant plus que les besoins de la vie collective se sont très fortement transformés depuis vingt-cinq ans: tout programme d'habitations doit non seulement satisfaire les besoins d'une habitation personnelle et familiale, mais aussi ceux de l'approvisionnement, des équipements culturels et sportifs, des loisirs, etc. qui, tous, se sont intensifiés et modernisés, sans parler de l'extraordinaire développement pris par les besoins de la circulation. Le tableau inséré au chapitre I fait ressortir la valeur de ces travaux d'équipements dans le coût final de la construction.

En règle générale, la réalisation des travaux d'équipements n'est pas le fait de l'organisme d'HLM constructeur. On peut cependant se demander si celui-ci peut rester passif à l'égard d'une urbanisation qui, finalement, conditionne toutes ces opérations, aussi bien sur le plan financier que sur le plan de son efficacité sociale. Bien que n'ayant pas eux-mêmes l'initiative de l'urbanisation, et ayant finalement peu à intervenir – ce que nous ne cessions de déplorer – les organismes d'HLM restent cependant très directement intéressés par les formules mises en œuvre pour assurer les équipements.

2. Les HLM dans les ZUP

Au cours des dix dernières années, une procédure dite des zones à urbaniser en priorité (ZUP) a été mise en œuvre dans le but de concentrer l'effort d'urbanisation sur une surface déterminée, et de permettre les acquisitions foncières nécessaires.

C'est un fait que la ZUP a été un élément essentiel de

l'effort d'urbanisation et d'équipement et qu'elle a contribué à développer les études et les réalisations d'urbanisme. Cependant, on constate actuellement une certaine défaveur envers cette procédure, comme l'indique le tableau ci-après:

Décroissance de la création des ZUP

1960:	58 ZUP nouvelles
1963:	21 —
1966:	17 —
1967:	13 —

indications confirmées par l'importance des surfaces acquises annuellement, lesquelles diminuent constamment depuis 1965.

Années	Superficies acquises (ha.)	
	Par année	Total
de 1958 à 1961	2 600	2 600
1962	2 000	4 600
1963	2 400	7 000
1964	1 500	8 500
1965	2 300	11 300
1966	1 800	13 100
1967 (prévisions)	1 500	14 600
		<hr/>
		61 700

Les objectifs attendus par la mise en œuvre des ZUP sont loin d'être atteints. Sur une capacité d'accueil globale de 770 000 logements pour les dix dernières années, 222 600 seulement ont pu être lancés, et 128 000 seulement terminés. La moyenne est de 50 000 logements environ par

an, alors que l'objectif du V^e Plan était de bâtir 175 000 logements sur les ZUP en 1970.

Cette situation est résumée dans le tableau ci-dessous. Les organismes d'HLM sont d'autant plus intéressés par cette évolution qu'ils ont été amenés à situer la plupart de leurs grands programmes à l'intérieur des ZUP, alors qu'à l'origine la ZUP, puisqu'elle doit concentrer sur une surface donnée l'effort d'urbanisation et qu'elle s'accompagnait de l'interdiction de construire ailleurs sans apporter l'équipement nécessaire, devait permettre de recevoir toutes les catégories de constructions, privées ou publiques, horizontales ou verticales, locatives ou d'accession à la propriété. Les constructeurs privés se sont pour beaucoup abstenus de réaliser leurs programmes à l'intérieur des ZUP. Pour assurer l'équilibre financier des emprunts d'équipements, on a plus ou moins imposé l'augmentation des programmes HLM à l'intérieur des ZUP. Cela n'a pas été sans perturber l'économie financière des programmes. Il avait été en effet admis que dans le cadre d'un prix moyen construction privée et construction sociale, les terrains nécessaires aux programmes HLM bénéficiaient d'un tarif de faveur. La construction privée s'abstenant, il a fallu revenir sur cette tarification minimum, d'où la constatation souvent faite que les organismes d'HLM obligés de se situer dans les ZUP devaient y payer en fait des terrains équipés pour une somme plus élevée que le prix d'un terrain constructible situé en dehors de la ZUP. Ils ont d'autant plus déploré cette constatation qu'il leur faut nécessairement comprimer au maximum leur coût final pour mettre celui-ci à la portée des ressources modestes des bénéficiaires de la législation HLM.

La part des constructeurs HLM dans les ZUP actuellement réalisées ou en cours est de 50 000 logements environ.

Etat d'avancement au 31 décembre 1967

Nombre de ZUP	Capacité d'accueil en logements	Surface opérationnelle (ha.)	Surface acquise (ha.)	Surface constructible (en logements)	Logements lancés	Logements terminés	Prévision de lancement en 1968
186 dont, pour 1967: 14	777 000 22 000	20 125 1 125	14 600 1 500	333 700 58 000	222 600 50 000	128 000 37 000	55 000 ¹

¹Chiffre supérieur à 1967 (+ 10 %).

Une augmentation de l'ordre de 13% du nombre de logements mis en chantier en 1968 sur les ZUP gérés par la SCET (70% de l'ensemble des ZUP) était attendue fin 1967.

Quelles sont les critiques qui ont mis en cause le développement des ZUP ?

- a) C'est tout d'abord le choix peu satisfaisant des sites. Un certain nombre de ZUP ont été créées à la périphérie des villes, dans des lieux peu attrayants, sans liaisons commodes avec le centre de la ville principale. Les plans massifs plus ou moins imposés par les services d'architecture ont prévu souvent des constructions massives qui ont soulevé de nombreuses protestations, et qui étaient peu conformes aux aspirations de la population.
- b) Le prix de revient des terrains équipés dans les ZUP s'est révélé plus coûteux qu'il n'était attendu. Cela est en grande partie la conséquence d'une urbanisation faite d'un seul coup pour des besoins de longue durée dont certains peuvent ne se révéler que dans quinze ou vingt-cinq ans. Certaines exigences maxima pour les parkings et garages, pour les voiries de desserte, etc., ont également accru le prix de revient de l'équipement, et nombre d'organismes ont signalé l'importance du prix de revient par rapport au prix couramment pratiqué en dehors des ZUP.
- c) Les lenteurs administratives ont également découragé les constructeurs. Si le nombre total des ZUP créées est de 186, ce n'est que 106 seulement qui ont fait l'objet d'une approbation de leur dossier bilan.

Les critiques que nous venons de signaler ont été souvent mises en avant pour justifier l'abstention des constructeurs privés, mais on ne voit pas pourquoi le caractère défavorable d'un site, ou la constatation d'un prix de revient trop élevé ne seraient pas également des faits justifiant une abstention des organismes d'HLM. On risque d'ailleurs, si cette politique devait se poursuivre, d'être amenés à des zones d'habitations opérant une ségrégation sociale, alors que tout l'effort avait été conçu pour que dans ces nouveaux quartiers et ces nouvelles zones d'habitations puisse s'opérer un brassage général justifié d'ailleurs par l'intérêt même de la vie collective dans ces nouveaux centres résidentiels.

Nous ne pouvons que rappeler l'observation que nous avons formulée dans tous nos derniers congrès, à savoir qu'il était nécessaire que les organismes d'HLM puissent être représentés de plein droit aussi bien à l'occasion de la

conception que dans l'exécution de la ZUP comme d'ailleurs dans toute autre action tendant à créer des zones d'habitations. Leur concours aurait été d'autant plus justifié que maintenant ils sont en fait appelés à combler les défaillances et à assurer l'équilibre financier. Ces constatations faites, ces souhaits formulés, nous pensons que le problème posé est davantage d'améliorer et de perfectionner la formule ZUP, plutôt que d'en faire systématiquement abandon. A notre avis, il y a souvent avantage à ne pas exagérer les dimensions de la ZUP, laquelle ne doit pas constituer une énorme opération unique.

3. Les HLM dans les ZAC

Depuis la loi d'orientation foncière, une nouvelle directive est intervenue dans la conception des zones d'aménagement. Il s'agit de ce que l'on appelle les zones d'aménagement concerté (ZAC). Ces zones semblent devoir comporter dans leur conception, beaucoup plus de souplesse que celle reconnue dans les ZUP.

Tout d'abord, la ZAC comporte des dimensions beaucoup plus réduites que celles de la ZUP. Ces dimensions plus restreintes visent des capacités d'accueil inférieures à 2000 logements en région parisienne et 1000 logements dans les autres agglomérations. Les procédures de création comportent certaines simplifications. Toutefois, une certaine équivoque paraît être entretenu en ce qui concerne l'objectif de la ZAC; son caractère essentiel est en effet de permettre une concertation entre les collectivités publiques et les constructeurs pour la réalisation de certains travaux d'urbanisation et d'équipement, mais il a été souvent indiqué que cette concertation serait dictée par la recherche de dérogations aux règles de constructibilité, notamment en ce qui concerne la densification. La ZAC est alors présentée comme un moyen de faire échec aux COS, si bien que si la ZAC devait devenir la règle, les prescriptions de la loi foncière du 30 décembre 1967 sur les schémas directeurs et sur les COS deviendraient elles-mêmes exceptionnelles. C'est alors toute la politique d'ensemble d'urbanisation qui se trouverait mise en cause. Cette situation paraît être celle qui retient l'attention des constructeurs privés, alors que ceux-ci avaient systématiquement, comme nous l'avons dit, abandonné les ZUP, ils ne cessent actuellement d'annoncer leurs interventions en ce qui concerne les ZAC. On peut se demander si ce n'est pas précisément parce que celles-ci sont présentées comme un moyen d'échapper au règlement de la loi fon-

cière en obtenant des rentabilités supérieures par des densités plus élevées.

Alors le problème se pose de savoir quelle sera la situation des organismes d'HLM. Devront-ils être davantage orientés vers la ZUP d'un prix plus élevé en raison d'un grand équipement à longue durée conçu pour des périodes lointaines et avec des densités répondant aux prescriptions d'urbanisme, tandis que les constructeurs privés, devant normalement s'adresser à une clientèle plus aisée, pourront obtenir des ZAC équipées meilleur marché et peut-être implantées dans des sites mieux situés et plus attrayants. Bien sûr, la ZAC n'est pas fermée à l'intervention des organismes d'HLM, mais ceux-ci devront se montrer particulièrement vigilants pour suivre l'évolution de cette opposition entre la ZAC et la ZUP.

A notre avis, c'est encore un faux problème qui se dresse en matière de construction. Si la ZAC peut en effet très utilement corriger des prescriptions d'urbanisme qui paralysent dans l'immédiat la réalisation de programmes dans des lieux présentement plus accessibles et plus en situation de répondre aux besoins du présent, ce ne peut être cependant que transitoire ou exceptionnel, car si la loi d'orientation foncière a un sens, elle doit apporter ses bienfaits pour toutes les programmations du proche avenir et de l'avenir lointain. Au lieu d'opposer la ZAC à la ZUP, il nous semble que rien ne s'oppose à ce que l'une et l'autre puissent être mises en œuvre, et même qu'à l'intérieur d'une ZUP qui garantit l'existence d'un grand équipement programmé dans le temps, viennent se constituer des ZAC qui par concertation, peuvent réaliser d'une manière plus souple les équipements secondaires et tertiaires indispensables aux réalisations du présent.

HLM, villes nouvelles et rénovation urbaine

La création de villes nouvelles a pour objet de constituer un pôle d'attraction permettant de maîtriser la croissance urbaine dans les grandes métropoles. C'est une conception récente qui débute actuellement en région parisienne (villes nouvelles d'Evry, et de Cergy-Pontoise). D'autres sont à l'étude, aussi bien en région parisienne qu'en province.

Devant répondre à un ensemble de besoins et comporter le minimum des équipements nécessaires à la vie courante, la ville nouvelle devra nécessairement comprendre d'importantes réalisations HLM en locatif comme en accession. Nous sommes ainsi amenés à renouveler, au moment où se met en œuvre une nouvelle réalisation de

zones d'habitations, la demande que nous avions faite, notamment pour les ZUP d'associer les représentants des organismes d'HLM à la planification et aux conceptions des réalisations dans les villes nouvelles.

Pour le moment, il est assez difficile d'organiser une association déterminée, parce qu'à l'heure présente, les villes nouvelles qui se réalisent en région parisienne, ne disposent pas encore ni d'une structure administrative, ni d'un instrument technique d'opérations. Toute technique d'opérations. Toute l'action repose sur des missions administratives d'organismes auprès desquels il serait néanmoins désirable d'assurer des contacts avec les organismes d'HLM.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, il s'agit d'un problème tout différent, puisqu'il a pour objet d'assurer à la fois la suppression des îlots insalubres dans les quartiers centraux, et de donner à ceux-ci une structure urbaine modernisée en fonction des missions que ces quartiers centraux sont appelés à exercer dans l'ensemble d'une agglomération. Les organismes d'HLM ont cependant depuis longtemps apporté leur concours à ce qui conditionne présentement au point de vue social toute opération de rénovation urbaine, c'est-à-dire le relogement des occupants des quartiers à rénover. On peut dire qu'une partie importante des programmes PSR a été mise en œuvre (en dehors des objectifs tendant à la suppression des baraquements provisoires édifiés pour les sinistrés de guerre) pour faciliter le relogement, lequel conditionne les opérations de rénovation urbaine. Les PLR doivent eux aussi à partir de cette année, contribuer à la solution de ces relogements. Encore faut-il observer que la population d'un îlot à rénover est très diverse, et que ce n'est pas seulement des PSR ou des PLR qu'il faut prévoir en sa faveur, mais sans doute l'ensemble des solutions HLM.

5. Les terrains nécessaires à l'accession à la propriété des logements HLM

Toutes les observations qui viennent d'être faites sur l'équipement en général des terrains nécessaires aux programmes HLM ont toute leur valeur en ce qui concerne la partie de ces programmes à réaliser dans le cadre de l'accession à la propriété. Il faut cependant admettre pour celle-ci un certain nombre de conceptions plus appropriées, notamment en considérant que les opérations d'accession sont principalement réalisées en maisons individuelles, ce qui a son importance dans l'élaboration des plans masses et dans la fixation des densités. D'autre

part, en matière d'accès à la propriété, les prêts sont forfaitaires. Tout accroissement du prix du terrain équipé conduit à une augmentation correspondante de l'apport personnel demandé à l'accédant. Or, on sait que c'est la valeur excessive de ces apports actuellement exigés qui fait perdre une grande partie de la portée sociale de ce secteur d'intervention HLM né des lois Ribot-Loucheur et qui a cependant été et qui reste encore conforme aux aspirations d'un très grand nombre de travailleurs modestes français.

De plus en plus, les opérations d'accès à la propriété ne peuvent être réalisées que si préalablement l'opération est préparée, notamment pour l'obtention des sols.

Cela montre que de plus en plus pour l'avenir, les programmes d'accès à la propriété devront eux aussi trouver place pour une large part à l'intérieur de zones d'aménagement, qu'il s'agisse de ZUP ou de ZAC, observation faite que ces programmes doivent pouvoir comporter des volumes localisés beaucoup plus faibles que ceux retenus en secteur locatif.

6. Paiement du prix de l'équipement

La partie des équipements secondaires et des équipements tertiaires à la charge du propriétaire du terrain ou de l'organisme d'aménagement est répercutée automatiquement, avec en plus les frais et le bénéfice de l'intervenant, dans le prix de vente du terrain équipé cédé au constructeur, dans notre hypothèse, à l'organisme d'HLM.

Les collectivités locales sur lesquelles l'Etat se décharge d'une partie des dépenses imputables à la collectivité publique, notamment en ce qui concerne les équipements secondaires, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires. Partagées entre leur volonté d'appuyer la construction de logements, notamment à destination sociale, et l'insuffisance de leurs moyens financiers, ces collectivités locales ont généralement opté pour le logement, mais se sont vues souvent dans l'obligation d'exiger une contribution financière des constructeurs.

Les organismes d'HLM ont souvent déploré ces pratiques faisant peser sur leurs programmes des exigences incertaines et variables suivant les communes. Cela d'autant plus qu'à ces contributions imposées par la collectivité locale, s'ajoutaient souvent celles exigées, et pour des valeurs estimées excessives, par divers services publics tels que EDF, P et T, distribution d'eau, etc.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a entendu

mettre fin à ces errements en créant pour l'avenir, une taxe dite d'urbanisation appelée à être instituée par les communes dont les plans d'occupations des sols seront rendus publics. La taxe sera assise sur la valeur des terrains à bâtir situés en zone urbaine, cette valeur étant déclarée par son propriétaire. Le principe retenu est que ce propriétaire bénéficiant pour son terrain de l'existence d'un certain équipement public auquel il n'a pas contribué, pourrait cependant le vendre à un prix plus élevé, ce qui justifie l'obligation pour lui d'acquitter une contribution financière. Mais cette taxe dépend de l'établissement des plans d'occupation des sols, et nous sommes encore loin de son application. La loi renvoie d'ailleurs elle-même à la loi de finances de 1970 la détermination des conditions d'établissement et de perception de la taxe d'urbanisation.

En attendant, cette même loi foncière a créé une taxe d'équipement due, elle, par le constructeur. Exigible de plein droit (sauf renonciation par le Conseil municipal), dans les communes où un plan d'occupation des sols a été prescrit, la taxe d'équipement est subordonnée ailleurs à une décision du Conseil municipal. Elle est due par le constructeur au profit de la commune. Elle n'est pas applicable à l'intérieur des ZUP, ni à l'intérieur des zones de rénovation urbaine.

L'assiette de la taxe est déterminée par une valeur forfaite appliquée par mètre carré de surface développée hors œuvre, variable comme suit, d'après les catégories des immeubles:

- 450 F pour les organismes d'HLM et les programmes sociaux autres que les ILM et les ILN.
- 650 F pour les ILM et les ILN.
- 950 F pour les autres constructions.

Le taux applicable peut varier de 1 à 3%, et être exceptionnellement porté à 5%, une majoration de 1% étant prévue dans le district de Paris.

Toutefois, le Conseil municipal est autorisé à exonérer en tout ou partie les constructions HLM. Celles-ci ont donc une situation doublement préférentielle:

- d'abord une assiette diminuée de plus de moitié;
- ensuite une exemption ou une tarification réduite, par exemple à 1% ou 2% au lieu de 3%.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour établir des statistiques, sur ce point, les renseignements qui nous sont parvenus indiquent qu'effectivement certaines communes ont été favorables aux HLM, en leur accordant soit l'exemption totale, soit un taux réduit à 1%.

Plusieurs organismes consultés ont l'impression que la taxe n'aura pas une incidence sensible sur les coûts de construction. D'autres, par contre, qui avaient été jusqu'ici affranchis de toute contribution, émettent un avis différent. Il faut souligner qu'aux termes de la loi, la perception de la taxe est exclusive de toute autre contribution ou fonds de concours.

La question reste encore débattue de savoir quelle est, en matière de financement et d'équipement, la forme de contribution la meilleure, et la plus équitable.

Certains estiment que l'équipement d'une ville profitant directement ou indirectement à tous, il serait normal d'en couvrir la dépense au moyen d'une imposition générale exigible de tous les contribuables de la commune.

D'autres proposent d'en revenir à l'impôt foncier précisément conçu pour aider le budget communal à faire face à ce qui à l'époque en matière d'aménagement comprenait essentiellement les travaux de viabilité. Bien sûr son assiette et son taux devraient être complètement remaniés pour les adapter à la situation présente. On a aussi à ce propos émis la suggestion que cet impôt foncier rénové pourrait être établi sur la valeur immobilière déclarée par le contribuable lui-même, étant observé que cette déclaration lierait celui-ci en cas de cession, d'expropriation ou de préemption.

C'est un débat qui doit être essentiellement posé devant les représentants des collectivités locales. Tout en reconnaissant que celles-ci ne peuvent engager de dépenses d'urbanisation sans nouveaux moyens financiers, surtout si l'Etat continue à se décharger de plus en plus sur elles, nous souhaitons que les collectivités locales accordent un traitement différentiel en faveur des constructions sociales, et notamment des HLM.

Nos organismes pourraient apporter à ces collectivités locales un recours indirect si, par leur intervention, les prix élevés demandés par les sociétés d'aménagement pouvaient être quelque peu réduits. Sans se lancer dans de grands équipements, nos organismes auraient souvent profit, pour leurs propres réalisations, à assurer eux-mêmes l'exécution de la viabilité tertiaire, les abords et les petits équipements collectifs qu'il est souvent possible d'incorporer à la construction des bâtiments proprement dits. Nous avons cru devoir récemment faire état de cette possibilité d'intervention HLM à la Société centrale d'équipement du territoire (SCET), souhaitant une collaboration plus poussée en vue d'une réduction des coûts.

7. Les frais annexes

Ce qu'on entend par frais annexes comprend tout un ensemble de dépenses accessoires à l'acte de construire proprement dit, et fait appel à la fois à des charges d'investissement et des charges d'exploitation. Nous croyons préférable, afin de conserver son unité à cette deuxième partie centrée sur le prix des sols et de leur équipement, de renvoyer l'examen de l'incidence de ces frais annexes à ce qui est indiqué à leur propos dans la première partie du rapport, consacrée à la construction, soit à la quatrième partie intéressant la gestion et l'entretien.

Pour clore cette partie du rapport consacrée aux problèmes fonciers, nous devons formuler deux observations générales :

- la première pour indiquer que la solution de ces problèmes peut être beaucoup influencée par les dispositions de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1970 qui entre progressivement en application;
- la seconde pour souligner une fois de plus qu'aussi bien dans le domaine de la construction proprement dite, que dans celui de l'urbanisation, l'efficacité et l'économie souhaitées peuvent être très fortement favorisées par une politique de continuité supposant une relative stabilité de la planification, et le développement des financements pluriannuels.

«La Journée du bâtiment».