

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1970.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à promouvoir une politique sociale de construction
dans le domaine du logement,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Fernand CHATELAIN, Jacques DUCLOS, Fernand LEFORT, Louis NAMY, Serge BOUCHENY, Louis TALAMONI, André AUBRY, Jacques EBERHARD, Louis DAVID, Marcel GARGAR 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.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. André Aubry, Jean Bardol, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. Marcel Gargar.

Construction d'habitations. — Logement - Habitations à loyer modéré (H. L. M.) - Construction d'habitations (participation des employeurs) - Impôts.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Si le droit au logement est un 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.

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.

Les dernières enquêtes révèlent que, sur un parc immobilier global de 15 millions de logements, 1.600.000 sont sans eau courante, 7.100.000 ne disposent pas de w.-c. indépendants, tandis que, pour 1.950.000 de ces logements, la densité d'occupation personnelle et familiale atteint au moins deux personnes par pièce habitable.

La vétusté de l'habitat existant ne cesse d'être dénoncée : 26 % du patrimoine immobilier a plus de cent ans d'âge, l'ascenseur dans les immeubles hauts, le chauffage central, la salle d'eau restent le privilège de quelques-uns.

Le groupe « long terme » de la commission de l'Habitation du VI^e Plan estime que, pour porter l'ensemble du parc immobilier à un niveau quantitatif considéré aujourd'hui comme satisfaisant, il serait nécessaire d'améliorer 5.500.000 logements.

La situation demeure également préoccupante parce que le prix d'un logement moderne augmente bien davantage que le pouvoir d'achat des ménages, d'où une situation qui engendre des difficultés dans les possibilités de la demande.

On comptait, en 1967, 9.800.000 ménages déclarant un revenu annuel inférieur à 20.000 F, 4.600.000 déclarant un revenu inférieur à 10.000 F et 2.000.000 déclarant un revenu annuel inférieur à 5.000 F. 93 % des ménages ayant un revenu inférieur à 5.000 F et 87,8 % de ceux ayant un revenu inférieur à 10.000 F, occupent des logements édifiés avant 1949 et dépourvus de confort moderne.

La situation est particulièrement grave en ce qui concerne les personnes âgées, pour lesquelles le logement est inconfortable et inadapté, et également en ce qui concerne les jeunes ménages, dont la majorité occupent des locaux surpeuplés. Par ailleurs, 2,4 % des ménages déclarant un revenu inférieur à 5.000 F et 5,9 % de ceux disposant d'un revenu inférieur à 10.000 F touchent

une allocation logement, les autres sont écartés de cette aide, soit parce qu'ils habitent un logement ne répondant pas aux normes minima, soit parce qu'ils n'ont pas d'enfant à charge.

Quant à l'allocation loyer pour les personnes âgées, elle n'est perçue que par 11,8 % des ménages disposant d'un revenu inférieur à 5.000 F et par 5,3 % des ménages déclarant un revenu inférieur à 10.000 F.

Ces premières indications montrent combien reste essentielle la prise en considération des aspects sociaux et financiers du problème du logement. On est donc amené à conclure, en l'état actuel des choses, que le rapport entre le revenu familial et les dépenses de logement commande, non pas un ralentissement, mais une majoration de l'aide sociale au logement.

Les faits confirment ces rapports théoriques. Pour les revenus inférieurs à 10.000 F, on constate que, même avec l'appoint de l'allocation, le rapport loyers-revenus dépasse 20 %. Les logements H. L. M. ne sont normalement accessibles qu'aux locataires dont les ressources annuelles dépassaient, en 1969, 9.000 F pour les H. L. M. construites avant guerre, 10.000 F pour les H. L. M. édifiées dans l'immédiat après guerre, 14.000 F pour les H. L. M. récentes, chiffre porté à 15.000 F en ce qui concerne la région parisienne.

Mais ces constatations moyennes masquent une grande disparité dans la situation réelle. La vérité sociale varie, en effet, très fortement selon l'âge des intéressés : jeunes ménages et personnes âgées se trouvent dans une situation très défavorisée.

En fait, 40 % des jeunes ménages de vingt-cinq à trente ans, représentant 26 % de la population totale, occupent des logements surpeuplés, donc, pour la grande majorité, des logements précaires et insalubres ; 19,8 % des logements précaires et sans eau courante sont occupés par des personnes de plus de soixante-cinq ans ; 93 % des ménages disposant d'un revenu inférieur à 5.000 F et 87,8 % des ménages disposant d'un revenu inférieur à 10.000 F occupent des habitations édifiées avant 1949, alors que celles-ci représentent 71,2 % du patrimoine.

La commission de l'habitat du VI^e Plan n'a pu faire autrement que constater que les conditions de logement des Français restaient très médiocres, puisqu'en 1968 moins d'un jeune ménage sur trois pouvait être considéré comme bien logé. De ce point de vue, par

rapport aux pays dont le niveau de développement économique est comparable, notre retard est considérable. Ladite commission pouvait préciser dans son rapport :

« On constate en outre, dans le domaine du logement, de profondes disparités selon les régimes ou les catégories socio-professionnelles. Dans la région Provence - Côte d'Azur, 60 % des logements disposent de tout le confort, alors que ce pourcentage n'est que de 20 % dans le Nord ; en Alsace 18 % des logements sont surpeuplés, ce pourcentage est de 42 % en Bretagne. Les inégalités sont plus importantes encore selon les catégories socio-professionnelles auxquelles appartient le chef de ménage ; le pourcentage des logements confortables est de 87 % pour les cadres supérieurs et les professions libérales et de 16 % pour les agriculteurs ; 36 % des ménages d'employés, 44 % des ménages d'ouvriers, 47 % des ménages de salariés agricoles, 50 % des ménages de personnels de service vivent dans des logements surpeuplés, alors que ce pourcentage est de 14 % pour les cadres supérieurs et les professions libérales.

« Ainsi, le progrès n'a pas bénéficié également à tous : les conditions de logement faites en particulier aux travailleurs migrants, aux personnes âgées, aux titulaires de bas revenus, à tous ceux qui ne trouvent à se loger que dans les bidonvilles, les meublés, les îlots insalubres paraissent d'autant plus scandaleuses que la richesse moyenne s'accroît et nous donne les moyens de résoudre ces problèmes. »

II. — La politique du logement du Gouvernement.

1° *Les objectifs insuffisants du V° Plan n'ont pas été atteints.*

C'est précisément à laisser jouer le système du libre marché que s'est efforcé le Gouvernement au pouvoir depuis douze ans, et de manière plus déterminée encore avec l'élaboration et l'adoption du V° Plan.

Dans le domaine du logement, le V° Plan fixait en effet des objectifs insuffisants par rapport aux besoins, accordait une part trop importante au secteur privé, s'orientait de manière avouée vers l'abandon progressif de certaines formes d'aide publique.

En 1964, au début des travaux préparatoires du V^e Plan, le Commissariat général du 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^e Plan ». La Commission de l'Habitation a avancé ensuite le chiffre de 500.000 logements achevés « au minimum ». Le passage du V^e Plan devant le Parlement, où le Gouvernement disposait d'une majorité docile, se traduisait par un nouvel abaissement de l'objectif : 470.000 logements achevés en 1970, telle était l'option adoptée alors.

La Commission de l'Habitation avait estimé que la triple nécessité de renouveler, de desserrer et d'accroître notre patrimoine immobilier exigeait la construction de 11 à 12 millions de logements entre 1965 et 1985. Une telle approche du problème impliquait la construction de 600.000 logements en moyenne chaque année pendant vingt ans.

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^e Plan à 400.000 logements en 1970, mais cette prévision, basée sur « l'équivalent-logement », ramène celui-ci à 465.000 pour les logements réellement terminés.

Or notre pays continue à prendre du retard sur les autres pays. C'est ainsi qu'en 1967, le nombre de logements construits était de 0,5 pour 1.000 habitants en France, alors qu'il est de 10 en Allemagne fédérale, 10,2 aux Pays-Bas et de 12,7 en Suède.

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. Cet objectif n'a pas été atteint puisque en 1969, ce sont 430.000 logements qui ont été achevés.

2° Pour qui construire.

Les objectifs du Plan n'étaient pas seulement insuffisants, globalement, ils l'étaient également, et surtout en matière de logements sociaux.

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.

La répartition des logements construits prévoyait pour la période du V^e 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 prêts...	42 %
Logements de fonction.....	3 %

C'est à une véritable distorsion par rapport aux besoins des ménages que conduisait le V^e 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.

Si l'on pousse l'analyse des résultats obtenus par rapport aux normes du Plan, une constatation fondamentale s'impose : la politique de relais des capitaux publics par les capitaux privés s'est soldée par un échec. Alors que le Plan prévoyait l'achèvement de 160.000 logements non aidés en 1970, 86.000 seulement ont été construits en 1968, 93.000 en 1967 et 85.000 en 1966.

Les objectifs assignés au secteur privé n'ayant pas été atteints, le financement sur fonds publics n'a pas été accru par mesure de compensation.

La part des capitaux publics dans le financement de la construction est passé de 32 à 28 % de 1964 à 1968 quand le financement sur prêt bancaire augmentait de 29 à 50 %.

Cette évolution ne s'est pas poursuivie en 1970 en raison des mesures d'encadrement du crédit, dont certaines sont très antérieures au plan d'austérité de septembre 1969.

Dans le secteur libre, les prévisions du V^e Plan ne sont pas confirmées.

La mévente, qui s'était traduite par une baisse des mises en chantier de 12 % entre 1965 et 1966, et de 10 % entre 1966 et 1967, se manifeste à nouveau.

Malgré cette tendance spontanée à l'adaptation aux « besoins du marché », il existe quelque 50.000 logements terminés et inventés en France.

Ce n'est pas extraordinaire. Soixante-dix pour cent des familles disposent d'un revenu annuel inférieur à 20.000 F. C'est dire qu'en consacrant 12 à 15 % de leurs revenus aux dépenses de logement, aucune de ces familles ne devrait supporter plus de 200 F par mois à ce titre. Ceux qui aujourd'hui attendent un logement, ceux qui demain viendront grossir leurs rangs : les jeunes ménages, les travailleurs aspirés vers les villes par la concentration urbaine, les immigrés, sont pour la grande majorité dans cette catégorie.

Le secteur privé, qui est fondé sur la notion de rentabilité, ne peut résoudre leur problème, ou, alors, ce sont leurs conditions de vie qui seront mises en cause.

Quand le Gouvernement veut donner au secteur privé une mission qu'il ne peut remplir, les catégories les plus modestes sont les plus frappées, la crise du logement s'accroît, les bidonvilles prolifèrent, chaque fois, on voit le nombre d'appartements neufs restant libres s'accroître faute de trouver preneur.

Ce ne sont pas simplement les conditions économiques du moment qui font que nous voyons des logements rester vides, alors que la crise du logement ne fait que s'accroître et le nombre des logements mis en chantier dans le secteur privé plafonner, c'est parce que les revenus des Français interdisent à plus de 50 % d'entre eux d'attendre du secteur libre le règlement de leur problème de logement.

3° L'orientation néfaste du V^e Plan poursuivie pour le VI^e Plan.

Les chiffres émanant d'études statistiques montrent que le problème du logement reste une grande préoccupation dans notre pays. Il ne sera pas moins préoccupant au cours du VI^e Plan que lors des précédents. Fondée sur la politique industrielle, la réalisation de ce VI^e Plan, selon les options qui s'en dégagent, va au contraire ajouter à la demande actuelle de logements de nouvelles demandes.

La concentration des activités économiques en quelques points du territoire, l'augmentation recherchée du nombre des travailleurs de l'industrie vont avoir pour conséquence l'accélération des muta-

tions d'emploi et de résidence, l'exode rural, l'immigration de travailleurs étrangers, l'accélération aussi du phénomène d'urbanisation.

Bien loin de décroître, les besoins en logement vont aller en augmentant considérablement et c'est pourquoi l'objectif retenu dans les options du VI^e Plan d'une moyenne annuelle de 510.000 logements terminés par an ne tient pas compte, d'une part, de l'immense retard accumulé et, d'autre part, des besoins nouveaux que les mutations imposées par la politique économique définie vont faire apparaître. Six cent mille logement par an, comme le réclame le congrès H. L. M. de Toulouse, c'est un objectif indispensable pour répondre aux besoins urgents. Le refuser, c'est admettre que la politique économique définie par les options du VI^e Plan conduirait inmanquablement à une nouvelle aggravation de la crise du logement.

Les orientations fixées dans le rapport de la commission de l'habitation en vue de la définition des options du VI^e Plan refusent de tirer les enseignements des échecs du V^e Plan. Fondée sur « une politique dynamique des loyers » et la « stimulation des efforts faits par les ménages pour se loger », la politique de l'habitat définie pour le VI^e Plan se veut dans la foulée du V^e Plan. « Un accroissement appréciable des ressources ne pourra provenir que de l'épargne-liquide ou semi-liquide qu'il importe de développer ou de fixer en s'appuyant sur l'intérêt porté au logement » peut-on lire dans le rapport qui ajoute que les aides publiques doivent être concentrées vers les plus défavorisés.

Le secteur public devrait donc se contenter de construire pour résoudre les cas les plus criants avec des logements au moindre prix tels des P. S. R. ou P. L. R., le secteur privé devrait en principe répondre au restant des demandes. C'est dire que, les chiffres précédemment énoncés concernant les revenus étant rappelés, les options définies en matière de logement par le VI^e Plan se révéleront incapables d'apporter une solution à la crise du logement.

III. — Pour une politique nouvelle.

La volonté affirmée de permettre la vente des H. L. M. construits pour la location est en contradiction avec les intentions proclamées d'orienter les activités des organismes H. L. M. vers le relogement des catégories les plus défavorisées. Les attaques contre

le mouvement H. L. M. dont l'existence a permis les constructions de la majorité des logements sociaux construits dans notre pays soulignent que la politique du Gouvernement tourne le dos à une véritable politique du logement social.

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 des 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 faite 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.

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 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.

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. Malgré le désir de rattraper le retard accumulé et bien que les moyens techniques et en main-d'œuvre permettent effectivement d'atteindre cet objet 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 d'avantage, entre le financement et l'achèvement des travaux.

En prenant pour année de référence, par souci de clarté dans l'exposé, l'année 1971, supposée être, à compter du 1^{er} 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) :

1972	environ 460.000
1973	environ 510.000
1974	environ 560.000
1975	environ 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 1971 et 1975 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 scépiques 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, aurait 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 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 des conditions fixées par la loi, des prêts aux organismes d'H. L. M. selon les 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'un logement H. L. M., passer des conventions avec les organismes financiers dépendant de l'Etat et des compagnies d'assurances nationalisées, afin d'accorder des bonifications d'intérêt selon les 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.

Eventuellement, accorder aux propriétaires et aux locataires répondant aux conditions de ressources pour obtenir un logement 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 de 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 suivant une gradation allant des H. L. M. locatives très sociales aux logements aidés sans condition privilégiés.

— 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 privilégiés.

La réalisation des objectifs fixés (600.000 logements dont 350.000 H. L. M.) nécessite 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 est également indispensable que soit mobilisée et mise 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 francs de ressources provenant de conventions passées par la Caisse avec ces organismes, et atteindre progressivement 6 milliards de francs.

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 les entreprises nommément désignées, les chambres de commerce, les représentations locales du patronat et des 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 permettrait de dégager rapidement 2 milliards de francs de ressources au lieu de 800 millions de francs 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 remboursement 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 F jusqu'à 2,5 % pour les fortunes de plus de 50 millions de francs. Plus de 2 milliards de francs 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 de francs en régime de croisière, tels peuvent être évalués les moyens dont pourraient 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^{er} 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 la 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 la 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.

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 conditions modestes, 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 PREMIER

Objectifs de construction.

Article premier.

En 1975, 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 400.000 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 1975. Le nombre des autres logements aidés bénéficiant d'un financement à des conditions privilégiées, sera d'au moins 60.000.

Pour les années 1971, 1972, 1973, 1974 les objectifs seront à ajuster en fonction de ceux fixés pour l'année 1975.

Art. 2.

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. 3.

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 représentatives de salariés, 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. 4.

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 effectuées provenant des impôts et taxes encaissées 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. 5.

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. 6.

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. 7.

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 Conseil général.

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. 8.

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. 9.

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. 10.

Il est institué un impôt progressif sur les fortunes des personnes physiques et morales dont le taux, déterminé par décret, s'échelonne 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. 11.

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