

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1962.

---

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*  
*portant approbation du Plan de développement économique*  
**et social,**

TOME III

HABITATION

Par M. Jean-Marie BOULOUX,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billimaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jean Fleury, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 1573, 1728, 1783, 1707, 1712, 1714 et in-8° 403.

Sénat : 237 (1961-1962).

SOMMAIRE GENERAL DU RAPPORT

---

- TOME I. — **Ensemble du projet.** — M. Henri Longchambon, rapporteur.
- TOME II. — **Aménagement du territoire et économies régionales.** — M. Etienne Dailly, rapporteur.
- TOME III. — **Habitation.** — M. Jean-Marie Bouloux, rapporteur.
- TOME IV. — **Agriculture et industries agricoles et alimentaires.** — M. Raymond Brun, rapporteur.
- TOME V. — **Energie.** — MM. Henri Cornat et Georges Bonnet, rapporteurs.
- TOME VI. — **Industries, commerce et artisanat.** — M. René Jager, rapporteur.
- TOME VII. — **Transports et tourisme.** — M. Auguste Pinton, rapporteur.
- TOME VIII. — **Ports maritimes, marine marchande et pêches maritimes.** — M. Joseph Yvon, rapporteur.
- TOME IX. — **Postes et télécommunications.** — M. Joseph Beaujannot, rapporteur.
- TOME X. — **Eau.** — M. Maurice Lalloy, rapporteur.
- TOME XI. — **Départements et territoires d'outre-mer.** — M. Henri Lafleur, rapporteur.
- TOME XII. — **Examen des articles.**
-

## SOMMAIRE DU TOME III

---

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	7
 <b>PREMIÈRE PARTIE. — Les objectifs du IV<sup>e</sup> Plan en matière de construction de logements :</b>	
§ 1. — Dans l'évolution de la politique du logement.....	8
§ 2. — Confrontés avec les souhaits et les recommandations exprimés lors de son élaboration.....	9
§ 3. — La crise du logement et le IV <sup>e</sup> Plan :	
A. — La crise de pénurie.....	11
B. — L'accroissement démographique.....	13
C. — La crise de vétusté.....	14
 <b>DEUXIÈME PARTIE. — La mise en œuvre de la politique de construction :</b>	
§ 1. — L'amélioration des mécanismes administratifs et techniques .....	18
§ 2. — L'amélioration des mécanismes financiers.....	18
§ 3. — La création d'un véritable marché du logement :	
A. — L'absence d'unité actuelle de ce marché.....	20
B. — Les perspectives.....	23
 <b>TROISIÈME PARTIE. — Les limites des principes posés par le IV<sup>e</sup> Plan et observations de la Commission.....</b>	
	24
 <b>Amendement présenté par la Commission.....</b>	 28

---

Mesdames, Messieurs,

Dans les développements du IV<sup>e</sup> plan, le chapitre I<sup>er</sup> de la quatrième partie est consacré aux problèmes de l'habitation.

Toutefois, dès les premières pages du document qui nous a été distribué, l'option fondamentale sur laquelle reposera toute notre politique de construction des années 1962 à 1965 est exposée : « La cadence de la construction doit être appréciée en tenant compte de la profonde évolution qui, au cours des années qui viennent, marquera les problèmes de l'habitation » (p. 38).

Cette phrase sybilline renferme les deux principes qui semblent avoir guidé les rédacteurs du plan dans la détermination des objectifs et dans la mise en œuvre de la politique de construction.

En fonction de la régression progressive de la crise de pénurie qui a affecté le marché du logement jusqu'à 1962, les objectifs assignés à la construction française ont été fixés à un palier d'attente de 350.000 logements.

Dans la mise en œuvre de la politique de la construction « l'importance croissante de l'aide publique à la construction » a conduit les rédacteurs du plan à une position de prudence.

Telles sont les deux idées maîtresses autour desquelles nous examinerons les perspectives de la politique de construction française, telle qu'elle est esquissée dans les développements du IV<sup>e</sup> plan. Nous aurons ainsi l'occasion de constater qu'en ce qui concerne tout d'abord la détermination des objectifs de construction, cette politique se caractérise par le souci de stabiliser la construction à un niveau identique ou très légèrement supérieur à son niveau actuel et qu'en ce qui concerne, en second lieu, la mise en œuvre de cette politique, les dispositions du IV<sup>e</sup> plan prévoient un retour progressif à une économie de marché.

## PREMIERE PARTIE

### LES OBJECTIFS DU IV<sup>e</sup> PLAN

#### en matière de construction de logements.

Le rythme de la construction de logements a été fixé sur la base de 350.000 logements terminés et mis en chantier au cours de l'année 1965. Sur ce chiffre total :

- 35.000 logements ne bénéficieront pas de l'aide de l'Etat ;
- 215.000 logements seront construits dans le cadre de la législation relative aux H. L. M., I. L. N. et Logéco ;
- 100.000 logements bénéficieront du régime des primes.

Afin de permettre au Sénat de se prononcer en toute connaissance de cause sur les perspectives quantitatives de notre politique du logement, il a paru opportun à votre rapporteur de confronter ces objectifs :

- 1° Avec les résultats déjà enregistrés au cours des années antérieures en matière de construction de logements ;
- 2° Avec les souhaits ou les recommandations formulées lors de l'élaboration du IV<sup>e</sup> plan ;
- 3° Avec les besoins actuels de logements.

#### — § 1<sup>er</sup> —

#### Les objectifs du IV<sup>e</sup> plan dans l'évolution de la politique du logement.

Les objectifs assignés à la construction par le IV<sup>e</sup> plan s'inscrivent incontestablement au sommet d'une courbe ascendante, puisqu'ils se réfèrent au chiffre de 350.000 logements annuellement construits alors que le rythme actuel atteint sensiblement 320.000.

#### Logements terminés.

1956	1957	1958	1959	1960	1961
236.300	273.700	290.200	320.400	320.400	313.800

Il est toutefois bon de rappeler que le chiffre de 350.000 logements se présente, non comme le rythme de croisière de la politique de construction des années 1962 à 1965, mais comme l'aboutissement des efforts fournis au cours de la période d'exécution du plan.

Entre les réalisations de l'année 1962 (320.000 logements environ) et les résultats escomptés pour 1965 (350.000 logements) se situent deux étapes annuelles intermédiaires au cours desquelles — selon les renseignements fournis par M. Marc Jacquet dans son rapport consacré à l'examen du IV<sup>e</sup> plan — le chiffre des logements annuellement achevés serait de 330.000 pour 1963 et de 340.000 pour 1964.

Ainsi, le rythme de croisière moyen adopté pour la construction au cours des quatre années du Plan serait de 335.000 logements.

Parallèlement, une amélioration des caractéristiques des logements à construire serait apportée en ce qui concerne les surfaces, les qualités fonctionnelles et les équipements des logements (le nombre de pièces serait porté en moyenne de 3,5 à 3,8).

La Commission se félicite du souci manifesté par les rédacteurs du IV<sup>e</sup> Plan en matière d'amélioration des qualités fonctionnelles des logements : il serait toutefois souhaitable que la mise en œuvre d'une telle mesure ne se traduise pas par une diminution du nombre de logements du type F 1 et F 2, dont la demande est toujours croissante (jeunes ménages, personnes âgées et isolées). En outre, la commission souhaiterait obtenir des précisions sur les mesures envisagées concernant l'amélioration des surfaces.

Il convient d'ajouter en second lieu que si, entre les années 1956 et 1959, le rythme de la construction française a fait des progrès assez remarquables, la progression s'est stabilisée au cours des années 1959, 1960, 1961 autour de 320.000 logements. Rien ne permet de penser qu'elle s'affranchira largement du chiffre fatidique de 320.000 logements au cours des quatre prochaines années

— § 2 —

**Les objectifs du IV<sup>e</sup> Plan confrontés avec les souhaits  
et les recommandations exprimés lors de son élaboration.**

Le chiffre total de logements construits au cours de la période 1962-1965 est nettement inférieur aux souhaits exprimés par le Congrès des H. L. M. de Lille et aux conclusions présentées par la

Commission de l'habitat du Commissariat général du Plan et de la productivité.

En effet, lors du Congrès H. L. M. qui s'est tenu à Lille en 1961, M. Sudreau, ministre de la construction, avait indiqué que « le premier objectif vise à porter progressivement le nombre de logements construits chaque année à 370.000 en 1965, soit 1.000 logements par jour ».

A son tour, la Commission de l'habitation avait proposé de fixer le rythme de construction, dans le cadre des mesures d'exécution du IV<sup>e</sup> Plan, à un minimum de 1.420.000 logements. Toutefois, la Commission ajoutait que, pour répondre aux besoins les plus probables, il serait souhaitable que les objectifs de construction fussent élevés à 1.500.000 logements (375.000 en moyenne chaque année).

Pour étayer son raisonnement, la Commission de l'Habitation soulignait que, parallèlement à la situation de pénurie qui caractérise le marché actuel du logement, deux facteurs nouveaux devaient être pris en considération :

1° L'accroissement des migrations vers la Métropole dû notamment aux rapatriements d'Afrique du Nord ;

2° La réduction des effectifs de main-d'œuvre prévue dans l'agriculture et « l'urbanisation » progressive de cette main-d'œuvre.

Il ne fait pas de doute que les retours massifs en provenance d'Afrique du Nord auxquels nous assistons actuellement et l'accélération de l'évolution de l'agriculture susciteront des besoins de construction de logements auxquels les objectifs actuels ne peuvent faire face.

C'est également à l'insuffisance des programmes de construction des années 1962 à 1965 que se référait le Conseil économique et social lorsqu'il estimait que l'objectif de 350.000 logements semblait un minimum tandis que, de son côté, la section des économies régionales avait proposé de fixer les objectifs de construction à 400.000 logements.

Le récent congrès des H. L. M. de Marseille n'a fait que confirmer l'insuffisance de ces projets. Le Gouvernement lui-même qui, jusqu'à ce jour, ne s'était pas rallié aux propositions des experts, semble mesurer l'insuffisance des dispositions du IV<sup>e</sup> Plan. C'est ainsi que dans une allocution prononcée devant le congrès des H. L. M. de Marseille, M. le ministre de la construction a annoncé que le chiffre de 350.000 logements serait atteint dès 1963.

### La crise du logement et le IV<sup>e</sup> Plan.

Quelle sera la portée des objectifs du IV<sup>e</sup> Plan, en matière de construction d'habitations, sur la crise actuelle du logement ?

Selon les renseignements — fournis par le Plan et repris par M. Marc Jacquet dans son rapport — l'affectation des programmes de construction prévus pour 1965 se répartirait ainsi :

- 100.000 logements pour éliminer la pénurie ;
- 100.000 destinés à faire face à l'accroissement du nombre des familles ;
- 150.000 logements destinés au renouvellement de notre patrimoine immobilier.

Sur la base de ces renseignements, on doit donc conclure que les programmes de construction entrepris au cours de la période quadriennale se répartiraient approximativement à raison de 42 p. 100 au profit des *mal logés*, 28 p. 100 au profit des personnes *non logées*, 28 p. 100 au profit des ménages qui *devront être logés*.

Cette répartition met en relief les trois composantes principales de notre crise du logement :

- la pénurie proprement dite ;
- l'expansion démographique ;
- la vétusté de notre patrimoine immobilier.

En attaquant la crise sur ces trois fronts, est-on en mesure, compte tenu des moyens mis en œuvre, de la réduire sensiblement au cours de la période 1962-1965 ?

#### A. — LA CRISE DE PÉNURIE

Bien qu'il soit difficile de chiffrer avec précision l'importance de la crise de pénurie, on constate que l'insuffisance quantitative de notre part du logement a été évoquée dans le rapport de la Commission de l'Habitation en ces termes : « La crise du logement a des aspects multiples : la persistance de la pénurie en est un. L'existence de cette pénurie est attestée par l'expérience de tous ceux qui, nombreux, cherchent un nouveau logement : c'est en mois,



sinon en années qu'il leur faut parfois compter le délai nécessaire pour aboutir. La difficulté de trouver ce qui leur plaît au prix qui leur convient décourage par ailleurs de nombreux candidats qui, finalement, ne se portent même pas demandeurs sur le marché.

La Commission s'est spécialement souciée de préciser l'insuffisance quantitative du parc de logement.

Elle a estimé et comparé à cette fin, en tenant compte de leur localisation :

— d'une part, le nombre probable des foyers qui se constitueraient en l'absence de pénurie (besoin total de logements) ;

— d'autre part, le nombre de logements décents disponibles.

L'écart entre ces deux nombres, à supposer même que l'on n'élimine qu'une partie des taudis caractérisés, dépasserait largement le million de logements.

C'est dire l'effort qu'il reste à faire pour résorber la pénurie de logements ».

Est-on en droit de conclure que la construction de 100.000 logements, dans le cadre de la lutte contre la pénurie, réduira sensiblement cette seule composante de la crise du logement ? Votre Rapporteur ne le pense pas. Car, déjà insuffisants par rapport aux seuls besoins actuels ou prévisibles de la population française, les objectifs du plan ne peuvent pas ne pas être révisés en fonction d'une donnée nouvelle : les retours massifs de nos compatriotes d'Algérie. Il va sans dire que, dans l'esprit de votre Rapporteur comme dans celui de tous nos collègues de la Commission des Affaires économiques et du Plan, la solution du problème du logement des réfugiés d'Algérie exclut tout recours à des *constructions provisoires et rudimentaires*.

Sans doute, certaines formules — telles que les réquisitions — peuvent être concevables dans l'immédiat, mais ne saurait constituer une solution définitive. Il convient donc de donner aux rapatriés des logements semblables à ceux qui sont attribués à tout citoyen français. Or, les objectifs du IV<sup>e</sup> plan, établis sur l'hypothèse d'un retour de 100.000 personnes actives en quatre ans, sont déjà dépassés par les demandes actuelles. La situation présente exige une accélération du rythme de la construction. Votre Commission souhaite obtenir du Gouvernement des précisions et des assurances sur cet important problème.

## B. — L'ACCROISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Lors de l'élaboration du IV<sup>e</sup> Plan, certains ont fait valoir que la création de nouveaux foyers va diminuer très sensiblement au cours des années 1962-1963, 1964, 1965, par suite du creux démographique imputable à la faible natalité des années 1938-1944 et que, dès lors, la construction de logements devait être stabilisée à un niveau sensiblement identique à celui qui a été atteint en 1961. *C'est la raison pour laquelle les ambitions du programme quadriennal 1961-1965 se situent moins au niveau des objectifs qu'à celui des moyens mis en œuvre.*

Quelles que soient les options adoptées, on constate néanmoins que la stabilisation démographique n'est que provisoire. Comme l'a signalé le rapport du Secrétaire général des fédérations d'organismes H. L. M., lors du récent congrès de Marseille « cette affirmation ne tient pas compte de ce que pour offrir les nouveaux logements à l'accroissement des nouveaux ménages qui se formeront à partir de l'année 1965, il est nécessaire de lancer des chantiers à l'intérieur même de ce IV<sup>e</sup> Plan 1962-1965 et non d'attendre 1966. » Nous ne pouvons que souscrire à cette recommandation.

En outre, si le taux de nuptialité n'atteint pas au cours des prochaines années l'importance qu'il a connue précédemment, on constate toutefois, selon les renseignements fournis par l'I. N. S. E. E. que *l'augmentation annuelle* du nombre des ménages sera encore importante.

Cet accroissement est évalué à :

- 70.000 pour les années de 1961 à 1965 ;
- 89.000 pour les années de 1966 à 1970 ;
- 136.000 pour les années de 1970 à 1975.

Enfin l'enquête de l'I. N. S. E. E. conclut que, compte tenu du desserrement du degré de cohabitation de 1954, le nombre de ménages sera augmenté de :

- 240.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1961 ;
- 365.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1966 ;
- 425.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1971 ;
- 355.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1976.

### C. — LA CRISE DE VÉTUSTÉ

Une grande partie du patrimoine immobilier français se caractérise par sa vétusté et son insalubrité.

Sans considérer l'âge des immeubles comme un critère indiscutable pour apprécier la qualité de notre patrimoine immobilier, on doit constater, néanmoins, que ce facteur joue un rôle dominant. Au rythme de la construction actuelle — 320.000 logements — on estime que dans les dix prochaines années, le patrimoine immobilier français sera composé d'un tiers de logements vieux de 100 ans. Pour que tous les logements centenaires aient disparu en 1980, il faudrait détruire ou désaffecter 350.000 logements par an jusqu'en 1980.

Les immeubles vétustes sont diversement répartis sur notre territoire : c'est ainsi que dans les régions rurales, l'âge moyen des immeubles était proche de 130 ans en 1954 ; dans la région parisienne, l'âge moyen, à la même date, était de 50 ans. Au contraire, dans les agglomérations de province, cet âge était beaucoup moins élevé, notamment en raison de la croissance de ces agglomérations au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

L'appréciation de la vétusté doit être complétée par celle des éléments du confort.

(Source I. N. S. E. E. — Recensement 1954. — Sondage 1/20.)

ELEMENTS DE CONFORT	ENSEMBLE de la France.	AGGLOMERATION de Paris.		PROVINCE
		Ensemble de l'agglomération.	Ville de Paris seulement.	
Eau dans logement.....	58 %	79 %	78 %	38,3 %
Electricité .....	92,9 %	95 %	95 %	92,5 %
Gaz de ville.....	33,4 %	76,5 %	78,7 %	30 %
W.-C. dans logement.....	27 %	46 %	45,8 %	24,5 %
W.-C. hors logement.....	59 %	49,5 %	50,2 %	61,5 %
Sans W.-C.....	14 %	4,5 %	4 %	14 %
Chauffage central.....	10 %	25,8 %	26 %	7,6 %
Baignoire ou douche installée.	10 %	17,8 %	19 %	9 %
W.-C. + baignoire + chauffage central .....	5,5 %	13 %	13,9 %	4,3 %
Téléphone .....	7,9 %	14 %	16 %	7 %

Plus récemment, selon les estimations figurant dans le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la Région parisienne (P. A. D. O. G.), la situation du logement dans la Région parisienne se présentait ainsi :

Sur 2.700.000 logements :

— logements insalubres (dont 50.000 pour Paris) ..	60.000
— logements surpeuplés .....	200.000
— logements vétustes .....	160.000
— logements à renouveler.....	200.000

Dans la Seine, le nombre des foyers mal logés est passé :

de 205.000 en 1956 ;  
à 213.000 en 1958 ;  
et à 260.000 en octobre 1961.

Ce qui représente encore aujourd'hui 950.000 personnes mal logées dans ce département.

De plus, on notera que la situation de l'habitat est aujourd'hui la suivante (1) :

	Paris.	Banlieue.	Seine.
Immeubles sans eau.....	3 %	15 %	—
Logements sans eau.....	18 %	20 %	24 %
Immeubles sans électricité.....	1 %	26 %	1,5 %
Immeubles sans gaz.....	4 %	42 %	24 %
Immeubles sans W.-C. particuliers.	—	60 %	55 %
Immeubles sans tout-à-l'égout.....		75 %	
Immeubles sans salle de bains....	83 %	92 %	85 %

Aujourd'hui encore, dans la Seine, il existe plus de 260.000 maisons sans gaz et 275.000 maisons sans eau.

A l'aide de ces *quelques remarques*, on mesure l'insuffisance des prétentions du IV<sup>e</sup> Plan dont les objectifs se limitent à un renouvellement de moins de 600.000 immeubles au cours des années 1962-1965. Or, on constate que dans les opérations de renouvellement se placent les opérations de lutte contre les taudis. La Commission de l'Habitation estime, dans son rapport, que « seraient à considérer comme taudis un sur vingt-cinq logements existant en 1954 ».

---

(1) D'après « Paris 1960 » et « Bulletin Municipal ».

Sur 13.401.540 logements dénombrés pour la France entière au recensement de 1959, les seules opérations de démolition contre les taudis exigeraient donc la neutralisation de 536.000 logements.

\*

\* \*

Les objectifs assignés à la construction se révèlent donc nettement insuffisants pour faire face aux besoins. Comme l'a noté M. Georges Coudray dans son intervention à l'Assemblée Nationale, le 29 mars 1962, « nous n'atteindrons ni les 400.000 logements prévus par M. Sudreau, ni les 370.000 logements de M. Lemaire, mais seulement en fin de programme, en 1965, le chiffre de 355.000 logements ».

Qu'il soit permis à votre rapporteur de rappeler à cet égard les déclarations de M. Sudreau — alors Ministre de la Construction — devant le Sénat, le 22 novembre 1961, au cours de l'examen du budget de la construction (*J. O. Débats Sénat*, page 1800) : « Nous devons construire 350.000 logements par an et peut-être plus, c'est-à-dire que nous allons faire en moins de quatre ans près de 2 millions de logements ». Nous sommes loin de ces prévisions... surtout lorsqu'on considère que la construction de logements pour l'année actuelle n'atteindra probablement pas les 320.000 logements considérés comme rythme de croisière de la construction au cours des années passées.

Les besoins n'ayant fait que croître — compte tenu des retours massifs en provenance d'Afrique du Nord — on se demande quelles sont les raisons qui ont motivé une rectification — une restriction — des programmes de construction.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime indispensable une révision de ces objectifs : il serait souhaitable, à cet égard, que dès 1963 le chiffre de 350.000 logements assigné à l'année terminale du Plan soit atteint et qu'en 1965 la construction atteigne 400.000 logements.

C'est pour répondre à ce souci que votre Commission vous proposera un amendement.

La deuxième remarque présentée par votre Commission concerne la localisation des constructions. Les dispositions contenues dans le IV<sup>e</sup> Plan sont particulièrement brèves sur ce point :

La Région parisienne absorbera à elle seule 100.000 logements sur les 350.000 prévus en fin de Plan. Qu'il nous soit permis de nous référer, une nouvelle fois, au discours de M. Sudreau devant le Sénat le 22 novembre 1961. Répondant à une question posée par notre collègue Suran, Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan, constatant que l'augmentation de 80.000 à 100.000 du nombre de logements à construire dans la région parisienne semblait en contradiction avec la politique de décentralisation tentée jusqu'à ce jour, M. le Ministre de la Construction a répondu :

« Je dois dire au Sénat que, sur ma demande, ce chiffre a été rayé des prévisions du IV<sup>e</sup> Plan : j'estime, en effet, qu'il n'est pas raisonnable de prévoir la construction de 100.000 logements dans la région parisienne si l'on ne doit pas dépasser, dans le IV<sup>e</sup> Plan, 350.000 logements par an. **Il faut que la proportion de logements construits dans la région parisienne soit scrupuleusement déterminée en fonction du volume global de la construction dans l'ensemble du pays.** »

On doit constater hélas ! que les paroles de M. Sudreau n'ont pas reçu de la part des rédacteurs du Plan un accueil particulièrement compréhensif.

Le IV<sup>e</sup> Plan prévoit également qu'un quart des constructions nouvelles sera entrepris dans les communes rurales (2.000 habitants environ), soit 85.000 à 90.000 logements.

Enfin, si nous ajoutons à ces deux données, la perspective d'un effort important de construction dans les grandes villes, on se demande quelle sera la part réservée à la construction de logements dans les villes de moyenne importance ?

## DEUXIEME PARTIE

### LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Modeste dans ses objectifs, la politique du logement se révèle plus originale dans sa mise en œuvre. Il semble même que les rédacteurs du IV<sup>e</sup> Plan aient délibérément limité les ambitions de la politique de construction afin de faciliter l'amorce d'une reconversion des moyens mis au service de cette politique.

Il n'est donc pas vain de dire que la stabilisation de la construction à un niveau relativement modeste est destinée à permettre, au cours des quatre années du Plan, un « remodelage » progressif des moyens actuellement utilisés.

Telle est, semble-t-il, l'orientation générale des dispositions du IV<sup>e</sup> Plan en matière de politique du logement.

\*  
\* \*

Les moyens proposés par le IV<sup>e</sup> Plan en matière de construction de logements peuvent être groupés, selon un ordre d'importance croissant autour des idées suivantes :

- 1 — l'amélioration des mécanismes administratifs et techniques ;
- 2 — l'amélioration des mécanismes financiers ;
- 3 — la création d'un véritable marché du logement.

§ 1<sup>er</sup>. — AMÉLIORATION DES MÉCANISMES ADMINISTRATIFS  
ET TECHNIQUES

Parmi les mesures préconisées par le IV<sup>e</sup> Plan, on doit citer celles qui visent :

- 1 — à simplifier, coordonner et accélérer les procédures préalables à la construction ;
- 2 — à modifier les *plafonds réglementaires assignés aux prix* de revient de construction qui sont actuellement trop diversifiés d'une zone géographique à une autre ;
- 3 — à unifier les normes régissant les caractéristiques des différentes catégories de logements.

Votre Commission a considéré avec intérêt ces dispositions très générales, en souhaitant néanmoins que des précisions substantielles lui soient fournies sur ces différents problèmes.

§ 2. — AMÉLIORATION DES MÉCANISMES FINANCIERS

Bien que les mécanismes de financement de la construction soient considérés comme satisfaisants par le IV<sup>e</sup> Plan, une certaine simplification des disparités actuelles en matière d'aide à la construction est envisagée.

C'est à ce titre que sera réformé très prochainement le mécanisme d'octroi des primes à 600 francs.

La réforme projetée introduit la « forfaitisation » dans le régime de financement des constructions primées à 6 NF. De son côté, la prime sans prêt sera, elle aussi, calculée forfaitairement, en fonction du nombre de pièces, comme les prêts. Cette double réforme aura pour conséquence de simplifier l'instruction des dossiers et de fournir aux constructeurs des informations précises sur les aides financières dont ils pourraient bénéficier. La réforme de la prime à 600 francs prévoit également l'octroi d'une prime plus élevée au prix d'une réduction de sa durée de versement : 10 ans au lieu de 20 ans.

Le souci de faciliter aux familles le choix d'un logement répondant à leurs besoins et à leurs moyens se traduit également dans la réforme par un assouplissement des règles concernant les logements destinés aux familles nombreuses. Dorénavant, les familles comportant six personnes au moins pourront, en dehors des « Logéco », accéder à des logements d'une superficie habitable de 190 mètres carrés et bénéficier, à ce titre, de primes et prêts d'un montant plus élevé. Le plafond de la prime pour ces logements est porté de 540 NF à 700 NF pour les primes sans prêt et le plafond du prêt spécial en province de 19.000 NF à 31.900 NF.

L'amélioration des mécanismes d'attribution des primes ne doit pas pour autant faire oublier le retard considérable qui sévit actuellement dans la plupart des départements en ce qui concerne l'attribution des primes à la construction. D'ailleurs, dans une réponse à une question écrite n° 14950, posée par M. le Député Mirguet, M. le Ministre de la Construction constate que : « les crédits budgétaires pour l'octroi de primes à la construction convertibles en bonifications d'intérêts en 1962 sont inférieurs à ceux de l'exercice précédent et sont notoirement insuffisants pour satisfaire toutes les demandes déposées à l'appui d'un permis de construire. Cette situation, qui n'est d'ailleurs pas nouvelle, explique le retard constaté dans l'octroi des décisions de prime : retard qui est actuellement de dix-huit mois environ et, dans certains départements, de plus de deux ans. C'est la raison pour laquelle les crédits qui ont pu être répartis en 1962 ont été consommés dès les premiers mois de l'année, du fait même de l'importance des demandes qui se trouvaient en instance au moment de leur déblocage. Afin de remédier en partie à cette



situation, les préfets ont été autorisés, jusqu'à nouvel ordre, à délivrer des décisions de primes sans prêts sans limitation ; il est à prévoir que le rythme de construction de cette catégorie de logements primés se maintiendra et que la dotation totale pour 1962 sera supérieure à celle de l'exercice précédent ».

Votre Commission souhaite connaître les diverses mesures envisagées par le Gouvernement pour porter remède à ce retard et à l'insuffisance actuelle des crédits de primes.

### § 3. — LA CRÉATION D'UN VÉRITABLE MARCHÉ DU LOGEMENT

La réalisation progressive de l'unité du marché du logement constitue l'un des points essentiels des dispositions du IV<sup>e</sup> Plan en matière de politique du logement. C'est donc à une véritable réforme des structures actuelles que nous devrions assister au cours des années 1962 à 1965.

#### A — Absence d'unité actuelle du marché.

Les dispositions du programme quadriennal reposent sur l'idée fondamentale que l'équilibre du marché du logement est constamment remis en cause par la coexistence de deux patrimoines immobiliers :

— un patrimoine immobilier ancien soumis à une réglementation particulière ;

— un patrimoine immobilier neuf composé en grande partie de logements sociaux — logécos, H. L. M. — dont la construction bénéficie d'une aide importante de l'Etat.

Comme le signale le rapport de la Commission de l'Habitation, « le cloisonnement du marché du logement se manifeste sur tous les plans, qu'il s'agisse, en ce qui concerne l'occupant, des conditions d'accès, du prix du loyer, du maintien dans les lieux ou, en ce qui concerne le propriétaire, de l'achat, de la vente ou du droit de reprise ».

Ce cloisonnement du marché conduit à un véritable « déplacement » de la demande. En effet, l'existence d'une législation particulièrement favorable aux occupants des immeubles anciens — bénéficiant de loyers peu élevés par rapport aux logements du secteur moderné — encourage les locataires à se maintenir dans les locaux de peur de perdre leur privilège, et une grande partie de notre patrimoine immobilier est ainsi partiellement neutralisée. Les candi-

ats à un logement sont donc conduits à se tourner vers le secteur des logements neufs. On constate, dès lors :

1° Que la majeure partie de notre patrimoine immobilier est placée hors du marché du logement. « Dans les logements anciens, les vacances sont rares et aléatoires ; de plus, chaque fois qu'elles se produisent, le propriétaire est tenté de vendre. » (Rapport de la Commission de l'Habitation.) Cette situation est incontestablement à l'origine de la mauvaise occupation de l'habitat français : la sclérose du secteur immobilier ancien aboutit, soit au surpeuplement, soit au sous-peuplement des logements.

C'est ainsi que, sur 1.179.520 logements dénombrés à Paris au recensement de 1954, on établissait que :

10,7 % d'entre eux abritaient quatre personnes et plus dans une seule pièce ;

17,4 % d'entre eux abritaient trois personnes dans deux pièces ;

46,3 % d'entre eux abritaient cinq personnes dans quatre pièces.

Par contre,

16,7 % (soit le sixième des logements parisiens) ayant au moins 4 pièces étaient occupés par 2 personnes seulement,

4,4 % ayant au minimum 5 pièces étaient occupés par 2 ou 3 personnes.

Pour la France entière (c'est-à-dire 13.401.540 logements), on compte que :

13,1 % abritaient plus de 4 personnes dans une seule pièce,

12,2 % abritaient plus de 3 personnes dans 2 pièces,

38,7 % abritaient plus de 5 personnes dans 4 pièces.

Tandis que :

20,7 % (soit 1/5) étaient des appartements de 4 pièces minimum occupés par 2 personnes,

10,8 % étaient de 5 pièces principales pour 2 ou 3 personnes.

En résumé, sur la base de 251.090 logements de 1 pièce existants alors, on établit que :

56,8 % étaient occupés par 4 personnes,

25,7 % étaient occupés par 5 personnes,

10,4 % étaient occupés par 6 personnes,

4,3 % étaient occupés par 7 personnes,

1,6 % étaient occupés par 8 personnes,

1,2 % étaient occupés par 9 personnes.

Par contre :

- 61,9 % des logements de 4 pièces,
- 21,8 % des logements de 5 pièces,
- 8,7 % des logements de 6 pièces,
- 3,8 % des logements de 7 pièces,
- 1,6 % des logements de 8 pièces,
- 2,2 % des logements de 9 pièces,

étaient occupés par une seule personne.

2° Sur le plan psychologique, l'habitude de payer des loyers nettement inférieurs à ceux qui sont versés dans les locations des logements neufs, conduit à considérer comme abusive toute augmentation de loyer qui, pourtant, ne correspond qu'à une stricte rentabilité du capital investi. La France est l'un des pays du monde où le poste « logement » tient la plus petite place dans un budget familial moyen.

Source Nations Unies. — Commission économique pour l'Europe.)

	LOGEMENT	(Dont LOYER)	NOURRITURE	HABILLEMENT	DIVERS
France .....	11	( 4,5)	49	10,5	29,5
Suisse .....	22,5	(12,5)	36,5	12,5	28,5
Pays-Bas .....	23,5	( 7,5)	30,5	16	30
Allemagne Occidentale.....	18,5	( 7,5)	41	13	27,5
Grande-Bretagne .....	19,5	( 7,5)	39,5	11	30

Sur le plan social enfin, la neutralisation d'une grande partie de notre patrimoine immobilier conduit à une situation paradoxale : dans la mesure où les candidats au logement ne peuvent accéder au patrimoine ancien, ils sont contraints de se rabattre sur le secteur moderne. Ils font ainsi peser sur le secteur social du logement une demande sans cesse accrue au détriment de ceux pour lesquels le secteur social a été créé. A cet égard, on peut dire que la politique du logement social ne correspond pas toujours à une politique sociale du logement.

## B — *Les perspectives de la politique du logement.*

C'est donc vers un retour progressif à une économie de marché en matière de logements que s'oriente la politique de construction au cours des années 1962, 1963, 1964, 1965.

Les rédacteurs du Plan estiment en effet qu'un tel retour constitue le seul moyen de résoudre durablement le problème du logement.

Les lignes directrices de la politique nouvelle prévoient donc la réalisation de l'unité du marché du logement dans son ensemble et l'affectation, par les ménages, d'une part normale de leurs ressources à leur logement.

*La réalisation de l'unité du marché du logement suppose, en premier lieu, la suppression des barrières juridiques qui séparent le patrimoine ancien du patrimoine neuf.*

On constate, en effet, que les perspectives d'évolution du régime actuel des loyers sont peu encourageantes. Ce n'est qu'en 1964, pour les immeubles de la catégorie III A, en 1967, pour les immeubles des catégories III B que sera atteinte une valeur locative située à un niveau à peu près égal à celui des loyers H. L. M. actuels.

On constate également que la valeur locative des immeubles des catégories I et II est très inférieure au niveau des loyers libres d'immeubles neufs équivalents. Ce décalage est appelé à s'aggraver encore pour peu que s'élève le niveau général des prix. Seule une politique des loyers plus réaliste permettrait de réaliser une certaine unité du marché immobilier et, par là même, d'accroître la fluidité des transactions.

*Le développement de l'aide personnalisée* constitue le deuxième principe de la politique du logement définie par le IV<sup>e</sup> Plan. Actuellement, l'aide personnalisée n'est accordée qu'à certaines personnes chargées de famille qui bénéficient de l'allocation-logement et les personnes âgées qui bénéficient de l'allocation-loyer.

L'extension d'une aide personnalisée tenant compte des charges, de la situation de famille et des ressources du bénéficiaire sera, dans l'esprit des rédacteurs du Plan, la condition nécessaire de toute accélération du rythme des majorations de loyers.

## TROISIEME PARTIE

### LES LIMITES DES PRINCIPES POSES PAR LE IV<sup>e</sup> PLAN ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Quelle que soit la valeur des nouvelles orientations ainsi assignées par le IV<sup>e</sup> Plan à la politique de construction, il est nécessaire de nuancer les options ainsi définies par plusieurs remarques :

1° L'élaboration des dispositions du IV<sup>e</sup> Plan ont tendance à considérer la crise du logement comme partiellement résolue. Sans doute, dans les diverses composantes de la crise que nous avons précédemment analysées, la crise de pénurie a-t-elle perdu une partie de son acuité : *il n'en reste pas moins vrai que cette crise se manifeste encoe avec vigueur et c'est, semble-t-il, pécher par optimisme que de la considérer comme résolue.* D'ailleurs, la pénurie proprement dite serait-elle en voie de régression qu'il resterait encore la composante démographique, la composante des migrations intérieures, de l'immigration, notamment algérienne, et surtout le renouvellement de notre patrimoine immobilier. Le souci d'amorcer la réforme des loyers, de l'aide financière au logement, ne doit pas pour autant faire négliger les objectifs de construction.

Or, les dispositions du IV<sup>e</sup> Plan considèrent la stabilisation de la politique de construction comme un préalable nécessaire à la recherche de mécanismes nouveaux, adaptés à un marché du logement moins rigide que celui existant. Or, comme nous l'avons précédemment signalé, les objectifs de la politique de construction ne concordent ni avec les besoins, ni avec les diverses déclarations faites lors de l'élaboration du Plan. Avant de songer à modifier les moyens de la politique de l'habitation, il eût été souhaitable de ne pas trop ralentir sa progression actuelle.

Aussi, votre Commission vous propose, par voie d'amendement, de fixer à 400.000 au lieu de 350.000 le nombre de logements mis en chantier et terminés en 1965.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les besoins quantitatifs résultant du surpeuplement, de l'augmentation prévisible de la population, de l'afflux des rapatriés d'Algérie et de l'effort

de renouvellement de notre patrimoine immobilier ne saurait se satisfaire des objectifs fixés par le Gouvernement à un niveau inférieur à celui fixé par les experts de la Commission de l'Habitation du Commissariat général au Plan.

En fonction de l'estimation des mises en chantier réalisées au cours de la présente année (320.000 logements environ) et compte tenu des délais de construction (deux années environ), il est probable que le nombre de logements terminés en 1963 et 1964 ne sera pas supérieur à 320.000. Or, les mesures de redressement, fussent-elles prises immédiatement, ne peuvent produire d'effets avant 1964. C'est pourquoi il paraît nécessaire de porter progressivement la construction de 320.000 à 400.000 logements en 1965.

Le nombre de logements dont la mise en chantier est probable pour l'année 1962, en fonction des crédits votés au titre du Ministère de la Construction, se répartit comme suit :

I. — H. L. M.

Prêts à taux réduit provenant du  
Trésor :

— programmes locatifs.....	78.000	
— accession à la propriété.....	14.000	
	—————	92.000

Emprunts bonifiés auprès des Cais-  
ses d'épargne.

— programmes locatifs.....	6.000	
— accession à la propriété.....	10.000	
	—————	16.000

————— 108.000

II. — Prêts du Crédit Foncier.

Logéco (prime à 10 NF et prêts spé- ciaux) .....	95.000 à 100.000	} 125.000
Normes supérieures (prime à 6 NF et prêts normaux).....	25.000 à 30.000	

III. — Primes sans prêts : environ 50.000..... 50.000

IV. — Sans aide de l'Etat : 30.000 à 40.000..... 35.000

—————  
318.000

Il va sans dire que l'accroissement des objectifs quantitatifs du IV<sup>e</sup> Plan, souhaité par votre Commission, doit être accompagné d'un effort d'amélioration de la qualité des logements et des équipements urbains. Comme le soulignent les dispositions du IV<sup>e</sup> Plan « on n'habite pas seulement son logement mais aussi son quartier, son village et sa ville ». Le développement de l'urbanisme s'inscrit donc dans l'ensemble de notre politique de construction de logements dont il constitue, en quelque sorte, la pierre angulaire. A quoi serviraient les progrès de la construction si, parallèlement, n'était pas poursuivie l'amélioration de l'environnement (équipements urbains, espaces verts, etc.)

2° Il est incontestable que le retour à des mécanismes de marché constitue une innovation importante dans l'orientation de notre politique du logement. Selon les renseignements fournis par une enquête récente, on constate que dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, le financement de la construction d'habitations s'oriente vers une relève de l'intervention de la puissance publique par le secteur privé systématiquement encouragé. Il nous paraît toutefois indispensable de laisser au secteur social du logement la place qui lui revient. Comme l'a souligné récemment le rapport de M. Langlet, devant le Congrès H. L. M. « Nous ne sommes pas, en 1962, en situation d'appliquer une telle réforme. Aussi proposons-nous le maintien provisoire du système des trois catégories de programmes H. L. M. prévues par les textes de 1961 étant entendu :

a) Que le programme P. S. R. d'une part, et le programme I. L. N. d'autre part, ne portent pas respectivement sur plus de 10 à 15 % de l'effort de construction H. L. M. annuel ;

b) Que pour les 75 à 80 % des constructions H. L. M. qui ressortiront du programme ordinaire, l'intervention de l'aide personnalisée soit étudiée et progressivement mise en place ;

c) Que l'extension de l'allocation-logement actuelle aux jeunes ménages isolés, étudiants et personnes âgées, soit sans plus tarder mise en application sur des bases satisfaisantes. »

3° Toute politique du logement nécessite, au préalable, la mise sur pied d'une politique foncière. Nul ne doute que les hausses constantes des prix des terrains constituent un goulot d'étranglement au développement d'une saine politique de l'habitat. Or, si le Parlement est actuellement saisi d'un projet de loi tendant à

freiner les hausses spéculatives sur le prix de vente des terrains, le IV<sup>e</sup> Plan reste muet sur la politique foncière française dans le cours des prochaines années.

Il eût été souhaitable que soit esquissé dans ses grandes lignes le programme des acquisitions foncières futures et que soient définis les mécanismes financiers susceptibles de faciliter ce programme d'acquisitions.

\*

\* \*

Telles sont les observations et l'amendement qu'à propos de l'examen du projet de loi portant approbation du Plan de développement économique et social votre Commission des Affaires économiques et du Plan présente sur les problèmes relatifs, traités dans le chapitre premier de la quatrième partie du IV<sup>e</sup> Plan.



## AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Art. 3 additionnel (nouveau).

Amendement : insérer un article 3 additionnel (nouveau) ainsi conçu :

Le rythme annuel de construction des logements sera porté progressivement, au cours des années 1962 à 1965, au niveau de 400.000 logements terminés et mis en chantier.