

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 1968.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à promouvoir une politique sociale du logement,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques DUCLOS, Louis TALAMONI, Jean BARDOL, Raymond BOSSUS, Georges COGNIOT, Léon DAVID, Mme Renée DERVAUX, MM. Raymond GUYOT, Louis NAMY, Camille VALLIN, Hector VIRON et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Si le droit au logement est en principe reconnu à tous, la possibilité de se loger n'existe pas pour des centaines de milliers de familles françaises qui vivent dans des conditions incroyables à notre époque.

(1) Ce groupe est composé de : MM. Jean Bardol, Raymond Bossus, Georges Cogniot, Léon David, Mme Renée Dervaux, MM. Jacques Duclos, Raymond Guyot, Georges Marrane, Louis Namy, Louis Talamoni, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, MM. Camille Vallin, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. le Général Ernest Petit.

**Construction d'habitations.** — Logement - Habitations à loyer modéré (H. L. M.) - Construction d'habitations (participation des employeurs) - Impôts - Fonds national d'amélioration de l'habitat (F. N. A. H.).

Le drame du logement s'inscrit d'abord dans la réalité sociale, telle que peuvent la saisir tous ceux et toutes celles que ne laissent pas insensibles ni le spectacle désolant, souvent atroce, des bidonvilles ou des taudis où s'entassent parents et enfants, jeunes et vieux, garçons et filles, ni les effroyables conditions de vie des familles dans les logements surpeuplés, ni les démarches des jeunes gens et des jeunes ménages qui vont à la recherche d'un foyer en désespérant de le trouver un jour.

Et cependant des dizaines de milliers de logements neufs ne trouvent pas preneurs parce que trop chers.

Au lieu de s'atténuer, la crise du logement ne fait que s'aggraver en raison même de la politique suivie en cette matière par le Pouvoir.

Il faudrait accorder la priorité au secteur social de la construction, mais l'orientation suivie depuis 1958 par le Gouvernement a constamment favorisé le secteur privé, c'est-à-dire encouragé la spéculation au détriment des intérêts des mal logés et sans logis.

C'est pourquoi la présente proposition de loi a pour objet de permettre la construction d'un nombre suffisant de logements, à seule fin de pouvoir résoudre la crise du logement en vingt ans, en donnant la priorité absolue au secteur social de la construction, aux H. L. M.

## I. — Le patrimoine immobilier.

Le patrimoine immobilier français actuel porte témoignage de la politique menée par les classes dirigeantes françaises depuis des décennies, politique contraire aux intérêts des travailleurs et contraire aux intérêts généraux de la Nation, c'est-à-dire politique rétrograde et à courte vue.

Cinquante millions de Français habitent aujourd'hui dans un peu moins de 16 millions de résidences principales, sur lesquelles d'ailleurs on compte encore 500.000 meublés, logements provisoires ou de fortune, pièces louées ou sous-louées.

En moyenne, un logement abrite 3,1 personnes et comporte 3,09 pièces, si bien que l'indice de peuplement s'établit à 1,01, c'est-à-dire à plus d'une personne par pièce, chiffre que l'on doit considérer comme très élevé dans un pays industriel moderne.

Encore s'agit-il là d'un indice global. La réalité est plus symptomatique encore. L'indice s'élève en effet à 1,14 dans les logements en location alors qu'il n'est que de 0,87 dans les logements en propriété, et nul n'imagine que cette discrimination s'opère au bénéfice des classes laborieuses.

On ne s'étonnera donc pas de trouver dans les logements habités par les ouvriers et les salariés agricoles un coefficient d'environ 1,30 personne par pièce, cependant que dans ceux occupés par les patrons, les professions libérales et les cadres supérieurs on ne trouve que 0,9 personne par pièce ; que les premiers disposent en moyenne de 2,8 pièces pour leur logement, et les seconds de près de 4 pièces.

Autre phénomène caractéristique : dans les grandes villes où se situent d'importantes concentrations industrielles, et par conséquent d'importantes masses de salariés, l'indice du peuplement est supérieur à l'indice national : il s'élève à 1,03 dans les villes de plus de 100.000 habitants, à 1,07 dans l'agglomération parisienne.

### 1. *Surpeuplement.*

Le Gouvernement fait valoir que la qualité des logements s'est améliorée, et en particulier que leur surface s'est accrue. Le contraire eût été étonnant, paradoxal et scandaleux.

Mais si les logements comportent en moyenne 3,5 pièces et les plus anciens 2,95, la dimension des ménages les occupant s'est, elle aussi, accrue par rapport aux ménages occupant les logements anciens (3,9 contre 3,0) : l'indice de peuplement dans les logements neufs s'élève de ce fait à 1,11 alors que la moyenne nationale, nous l'avons vu, s'élève à 1,01.

Encore faut-il apporter certains correctifs à cette situation générale.

Dans les grands ensembles, qui ont pris une importante extension ces dernières années, les logements sont plus peuplés encore : la densité d'occupation y est supérieure de 25 % à celle de l'ensemble du patrimoine immobilier (1,25 contre 1,01).

Le surpeuplement, de son côté, est à peine moindre dans les logements neufs que dans les autres : il affecte 20 % des logements récents, 21 % des logements des grands ensembles pour une moyenne de 24 % pour la France entière.

Ajoutons que, dans le secteur privé, le souci du profit a conduit les promoteurs, au cours de la période récente, à construire des logements de moindre surface, pour un prix qui n'a d'ailleurs pas sensiblement diminué ; en moyenne, les logements offerts sur le marché dans le secteur non aidé, non seulement sont plus petits qu'auparavant, mais également plus petits que les logements des autres catégories.

De 1964 à 1966, la surface des logements non aidés est passée de 67 mètres carrés à 63 mètres carrés, pour l'ensemble de la France, de 70 mètres carrés à 63 mètres carrés pour la région parisienne ; le nombre moyen des pièces s'est réduit de 2,97 à 2,70, et pour la région parisienne de 2,85 à 2,55. A l'heure actuelle, un logement non aidé comporte plus d'une pièce de moins qu'un logement H. L. M. en accession à la propriété.

Alors que le pays a besoin dans l'immédiat de logements agrandis pour répondre aux besoins des familles, elles-mêmes plus nombreuses, et pour l'avenir d'un patrimoine immobilier moins exigü, la tendance est contraire dans le secteur où jouent, avec le maximum de liberté, les lois du marché capitaliste.

## *2. Régression de la construction sociale.*

Le pouvoir actuel, en dénonçant les retards accumulés par les régimes précédents, tente de minimiser ses propres responsabilités. Mais pour n'avoir ni su, ni voulu renverser le cours des choses, pour l'avoir même sur certains points aggravé, il encourt les jugements les plus sévères.

Les neuf années qui s'écoulent entre 1958 et 1967 sont marquées par deux phénomènes remarquables.

Au cours des quatre premières années de la V<sup>e</sup> République, le nombre total des logements construits ne cesse de décroître, pour la première fois depuis la Libération : de 320.000 en 1959, il tombe à 309.000 en 1962. Le nombre des H. L. M. décroît parallèlement et chute de 100.000 à 89.000.

Au cours des cinq années suivantes, la progression reprend, mais au détriment cette fois d'une autre catégorie de logements sociaux, les L. O. G. E. C. O. Ceux-ci disparaissent progressivement des statistiques à partir de 1963, alors que les logements dits du secteur libre accusent une forte progression au cours de la même période.

Au total, en huit années, le nombre des logements sociaux est tombé de 187.000 en 1959 à 147.000 en 1966, et celui des logements de grand standing est passé de 28.000 à 90.000.

### 3. *La situation de l'habitat ancien.*

En même temps qu'elles se préoccupent peu de répondre aux besoins de la classe ouvrière attirée dans les centres urbains, les classes dirigeantes laissent vieillir le patrimoine immobilier déjà insuffisant et inadapté de notre pays.

Environ 5 millions de logements datent encore d'avant 1870 et 4 autres millions de la période qui va de 1870 à 1914. La moitié des logements a donc plus de cinquante ans d'âge, près du tiers sont centenaires.

Là encore, les travailleurs se trouvent particulièrement défavorisés. Numériquement les plus nombreux, ce sont eux qui occupent l'essentiel des logements anciens — les plus anciens — et parmi ceux-ci les plus petits.

Comme on le sait, les petits logements anciens sont généralement aussi ceux caractérisés par l'absence de confort ; or, dans l'ensemble du patrimoine immobilier, deux logements sur cinq disposent d'une baignoire ou d'une douche, deux sur cinq d'un w.-c., un sur cinq d'un chauffage central. C'est assez dire que les logements anciens occupés par les travailleurs n'ont qu'un confort très rare.

Le V<sup>e</sup> Plan prévoit la modernisation de 200.000 logements par an en moyenne en 1965 et 1980. En 1967, il n'est plus question que d'atteindre le chiffre de 200.000 en 1970. En fait, moins de 20.000 logements sont en réalité l'objet d'améliorations substantielles chaque année.

Cette effrayante carence ne tient pas à l'irréalisme de l'objet visé, mais à l'insuffisance des moyens mis en œuvre : la modernisation de l'habitat ancien n'est pas un souci majeur pour le Gouvernement.

Pourtant moderniser l'habitat ancien reste un impératif, mais le peu qui a été fait dans ce domaine n'a concerné, pour l'essentiel, que les immeubles de grand standing.

Le résultat, c'est que les logements de catégorie inférieure qui sont les plus nombreux, restent sans confort et continuent à se dégrader. Finalement, le nombre des logements insalubres a augmenté et le surpeuplement s'est aggravé.

L'entretien et la modernisation du patrimoine immobilier devraient être considérés par l'Etat comme un aspect important d'une politique du logement.

C'est pourquoi le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat devrait être doté des ressources suffisantes pour remplir la tâche qui lui est confiée.

Patrimoine immobilier vétuste et grandement surpeuplé, conditions de logement plus pénibles pour les couches laborieuses que pour les classes dirigeants, telles sont les deux caractéristiques essentielles de la situation française.

#### 4. *Les besoins.*

Il est notoire que la crise du logement devient plus aiguë et le rythme de la construction française insuffisant.

Selon les dernières statistiques, notre pays n'occupe que le huitième rang en Europe pour le nombre des logements construits, 8,4 par mille habitants contre 12,5 en Suède, 10,1 en Suisse, 10 en Allemagne de l'Ouest, 9,5 en U. R. S. S., 9,4 aux Pays-Bas.

Dans la région parisienne, le nombre des familles prioritaires recensées par les Pouvoirs publics s'est accru de 24 % en un an, tandis que celui des H. L. M. locatives neuves n'augmentait que de 4 %.

Près de 200.000 familles sont inscrites au fichier central du seul ancien département de la Seine.

L'impéritie du pouvoir, dans le domaine de la construction sociale, a pour résultat qu'en 1967 on a pu recenser 15 millions de « mal-logés », près d'un million de jeunes ménages contraints de vivre chez leurs parents, et 500.000 personnes vivant à l'hôtel ou en meublé.

Le nombre des mariages annuels augmente considérablement ; il atteint de 1965 à 1967, 346.000 à 350.000, soit l'équivalent de la quasi-totalité du nombre des logements construits avec l'aide de l'Etat.

Aussi, n'est-il pas étonnant que les jeunes ménages ne trouvent pas à se loger, et le plus souvent doivent cohabiter avec leurs parents, ce qui aboutit à l'augmentation de l'indice de surpeuplement et à des conditions de vie familiale difficiles.

## II. — La politique du logement du Gouvernement gaulliste.

### 1. Objectifs insuffisants du V<sup>e</sup> Plan.

C'est précisément à laisser jouer plus ouvertement encore le système du libre marché que s'est efforcé le Gouvernement au pouvoir depuis dix ans, et de manière plus déterminée encore avec l'élaboration et l'adoption du V<sup>e</sup> Plan.

Dans le domaine du logement, le V<sup>e</sup> Plan fixe en effet des objectifs insuffisants par rapport aux besoins, accorde une part trop importante au secteur privé, s'oriente de manière avouée vers l'abandon progressif de certaines formes d'aide publique.

La plupart des experts s'accordent pour penser que dans les vingt années qui viennent, notre pays devrait construire 11 à 12 millions de logements. La Commission de l'Habitation du Commissariat général au Plan, elle-même, n'a pas dit autre chose.

En 1964, au début des travaux préparatoires du V<sup>e</sup> Plan, le Commissariat général au Plan avait avancé le chiffre de 570.000 logements à construire à partir de 1970.

Depuis, l'objectif a été progressivement abaissé.

Le Gouvernement s'est d'abord rabattu sur le chiffre de 525.000 « avec possibilités de rajustement en hausse au cours du V<sup>e</sup> Plan ». La Commission de l'Habitation avance ensuite le chiffre de 500.000 logements achevés « au minimum ». Le passage du V<sup>e</sup> Plan devant le Parlement, où le Gouvernement disposait d'une majorité docile, se traduit par un nouvel abaissement de l'objectif : 470.000 logements achevés en 1970, telle est l'option adoptée alors.

Depuis, sous la pression de l'opinion publique, le Gouvernement a dû faire état d'un complément de 10.000 logements, ce qui porterait l'objectif du V<sup>e</sup> Plan à 480.000 logements en 1970, mais cette prévision, basée sur « l'équivalent logement », ramène celui-ci à 465.000 pour les logements réellement terminés. Les dernières mesures annoncées ne modifient en rien cette prévision.

En deux ans, le pouvoir a donc diminué de 570.000 à 465.000 l'objectif à atteindre en 1970, quand c'est le chiffre de 600.000 qu'il aurait fallu retenir.

Au demeurant, les objectifs du Plan ne sont pas seulement insuffisants, globalement, ils le sont également, et surtout en matière de logements sociaux.

## 2. *Pour qui construire.*

Si les besoins généraux du pays nécessitent que l'on atteigne rapidement un rythme annuel de 600.000 logements, les ressources financières des ménages imposent un taux élevé de logements recourant à une aide de l'Etat.

Pour établir la part respective des logements très aidés, aidés et non aidés par l'Etat, il est possible :

- soit d'adopter une répartition homothétique à celle des grandes classes de revenus ; on aboutit alors aux chiffres de 60 %, 20 % et 20 % ;
- soit d'effectuer une analyse tenant compte des prix de construction des différentes catégories de logements et des normes d'effort acceptables en matière de loyer ; on aboutit alors aux chiffres de 55 %, 30 % et 15 %.

Cette analyse rejoint du reste celle du rapporteur pour avis de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale concernant le projet de loi de finances pour 1968 (rapport n° 46, p. 7), qui a fait état d'une enquête dans 80 villes françaises.

De celle-ci il ressort que :

1° La demande de logements sociaux (locaux sommaires de transition, locaux du programme social de relogement, logements populaires très économiques, H. L. M.) reste très forte, de 30 à 60 % de la demande, selon les régions.

Il s'agit de familles disposant de ressources mensuelles brutes d'un maximum de 750 F ;

2° L'urgence de certains besoins ne laisse pas d'être préoccupante. Deux catégories de familles risquent d'être durement touchées par leurs mauvaises conditions d'habitat :

a) Celles qui demeurent dans des logements surpeuplés ou insalubres : 30 à 70 % des demandes les concernent ;

b) Les jeunes ménages qui représentent 30 à 50 % des demandes.

Comme on le voit, les résultats s'avèrent relativement voisins. On est cependant loin des chiffres du Plan :

Logements très aidés.....	35 %
Logements aidés (I. L. N. et logements primés avec prêts du Crédit foncier).	20 %
Logements non aidés et logements primés sans prêt.....	42 %
Logements de fonction.....	3 %

(Sur ce plan non plus, les dernières mesures annoncées par le Gouvernement n'apporteront pas de changement notable à cette orientation fondamentale.)

C'est à une véritable distorsion par rapport aux besoins des ménages que conduit le V<sup>e</sup> Plan.

C'est en même temps l'indication explicite de la préférence accordée au logement des classes les plus favorisées au détriment des besoins des classes laborieuses, préférence naturellement conforme à la loi du profit en système capitaliste.

### 3. *Place prépondérante au secteur privé.*

Mais, par là même, en accordant une place prépondérante au secteur privé, le Gouvernement faisait dépendre les réalisations du Plan du bon vouloir des milieux bancaires.

Le V<sup>e</sup> Plan prévoit en effet que 205.000 des 480.000 équivalents-logements proviendront en 1970 du secteur privé (42 %).

Ce chiffre ne pouvait être qu'un maximum, puisqu'il nécessitait, aux termes mêmes du Plan, que les banques et établissements financiers triplent en cinq ans leur contribution au financement de la construction. C'était au surplus, compter sur un rapport exceptionnel de leur part, qu'on ne pouvait pas imaginer n'être pas payé de retour de quelque manière.

Naturellement, le poids du secteur privé eût été bien moindre si l'objectif avait été fixé à 600.000 logements : au lieu d'être de 42 %, il n'aurait été que de 33 %, à supposer que le chiffre de 205.000 fût conservé. Or, eu égard aux besoins réels de la population, et pour maintenir à un niveau raisonnable l'investissement en logements de la Nation, le nombre de logements du secteur libre se devait d'être établi à un chiffre inférieur.

Fixer, comme il sera proposé plus loin, à 600.000 logements dont 350.000 H. L. M. et au moins 130.000 autres logements du secteur aidé, les objectifs à atteindre dès 1972, conduirait à un investissement en logements égal à celui prévu par le V<sup>e</sup> Plan en 1970 pour une augmentation de 25 % du nombre total des logements, cependant que la part du secteur privé, réduite à 20 % (au lieu de 42 %) ne permettrait pas au secteur bancaire de menacer sérieusement la réalisation du plan, ni d'orienter à son gré la politique du logement, comme cela se passe actuellement.

#### *4. Logements libres parce que trop chers.*

Dans le secteur libre, les prévisions du V<sup>e</sup> Plan ne sont pas confirmées.

La mévente qui dure depuis deux ans, et ne s'atténue pas, s'est traduite par une baisse des mises en chantier de 12 % entre 1965 et 1966, et de 10 % encore entre 1966 et 1967.

Dans le même secteur, le nombre des logements autorisés a diminué de 30 % entre 1965 et 1966, et de nouveau de 20 % entre 1966 et 1967, laissant mal augurer de l'avenir.

Malgré cette tendance spontanée à l'adaptation aux « besoins du marché », il existe quelque 50.000 logements terminés et invendus en France, lesquels représentent 5 milliards de francs immobilisés et près de 5 % de la formation annuelle brute de capital fixe.

On sait que par une proposition de loi déposée à l'Assemblée Nationale, n° 548, en date du 17 novembre 1967, le groupe communiste a demandé la mise à la disposition des mal-logés de ces logements dans des conditions de loyer compatibles avec les revenus des bénéficiaires et selon certaines modalités.

#### *5. La fragilité du financement de la construction par le secteur privé.*

Aux aléas de la conjoncture s'ajoutent d'ailleurs les risques d'instabilité du financement privé.

Dès lors que l'Etat, par les conditions avantageuses qu'il peut consentir, notamment en matière de fiscalité et de crédit, oriente les capitaux privés vers la construction, les taux de l'argent

diminuent par l'effet de la concurrence entre les établissements bancaires, jusqu'au moment où ceux-ci constatent que d'autres secteurs de l'activité économique deviennent plus attrayants pour les capitaux dont ils disposent.

Il ne s'agit pas là d'une hypothèse d'école, mais d'une réalité actuelle.

L'allongement à sept ans du moyen terme réescomptable, la création du marché des créances hypothécaires, la mise en place du système d'épargne-logement, ont à la fois attiré les capitaux privés et provoqué une « émulation » à la baisse des taux d'intérêt et à l'allongement de la durée des prêts à long terme. Les limites de ce phénomène sont aujourd'hui atteintes : nous entrons dans une période où risque de se manifester la fragilité du financement de la construction par le secteur privé.

#### 6. *Financement public du secteur de la construction sociale.*

Le Gouvernement « espère » — c'est le terme employé par le Plan — que « la diminution des charges attendues des nouveaux mécanismes financiers et la fluidité accrue du marché du logement permettront d'abandonner progressivement certaines formes d'aide publique, qui font peser une lourde hypothèque sur le budget de l'Etat et sur les moyens de financement public ».

Cette volonté s'était déjà manifestée avec éclat deux ans plus tôt et allait se manifester à nouveau dès la première année de la mise en application du V<sup>e</sup> Plan.

Les années 1962 et 1963, années de démarrage du plan de stabilisation, figureront parmi les dates marquantes de la politique antisociale du Gouvernement dans le domaine du logement.

Prétextant un caractère inflationniste des prêts sociaux du Crédit foncier, le Gouvernement décide successivement de rendre forfaitaire le montant des prêts spéciaux, d'augmenter leur taux d'intérêt et de supprimer la distinction entre les logements économiques et familiaux (L. O. G. E. C. O.) et les autres logements privés.

Alors qu'en 1955 le montant du prêt individuel pour un « L.O.G.E.C.O. » dépassait 70 % du montant total de l'opération, il n'en représentait déjà plus en 1963 que 45 à 50 %. Mais en faisant au surplus disparaître les conditions privilégiées qui leur

étaient jusqu'alors accordées et en instaurant un barème forfaitaire de prêts volontairement en retard sur l'évolution du coût de la construction et celui du prix des terrains, le Gouvernement portait un coup redoutable à ce secteur du logement social.

Dans un second temps, par convention signée en mars 1964, entre le Ministre des Finances, le gouverneur de la Banque de France et le Directeur du Crédit foncier, le montant maximum de l'en-cours des crédits à moyen terme mobilisables affectés à la construction, qui s'élevait à 9,92 milliards de francs, est ramené à 9,4 milliards en 1966 et 8,4 milliards en 1968, réduisant ainsi leur part dans la masse totale des en-cours à environ 25 % alors qu'elle s'élevait à 47 % en 1957 ; les ouvertures de crédits nouvelles sont plafonnées à 2,85 milliards chaque année.

L'ensemble de ces mesures aboutissait d'une part à écarter une grande masse de salariés de la possibilité de trouver un logement neuf, puisque le coût final des logements primés avec prêt du Crédit foncier était sérieusement accru ; d'autre part, à diminuer le nombre de logements finançables par le Crédit foncier.

En augmentant l'année suivante le montant unitaire du prêt spécial, le Gouvernement non seulement ne revenait pas sur son attitude antisociale, mais encore il diminuait à proportion le nombre de logements à financer pour un même montant d'ouverture de crédits.

#### *7. Augmentation des charges financières pour les H. L. M.*

Le Gouvernement portait un autre coup au secteur social du logement au début de l'année 1966 en réformant le système de financement des H. L. M.

Alors que jusque là les organismes d'H. L. M. pouvaient financer leurs opérations ordinaires avec des prêts à 1 % d'intérêt remboursables en 45 ans, depuis cette date les prêts ne sont plus accordés que pour une période de 40 ans et leur taux est porté à 2,60 %. Quant aux P. S. R., au lieu de prêts sans intérêt remboursables en 53 ans, ils ne bénéficient plus que des prêts à 1 % remboursables en 45 ans.

Le Gouvernement utilise à ce sujet une argumentation fallacieuse. Il prétend en effet que désormais chaque prêt couvre pratiquement à 100 % le montant d'une opération au lieu de 80 %

auparavant et que le taux d'intérêt de 2,60 % a été calculé de telle sorte que les annuités de remboursement ne soient pas plus importantes que ne l'étaient ensemble antérieurement les annuités du prêt principal à taux réduit et du prêt complémentaire à taux normal.

Cependant, pour compléter le prêt principal, les organismes d'H. L. M. s'efforçaient jusqu'alors d'avoir recours à des subventions des communes sous forme d'apports de terrains, à des prêts de caisse d'épargne, au 1 % patronal et à des subventions des caisses d'allocations familiales.

Ils peuvent toujours avoir recours à ces aides complémentaires et dans la même proportion, avec cette différence que le prêt principal coûte aujourd'hui plus cher. Au demeurant, le taux de 2,60 % a été calculé en 1965, c'est-à-dire à une date où le blocage des prêts à taux réduit imposait aux organismes le recours à des prêts complémentaires plus importants que les années précédentes.

Les dirigeants des organismes d'H. L. M. n'ont pas manqué de démontrer que la réforme adoptée par le Gouvernement entraînait une augmentation des charges financières de leurs opérations de construction de plus de 40 % pour les H. L. M. ordinaires et de 46 % pour les P. S. R.

Cependant qu'il renchérisse ainsi le financement des H. L. M. en modifiant les taux et les délais de remboursement des prêts consentis aux organismes, l'Etat accentuait son désengagement financier à l'égard du logement social.

Alors qu'il finançait autrefois les H. L. M. au titre des dépenses en capital inscrites au budget de l'Etat, en prêtant lui-même 85 % du coût de leur construction, il ne les subventionne plus aujourd'hui que pour un montant qui représente 37 % seulement de ce coût. De 3,58 milliards en 1964, les autorisations de programme sont tombées à 3,35 milliards en 1965, à 1,8 milliard environ en 1966 et en 1967, à 2,10 milliards en 1968.

Il a procédé en deux étapes, la première consistant à diminuer sa subvention de 85 à 65 %, la seconde à créer en 1966 une « caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. » qui ne reçoit de l'Etat que 37 % de subvention, la différence à 65 % étant désormais couverte par la Caisse des Dépôts et Consignations.

### 8. Loyers prohibitifs.

S'il est un secteur contribuant de façon profonde à l'aggravation des conditions de vie des familles, c'est celui des loyers. Il apparaît désormais comme un facteur déterminant de la hausse du coût de la vie. Le paiement du loyer devient souvent un problème dramatique, lorsqu'il s'agit du choix entre nourriture et abri, dans les familles touchées par le chômage ou les réductions d'horaires de travail.

La réalisation du IV<sup>e</sup> Plan et le début du V<sup>e</sup> Plan ont permis en l'espace de huit années, l'augmentation considérable des loyers. Jamais nous n'avions assisté en France, sur une aussi courte période, à une montée aussi rapide de leur prix. Ils ont, selon les cas, été multipliés par deux, trois et quatre, parfois plus. Même sous le Second Empire, où la propriété privée a bénéficié des largesses du régime, ils n'avaient pas monté aussi rapidement.

De 1960 à 1967, le logement de deux pièces-cuisines (3A) est passé de 28,62 F à 94,84 F et, dans certains cas, à 101,10 F. Le logement de trois pièces-cuisine (3 C) de 63 F à 165 F.

Les locaux « libérés », c'est-à-dire subissant le droit commun ont enregistré des augmentations bien plus considérables encore. Le deux pièces-cuisine sans clarté, ni soleil, situé dans un immeuble de 80 années d'âge coûte 500 F mensuellement à Paris dans le 14<sup>e</sup> arrondissement, et 450 F à Aubervilliers. Des logements sans confort passent à Paris de 220 à 550 F par mois. A Puteaux de 87 F à 400 F, à Rouen, pour un pavillon de 102,61 F en 1967 à 284,90 F.

On pourrait ainsi multiplier les exemples. Il en existe dans toutes les villes grandes et petites. En fait, la crise du logement permet aux propriétaires de percevoir pour les vieilles bâtisses, plusieurs fois amorties, le même prix de loyer que pour des logements neufs.

Dans le secteur privé de la construction, les prix loin de baisser poursuivent leur ascension ; les loyers pratiqués dans la région parisienne vont, pour un studio, de 350 F à 700 F par mois. Le logement de deux pièces se loue de 400 à 800 F, le trois pièces de 500 à 1.200 F, le quatre pièces n'est abordable qu'à partir de 600 F.

Pour le secteur social du logement, les conditions de financement plus onéreuses, les charges toujours plus lourdes font que, presque chaque année et quelquefois à deux reprises, les organismes d'H. L. M. sont contraints de majorer la quittance de loyer.

Pour les logements H. L. M. mis en location actuellement, le loyer du F-3 est de l'ordre de 250 F en province, et de 280 F dans la région parisienne. Les charges sont à ajouter à ce prix et elles atteignent souvent 40 % du loyer principal.

C'est ce qui implique le refus désespéré de nombreuses familles d'accepter l'H. L. M. qu'on leur propose avec de nombreuses années d'attente.

Actuellement, 130 organismes ont fait savoir que sur un ensemble de 22.000 logements offerts, 10 % ont été refusés par leurs destinataires parce qu'ils estimaient leurs ressources insuffisantes pour en payer le loyer.

Selon une enquête réalisée par l'Office statistique du Marché commun, il ressort que les loyers sont généralement plus élevés en France que dans les cinq autres pays de la petite Europe. Selon cette enquête, les Français consacrent en effet 20 % de leurs revenus pour payer leurs loyers, contre 16 % en Allemagne, 10 % en Belgique et en Hollande, 8 % en Italie.

Ce chiffre de 20 % retenu pour la France est de plus en plus souvent largement dépassé, surtout dans la région parisienne, où des jeunes ménages notamment consacrent parfois un tiers, voire même 40 ou 50 % de leurs ressources pour se loger dans un appartement du secteur libre.

Cette situation ne peut manquer d'avoir de sérieuses répercussions sur la situation matérielle des familles, et principalement en ce qui concerne la santé des enfants car il faut se priver pour arriver à « joindre les deux bouts » y compris restreindre les dépenses de nourriture et de vêtement.

#### 9. *Le faux problème de « l'unité du marché du logement ».*

L'une des idées maîtresses du IV<sup>e</sup> Plan : « réaliser l'unité du marché du logement dans son ensemble » a été reprise et accentuée par le V<sup>e</sup> Plan qui demande que soit accrue la « fluidité du marché ».

Il est significatif de noter à ce propos que, alors que le IV<sup>e</sup> Plan suggérait le développement de l'aide personnalisée en contrepartie de l'augmentation des loyers, le V<sup>e</sup> Plan fait le silence sur cette aide, et au contraire demande l'abandon progressif de certaines formes d'aide publique. L'aggravation d'un Plan à l'autre ne saurait échapper à l'attention.

A quel niveau en effet s'effectue l'unité du marché du logement ? Naturellement pas à un niveau qui puisse décourager les investisseurs privés. Ce n'est pas en baisse que peut se réaliser l'unité du marché, mais en hausse ; non pas en contraignant les loyers situés en haut de l'échelle à diminuer progressivement à un taux « raisonnable », mais en poussant les loyers situés en bas de l'échelle à rattraper leur « retard ». En fait, il n'existe pas de niveau d'équilibre permettant d'obtenir l'unité ou la fluidité du marché du logement ; on assiste à une poussée continue de bas en haut.

Chacun peut se rendre à l'évidence : le Gouvernement n'a jamais cherché à peser sur les loyers élevés, de manière réglementaire ou autre ; il a, au contraire, provoqué la hausse généralisée des loyers.

On ne peut dénier sa logique à une politique qui, d'un côté accorde au secteur privé une place prépondérante dans la politique du logement, et d'un autre côté contraint les loyers à la hausse, tous les loyers, y compris ceux des H. L. M.

Dans la mesure où le coût du logement dans le secteur privé dépend plus que dans tout autre secteur du coût du terrain, on confère à la spéculation foncière un rôle déterminant dans la politique du logement : le niveau des transactions foncières pratiquées dans le secteur privé, lui-même prépondérant, est un facteur d'entraînement à la hausse générale des prix des loyers. Par ailleurs, pousser à la hausse des loyers dans le secteur réglementé est une incitation pour les constructeurs privés et les banques à élever les prix de location et de vente dans le secteur libre et par conséquent à encourager la spéculation foncière.

Cette situation se heurte toutefois à certaines limites pratiques : le taux d'effort que peuvent supporter « les ménages ».

On pourrait penser que ce taux d'effort, une fois atteint, représente le niveau autour duquel s'équilibrerait « l'unité du marché » grâce auquel celui-ci deviendrait « fluide ». Il n'en va naturellement

pas ainsi. Rien n'arrête les exigences du marché libre dans le système du capitalisme monopoliste d'Etat ; aucun processus de régulation interne au marché du logement ne stabilise le phénomène.

L'Etat, dès lors que la limite de l'effort est atteinte, intervient pour le hausser artificiellement au bénéfice des constructeurs privés et de leurs financiers : c'est l'aide personnalisée, l'allocation-logement par exemple, accordée pour rendre supportable par les ménages ou du moins pour certains d'entre eux, les charges de leur logement, c'est-à-dire pour rendre solvable une clientèle qui autrement ne serait pas accessible aux constructeurs privés.

Dans un contexte où l'aide personnalisée apparaîtrait comme un soutien de la collectivité nationale à ceux qui en ont besoin pour se loger — parce qu'être logé correctement est un droit au même titre que le droit à la santé — l'allocation-logement se justifie pleinement. Mais elle serait alors allouée à ceux dont les ressources sont les plus faibles, au même titre que l'assistance médicale, ou bien généralisée, au même titre que la Sécurité sociale.

Le Gouvernement n'a voulu choisir ni une voie, ni l'autre : la première parce qu'elle ne créait pas de clientèle pour les promoteurs privés, la seconde parce qu'elle aurait coûté trop cher au budget et remis en cause certaines priorités. Il a donc opté en 1966 pour un glissement vers le haut de l'allocation-logement, apportant son soutien à ceux des ménages « qui font le plus d'effort pour se loger dans des logements neufs » (souvent d'ailleurs parce qu'ils ne peuvent faire autrement s'ils veulent disposer d'un toit), et donc, par cet intermédiaire, à ceux qui ont construit des logements chers.

Au total, la réforme de l'allocation-logement de 1966 se solde de la manière suivante : par rapport à la situation antérieure, le nombre des allocataires nouveaux est de 10 %, celui des allocataires exclus du bénéfice de l'aide ou dont l'aide s'est trouvée diminuée, de 35 % ; quant au Gouvernement, la réforme de l'allocation-logement lui a permis de réaliser une économie de quelque 10 millions.

### III. — Pour une politique nouvelle.

Qu'il s'agisse de l'avenir du patrimoine immobilier ou de la politique du logement social, des loyers et des aides personnalisées, des problèmes fonciers, etc., ce n'est donc pas de seuls aménagements techniques qu'on peut attendre une solution.

Tout est à revoir et dans tous les domaines. De profondes réformes sont indispensables et urgentes.

La question essentielle dont il faut partir est celle-ci : qui loger et pour qui construire ?

Il faut d'abord loger ceux qui sont mal logés, il faut construire pour les larges masses de travailleurs et largement améliorer leurs conditions générales d'habitat.

En particulier, il ne s'agit pas seulement de construire chaque année un tout petit peu plus de logements que l'année précédente ; il faut en construire dès aujourd'hui beaucoup plus, et plus encore au cours des prochaines années. Il ne s'agit pas seulement de « fabriquer du logement » pour la statistique ; il faut donner aux travailleurs les logements décents auxquels ils ont droit.

Prenant le contrepied de l'action menée par le Gouvernement depuis dix années et sans perdre de vue les modifications à apporter en divers autres domaines de la politique de l'habitat, il faut mettre en œuvre rapidement des solutions répondant aux orientations d'une politique nouvelle.

Puisque l'insuffisance des objectifs globaux fixés et des résultats obtenus compromet l'avenir du patrimoine immobilier et aggrave la situation des travailleurs, *accroître considérablement objectifs et résultats, globalement et en matière de construction sociale, doit représenter le principe d'une politique démocratique du logement.*

Puisque la place éminente accordée jusqu'ici au logement privé a commandé toute la politique du logement avec ses conséquences, d'une part, sur la hausse des prix des terrains, d'autre part, sur la hausse des loyers, *accorder désormais une place prépondérante au secteur du logement social et au sein de celui-ci une part essentielle aux H. L. M. répond à la fois aux intérêts des travailleurs et à la réalité sociale de notre pays.*

En outre, dans la mesure où la hausse des prix des terrains empêche la réalisation des objectifs sociaux en matière de logement et conditionne les formes de développement urbain, c'est-à-dire la vie des citoyens, et en premier lieu des travailleurs, des mesures rigoureuses devront être prises dans le domaine foncier.

Pour ce faire, le prix des terrains devra être réglementé et un droit de préemption et des moyens financiers devront être

accordés aux collectivités locales afin qu'elles puissent acquérir tous les terrains dont elles ont besoin afin de réaliser leurs programmes de logements sociaux.

Notre proposition de loi n° 367, déposée le 24 juillet 1967 et tendant à donner un droit de préemption en matière de mutations immobilières aux collectivités locales pour leurs programmes sociaux de construction de logements et d'équipements collectifs, propose les mesures de base à cet égard.

1. *Construire 12 millions de logements en vingt ans.*

Cette politique nouvelle devrait comporter trois volets :

— la définition d'objectifs quantitatifs nouveaux en matière de construction neuve ;

— l'institution d'une procédure nouvelle de financement des H. L. M. et des autres logements sociaux ;

— la mobilisation de moyens de financement supplémentaires pour faire face aux besoins de construction des logements sociaux et de l'entretien du patrimoine ancien.

Les objectifs quantitatifs à adopter sont au nombre de trois :

— la construction de 12 millions de logements en vingt ans ;

— la construction de 600.000 logements à la fin de la cinquième année de la mise en application de la nouvelle politique, dont 350.000 H. L. M. et 130.000 logements aidés ;

— l'augmentation de 10 % de la moyenne nationale du nombre de pièces par logement, à la fin de la cinquième année de la politique nouvelle et pour l'ensemble du patrimoine immobilier.

La nécessité et la possibilité de construire 12 millions de logements en vingt ans ne sont contestées par personne. La Commission de l'Habitation du Commissariat au Plan a elle-même avancé ce chiffre, sans toutefois le proposer comme objectif au Gouvernement. Le Conseil économique et social l'a retenu, de même que les partis politiques de la gauche, les organisations syndicales ; les associations et colloques divers se sont toujours ralliés à ce chiffre.

Il en va de même du chiffre de 600.000 logements, bien que les appréciations varient en ce qui concerne le nombre d'années nécessaires pour l'atteindre. Certains experts proposent sept ans et d'autres estiment qu'il est possible d'y arriver en quatre. Malgré

le désir de rattrapper le retard accumulé et bien que les moyens techniques et en main-d'œuvre permettent effectivement d'atteindre cet objectif en quatre ans, il paraît raisonnable de ne pas obérer les finances publiques au point de rendre difficile le financement d'autres secteurs importants de la vie nationale, tels que l'enseignement et la santé.

Au demeurant, on doit tenir compte des effets d'inertie physique dans le domaine de la construction, inertie qui s'étale sur un an et demi à deux ans, et parfois davantage entre le financement et l'achèvement des travaux. Or, en 1967, il ne sera pas construit plus de logements qu'en 1966, environ 415.000 ; le nombre des logements mis en chantier ne dépassera pas celui de l'an dernier (425.000) et celui des logements autorisés sera plus faible d'environ 10 %.

En prenant pour année de référence, par souci de clarté dans l'exposé, l'année 1968, supposée être, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, la date de mise en œuvre de la politique nouvelle, le cheminement des résultats obtenus vers l'objectif de 600.000 logements pourrait être le suivant (en nombre de logements achevés) :

1969 .....	environ	160.000
1970 .....	—	510.000
1971 .....	—	560.000
1972 .....	—	600.000

Dans ces conditions, le patrimoine immobilier serait porté à un chiffre sans doute un peu supérieur à 18 millions de logements (on doit en effet tenir compte d'une certaine déperdition de logements, par destruction, abandon ou transformation en bureaux ou locaux commerciaux, etc.). Ce patrimoine, aux termes du troisième objectif quantitatif fixé, devrait donc comporter environ 61 millions de pièces contre 50 millions actuellement. Ceci signifie que les 2,5 millions de logements construits entre 1968 et 1972 devraient comporter en moyenne 4,5 pièces. On mesure l'effort à consentir.

## *2. Pour la priorité aux H. L. M.*

Sur les 600.000 logements à réaliser à la fin de la cinquième année, on devrait compter 350.000 H. L. M. et au moins 130.000 autres logements aidés.

Le nombre des autres logements aidés resterait, par conséquent, au même niveau qu'actuellement, mais leur signification serait différente : au moins 80.000 d'entre eux devraient recevoir des prêts du Crédit foncier dans des conditions privilégiées : bonification d'intérêt plus importante que pour les prêts spéciaux ordinaires et montant unitaire des prêts plus élevé, de manière à devenir accessibles à des couches moins fortunées de la population.

L'effort essentiel, cependant, serait porté sur les H. L. M. Effort essentiel et considérable si l'on tient compte de ce que le nombre des H. L. M. devrait être doublé par rapport à celui prévu au budget de 1968 par le Gouvernement.

Le nombre des H. L. M. locatives devrait croître très considérablement pour atteindre, à la fin de la cinquième année, 300.000.

A titre indicatif, la répartition des 480.000 logements aidés en fin de période (rappelons qu'en 1970, le V<sup>e</sup> Plan prévoit pour les logements aidés — « aidés » au surplus de toute manière — le chiffre de 305.000 équivalents-logements, dont 130.000 H. L. M. ordinaires) pourrait être la suivante :

Logements locatifs :

- 300.000 H. L. M. ordinaires ;
- 60.000 logements aidés disposant d'un financement privilégié ;
- 20.000 logements aidés sans financement privilégié.

Logements en accession :

- 50.000 H. L. M. ordinaires ;
- 20.000 logements aidés disposant d'un financement privilégié ;
- 30.000 logements aidés sans financement privilégié.

### 3. *Les moyens financiers.*

Le financement total de ces 480.000 logements s'élèverait à moins de 30 milliards, celui des 350.000 H. L. M. à moins de 20 milliards.

Naturellement, il n'est pas possible d'opérer un tel redressement sans une mobilisation massive des moyens de financement et sans leur concentration entre les mains d'un organisme centralisé et géré de manière démocratique.

L'actuelle « Caisse nationale de prêts aux organismes d'H.L.M. » est un instrument qui ne pourra remplir les tâches que requiert la politique nouvelle qu'à la condition de jouir de l'autonomie de gestion et de disposer de moyens financiers.

Dans ces conditions, elle pourrait consentir, dans les conditions fixées par la loi, des prêts aux organismes d'H. L. M., selon des modalités déterminées par son conseil d'administration, dont la composition serait élargie. En particulier, ces prêts devraient avoir un taux d'intérêt plus faible et une durée d'amortissement plus longue que ceux aujourd'hui consentis ; en outre, ils devraient, dans le cas des H. L. M. locatives, couvrir la totalité du coût de l'opération.

La caisse pourrait également octroyer des prêts complémentaires aux titulaires d'un compte épargne-logement répondant aux conditions de ressources pour accéder à la propriété d'une H. L. M. ; passer des conventions avec des organismes financiers dépendant de l'Etat et les compagnies d'assurances nationalisées, afin d'accorder des bonifications d'intérêt, selon des modalités et sous des conditions à déterminer, aux prêts consentis par ces organismes et compagnies pour la construction de logements sociaux autres que H. L. M. (1).

Eventuellement, accorder aux propriétaires et aux locataires répondant aux conditions de ressources pour obtenir une H. L. M., mais habitant dans des logements anciens, des prêts complémentaires pour l'amélioration de leur habitat.

Ainsi, la Caisse nationale autonome des H. L. M. jouera, selon l'appellation nouvelle que nous proposons, un rôle prépondérant dans l'orientation du financement de la construction des logements sociaux. Il deviendra plus aisé de réaliser dans la pratique une meilleure harmonisation des deux systèmes de financement : celui des H. L. M. et celui des autres logements aidés par l'Etat. Il sera possible de coordonner ces financements de telle manière que :

— par le double jeu de la durée du prêt et de son taux d'intérêt réel, d'une part, du montant du prêt, d'autre part, les annuités de remboursement des ménages ou des loyers pratiqués

---

(1) Le financement des logements sociaux autres qu'H. L. M. par le Crédit foncier de France nécessiterait, bien entendu, une nouvelle convention modifiant celle du 3 mars 1964 passée par le Ministre des Finances avec le Gouverneur de la Banque de France et le Directeur du Crédit foncier, pour accroître les encours et rehausser le plafond des prêts nouveaux au-delà de 2,85 milliards de francs.

suivent une gradation allant des H. L. M. locatives très sociales aux logements aidés sans condition privilégiée ;

— l'annuité d'accession à la propriété d'H. L. M. se situe au même niveau que le loyer de location des logements aidés sans condition privilégiée.

La réalisation des objectifs fixés (600.000 logements dont 350.000 H. L. M.) nécessite naturellement un effort financier important. Très important par rapport à celui actuellement consenti, mais non pas par rapport à celui que doit et que peut consentir un pays comme le nôtre.

Il a déjà été signalé que la construction de ces 600.000 logements n'entraînerait pas pour la Nation un investissement-logement supérieur à celui résultant de la construction des 480.000 logements prévus en 1970 par le V<sup>e</sup> Plan. Néanmoins, les financements publics devront être plus importants.

Il est également indispensable que soient mobilisées et mises à la disposition de la Caisse nationale autonome des H. L. M. une partie des ressources dont disposent divers organismes financiers. En premier lieu, la Caisse des Dépôts et Consignations, mais également, par exemple, la Caisse nationale du Crédit agricole, directement intéressée au financement de logements sociaux dans les communes rurales, les sociétés d'assurances, actuellement tenues d'investir une partie de leurs réserves dans la construction, les banques nationalisées, etc. On peut escompter, dans l'immédiat, environ 4 milliards de ressources provenant de conventions passées par la Caisse avec ces organismes, et atteindre progressivement 6 milliards.

Par ailleurs, l'intégralité des versements effectués par les employeurs au titre de la contribution patronale à l'effort de construction devrait être versée à la Caisse nationale autonome des H. L. M. à l'exclusion de la part revenant au F. D. E. S.

Au demeurant, la contribution patronale devrait faire l'objet d'une réforme profonde à la mesure du choix politique en faveur du logement des travailleurs.

Le montant de la contribution serait porté à 2 % pour les entreprises de plus de 100 salariés et 3 % pour les entreprises de plus de 1.000 salariés : les chambres de commerce et les comptables publics auraient seuls la charge de collecter les fonds et d'en verser le produit à la Caisse nationale autonome des H. L. M. ; seraient

seuls admis à demander aux organismes d'H. L. M. ou aux organismes habilités à construire des logements sociaux autres qu'H. L. M., l'attribution de contingents de logements particuliers pour des entreprises nommément désignées : les chambres de commerce, les représentations locales du patronat et les comités d'entreprises.

Réglementation plus stricte, versements mieux contrôlés, à la disposition réelle du logement social et dégagés de l'entreprise patronale, telles devraient être les orientations de la réforme qui permettraient de dégager rapidement 2 milliards de ressources au lieu de 800 millions actuellement, et d'atteindre en peu d'années le chiffre de 2,5 milliards de francs.

A ces sources de recettes les plus importantes s'ajouteraient celles :

— de fonds provenant de conventions signées avec les caisses d'allocations familiales et les caisses d'épargne ;

— d'emprunts émis dans le public et garantis par l'Etat ;

— de remboursements des emprunts contractés auprès de la Caisse qui ne deviendraient très importants qu'après plusieurs années de fonctionnement de cet organisme.

Autre source de financement qui donnerait un élan psychologique autant que financier à l'effort de construction et qui placerait le logement au niveau des impératifs nationaux, l'institution d'un impôt exceptionnel sur les fortunes des personnes physiques et morales. Cet impôt progressif pourrait par exemple s'échelonner de 0,1 % sur les fortunes de 200.000 à 300.000 francs jusqu'à 2,5 % pour les fortunes de plus de 50 millions de francs. Plus de 2 milliards pourraient être ainsi annuellement mis à la disposition de la Caisse nationale autonome des H. L. M.

Une masse de crédits supérieure à 15 milliards de francs dès les deux premières années de fonctionnement, proche de 25 milliards en régime de croisière, tels peuvent être évalués les moyens dont pourrait disposer chaque année la Caisse nationale autonome des H. L. M. De tels chiffres prouvent à l'évidence que les objectifs peuvent être atteints à condition de faire preuve de résolution et sans manifester d'irréalisme : il est possible à la fois de financer la construction des opérations d'H. L. M. et d'orienter l'activité générale du secteur social du logement.

Les grandes lignes de la politique nouvelle en matière de logement indiquées ci-dessus devraient s'accompagner d'une série de mesures touchant à la réglementation des loyers et à l'allocation-logement, au coût de la construction, à la fiscalité, au financement de l'amélioration de l'habitat ancien, à la démocratisation des organismes divers gérant un patrimoine immobilier. Nous ne ferons ici que les évoquer rapidement.

En accordant des prêts à des conditions avantageuses dans le secteur H. L. M., en bonifiant les intérêts des emprunts sollicités par des constructeurs de logements sociaux autres qu'H. L. M., il deviendra possible de pratiquer sur une large échelle une politique de loyers stables et moins onéreux, qui pèsera à la longue sur le niveau général des loyers, à condition toutefois que soit jugulée la hausse des prix des terrains dans les agglomérations urbaines et dans leurs zones d'extension.

La situation dans le domaine des loyers sera assainie progressivement. Pendant cette période intermédiaire, il sera nécessaire de prendre une série de mesures pour empêcher que les masses laborieuses ne supportent des loyers qui, comme aujourd'hui, augmentent plus vite que leurs salaires sans que leur logement en soit pour autant modifié.

Il sera sans doute tout à fait nécessaire de bloquer les loyers de certaines catégories de logements, de réviser la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, d'aménager certaines contraintes pour les loyers des logements neufs du secteur social autres qu'H. L. M. afin que ces logements ne fassent pas l'objet de spéculations locatives.

#### 4. *Coût de la construction.*

L'un des plus importants problèmes à aborder concerne le coût de la construction. Bien que celui-ci ait moins augmenté que le prix des terrains, il a néanmoins doublé par rapport à 1953 et s'est élevé de 15 à 20 % depuis 1962-1963. Il est vrai que l'augmentation du coût correspond pour une part à l'augmentation de surface des logements mais pour une part seulement, puisque la surface des logements ne s'est accrue que de moins de 10 % pendant la même période. Cette situation indique que l'augmentation du nombre moyen de pièces par logement, l'un des objectifs de la politique nouvelle, ne pourra être obtenue aux moindres frais que dans la mesure où le coût intrinsèque de la construction sera

diminué. Il n'est pas possible d'admettre qu'une augmentation de 30 % environ de la surface des logements neufs, comme nous le proposons plus haut, s'accompagne d'une augmentation de 60 % du coût de construction.

Sur le plan technique, le coût croît moins vite que la surface. Mais en l'occurrence il faut aller plus loin : la production considérablement développée, les améliorations de la productivité doivent être mises à contribution pour stabiliser le coût unitaire du logement dont les dimensions seraient agrandies.

Autre problème, celui de la fiscalité. La réforme récente de la T. V. A. est devenue un facteur de hausse des prix dans la construction. Le directeur de la Construction au Ministère de l'Équipement et du Logement écrivait il y a plusieurs mois : « La perte est sûre si, finalement, le taux de la T. V. A. est à 13 %. D'après les calculs que nous avons faits, il semble que la réforme soit neutre pour le logement à 12 %. Nous dirons qu'à 12 % nous sommes incapables de dire si cela sera un peu plus ou un peu moins qu'avant ; 13 % nous sommes certains que cela sera plus ». Cela sera donc plus : la réforme de la T. V. A. se traduira dans la construction par « un supplément encore de quelques pour cent ». Les débats sont actuellement ouverts pour savoir si ce supplément sera de 3 ou de 5 % !

##### 5. *Le Fonds national de l'habitat.*

Une politique énergique d'amélioration du patrimoine ancien implique une réforme du Fonds national pour l'amélioration de l'habitat.

En premier lieu, ses ressources devront être accrues. D'une part, le F. N. A. H. sera alimenté par un prélèvement progressif sur les loyers encaissés par tous les propriétaires ne relevant pas de la législation H. L. M., prélèvement qui se substituera à l'actuelle taxe de 5 % perçue sur les loyers. D'autre part, l'État doit faire l'effort de consacrer des crédits tels que sa quote-part dans les ressources du Fonds ne soit jamais inférieure à 25 %.

Nous avons vu par ailleurs que la Caisse autonome des H. L. M., éventuellement, accorde aux propriétaires et aux locataires répondant aux conditions de ressources pour obtenir une H. L. M. mais habitant dans des logements anciens des prêts complémentaires pour l'amélioration de leur habitat.

En second lieu, le F. N. A. H. devra apporter son concours d'une manière adaptée aux propriétaires ou aux locataires qui veulent améliorer leur habitat, sous forme de subventions, de prêts à faible taux d'intérêt, de bonifications de prêts hypothécaires consentis par le Crédit foncier ou de primes semblables à celles accordées à l'amélioration de l'habitat rural.

Les réformes proposées forment un ensemble qui rompt avec toute la politique antérieure et particulièrement avec celle pratiquée depuis 1958. Elles s'inspirent de l'intérêt des travailleurs et des gens de condition modeste, c'est-à-dire qu'elle répond aux besoins réels du pays pour l'immédiat et à plus long terme.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### TITRE I<sup>er</sup>

#### Objectifs de construction.

##### Article premier.

En 1972, dans le cadre d'un objectif global de 600.000 logements, le nombre total des logements terminés bénéficiant d'une aide de l'Etat est fixé à 480.000 au minimum, dont 350.000 H. L. M. et 130.000 autres logements aidés.

Le nombre des H. L. M. locatives ne sera pas inférieur à 300.000 en 1972. Le nombre des autres logements aidés bénéficiant d'un financement à des conditions privilégiées, sera d'au moins 60.000.

Pour les années 1968, 1969, 1970, 1971, les objectifs seront à ajuster en fonction de ceux fixés pour l'année 1972.

##### Art. 2.

A titre transitoire, les crédits nécessaires au financement en 1968 et 1969 des H. L. M. et des autres logements aidés, seront accordés par anticipation sur les exercices suivants.

##### Art. 3.

Le système de financement des H. L. M. et des autres logements aidés sera harmonisé de manière que :

— les annuités de remboursement des ménages ou les loyers pratiqués, suivent une gradation allant des H. L. M. locatives aux autres logements aidés en accession, sans condition privilégiée de financement ;

— l'annuité d'accession à la propriété des H. L. M. se situe au même niveau que le loyer de location des logements aidés sans financement privilégié.

## TITRE II

### Financement.

#### Art. 4.

Il est créé une Caisse autonome des H. L. M., organisme se substituant à la Caisse des prêts aux organismes d'H. L. M. et disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Son conseil d'administration est composé pour moitié d'élus : parlementaires, conseillers généraux, maires, à parts égales, et selon l'importance respective des groupes constitués à l'Assemblée Nationale ;

Pour un quart de représentants des confédérations syndicales de salariés représentatives, des associations de locataires, des associations familiales et de l'Union nationale des H. L. M. ;

Pour un quart de représentants du Ministère de l'Equipement et du Logement, du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère des Affaires sociales.

Le Conseil d'administration élit son Président dans son sein.

Il est assisté pour avis d'un comité technique composé de cinq représentants des organismes financiers dépendant de l'Etat et concourant au financement de la construction.

#### Art. 5.

Pour permettre à la Caisse nationale des H. L. M. de financer le programme de logements prévus par la présente proposition de loi, cette caisse disposera :

- de dotations budgétaires ;
- d'une partie des recettes affectées provenant des impôts et taxes encaissés sur les vins et spiritueux, le tabac et les jeux ;
- de fonds provenant de la Caisse des Dépôts et Consignations, du Crédit foncier de France et d'autres organismes financiers sous contrôle de l'Etat ;
- de versements provenant de la contribution des employeurs à l'effort de construction ;

— de fonds provenant de conventions signées avec les caisses d'allocations familiales, les caisses d'épargne et d'autres organismes de même nature ;

— du produit d'un impôt exceptionnel sur les fortunes des personnes physiques et morales ;

— du produit d'emprunts émis dans le public.

La Caisse nationale autonome des H. L. M. bénéficiera de la garantie de l'Etat.

#### Art. 6.

La Caisse nationale autonome des H. L. M. consentira des prêts aux organismes d'H. L. M. à un taux d'intérêt de 1 % et pour une durée de soixante ans en ce qui concerne les H. L. M. locatives ; ces prêts devront couvrir la totalité du coût de l'opération toutes dépenses confondues.

Pour les H. L. M. en accession à la propriété, des prêts devront être consentis par la Caisse dans des conditions telles que les annuités de remboursement des accédants soient égales au loyer des logements du secteur aidé sans condition de financement privilégié.

#### Art. 7.

La caisse nationale autonome des H. L. M. est habilitée à octroyer des prêts complémentaires aux titulaires d'un compte d'épargne-logement répondant aux conditions de ressources requises pour accéder à la propriété personnelle d'une H. L. M.

#### Art. 8.

Conformément aux textes en vigueur avant le 31 décembre 1963, la gestion des Offices publics d'H. L. M. sera assurée par un conseil d'administration composé de membres élus par les collectivités locales, de représentants des syndicats de travailleurs salariés, des Caisses d'épargne et d'allocations familiales et d'autres organismes intéressés, des locataires, des associations familiales, ainsi que des personnes désignées par le Préfet.

Les conseils d'administration des sociétés d'H. L. M. devront comprendre au moins deux représentants des locataires des immeubles appartenant au patrimoine de ces sociétés.

### TITRE III

#### **Dispositions diverses en matière de logement.**

##### Art. 9.

Le montant de la contribution des employeurs à l'effort de construction est porté de 1 à 2 % du montant des salaires pour les entreprises de plus de 100 salariés et à 3 % pour celles de plus de 1.000 salariés.

La collecte des fonds est effectuée par l'intermédiaire des Chambres de commerce et d'industrie et des comptables publics.

Le produit de la collecte des fonds est versé à la Caisse nationale autonome des H. L. M., à charge pour elle d'en transférer une part à d'autres fonds destinés au financement du logement, tels que le Fonds national pour l'aménagement de l'habitat, ou le Fonds de développement économique et social.

##### Art. 10.

Les textes réglementaires sur la contribution des employeurs à l'effort de construction préciseront les conditions dans lesquelles les chambres de commerce et d'industrie, les organisations patronales et les comités d'entreprise, pourront se voir accorder des réservations de logements par les organismes d'H. L. M. et les organismes habilités à construire des logements sociaux autres que les H. L. M.

##### Art. 11.

Il est institué un impôt progressif sur les fortunes des personnes physiques et morales dont le taux, déterminé par décret, s'échelonnnera de 0,1 % pour les fortunes de 200.000 à 300.000 F à 2,5 % pour les fortunes de plus de 50 millions de francs.

Art. 12.

Le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat pour jouer pleinement son rôle disposera des moyens suivants :

— du produit d'un prélèvement progressif sur les loyers encaissés par tous les propriétaires ne relevant pas de la législation H. L. M. ;

— de subventions de l'Etat ;

— de transferts de fonds provenant de la contribution patronale à l'effort de construction et consentis par la Caisse nationale autonome des H. L. M. ;

— de subventions, de prêts ou d'avances des collectivités locales.

Le F. N. A. H. apportera son concours, sous forme de subventions, de prêts à faible taux d'intérêt ou de bonifications d'intérêt, d'une manière adaptée aux revenus des propriétaires ou des locataires.

Art. 13.

Un décret pris en forme de règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi.