

L'action économique de la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché sur le marché immobilier

PAR

AUGUSTIN MICHAUX

INTRODUCTION

Le présent article étudie l'activité générale déployée par la *Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché* sur le marché immobilier. Ainsi orienté, il rentre dans le cadre des recherches poursuivies par l'Institut de Recherches Économiques et Sociales de Louvain dans le domaine immobilier et dont les premiers résultats ont paru en février 1956 et mars 1957 ⁽¹⁾.

La Société Nationale est examinée depuis sa création après la première guerre mondiale jusqu'à son intégration en 1956 dans la *Société Nationale du Logement* dont l'activité encore trop restreinte ne permet pas de préjuger des résultats. Trois aspects ont retenu l'attention :

1) Quelle a été l'importance de l'œuvre accomplie ?

2) La Société Nationale a-t-elle amélioré les conditions du logement ? Ceci peut s'apprécier à un double point de vue : a-t-elle contribué à abaisser son prix ? A-t-elle veillé à l'équiper selon les exigences du progrès ?

3) Quelle influence a-t-elle exercée sur le régime de la propriété et de la location des logements qu'elle avait construits ? L'accession des particuliers à la propriété a-t-elle été encouragée ou au contraire freinée ? Les loyers de la Société Nationale ont-ils été

⁽¹⁾ J. P. DE BRUYNE, L'évolution des prix des immeubles urbains dans l'agglomération bruxelloise de 1878 à 1951, *Bull. de l'Inst. de Recherches Économiques et Sociales*, t. XXII, n° 1, févr. 1956; P. TÊCHEUR, Le crédit immobilier en Belgique de 1802 à 1954, *Bull.*, t. XXIII, n° 2, mars 1957.

maintenus par ailleurs à des tarifs qui les rendaient abordables au plus grand nombre d'individus ?

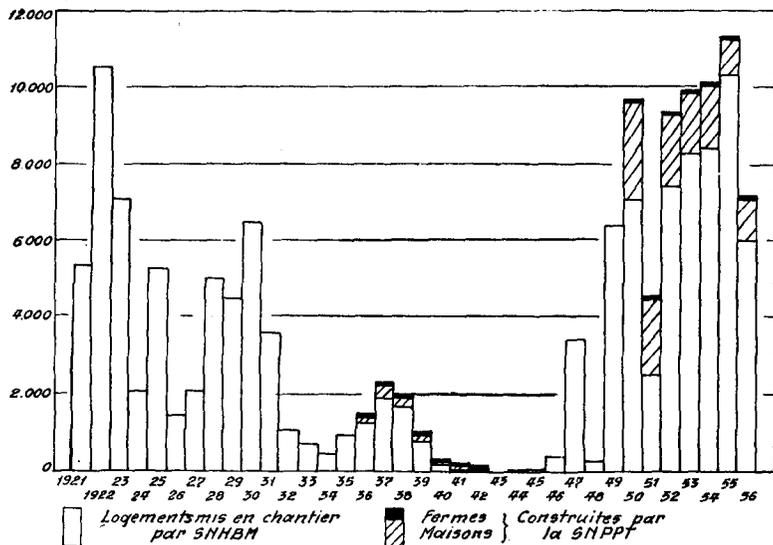
Cette triple division de l'étude est soumise encore à une subdivision commune à chacune des parties, selon qu'il s'agit de la situation antérieure ou postérieure à la seconde guerre mondiale; l'analyse de ces deux périodes est faite séparément étant donné la grande diversité des conditions qui s'y font jour.

I — INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE SUR LA QUANTITÉ DE LOGEMENTS CONSTRUITS

Courbe de construction et facteurs qui la déterminent

Un histogramme dressé par la Société Nationale donne le nombre de logements mis en chantier chaque année par ses soins. Il frappe d'emblée par de fortes différences de niveaux, dont il se doit d'en chercher les causes.

Graphique I — NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS ANNUELLEMENT PAR LA S. N. H. L. B. M. ET PAR LA S. N. P. P. T.



Il est notable tout d'abord que la demande des particuliers ne s'exprime pas sur le graphique, du moins pas de manière

« autonome ». L'influence qu'elle exerce est d'un caractère tout à fait indirect. En effet, ce sont les sociétés locales agréées qui évaluent les besoins en logements de leurs zones d'influence; elles seules présentent leurs projets pour approbation à la direction, qui juge de l'opportunité d'octroyer les crédits nécessaires. Toutes les demandes ne peuvent être satisfaites en même temps, mais elles sont réparties sur des périodes plus ou moins longues au prorata de l'« urgence » des besoins.

Dans cette situation, l'élément prépondérant qui modifie le tracé de la courbe provient de l'offre et notamment des crédits qui sont alloués à la Société Nationale ⁽²⁾ par l'État. Selon l'importance de ces derniers, les demandes pourront être plus ou moins vite satisfaites. Comme on le verra plus loin, le rapprochement des deux graphiques, celui des moyens financiers et celui de la construction, montre à suffisance que toute période de contraction immobilière correspond à une période de restrictions financières. Ainsi celle qui débute en 1932 pour se terminer après la seconde guerre mondiale accuse-t-elle une disparition quasi complète de la construction à bon marché, due avant tout aux conséquences prolongées de la grande crise. Tout l'effort réalisé avant-guerre par la Société Nationale s'est concentré sur la première décennie de ses activités. Bien que le plus souvent discontinu au cours de cette période, la courbe ne descend qu'une fois en dessous de 2.000 logements par année et ce chiffre se situe encore bien au delà du maximum enregistré dans la seconde décennie.

Ces éléments de comparaison permettent d'apercevoir le caractère de la politique adoptée par l'État dans le secteur des habitations ouvrières avant la seconde guerre mondiale. Jusqu'en 1940, l'État n'y a pas soutenu d'action coordonnée. Sans doute, la question est-elle posée ! Elle préoccupe les pouvoirs publics. On la voit périodiquement rebondir. L'État décide de prendre des mesures plus énergiques, mais l'époque qui suit étant moins favorable, son prosélytisme disparaît. Les sommes promises sont détournées de leur destination première pour être affectées à des nécessités plus impérieuses. Un écart entre d'une part les besoins de la Société et de l'autre les moyens qui lui sont accordés pour les combler apparaît constamment.

⁽²⁾ Dorénavant ce type d'abréviation sera employé pour désigner la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché.

En 1923, une demande d'autorisation d'emprunt est refusée : la Société Nationale reçoit en échange une avance de fonds bien inférieure à l'emprunt envisagé. Les crédits pour l'année 1925 prévoient des avances à concurrence de 150 millions : en fin d'année, la Société Nationale n'a reçu qu'une partie de ces crédits, ce qui l'oblige à engager 30 millions sur les crédits de 1926. Mais la situation n'est pas meilleure au cours de 1926 ! La somme qui reste à toucher sur les crédits inscrits au budget de 1925 n'est pas versée. La Caisse d'Épargne qui avait promis 100 millions se contente d'en verser 50. Intervient en 1927, l'autorisation d'émettre un premier emprunt de 110 millions, mais le placement des titres en 1928 ne correspond qu'à une somme de 50 millions. Pour faire face aux dépenses à effectuer à partir de 1931, le Gouvernement décide de soumettre à la législation un projet de loi qui autoriserait la Société Nationale à émettre pour une période de cinq ans un emprunt au capital nominal d'un milliard de francs. Mais le projet est abandonné l'année suivante. Il est remplacé par un autre limitant à 150 millions le crédit « dont la Société Nationale pourrait disposer en 1931 et 1932 ». La Société Nationale doit batailler pour obtenir 100 millions de plus. En 1931, un troisième emprunt est autorisé, mais il n'est pas émis. La Société Nationale doit se rabattre sur ses disponibilités courantes. L'État fait des avances minimes. Il annule en 1933 les primes à fonds perdus qu'il accordait depuis dix ans aux acheteurs d'un logement. La Société Nationale doit contracter encore des engagements sur l'emprunt non émis. Elle sauve les apparences, grâce au emploi des produits de ventes, juste assez pour se tenir en agonie et s'interdire de mourir tout à fait. Le processus recommence en 1935 ! L'enthousiasme renaît. Le taux des avances est réduit. On supprime l'affectation des primes octroyées ; on restaure les remises de contributions foncières. En 1936, l'État fonde un organisme parallèle pour la Propriété Terrienne. Mais les rapports de la Société Nationale annoncent, dès 1938, que « l'action de la Société se trouve à nouveau arrêtée, en ce sens qu'il n'est pas possible d'engager de nouvelles dépenses, faute de crédits pour les couvrir ».

Telle apparaît la situation de restriction financière chronique dans laquelle s'est trouvée la Société Nationale. Il n'est pas étonnant, dès lors, que son œuvre ait subi les variations profondes que traduit l'évolution du graphique et que nous avons constatées en commençant. Elles ne laissent d'autre part qu'un faible rôle à jouer

aux autres facteurs susceptibles d'influence et qui vont être passés en revue.

Taux des avances

Le taux des avances a subi l'impact de la situation économique générale. A l'origine soustraites directement des recettes budgétaires, les sommes confiées à la Société Nationale provenaient à partir de 1923 de la Caisse d'Épargne qui avait accepté de venir en aide à l'État. Mais l'État continuait de garantir ces avances aux sociétés agréées au taux fixe de 2 %, alors qu'elles lui étaient faites à un taux supérieur et croissant. La différence devenant d'une année à l'autre plus importante, un système d'emprunts lancés directement sur le marché est inauguré en 1927. Le premier l'est à 6 %. Les fonds en provenance de cet emprunt sont avancés aux sociétés agréées à 3 %, l'État supportant toujours la différence. En 1928, lors du deuxième emprunt, le taux à payer par les sociétés agréées passe à 4 %; c'est celui qui reste en vigueur jusqu'en 1935. Le taux retombe alors à 3 %.

Ainsi voit-on les annuités de remboursement passer de 2,75 %, à 3,70 % puis à 4,55 %. La Société Nationale doit faire face annuellement à un débours très variable suivant les conditions des avances. Le résultat de cette augmentation des taux sur l'évolution de la quantité de logements a cependant été minime. L'augmentation du taux des avances n'a pas empêché celle des quantités de logements de 1928 à 1930. Quant à la baisse d'1 % enregistrée par le taux en 1935, elle va de pair avec un relèvement de l'activité du bâtiment, mais celui-ci est de durée et d'importance si limitées qu'on doit le tenir pour négligeable.

Coût de la construction

Bien que soit réservé à la seconde partie de l'étude le problème des coûts et sans vouloir anticiper sur les conclusions qui y sont tirées, on peut dès maintenant constater la coïncidence qui existe entre le mouvement des prix (cfr p. 516) et celui des volumes (p. 500). Les élévations et les dépressions subies par les deux courbes se marquent pour ainsi dire conjointement. C'est pourquoi dans la recherche entreprise des éléments dont l'influence a déterminé le

mouvement des quantités, le coût de la construction, pas plus que le taux des avances, ne peut utilement servir à l'interprétation.

Importance de l'œuvre accomplie

Pour se rendre compte de l'importance prise par la Société Nationale dans l'œuvre de la construction à bon marché au cours de ses années d'activité, il faudrait comparer ses réalisations avec celles que recouvrent les initiatives de toutes espèces qui se sont manifestées dans le même domaine. Ne disposant pas d'une statistique générale qui renseigne à ce sujet, force est de se contenter de méthodes d'analyse indirecte et de recourir à des comparaisons diverses. Parmi celles-ci, trois sont retenues comme étant de nature éclairante : la première consiste à rapprocher de l'œuvre de la Société Nationale celle des autres organismes de construction opérant dans le même secteur; la seconde à confronter l'activité du logement à bon marché avant et après la première guerre mondiale; la troisième à regrouper certains indices significatifs.

Au premier rang des institutions qui s'occupent de logement, figure la Caisse d'Épargne. A la différence de la Société Nationale, la Caisse d'Épargne ne s'occupe pas elle-même de construire. Elle se borne depuis 1889 à répartir des prêts par l'intermédiaire de sociétés locales disséminées dans le pays. Elle constitue donc un organisme de financement plutôt que de construction. Son œuvre s'exerce par le truchement des sociétés de crédit⁽⁹⁾ qui avancent des capitaux à des particuliers, des communes ou Commissions d'Assistance Publique; ce sont eux qui se chargent de bâtir. Ainsi organisée, l'œuvre des habitations ouvrières à la Caisse d'Épargne diffère essentiellement de celle de la Société Nationale. Que ce soit en vue de construire ou d'acheter, les prêts avancés par la Caisse d'Épargne expriment autant d'initiatives particulières, tandis que la courbe des maisons bâties par la Société Nationale traduit l'initiative de l'État s'exerçant par un organisme attitré. Les deux courbes comme telles ne sont pas strictement comparables.

L'intérêt de mettre en regard l'évolution de l'œuvre de la Caisse d'Épargne et celle de la Société Nationale est d'obtenir le

(9) Le nombre de ces sociétés immobilières est restreint : elle en comptait, en 1939, 41 qui avaient permis la construction de 1.305 maisons.

développement quasi complet de l'habitation à bon marché du pays, tout au moins entre 1919 et 1936 (4). En effet, ces deux organismes réunis représentent la totalité de l'œuvre accomplie en fait de constructions à bon marché. Les taux d'intérêt bas dont peut bénéficier celui qui désire emprunter aux fins de logement, l'inclinent à s'adresser à des sociétés locales, qui sont les intermédiaires entre le futur maître de l'ouvrage et la Caisse d'Épargne ou la Société Nationale si bien que ces deux organismes représentent à bon droit l'œuvre complète du logement populaire. Les réalisations enregistrées en dehors d'eux sont à considérer comme exceptionnelles et en tout cas d'une importance insuffisante pour modifier l'image globale que l'on cherche.

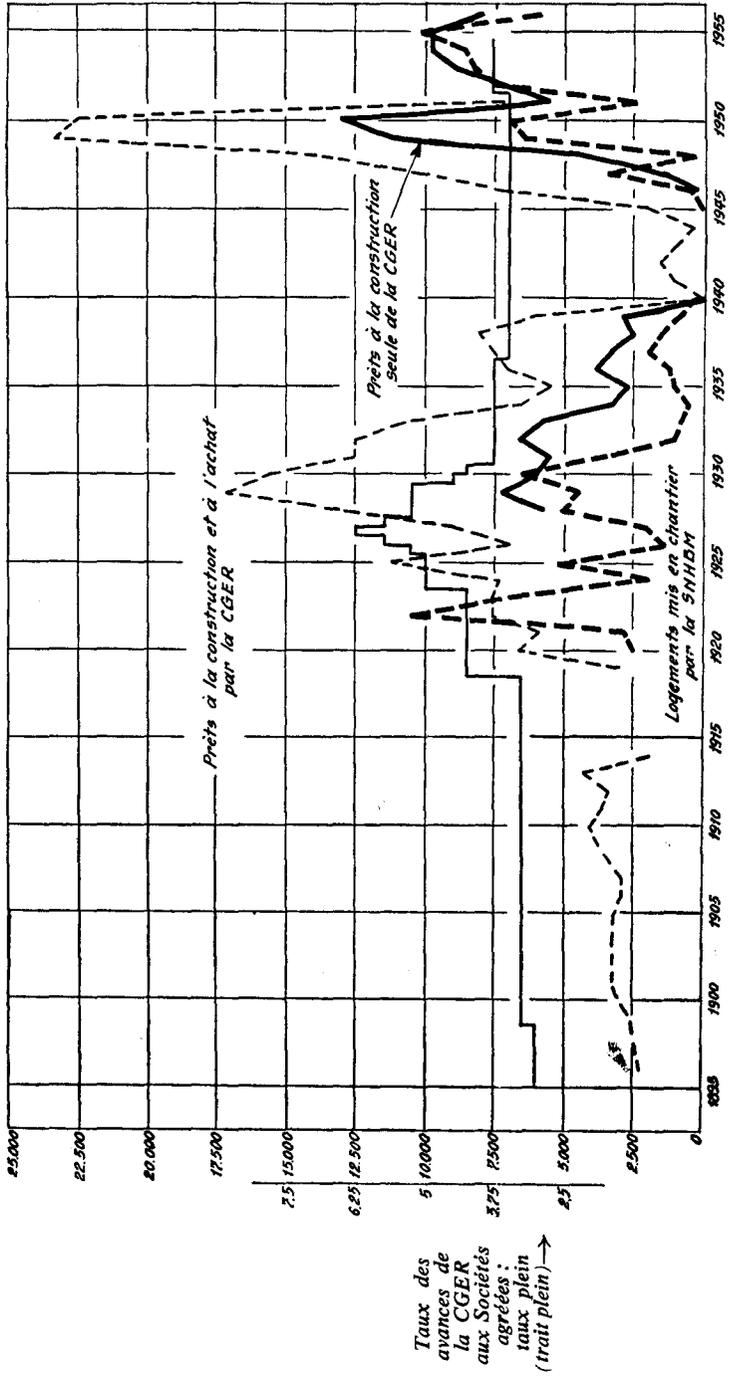
En comparant les deux courbes, on peut déceler l'allure prise par l'intervention de l'État au sein du mouvement des initiatives particulières. Le rôle qu'il joue dans cet ensemble représente des proportions très inégales. Tantôt il dépasse celui des particuliers, ainsi qu'il apparaît en 1922 au graphique II; tantôt il se trouve fortement déprimé comme c'est le cas à partir de 1931. En règle générale, la Société Nationale est plus rapidement, mais moins intensément affectée que la Caisse d'Épargne par la situation conjoncturelle ambiante. Les moyens financiers dont elle dispose lui viennent de l'État ou de certains paraétatiques comme la Caisse d'Épargne elle-même qui acceptent de lui faire des avances à des conditions plus ou moins avantageuses. L'importance des avances de l'État est fonction de la situation budgétaire du moment. Tout déséquilibre, tout trouble se traduit par un resserrement des crédits. Alors que l'État est confronté avec de multiples problèmes qui varient d'importance, la Caisse d'Épargne s'occupe uniquement de placements. Dans cette perspective, la part des fonds disponibles qu'elle consacre à l'habitation peut ne pas être soumise à des fluctuations d'aussi grande ampleur.

Or, compte tenu de ces facteurs, il est remarquable de constater la concordance existant dans le mouvement des deux courbes.

De l'examen du graphique II, il apparaît que la Caisse d'Épargne, sauf en 1922 et 1930, maintient constamment une nette supériorité sur la Société Nationale, tandis que le mouvement des deux courbes subit les mêmes influences, qui se traduisent parfois avec un décalage d'un an : sommets de 1930 et de 1937. On

(4) Il convient d'y ajouter à partir de 1936 la Petite Propriété Terrienne.

Graphique II — NOMBRE D'INTERVENTIONS CONSENTIES EN FAVEUR DE L'ŒUVRE DU LOGEMENT PAR LA CAISSE D'ÉPARGNE ET PAR LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES HABITATIONS ET LOGEMENTS A BON MARCHÉ



constate également que les constructions dues aux prêts de la Caisse d'Épargne ont diminué plus fortement que les achats de logements au cours de l'année 1930.

A partir de 1936, en plus de la Caisse d'Épargne, il importe de tenir compte de l'activité de la *Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne*. Celle-ci subit rapidement le freinage exercé par l'approche de la guerre. Mais comparée à la faible activité de la Société Nationale à partir de 1936, celle de la S. N. P. P. T. constitue un complément non négligeable (voir histogramme graphique I). L'une comme l'autre atteint en 1937 un sommet peu élevé pour aller ensuite en décroissant jusqu'en 1940.

Un second élément qui permet de se rendre compte de l'importance de l'œuvre de l'habitation à bon marché réside dans la comparaison que l'on peut faire entre la situation qui précède et celle qui suit la première guerre mondiale. L'ampleur considérable de la deuxième période apparaît immédiatement, même au sein de la Caisse d'Épargne. Le phénomène traduit fondamentalement combien les préoccupations populaires étaient encore avant 1914 fort éloignées de toute intervention de l'État dans le problème du logement.

Les interventions dues aux appuis fournis par la Caisse d'Épargne de 1889 à 1914, soit en l'espace de vingt-cinq ans, ont permis la construction ou l'achat de quelques 60.000 maisons^(*). Au cours de cette même période, le taux des avances, fixé à l'origine à 3 % (taux plein) n'a changé qu'une seule fois en 1899, passant à 3 1/4. La somme des crédits consentis s'élevait en 1914 à 110 millions environ. Comparés à ceux des années suivantes, les chiffres de ces vingt-cinq premières années d'activité accusent une ampleur infiniment moindre. Les crédits alloués passent (uniquement dans le cadre des avances aux sociétés agréées) de 125 millions en 1919 à 2,3 milliards en 1935. Le nombre des maisons qui était en 1919 de 60.000, est de 221.000 en 1935, ce qui marque une augmentation considérable, compte tenu de la période plus courte sur laquelle se répartissent les chiffres. Cet énorme gonflement ne peut pas étonner au cours d'une période où les prix n'ont pas

(*) Soit près de 1/6 des maisons construites entre 1890 et 1920 en Belgique d'après les chiffres cités par A. LEEMAN, *De woningmarkt in België (1890-1950)*, Courtrai, 1955, p. 34.

cessé de se modifier sous l'empire d'une situation monétaire mouvementée. Les sommets élevés (jusqu'à 6 1/4 en 1927) que les taux des avances atteignent sans décourager la courbe des volumes, ainsi que l'importance croissante des crédits qu'on vient de signaler manifestent combien la politique immobilière fut menée à un rythme plus accéléré pendant cette période.

L'élasticité de la courbe, elle aussi, est de loin supérieure à celle d'avant-guerre. De 1895 à 1914, elle varie entre un minimum de 2.000 logements par an et un maximum du double; jamais elle n'atteint 5.000. Cette relative stabilité reflète l'évolution d'une époque où les conditions de vie se modifient lentement. On assiste aux premiers degrés d'un progrès. La position des ouvriers petit à petit s'améliore et le nombre de ceux qui peuvent user des avantages offerts évolue d'une façon constante.

Dans les tentatives faites pour saisir l'importance des efforts de construction de la Société Nationale et en dehors des rapprochements avec la Caisse d'Épargne avant et après la première guerre, des éléments divers permettent encore une certaine estimation des besoins réels au cours des ans et une appréciation de l'œuvre accomplie. Après le gros effort de construction fait en 1921 et 1922 et qui avait porté à plus de 15.000 le nombre de logements, les estimations pour les années à venir s'élevaient encore en 1923 à 100.000. Or, de 1923 à 1939, les résultats acquis atteignent environ 50.000 unités qui ne représentent donc que la moitié du programme initialement prévu. Même si le chiffre de 100.000 pouvait être considéré comme excessif en 1923, il faut admettre, qu'en cours de route, les besoins n'ont cessé de gonfler jusqu'à rejoindre le chiffre d'évaluation originel, sans lui accorder aucun caractère d'exagération et avec la conclusion évidente que, quel que soit l'angle sous lequel sont prises les choses, on reste loin de compte.

D'autres observations plus concrètes font mesurer le retard accumulé au cours des années. En 1925, lors d'une entrevue qui eut lieu avec les représentants du Gouvernement, il fut décidé que parmi les 12.000 logements dont la construction était requise pour l'année 1926, 3.000 seraient construits en 1926; autant seraient mis en préparation la même année. Quant aux 6.000 autres, leur mise en préparation était reportée à 1927. Or, les chiffres de logements réalisés pendant ces deux années révèlent que ni les uns ni les

autres n'ont été exécutés, mais que sur le montant initialement envisagé de 12.000, trois mille cinq cent soixante seulement l'ont été, soit guère plus du quart. Le manque de fonds dont pâtissait la Société Nationale l'avait obligée à affecter de préférence ses crédits à l'apurement des engagements antérieurs. Les logements dont la construction était prévue pour 1926 ont été bâtis entre 1928 et 1930, retardant d'un montant correspondant les programmes alors nécessaires. Or, ce retard ne devait jamais être comblé. Dès 1931, l'œuvre de la construction se réduit de moitié. Elle connaît à partir de 1932 jusqu'à la fin de la guerre une stagnation totale, à peine rompue par une légère pointe en 1936 et 1937. En 1934, dans le cadre de la lutte contre le chômage sévissant, le Gouvernement autorise la Société Nationale à construire un millier d'habitations modestes. On ne les voit pas figurer dans les relevés de l'année suivante. Alors 4.500 habitations sont de nouveau autorisées. Leur construction s'étagera péniblement jusqu'en 1938.

De cet examen, il ressort que si l'effort de construction réalisé après 1919, notamment par la Société Nationale, a été beaucoup plus prononcé qu'avant-guerre, il a été par contre beaucoup plus irrégulier. Un très petit nombre d'années polarisent les résultats les plus marquants. Pour les autres, l'activité de la Société Nationale semble plutôt stagnante. Ceci est spécialement vrai après 1931, mais aussi au cours de plusieurs des années qui précèdent, le manque de crédits et comme on le voit plus loin de rationalisation, ayant été à cet égard, l'un plus que l'autre, principal facteur responsable.

Construction après la seconde guerre

L'activité de la construction après la seconde guerre se développe vivement. Elle rejoint dans son évolution les sommets les plus élevés qu'elle avait atteints au cours des années favorables d'avant-guerre. Il importe en outre de considérer que l'activité fut plus soutenue qu'avant-guerre, quand d'une année à l'autre de très fortes différences de niveaux étaient enregistrées, empêchant la Société Nationale de se maintenir plus de trois ans consécutifs au même palier. De 1948 à 1955, les réalisations sont remarquables et plus stables. Elles tendent à rattraper, voire même à dépasser parfois l'œuvre de la Caisse d'Épargne (cfr graphique II plus haut). Le résultat est dû avant tout à la législation appropriée que

constituent les lois de Taeye et Brunfaut. La première par l'octroi de primes et la seconde par l'augmentation des fonds annuels dont dispose la Société à concurrence d'un montant de 2 milliards, soutiennent une activité qui n'aurait pas été permise avant-guerre à cause du manque de cohérence dans la politique de financement de l'État.

Il faut par contre reconnaître que, tout intense qu'elle ait été, l'activité de la Société Nationale s'est réveillée tard et avec beaucoup d'hésitations. Le premier niveau décisif est enregistré seulement en 1949 qui consacre la mise en application de la loi de Taeye. Les mises en chantier qui précèdent l'année 1949 et qui d'ailleurs sont faibles, n'ont été permises que grâce à des soldes d'emprunts antérieurs ou à des avances du Trésor pour les besoins ordinaires. Trois mille logements en 1947 ont été édifiés pour les ouvriers mineurs pour pallier l'insuffisance des habitations destinées à la main-d'œuvre charbonnière et pour lutter contre le chômage.

Comme la souscription aux emprunts prévus par la loi Brunfaut n'avait rencontré à l'origine qu'un succès médiocre dans le privé, la Société Nationale, conformément à l'Art. 5 de la loi, avait dû demander à l'État sa participation au fur et à mesure des besoins. L'exécution de ses engagements n'alla pas sans difficultés pour l'État. Dès 1950, il dut freiner ses crédits. Le 12 juin 1951, la Société suspendait tout nouvel avant-projet. La baisse intervenue en 1951 se trouve ainsi justifiée, bien plus que par une prétendue saturation du marché. Des logements n'ont été mis en chantier cette année qu'au cours du second semestre. Mais en 1952, la situation redevenait normale et le nombre des logements reprenait une allure ascendante très marquée.

Pour 1956, approbation avait été donnée en vue d'un programme de constructions comportant 11.220 logements. Un Arrêté Royal l'année précédente avait autorisé l'émission d'un nouvel emprunt au capital de 2 milliards; en outre, une loi prolongeait les dispositions contenues dans celle de 1949, prorogeant la souscription obligatoire de l'État aux emprunts de la Société Nationale, dans la mesure où celle-ci ne parvenait pas à trouver sur le marché privé les moyens de paiement qu'elle cherchait. Il est, dès lors, étonnant de constater une régression de moitié dans les constructions de 1956. Sans doute y voit-on croître le chiffre des appartements qui sont plus chers, mais cette influence ne suffit pas à justifier une diminution de moitié. La cause réelle de cette

régression est à attribuer aux nombreux projets qui n'ont pu être introduits en temps utile par suite des retards apportés dans la répartition définitive des crédits.

Dans l'ensemble, l'action de la Société Nationale a été remarquable après la seconde guerre. Une enquête faite auprès des sociétés en 1949 établissait que 100.000 maisons étaient nécessaires et que 30.000 devaient être construites le plus vite possible. Un chiffre de l'ordre de 55.000 en l'espace de huit ans est appréciable. On obtient une moyenne annuelle de près de 7.000 logements contre une moyenne de 5.000 pendant les dix années les plus favorables d'avant 1940.

II — INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE SUR LE COÛT ET SUR L'ÉQUIPEMENT DES LOGEMENTS

Difficulté préalable

La principale difficulté en matière de prix de logement consiste à établir un indice suffisamment représentatif des situations. La Société Nationale établit une série continue de prix allant de 1921 à 1940. Ces chiffres poussent l'exactitude jusqu'au centime. Mais il est difficile à l'analyse de leur maintenir le degré de précision qu'ils semblent mériter à première vue. Ils sont, en effet, établis pour chaque année sur la moyenne simple des observations. Non seulement ils risquent donc en tant que moyenne, d'être affectés par les données extrêmes qui, comme nous le verrons plus loin, sont souvent nombreuses, mais ils ne tiennent compte d'aucun élément de pondération, ni par zones, ni par groupes. Aussi ne peut-on valablement leur accorder qu'une signification limitée. Sans doute au cours des années les plus actives fournissent-ils des valeurs représentatives proches de la réalité, mais il n'en va plus de même pendant les années creuses, quand les extrêmes exercent une influence excessive sur un nombre de données réduit.

C'est précisément là que gît la difficulté majeure ! Comment peut-on suivre l'évolution des prix de la construction à travers des périodes qui ne présentent pas une intensité comparable, quand chaque province d'une année à l'autre ne représente pas dans l'ensemble la même proportion, quand les plans sont très diver-

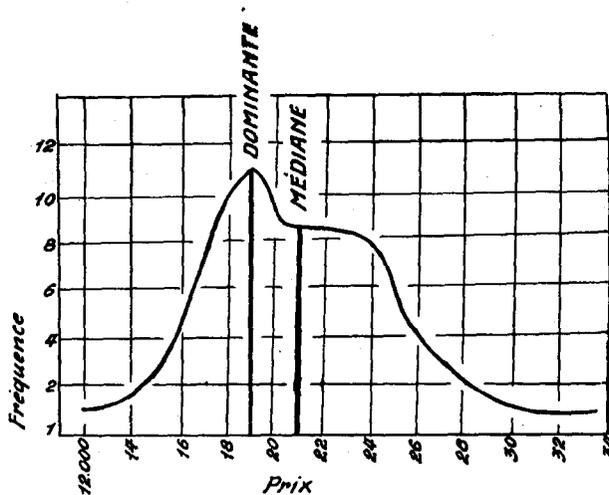
sifiés. Certains groupes de logements se situent à des niveaux très différents des autres. La présence de ces groupes risque de peser sur l'ensemble tandis que leur élimination pourrait, d'autre part, sembler arbitraire ou appauvrir indûment les relevés.

Dans cette situation, nous avons entrepris d'opérer un relevé direct des maisons bâties, de manière à présenter au lecteur les éléments du problème et lui permettre de se faire une idée plus exacte des conditions de la construction. La Société détient en son siège central, groupés par sociétés, tous les dossiers relatifs aux logements vendus, y compris leur coût de construction. Il s'agit uniquement de logements unifamiliaux. Les appartements n'étant pas vendus, les renseignements à leur sujet font défaut. D'autre part, les quelques maisons de commerce qui entrent en ligne de compte ont été exclues comme erratiques.

Notre relevé a porté sur un certain nombre de sociétés de construction, choisies parmi les plus représentatives de chaque province (cfr en annexe) en même temps que parmi les plus importantes de manière à assurer dans la mesure du possible la continuité de l'information et la cohérence du résultat.

Les observations annuelles fournissent une répartition très étalée et généralement irrégulière avec faible dominante et médiane décalée du type suivant (figure 1).

Fig. 1 — RÉPARTITION DES LOGEMENTS CONSTRUITS EN 1922 SELON LEUR PRIX — ÉCHANTILLON DES SOCIÉTÉS DE CONSTRUCTION LES PLUS REPRÉSENTATIVES



ÉVOLUTION DES PRIX DE LA CONSTRUCTION (en francs)

Années	Dominante	Médiane	Moyenne (S. N. H. L. B. M.)
	(nos relevés)		
1921	(24.000)	(23.000)	21.934,31
1922	19.000	21.000	24.249,28
1923	25.000	25.000	25.704,65
1924	—	23.000	27.891,44
1925	26.000	26.000	24.338,51
1926	—	26.000	25.722,27
1927	—	32.000	33.378,53
1928	—	38.000	38.160,73
1929	—	45.000	45.536,70
1930	—	43.000	43.534,55
1931	—	40.000	37.205,52
1932	—	36.000	34.730,86
1933	—	36.000	31.333,10
1934	—	—	31.463,86
1935	—	31.000	26.769,54
1936	—	32.000	30.965,51
1937	—	39.000	40.515,08
1938	—	48.000	43.860,62
1939	—	48.000	40.758,20
1940	—	—	—

Interprétation du tableau

La série des dominantes est trop incomplète pour servir de base à l'analyse. Les médianes sont comparées avec les moyennes telles qu'elles résultent du calcul fait par la Société Nationale. A la concordance générale des séries apparaissent de nombreuses exceptions, elles sont passées en revue de manière à déterminer le sens qu'il convient de leur donner.

La première se situe entre 1921 et 1922. Si la médiane de 23.000 francs, portant sur des données inégalement réparties et groupées sur les trois seules provinces de Bruxelles, d'Anvers et de Liège, peut être considérée comme excessive, en revanche, la répartition de 1922 est loin de fournir des résultats aussi élevés que 24.000 francs. La dominante se situe sensiblement plus bas

que la médiane, tandis que les observations sont réparties harmonieusement à travers tout le pays et sont en quantité suffisante pour permettre une interprétation valable. Celle par exemple que les prix entre 1921 et 1922 se sont faiblement modifiés, mais que 1922 présente par rapport à 1921 une tendance à la réduction plutôt qu'à l'augmentation des prix. L'année 1923 qui les suit est la seule au cours de laquelle coïncidence soit enregistrée entre les trois valeurs synthétiques avec une nette élévation en regard des années précédentes.

La seconde divergence est notable au cours des années 1924 et 1925. Les mouvements sont discordants. La médiane de 1924 est dépréciée, parce que les données se rapportent exclusivement au Hainaut, aux Flandres et à Liège⁽⁶⁾. Par contre la baisse enregistrée en 1925 par la moyenne, ne peut être attribuée à un défaut d'échantillonnage. D'où on conclut que le mouvement des prix marche dans le sens indiqué par la médiane, moyennant correction du prix de 1924 qui doit être exhaussé.

A partir de 1927, les chiffres sont concordants à la hausse jusqu'en 1930. Si cette concordance d'ensemble se maintient avec la crise, on note, par contre, une forte différence dans l'intensité du mouvement. Celle-ci dure jusqu'en 1936. La moyenne descend en 1935 jusqu'à un minimum de 26.000 francs alors que la médiane se maintient à 31.000. Ceci s'explique, en grande partie, par l'influence qu'exerce au cours de cette période une catégorie de logements très petits construits en remplacement de taudis ou pour les besoins des ouvriers mineurs. Tandis qu'ils entrent dans la composition de la moyenne, la médiane en fait abstraction. Portant sur les maisons qui « ont été vendues », la médiane tend à refléter l'évolution des prix avec plus de rigueur qu'une moyenne faisant entrer en ligne de compte des éléments d'une année très dissemblables à ceux d'une autre. Sa constitution se rapproche davantage d'un type homogène de maisons.

Après 1937, les deux séries évoluent à la hausse, mais la médiane tend à monter plus vite que la moyenne. Le phénomène est donc inverse de celui que nous avons constaté au cours des années antérieures. Aucune baisse n'est sensible dans le relevé en

(6) Encore faut-il noter que pour cette dernière province, un groupement très significatif se vérifie autour de 23.000 francs.

1939, mais la médiane de 1938 subit une pression vers le haut étant donnée la présence d'un groupe urbain plus dense.

Dans chacune des séries, les groupes par zones s'établissent à des niveaux très différents. Ainsi en 1928 (d'après nos relevés, en francs) :

	Dominantes	Médianes
Hainaut	35.000	35.000
Brabant moins Bruxelles	40.000	40.000
Liège	—	40.000
Les deux Flandres	30.000	30.000
Brabant	—	59.000

On constate entre les extrêmes des écarts qui vont du simple au double. Le phénomène n'est pourtant pas toujours aussi caractéristique que pendant cette année.

Le groupe le plus compact de données est fourni par le Hainaut de façon continue depuis 1922 jusqu'en 1930. Il est intéressant d'y suivre l'évolution des médianes :

1922	23.000	1927	31.000
1923	25.000	1928	35.000
1924	25.000	1929	45.000
1925	25.000	1930	44.000
1926	25.000		

Le Hainaut fait preuve au cours de quatre années consécutives d'une évolution étale des prix. Celle-ci appuie la constatation que nous avons faite de la faible variation enregistrée par les prix entre 1923 et 1926.

En dehors du Hainaut, il ressort des observations faites par zones que :

1) Les deux Flandres, — surtout l'Occidentale, — ne traduisent qu'avec retard l'augmentation des prix.

MÉDIANES DES PRIX EN F

1922	Roulers	16.000
	Beveren-Waes	19.000
1923	Mouscron, Wervicq et Roulers	22.000
1924	»	—
1925	»	22.000
1926	»	24.000
1927	»	25.000
1928	»	30.000
1929	»	33.000
1930	»	33.000

2) A l'inverse, les Ardennes fournissent à l'exception des principales agglomérations urbaines du pays, les prix les plus élevés.

Somme faite de ces facteurs, nous pouvons dresser la courbe d'évolution des prix de la construction de la Société Nationale.

ÉVOLUTION RÉELLE ESTIMÉE DES PRIX DE LA CONSTRUCTION

Années	Prix en F	Années	Prix en F
1921	23.000	1931	40.000
1922	22.000	1932	36.000
1923	25.000	1933	36.000
1924	24.000	1934	—
1925	26.000	1935	31.000
1926	26.000	1936	32.000
1927	33.000	1937	40.000
1928	38.000	1938	46.000
1929	45.000	1939	48.000
1930	43.000		

Efforts faits pour diminuer les prix

Une fois établie la courbe de l'évolution des prix, il convient de discerner dans quelle mesure la Société a eu souci d'exercer son action sur le mouvement de ces prix. Est-il le résultat d'une action coordonnée d'efforts faits pour créer une pression vers le bas ou n'est-il simplement que celui des facteurs conjoncturels ambiants ?

La Société Nationale fut, dès l'origine, assortie d'un Conseil

technique ayant pour objet de dégager toutes mesures utiles aux fins de diminuer le coût de la construction. Parallèlement à son activité, celle du Comptoir National des Matériaux devait exercer une influence régulatrice sur le prix des matériaux à l'achat. L'action conjuguée de ces deux organismes pouvait déterminer des résultats appréciables quant à l'abaissement des prix, dans la mesure où leur activité s'exerçait. Quelle fut donc à cet égard leur intervention effective ?

En 1924, le Conseil technique mettait au point l'établissement de plans-types, dont le prix de revient moyen atteignait environ 21.938,00 francs. La mise en application de ces plans-types apparaît dans les chiffres ci-dessous :

Années	Nombre cumulatif de logements-types	Nombre cumulatif de constructions
1924	170	2.011
1925	208	7.220
1926	—	—
1927	607	10.326
1928	890	15.283
1929	1.171	19.926

Si l'on tient compte du nombre de logements mis en chantier au cours des années, le pourcentage de ces logements types est fort restreint. Si l'on tient compte, d'autre part, du nombre d'années, il ne l'est pas moins : les réalisations ont cessé à partir de 1930 (?).

D'ailleurs le phénomène semble ne pas avoir retenu outre mesure l'attention de la Société. Bien que le Conseil technique ait estimé en 1926 qu'il serait « d'un grand intérêt de donner des directives plus précises aux sociétés sur les conditions de construction de nos maisons » et qu'elle-même ait constaté que « l'emploi généralisé de nos plans-types conduirait à une diminution importante de l'entreprise principale et surtout des dépenses pour travaux supplémentaires », il est curieux de lire dans le rapport de 1929 : « Les maisons construites d'après les plans de la Société Nationale restent meilleur marché que les autres. Les réalisations d'après ces plans auraient pu être plus nombreuses, mais tel n'est

(?) Sont à noter encore en 1931 les réalisations du Plateau de Tribouillet.

pas le but poursuivi. La Société Nationale désire surtout que les réalisations suivant ses plans aient le caractère de démonstration ». Mais la voie tracée n'a pas été suivie. La liberté des sociétés locales a maintenu ses droits et il n'a plus été question de plans-types et de rationalisation avant la fin de la seconde guerre.

En dehors de cette expérience des plans-types, l'activité exercée sur le niveau des prix n'a apporté aucun résultat ni durable, ni même temporaire. Elle s'est bornée à des déclarations de principe ou à des considérations d'ordre général qui ne se sont jamais inscrites dans les faits comme par exemple que « la construction en blocs de ciment doit être évitée » ou que « les maisons construites en béton maigre coûtent moins cher et se construisent plus rapidement » — considérations qui n'ont pas empêché que l'on continuât à bâtir des premières et à ne pas bâtir des secondes, au dam du prix et de la rapidité.

Efforts faits en faveur de l'équipement des logements

Il ne suffit pas de construire des logements il faut y apporter certaines commodités, certain confort. Mais l'équipement d'un logement est en rapport étroit avec son prix. L'absence de résultats du côté des prix a découragé tout effort en vue d'un aménagement plus complet de l'habitation. Les plans-types établis en 1924 comprenaient en principe au rez-de-chaussée un vestibule, deux pièces, une petite laverie et une toilette, trois chambres à coucher à l'étage, une cave et un grenier. Ces plans n'ont jamais été modifiés, non point qu'ils eussent été jugés satisfaisant nécessairement toutes les exigences, mais parce qu'on n'aurait pu envisager mieux. On dira qu'à l'époque, les conditions d'aménagement du logement n'ont pas changé de manière suffisamment appréciable pour réclamer des adaptations nouvelles, mais on ne trouve en revanche aucune « norme », aucun souci d'arriver à une disposition plus rationnelle. Les habitations sont celles qu'envisagent les particuliers désireux de les occuper avec toutes les variantes qu'implique leur choix.

Etablissement du prix des logements après la seconde guerre

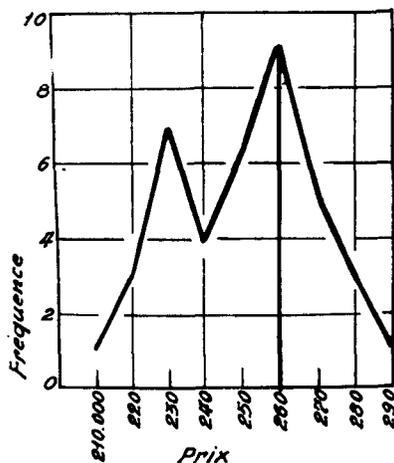
Les mêmes difficultés se font jour dans l'établissement des prix après la guerre et les mêmes solutions y sont apportées. Les relevés

cessent en 1953 et sont remplacés dès lors pour les années qui restent à courir par les indices dressés par les Services d'Étude de la Société Nationale (cfr page 521).

Années	Dominantes	Médianes	Moyennes (S. N. H. B. M.)
	Nos calculs		
1946	—	—	230.477
1947	—	270.000	302.838
1948	—	—	298.605
1949	—	270.000	258.163
1950	—	260.000	267.093
1951	—	270.000	286.386
1952	—	300.000	301.131
1953	—	290.000	—

La moyenne de 1946 ainsi que la médiane de 1947 ont un caractère aberrant dû aux éléments de base sur lesquels elles se fondent. Elles doivent être remplacées respectivement par des chiffres de l'ordre de 330.000 en 1946 et de 300.000 en 1947. On notera que pour les autres années, les résultats sont concordants. Le type général de répartition des données annuelles relevées s'établit comme suit :

Fig. 2 — RÉPARTITION DES LOGEMENTS CONSTRUITS EN 1949 SELON LEUR PRIX



Éléments qui influencent les coûts

Les éléments susceptibles de causer des variations dans les prix des logements ont fait l'objet d'un relevé systématique après la guerre. Ils sont de deux espèces : ceux qui tiennent à la localisation et ceux qui tiennent au fondement même de l'habitat.

Les premiers de l'avis de la Société ne sont pas susceptibles d'être corrigés. Des différences régionales de coût établies sur base des adjudications faites en 1952, ressortent certaines observations que nous avons faites antérieurement à la guerre et que les conditions nouvelles qui ont suivi 1945 n'ont pas modifiées, savoir :

- les chiffres les plus élevés se rencontrent dans les Ardennes;
- les centres urbains tiennent le second rang : ils sont d'autant plus chers qu'ils sont plus importants;
- les chiffres les plus faibles sont enregistrés en Flandre occidentale;
- le Hainaut évolue au centre de la répartition d'ensemble.

Les seconds éléments s'exercent au sein même de chaque zone portant les coûts à des niveaux dont la différence peut atteindre jusqu'à « 67 % au mètre carré net ». Ce sont :

- a) la grandeur des chantiers;
- b) la façon de diviser l'entreprise en lots : pour les grands chantiers, la différence entre une adjudication par lots de 6 millions et une adjudication par seul lot peut s'élever jusqu'à 10 %;
- c) la conception architecturale : la Société Nationale déplorait que l'attention des architectes était rarement attirée sur certains facteurs extrêmement importants qui régissent le coût d'un projet;
- d) la qualité du terrain : en 1947, la plupart des terrains qui avaient été achetés en hâte n'avaient ni voirie, ni égouts, ni aucune canalisation; ceci avait occasionné des frais supplémentaires considérables, des difficultés sans nombre et des retards, car la construction sur mauvais sol cause des augmentations qui vont parfois jusqu'à 10 %; d'autre part, un relevé fait, en 1949, établissait que la superficie des terrains pouvait varier de 1 à 40 ha;
- e) le choix des matériaux : l'usage de matériaux coûteux est susceptible de grever fortement les frais; des études appropriées pourraient amener des résultats efficaces.

Dans quelle mesure des résultats ont-ils été acquis ?

Du point de vue global, les indices de prix établis depuis 1950 sur maisons-types ont manifesté à partir de 1952 une tendance à la baisse, jusqu'au second semestre 1954.

INDICE DU PRIX DE LA CONSTRUCTION — Base : 1950 = 100

Périodes	a) Maisons avec maçonnerie en briques	b) Maçonnerie mi-briques
1 ^{er} semestre 1950	100,0	
2 ^e » 1950	105,3	
2 ^e » 1951	117,1	113,8
1 ^{er} » 1952	111,0	106,9
2 ^e » 1952	104,9	101,0
1 ^{er} » 1953	102,1	98,1
2 ^e » 1953	100,2	96,7
1 ^{er} » 1954	99,5	95,3
2 ^e » 1954	102,7	98,2

Source : *Rapports S.N.H.L.B.M.*

Ces indices ne correspondent pas aux chiffres relevés plus haut (cfr page 519). D'un côté, la hausse des prix continue de 1950 à 1952 et ce n'est qu'à partir de 1953 que se manifeste un mouvement en sens inverse. Ici au contraire, la baisse se manifeste dès le premier semestre de 1952. Cette disparité provient du fait que les indices sont établis sur maisons-types, tandis que les valeurs synthétiques fixées plus haut sont établies sur la totalité des constructions parmi lesquelles les maisons-types ne représentent qu'une fraction minime. Quand on veut apprécier la baisse manifestée par l'indice, il importe de tenir compte de cette observation. Il faut en outre voir dans quelle mesure les diminutions enregistrées dans l'indice manifestent réellement les efforts fournis par la Société Nationale, ou ne se présentent simplement que comme le reflet d'une situation conjoncturelle améliorée. Or, à cet égard, des recherches parues dans *l'Habitation* ont établi que les économies réalisées entre 1950 et 1953 sont de l'ordre réduit de 0,40 %. L'auteur de ces recherches aboutit même à des conclusions négatives quant à la conception du logement qui serait en 1953 de 3,6 % plus onéreuse qu'en 1950.

Il importe d'analyser encore les nouveaux indices calculés

sur mètre carré de logement, publiés en 1955 et qui révèlent une baisse de 11,3 % sur les maisons et de 16,7 % sur les appartements par rapport à 1950 : soit en moyenne 14 %. On arriverait selon ces indices, en considérant qu'une maison en 1950 coûtait 260.000 francs à des prix de maisons d'environ 235.000 francs. Il est évident que ces pourcentages sont trop optimistes, ou du moins qu'ils ne reflètent pas la situation réelle, en ne tenant compte que des logements-types.

On ne peut nier cependant que des progrès ont été faits au cours des années de 1952 à 1956, compte tenu de l'équipement amélioré des habitations qu'il nous reste à examiner.

Aménagement après la guerre

Après la guerre, des mesures visant à développer l'équipement des maisons construites ont été adoptées. L'attention a été notamment attirée sur quatre points.

1) *La salle de bain* Les « normes 1948 » avaient prévu l'installation d'une salle de bain dans chaque logement. En fait, pour des raisons économiques et financières, très peu de logements avaient été dotés d'une salle de bain complète, ou même d'un semblant de salle de bain. Le local prévu à cet usage avait donc été détourné de sa destination pour servir de débarras. Devant cette situation, le Service des Études de la Société Nationale mit au point trois types différents de bain, parmi lesquels le type « normal » avec lavabo, douche et chauffe-eau fut recommandé comme étant le plus complet par rapport à son prix. Les résultats obtenus furent appréciables :

<i>Années</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>
Logements équipés de salle de bain	38 %	83 %

2) *La cuisine* Les armoires encastrées et les cuisines équipées permettent la diminution de la surface des locaux. En 1950, le nombre de cuisines équipées était négligeable; en 1955, il couvrait 39 % des logements.

3) *Le chauffage* Un système de récupération de chaleur faisait partie des « normes 1948 » pour la construction. Bien que celui-ci marquât un progrès sur les conditions d'avant-guerre, il était en

retard sur celles de l'heure, notamment en ce qui concerne l'aménagement des immeubles à appartements. L'installation du chauffage central fut donc envisagée dans les appartements (15 % en 1955 contre 4,3 % en 1950), mais la formule ne pouvait pas être retenue pour les maisons unifamiliales, étant donné le surcroît de coût qu'il devait entraîner. D'autres systèmes y furent adoptés, notamment celui du chauffage à air chaud par gravité. La Société se soucia, d'autre part, de déterminer la source de chaleur la plus avantageuse. Elle remarqua que la préférence devait être accordée nettement au gaz, l'électricité ne pouvant soutenir que difficilement la concurrence même en cas de production à tarif réduit.

4) *Le garage* Le problème du garage est posé depuis 1949. Il répond au vœu de nombreux locataires. La solution qui lui est donnée consiste en facilités faites au locataire désireux de construire un garage, notamment quant aux prêts et au terrain. Mais la construction reste entièrement aux frais du particulier; ceci est normal dans l'état actuel du confort social où chacun n'est pas encore pourvu d'une voiture.

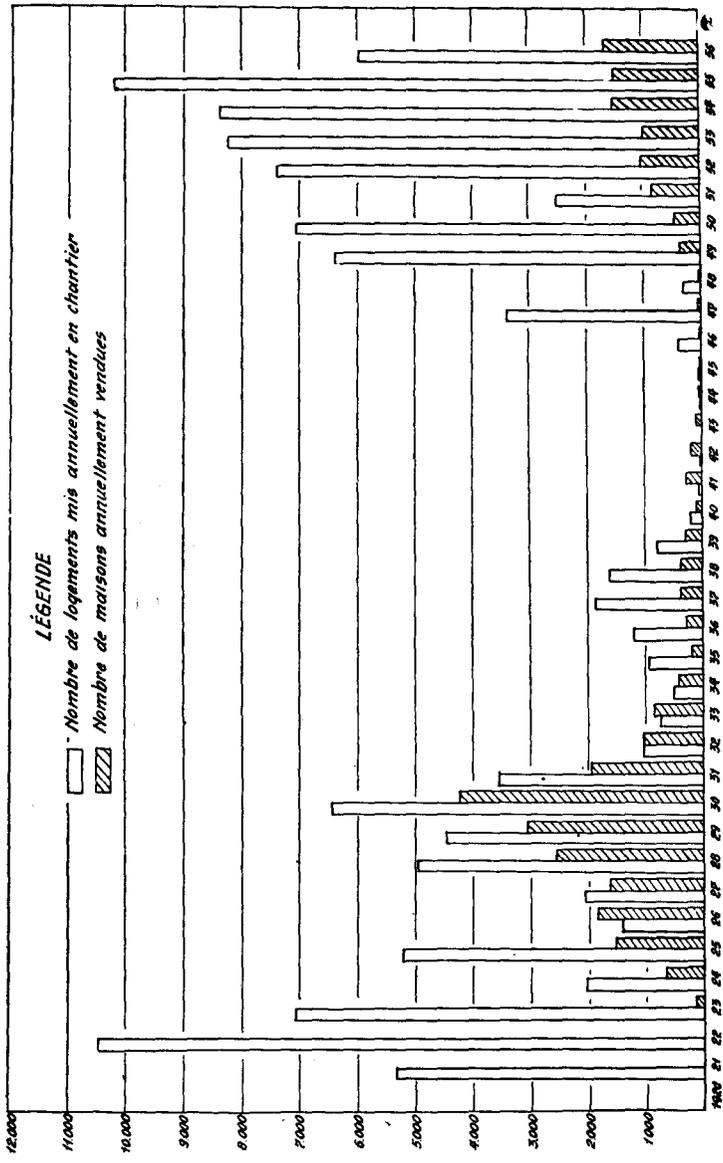
Conclusion

Les dernières années de fonctionnement de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché font apparaître des signes positifs d'amélioration tant du côté des prix que du côté de l'aménagement des logements. L'année 1956 qui est celle de l'intégration de celle-ci dans la Société Nationale du Logement a mis un terme à ces indices favorables. Il est encore prématuré de juger quelle sera l'influence de l'action de la Société sous sa forme nouvelle.

III — INFLUENCE EXERCÉE PAR LA SOCIÉTÉ NATIONALE SUR LE RÉGIME DE LA PROPRIÉTÉ ET DE LA LOCATION

La troisième partie de cet exposé est consacrée à l'étude de l'œuvre de la Société Nationale considérée sous l'angle du régime de la propriété et de la location. On examine dans quelle mesure la Société Nationale a développé la vente des logements, jusqu'où les dispositions qu'elle a prises ont été couronnées de succès, puis, les efforts faits pour maintenir dans des limites raisonnables le prix imposé au locataire.

Graphique III — LOGEMENTS CONSTRUITS ET MAISONS VENDUES PAR LA S. N. H. L. B. M.



La courbe semble se répartir d'elle-même en trois tronçons bien distincts : une progression très nette, une chute rapide suivie d'une stagnation complète, enfin une reprise lente et qui paraît freinée dans son expansion. Pour comprendre le tracé de cette courbe, il importe de tenir compte des divers éléments qui l'ont déterminé. Ces éléments n'exercent pas séparément leur influence de telle manière qu'il soit possible de les isoler dans l'analyse, mais on doit d'abord les examiner chacun en particulier pour déceler jusqu'où le rôle de chacun peut s'étendre.

1) *La demande des particuliers* est elle-même fonction de leur « aisance monétaire ». A l'opposé des remarques faites à propos de la courbe de constructions, la demande des particuliers se manifeste sur la courbe des ventes. Sans doute pas librement, étant donné qu'interviennent, du côté de l'offre, des facteurs dont l'influence ne manque pas de s'exercer sur la volonté des particuliers de devenir acquéreurs-proprétaires. Mais l'influence de la demande n'en est pas moins certaine. Il n'est pas possible d'enregistrer une augmentation ou une régression dans les ventes sans qu'on ne trouve parallèlement un phénomène réel ou supposé tout au moins d'enrichissement. Car dans la mesure où pareil phénomène n'existerait pas, les individus se contenteraient de leur régime ancien de location. Négativement, on peut donc dire que l'évolution des ventes n'aurait pu prendre semblable ampleur si elle avait été accompagnée d'un resserrement financier. L'aisance monétaire implique deux éléments : celui des revenus et celui du coût de la vie. Si les salaires maintiennent leur niveau alors que le coût de la vie baisse, l'homme bénéficie d'une épargne de consommation qu'il peut utiliser ailleurs. Il se sent plus riche. Inversement, dès que baisse son salaire d'une manière ou d'une autre, l'ouvrier s'appauvrit. C'est un fait bien connu que rien ne l'alarme davantage qu'une diminution de salaire nominal.

Encore les phénomènes réels ou supposés d'enrichissement ou d'appauvrissement ne sont-ils pas les seuls à orienter l'ouvrier vers la propriété. Il ne reste pas étranger aux conditions mêmes dans lesquelles il évolue.

2) *Le crédit* Les conditions du crédit sont déterminantes. Elles constituent le complément indispensable de l'amélioration du standard de vie. L'ouvrier qui acquiert son logement n'agit pas sans considérer le marché. Si à l'époque où il épargne, il ne trouvait à emprunter qu'à des taux élevés, comment pourrait-il

consacrer à l'achat d'une maison les sommes dont il dispose. Il s'orienterait de préférence vers un autre marché qu'il estimerait plus abordable.

Or, se reportant à la courbe du taux des avances consenties par le marché des capitaux (cfr supra), on constate que les sommets les plus élevés qu'il atteint correspondent aux plus hauts sommets enregistrés par la courbe des ventes. Cette coïncidence implique que l'ouvrier se trouvait alors dans une situation d'aisance relativement grande, puisque son désir d'accéder à la propriété n'était pas découragé par l'élévation du taux des avances qui lui étaient faites.

3) *Les prix de vente* Le rapprochement de la courbe des prix et de celle des ventes révèle que les augmentations se font de pair. Les prix n'ont jamais été aussi élevés avant-guerre que pendant les années 1929-30, alors que le nombre des ventes atteignait un niveau record. Cette constatation vérifie une fois de plus l'aisance dans laquelle se trouvait alors la population, puisque compte tenu des avances à taux plus élevé et des prix en hausse, l'accroissement du nombre des ventes n'en a pas été freiné pour autant.

4) Il faut enfin ne pas négliger *les primes* qui comme élément psychologique jouent un rôle décisif. Il va de soi qu'on cherche à en profiter. Ces primes haussent la demande d'un certain nombre de personnes jusqu'au niveau du marché. La politique de la Société Nationale entre les deux guerres a subi à cet égard des fluctuations.

A partir de 1923, une prime à fonds perdus fut octroyée aux 7.000 premières personnes acquéreuses d'un logement. Cet avantage n'était que le début d'une propagande qui n'a cessé de s'intensifier jusqu'en 1933 en faveur de la vente. Un Arrêté Royal en 1934 élargit le nombre des bénéficiaires; il exonérait les sociétés vendeuses d'une partie des annuités dues. L'État et très souvent aussi les provinces accordaient des primes complémentaires aux acheteurs. Le système fonctionna harmonieusement jusqu'à la crise. Alors commença un fléchissement que la suppression des primes en 1933 contribua à accentuer. Leur rétablissement en 1935 fut l'amorce d'une reprise, mais elle est restée sans conséquence par suite des éléments très puissants de freinage qui dès lors se manifestèrent. Un nouvel essor donné aux primes après la guerre détermine une nette reprise de la vente à partir de 1949, tant il est vrai que les primes exercent une action psychologique d'importance et

que, sans elles, rares sont les particuliers qui dans les classes laborieuses peuvent songer à la propriété.

Application de ces facteurs à la courbe des ventes

Un élément d'enrichissement des travailleurs s'est manifesté pendant la première décennie d'activité de la Société Nationale et cet élément, joint à une politique soutenue de propagande en faveur de la propriété, a donné des résultats appréciables. On a même, en 1926, vendu plus de maisons qu'on n'en avait construites. Aussi la Société Nationale peut-elle se vanter d'avoir avant-guerre vendu près de la moitié des maisons qu'elle avait bâties. Cette observation est d'autant plus intéressante que la vente est intervenue avec retard et d'abord pour des raisons autres que celle d'encourager l'accession des individus à la propriété. La vente a été promue à l'origine dans un but financier, parce que les avances faites par l'État lui devenaient onéreuses et que la vente apparaissait comme le système idéal de récolter les fonds manquants. La situation est différente entre la crise de 1930 et la seconde guerre mondiale. L'activité dans le secteur de la construction et celui de la vente est également déprimée. Le chômage et les perspectives peu favorables qui s'offrent écartent les particuliers de toute idée de propriété.

Il résulte de cette analyse que trois éléments interviennent pour décider à l'achat d'un logement : l'atmosphère psychologique générale, selon qu'elle est influencée à l'optimisme ou à la dépression; la situation pécuniaire des individus qui est elle-même fonction de la situation économique du moment et partant en relation étroite avec le premier facteur; une politique habilement concertée en faveur de la propriété. Ces trois éléments réunis ne suffisent pourtant point à éliminer certains obstacles qu'il importe de relever.

Obstacles à la vente

Si les rapports de 1931 louent la dimension prise par la politique des ventes dont le nombre atteint en 1931 41 % et en 1938 44 % des maisons unifamiliales construites, si l'on voit l'activité des ventes au cours de certaines années l'emporter sur celle de la construction au point que celle-ci puisse paraître subsidiaire, il n'en est pas moins vrai que certains facteurs ont exercé un rôle de frein.

Il y a d'abord l'élément de politique partisane des sociétés qui pousse encore aujourd'hui certaines d'entre elles à s'opposer par idéologie à la vente. C'est là un facteur endémique que la très grande indépendance dont les sociétés locales jouissent vis-à-vis de la direction centrale, n'a pas permis de supprimer.

Un autre indice significatif de « résistance » réside dans la différence entre le nombre annuel des maisons effectivement vendues et celui des propositions de ventes introduites. Le manque de capitaux de plusieurs des sociétés de crédit agréées par la Caisse d'Épargne a été considéré comme grandement responsable du phénomène. Aussi a-t-il paru nécessaire à la Société d'autoriser quelques-unes de ses propres sociétés agréées à souscrire à une augmentation de capitaux dans les sociétés de crédit. La Société avait aussi envisagé l'adoption d'un système de ventes à tempérament qui aurait plus facilement permis au particulier de faire face aux débours d'un achat de logement, mais il n'est jamais entré en vigueur.

Une troisième difficulté a détourné de la Société les individus pour les orienter plutôt vers la construction privée. « Beaucoup de particuliers qui désirent construire préfèrent, à raison des avantages dont ils jouissent, courir eux-mêmes certains risques, plutôt que d'acquérir des maisons Bon Marché ». En effet, le particulier qui construit ne doit pas consentir une inscription hypothécaire du chef des primes ni un pacte de réméré au profit du vendeur; il obtient plus facilement des prêts complémentaires. Il jouit en même temps d'un régime plus favorable qui lui permet de transformer ou d'agrandir sa maison à son gré et même de sous-louer, sans devoir en demander l'autorisation à la société venderesse, tandis que l'acquéreur d'une maison Bon Marché, tenu par l'inscription hypothécaire et par les conditions formelles de l'acte authentique de vente, est placé d'une manière plus efficace sous contrôle des sociétés locales d'habitations à bon marché et de la Société Nationale.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas strictement d'un obstacle, il faut tenir compte du fait que seules les maisons peuvent être vendues. Les appartements ne peuvent l'être. En tant que privant un certain nombre d'individus de la propriété d'un appartement qu'ils seraient désireux d'acheter, la Société ne peut prétendre avoir fait tout ce qu'elle pouvait faire pour encourager l'accession à la propriété.

Vente après-guerre

Deux questions viennent spontanément à l'esprit devant la courbe des ventes après-guerre (cfr page 524).

— Pourquoi la vente reprend-elle si tard : 3 ans plus tard que la construction ?

— Pourquoi la vente est-elle loin d'atteindre les niveaux enregistrés en 1930 ?

Si la vente ne reprend qu'en 1949, c'est surtout pour trois raisons :

1) les prix ont été très élevés pendant les années qui ont suivi la guerre;

2) les primes n'ont été rétablies qu'en 1948 (Loi de Taeye) et c'est à partir de 1949 qu'on voit de nouveau s'amorcer une reprise du côté des ventes;

3) enfin, la lenteur de la procédure de la vente, notamment la difficulté d'établir la valeur réelle du bien à acquérir.

Il s'agit de s'en remettre d'abord à l'évaluation du receveur de l'enregistrement, avec des approbations et des contrôles de la Société qui ne vont pas sans retard. Ce phénomène se traduit dans les différences entre les propositions de ventes et les ventes réalisées.

<i>Années</i>	<i>Propositions de ventes</i>	<i>Ventes</i>
1948	87	3
1950	799	441
1953	1.308	984

Il apparaît des chiffres fournis par ces années que le montant des ventes aurait pu être plus élevé qu'il ne le fut. En outre, il faut noter que la vente n'est consentie en principe qu'au candidat-acheteur qui se trouve être locataire de sa maison. Or, il peut se faire que le locataire qui désire acheter la maison qu'il occupe et qui en émette le vœu, en soit finalement détourné du fait du prix qu'on lui impose et qu'il ne puisse pas, dans ces conditions, se permettre l'opération. Comme d'autre part, il ne peut se rabattre sur une maison différente, soit parce qu'il n'en est pas lui-même locataire, soit parce qu'une autre maison ne serait pas susceptible de satisfaire au même titre ses désirs, il s'abstiendra donc de l'achat. La vente prévue n'aura pas lieu. Ainsi le principe de

l'évaluation entraîne-t-il des conséquences défavorables à un double point de vue, tant par la lenteur qu'elle occasionne que par les coefficients trop élevés qu'elle impose.

Quant à la question de savoir pourquoi les ventes n'enregistrent plus le degré d'activité qu'elles ont connu au cours des années de 1928 à 1930, elle est plus difficile à résoudre. Les facteurs sus-mentionnés n'exercent plus à partir de 1949 qu'une influence restreinte. L'action a été reprise avec vigueur en faveur de la vente. La législation de 1948 y collabore efficacement, notamment par le rétablissement des primes. Celles de l'État sont généralement assorties de compléments versés par les provinces et les communes. Le système rejoint celui des années les plus favorables d'avant-guerre. La hausse des prix atteint les constructions postérieures à la guerre, mais n'atteint pas les maisons édifiées anciennement. Il reste encore de celles-ci près de 2/3 disponibles à la vente. Le taux des avances consenties à titre de prêt est d'autre part loin de monter à des niveaux prohibitifs.

Bien qu'aucun facteur de l'offre ne soit dès lors entaché d'une cause de recul pour les acheteurs, la courbe des ventes présente une allure hésitante. Elle est loin de retrouver l'élasticité dont elle a fait preuve au cours des années de 1923 à 1930 quand, par suite de conditions semblables, la vente fut fortement accrue. Ce signe de ralentissement apparaît de plus comme spécifique à la vente, puisque du côté de la construction proprement dite, l'évolution du mouvement présente un aspect comparable en intensité à celui d'avant-guerre. On en déduit par conséquent qu'une influence nouvelle s'est manifestée après-guerre du côté de la demande des maisons et du désir de propriété. Si l'on ne dispose pas à cet égard de renseignements positifs, les explications doivent être cherchées dans deux sens :

— Une influence psychologique résultant du fait de la guerre et de l'incertitude des situations de l'heure. Il est plus facile de louer un bien que d'en supporter les charges et les ennuis.

— Une influence politique s'exerçant sur les particuliers pour les détourner de l'achat au profit d'un état communautaire de location.

Sans doute faut-il chercher la solution des deux côtés à la fois. Il ne paraît pas que l'état d'aisance des classes laborieuses soit à mettre en question. La situation dans son ensemble leur fut favorable au cours de ces années. Même les événements de

Corée n'ont pas empêché l'accroissement des ventes. Le freinage qui se manifeste est donc plus profond.

Influence exercée sur le régime des loyers

Il reste à examiner l'évolution suivie en matière de loyers par la société. Le principe établi à l'origine exigeait que le loyer pût couvrir toutes les charges. Celles-ci se fixaient comme suit en 1926 :

Annuités de remboursement :	2,95 %.
Frais des Sociétés tout compris, y inclus les im- pôts et taxes évalués lors de la constitution de la société nationale à un minimum de	1,25 %
	<hr/>
	4,20 %

« Si la Société ne loue pas ses maisons à 4,20 % de leur prix de revient elle clôturera sa gestion en déficit. Pendant les premières années, ce déficit ne sera pas apparent, parce qu'il n'y a que peu ou pas de dépenses de réparation, mais plus tard, il sera d'autant plus grand que la provision pour l'entretien des immeubles sera plus faible ». On observait dès 1926 que le taux aurait dû être augmenté. Il ne tarda pas à l'être. Les annuités de remboursement, suivant le taux croissant des avances, passèrent de 2,95 à 3,30, 3,70, 4,55 % à quoi venait s'ajouter un tantième de 0,30 % pour faire face aux frais de gestion des sociétés, plus un second tantième de 1,50 % qui constituait une réserve pour réparations. On arrivait finalement à des loyers globaux qui représentaient jusqu'à 7,62 % du prix d'achat selon les cas. Bien que ce fût là des loyers théoriques, les hausses subies par le prix des matériaux et de la main-d'œuvre obligèrent beaucoup de sociétés à les rejoindre et à les appliquer.

La crise qui survint par après, ayant condamné bien des locataires au chômage ou réduit leurs ressources, il s'ensuivit de grosses difficultés dans la perception des loyers, des retards considérables de paiement, qui forcèrent les sociétés à des diminutions. Ces diminutions amenèrent des déficits qui ne firent que s'accroître à partir de 1933, du fait de l'imposition d'une contribution nationale de crise ne pouvant être légalement mise à charge des locataires. Après bien des démarches, la Société Nationale obtint

la réduction de cette nouvelle taxe à 1 % qui fut maintenue pratiquement jusqu'à la guerre. Pour assurer malgré tout le régime des loyers à des taux normaux, un Arrêté Royal en 1937 permit la limitation des loyers d'habitations modestes construites après le 1^{er} août 1924 aux 5/4 du capital cadastral, au détriment des sociétés agréées. Les difficultés dans lesquelles se sont trouvées les sociétés ont été une des causes qui les ont empêchées d'exercer une action plus efficace sur la construction avant-guerre.

Après 1946, un régime différentiel fut établi dans le taux des loyers, suivant que l'habitation datait d'avant ou d'après la guerre. Le loyer des premières, fixé sur celui qui était en vigueur au 1^{er} août 1939 se maintenait dans des proportions fort inférieures à celui des secondes. Ceci causait de violentes réclamations de la part des particuliers qui jugeaient qu'étant locataires d'une même œuvre, ils devaient supporter des conditions semblables. Il faut noter en dehors de cette observation que des remises de loyers furent accordées aux familles nombreuses. Enfin, la caractéristique la plus intéressante après la guerre a été l'accroissement du nombre des appartements. Tandis que de 1920 à 1940, leur nombre ne représentait que des proportions minimales (les années exceptionnelles enregistrent des constructions faites en remplacement de taudis), la situation d'après-guerre prend une autre tournure.

NOMBRES D'APPARTEMENTS EN % DU TOTAL DES LOGEMENTS CONSTRUITS

Années	Appartements	Chiffre global des constructions	%
1952	2.925	7.380	39
1954	3.495	8.375	41
1955	3.350	10.229	33
1956	2.375	5.969	39

Cette évolution se justifie par plusieurs considérations. L'appartement est mieux équipé, il est mieux situé, d'accès plus commode, la population lui donne de ce fait la préférence. D'autre part, le manque de logements s'est surtout manifesté dans les agglomérations urbaines en même temps que s'accroissait le phénomène de concentration. Il y a là tout un problème : savoir si le groupement des populations doit être favorisé ou évité — mais

ce problème est de nature sociologique plus qu'économique. N'y a-t-il pas d'autre part dans le développement de noyaux centralisateurs gigantesques, la manifestation d'une conception déjà dépassée, comme on le voit chez certains de nos voisins qui s'orientent décidément vers une formule de décentralisation?

CONCLUSIONS

La Société Nationale d'Habitations et Logements à Bon Marché a, sans aucun doute, aidé le progrès des conditions d'habitations. Sa part dans la construction annuelle globale du pays est importante, même si elle n'est pas toujours régulière.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Société Nationale est dépendante de la situation conjoncturelle générale : ses moyens financiers propres sont limités, la plus grande partie de ses fonds vient, par voie directe ou indirecte, de l'Etat. Or, celui-ci ne peut assurer un financement sans heurts, puisqu'il dépend à son tour de la conjoncture, au moins dans une certaine mesure. L'activité de la Société Nationale s'exerçant en marge des dépenses de fonctionnement normales de l'Etat, les diminutions de recettes ou les resserrements des possibilités d'emprunts de celui-ci frappent immédiatement les moyens d'action de celle-là. Dans ce domaine, les besoins de l'Etat lui-même priment sur ceux de ses activités connexes.

La politique de vente des maisons unifamiliales ne peut nullement jouer le rôle d'un volant régulateur pour les fonds disponibles. Ces ventes sont en effet soumises aux fluctuations conjoncturelles tout comme la ressource financière principale. Au lieu d'atténuer les effets des mouvements d'activité économique générale sur les programmes de la Société Nationale, elles contribuent à les renforcer.

La comparaison des périodes d'avant et d'après la seconde guerre mondiale permet de conclure à un changement de structure. Les interventions de la Société Nationale dans la construction globale du pays deviennent systématiquement plus importantes tant à cause des moyens financiers plus largement fournis par l'Etat que d'une législation qui favorise la construction. Toutefois cet accroissement d'activité n'a pas supprimé les fluctuations de nature conjoncturelle : sur ce plan, il n'y a pas de changement sensible.

Quant au prix des constructions réalisées par la Société Nationale, il reflète également les périodes de prospérité et de dépression; la construction se fait quand les fonds existent, nonobstant les conditions de prix sur le marché des matériaux et des autres facteurs. Les compressions ultérieures des coûts restent possibles, bien qu'elles soient difficilement réalisables dans la structure actuelle de l'organisation.

Aux progrès quantitatifs qu'a réalisés la Société Nationale par son action d'avant et, surtout, d'après guerre, il faut ajouter également des progrès qualitatifs appréciables. Tout en construisant plus de logements pour des personnes de conditions financières modestes, la Société Nationale a su adapter ses maisons comme ses appartements aux normes de confort des habitations modernes.

ANNEXE

LISTE DES SOCIÉTÉS DE CONSTRUCTION SUR LESQUELLES ONT ÉTÉ RELEVÉS LES PRIX DE LOGEMENTS

PROVINCE D'ANVERS : Anvers (2) — Turnhout — Malines — Hoboken et Lierre.

PROVINCE DE BRABANT : Anderlecht — Jette — Woluwe St. Pierre — Molenbeek St. Jean — Schaerbeek — Nivelles — Hal — Kessel-lo-Louvain (2) — Machelen — Tirlemont — Vilvorde — Zaventem.

FLANDRE OCCIDENTALE : Mouscron — Roulers (de Mandel) — Courtrai — Wervicq — Bruges.

FLANDRE ORIENTALE : Alost — Gand (2) — St. Nicolas — Deinze — Grammont — Renaix — Ninove — Beveren-Waes — Termonde — Eekloo.

PROVINCE DE HAINAUT : Marcinelle — La Louvière — Flénu — Cuesmes — Tournai — Ath — St. Ghislain — Soignies — Houdeng-Goegnies — Estinne-au-Val — Hautrage — Hornu — Couillet — Châtelet-Châtelineau — Marchienne — Farciennes — Gilly — Jumet — Lodelinsart — Monceau — Montignies — Souvret — Mont s/Marchienne — Quaregnon — Wasmes — Mons — Charleroi.

PROVINCE DE LIÈGE : Grivegnée — Herstal — Seraing — Huy — Verviers — Theux — Eupen — St. Nicolas Liège — Ougrée — Jemeppe s/Meuse — Flémalle Grande — Alleur.

PROVINCE DE LIMBOURG : Tongres — St. Trond — Genck — Hasselt.

PROVINCE DE NAMUR : Ciney — Couvin — Dinant — Gembloux — Jambes.

PROVINCE DE LUXEMBOURG : Arlon — Bastogne — Bertrix — Bouillon — Libramont.