

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1976.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi portant réforme de l'aide au logement,*

Par M. Robert PARENTY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucourmet, Bernard Legrand, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Sénat : 37 (1976-1977).

---

**Logement.** — Allocations de logement - Baux de locaux d'habitation - Construction - Aide personnalisée au logement - Fonds national de l'habitation - Conseil national de l'accèsion à la propriété.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Présentation d'ensemble de la réforme</b> .....	3
<b>I. — Les défauts du système actuel</b> .....	4
A. — Les défauts économiques et financiers .....	5
B. — Les défauts sociaux et urbains .....	8
<b>II. — Les propositions récentes de réforme</b> .....	12
<b>III. — Le nouveau système prévu</b> .....	20
A. — Le cadre général .....	21
B. — Le mécanisme global .....	30
C. — La mise en œuvre .....	53
D. — Les problèmes particuliers.....	57
<b>IV. — La portée de la réforme</b> .....	64
A. — Les silences du projet de loi .....	64
B. — Les incertitudes du projet de loi .....	71
<b>Tableau comparatif et examen des articles</b> .....	77
<b>Amendements présentés par la commission</b> .....	121

---

Mesdames, Messieurs,

Avant de présenter notre rapport, nous tenons à solliciter toute l'indulgence de nos collègues pour les imperfections et les lacunes qu'ils pourront y trouver. La réforme de la politique du logement est un problème dont l'importance n'a d'égale que la complexité. Si les données générales de la question sont connues et débattues depuis longtemps, le texte du projet de loi qui a pour ambition de proposer des solutions n'est, sous sa forme définitive, publié que depuis très peu de temps. Il ne s'est, en effet, guère écoulé plus d'une quinzaine de jours entre le dépôt officiel du projet sur le bureau du Sénat et l'achèvement de la rédaction du présent rapport. S'agissant d'un problème aussi considérable, c'est un délai qu'on peut juger bien court.

La politique du logement est fondamentale pour tous les Français. C'est que le logement est une condition matérielle essentielle pour l'épanouissement des familles et des individus. Cette considération impose aux pouvoirs publics d'aller bien au-delà de l'édiction de règles multiples et souvent contraignantes. Ils doivent aussi s'engager eux-mêmes activement dans le secteur du logement, afin d'y promouvoir des réalisations et de compenser, par l'aide de la collectivité, les conséquences du jeu des seuls agents économiques. Par bien des côtés d'ailleurs, le logement s'apparente à un équipement collectif, surtout lorsqu'il s'agit de l'habitat social, et ceci parce que, plus que nulle part ailleurs peut-être, la contradiction entre les lois de l'économie de marché et la satisfaction nécessaire d'un besoin essentiel n'est aussi éclatante.

Cette situation particulière explique la création et la multiplication de règles juridiques et de mécanismes financiers, aboutissant aujourd'hui à un système bloqué, parce qu'insuffisamment juste et efficace.

Depuis quelques deux ans au moins, un « consensus », phénomène bien rare dans notre pays, s'est réalisé sur la nécessité urgente de repenser entièrement la politique du logement, jugée par tous inadaptée. Le Président de la République a déclaré, le 12 juin 1975 : « Dans une société libérale avancée, l'habitat doit pouvoir

être marqué fortement par la préférence que l'on peut accorder au logement individuel ou plutôt individualisé. Le logement social doit être conçu avec des normes qui soient acceptables pour la société à venir. Cela n'empêche qu'on ne peut le faire qu'avec les ressources actuelles. Il y a donc un ajustement délicat à opérer constamment entre la qualité et le prix. La préoccupation de la qualité de la vie s'applique d'abord au logement. Une réforme de l'ensemble du système de production du logement doit être accomplie ».

Mais si l'accord sur les défauts et les insuffisances du système actuel existe, les divergences apparaissent au niveau des propositions de réforme. C'est donc par un rappel sommaire de ces données que nous commencerons notre exposé, avant d'aborder l'analyse du texte présenté par le Gouvernement. Sur ce point, d'ailleurs, il faut souligner dès maintenant que le projet de loi est bien loin de correspondre à l'ensemble du dispositif général prévu. Il n'en représente, en quelque sorte, que le « squelette » juridique, dont la « chair » sera faite pour beaucoup des règles d'application et des modalités de mise en œuvre.

### I. — Les défauts du système actuel.

Le parc immobilier français a été considérablement accru et rénové. Quarante-cinq pour cent du parc total actuel, soit 8 millions de résidences principales, ont été construites depuis vingt-cinq ans. Le rythme de la construction neuve est passé de 68 000 logements en 1950 à 500 000 par an actuellement. Sur ce dernier total, 350 000 logements bénéficient chaque année d'une aide spécifique. La part du budget consacrée au logement est passée de 3,6 % en 1971 à 4,7 % en 1976.

Ces chiffres peuvent paraître bons. Quantitativement ils le sont. Cependant, personne, aujourd'hui, ne considère que les méthodes et les résultats de la politique du logement sont satisfaisants. Chacun voit, dans le système actuel, deux catégories d'imperfections :

- les défauts économiques et financiers ;
- les défauts sociaux et techniques.

## A. — LES DÉFAUTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sur le plan économique et financier, le mécanisme progressivement mis en place depuis 1950 est devenu inadéquat.

### 1. *Les anomalies de l'aide à la pierre.*

Le système des aides à la pierre, qu'on pourrait aussi appeler aide financière à l'effort de construction du plus grand nombre de logements possible, n'est plus satisfaisant. Il a été conçu pour permettre aux plus défavorisés de se loger. Néanmoins, trop de logements demeurent inconfortables et surpeuplés. Malgré les considérables progrès quantitatifs que nous rappelions plus haut, la proportion des mal-logés a beaucoup moins diminué pour les ménages titulaires de bas revenus que pour l'ensemble de la population.

Ceci résulte d'une mauvaise répartition des aides à la construction de logements. En voulant adapter ces aides à la diversité des situations familiales, on a multiplié les catégories de logements sociaux d'une manière quasi caricaturale, qu'illustre l'in vraisemblable litanie des sigles actuellement ou naguère en vigueur : P. L. A., P. S. R., H. L. M. O., H. L. M. accession 1966, H. L. M. accession 1970, I. L. M., I. L. N., P. S. I., P. S. D., P. I. C., sans oublier de saluer au passage de vieux sigles défunts : L. P. N., L. E. N. et autres L. P. F. On peut bien dire que la politique du logement a été féconde au moins à ce point de vue.

Cette multiplication des catégories n'a pas contribué à faciliter la solution des problèmes. Au lieu — ce qui, on le suppose, devait être l'intention des auteurs successifs — d'adapter les mesures aux divers groupes sociaux, la multiplication des catégories a présenté bien des inconvénients. Les passages d'une catégorie à l'autre sont difficiles ; les prix-plafonds et les barèmes de prêts ne sont pas revalorisés régulièrement ; l'aide, insuffisante les premières années, s'avère ensuite excessive à cause de l'érosion monétaire qui allège les charges financières ; le relèvement progressif des taux d'intérêt des prêts bonifiés, à la location comme à l'accession, a accru le coût des logements neufs, les rendant inaccessibles aux plus défavorisés sans, pour autant, éliminer toutes les rentes de situation ; le système

des plans d'épargne-logement et celui des déductions fiscales favorisent en définitive les ménages assez aisés pour épargner et emprunter largement.

Ces anomalies ont pour effet que le secteur H. L. M. locatif, social par excellence, remplit mal sa vocation. Alors que les ménages disposant de revenus inférieurs à 20 000 F par an (1) représentent 36,3 % de la population totale, ils ne constituent que 23,6 % des locataires H. L. M. En sens inverse, les titulaires de revenus moyens (30 000 F à 60 000 F par an) (1) représentent 43,5 % des locataires et seulement 32,9 % des ménages.

Il faut bien conclure que l'aide à la pierre a engendré des anomalies inacceptables. Les plus pauvres ne peuvent accéder aux H. L. M. locatives, tandis que les aides à la pierre fournies aux secteurs H. L. M. et Crédit foncier profitent à des ménages dont le revenu moyen dépasse celui de l'ensemble de la population.

L'injustice est à son comble dans le secteur de l'accession, où le tiers des bénéficiaires de prêts, H. L. M. ou Crédit foncier, consacrent seulement 5 % de leurs revenus à rembourser leurs emprunts, tandis que les nouveaux accédants supportent des charges qui dépassent parfois 30 % de leurs ressources.

## *2. Les limites de l'allocation de logement.*

On pourrait espérer que les anomalies de l'aide à la pierre sont corrigées par l'aide à la personne, accordée sous la forme de l'allocation de logement. Mais les effets correcteurs de celle-ci ont un caractère trop partiel. Bien que modulée de façon continue en fonction du revenu et de la dépense de logement, elle ne remédie pas entièrement aux imperfections des aides à la pierre. Malgré un coût élevé — plus de 5 milliards de francs par an en 1975 — ses barèmes ne lui donnent pas un poids suffisant et elle ne prend pas en compte toutes les charges de la dépense de logement. En outre, son champ d'application, bien qu'étendu en 1972, demeure limité. De même la procédure administrative et l'information sont déficientes : tous les ayants droit ne la perçoivent pas encore et les ajustements en fonction de l'évolution du revenu sont trop lents.

Enfin, du point de vue de la politique du logement, il n'est pas bon que ses modalités de versement la fassent davantage ressentir

---

(1) Chiffres de 1973.

comme un supplément de revenu que comme une aide personnelle au logement. C'est la raison pour laquelle nombre d'organismes H. L. M. ne la prennent guère en considération pour apprécier la solvabilité des ménages.

### 3. *Les complexités administratives.*

La gestion du système actuel d'aide à la pierre est trop centralisée pour répondre aux besoins réels et permettre la mobilité des ménages suivant leur libre choix. La panoplie de ces aides ne comporte pas moins d'une douzaine de catégories, qui diffèrent entre elles en fonction de normes de ressources, de prix, de conditions de prêts, de surfaces, etc., qui sont toujours fixées par les administrations centrales. La programmation et la répartition des logements entre les collectivités territoriales se révèlent de plus en plus artificielles. Aussi touffue qu'illusoire, toute cette réglementation impose de lourdes sujétions aux professionnels de la construction et augmente le coût de celle-ci sans privilégier pour autant la qualité de l'habitat. Les prix plafonds, par exemple, tendent à favoriser la réalisation d'économies immédiates au stade de l'investissement, au détriment de la recherche et de l'innovation, d'une part ; des conditions ultérieures de gestion et d'entretien, d'autre part. On oublie trop souvent qu'une dépense supplémentaire de 5 à 10 % lors de la construction peut ensuite réduire les charges d'exploitation de 30 à 40 %, voire de 50 % pour le chauffage. Comme on l'a dit, « le bon marché coûte cher ».

### 4. *Les aléas du système de financement privé.*

Il n'existe pas de circuit véritablement spécialisé dans le crédit au logement. Les établissements bancaires ou financiers collectent dans le public des ressources d'épargne liquide, dont le coût varie fortement selon des facteurs imprévisibles, notamment selon la conjoncture. Or, ce sont ces ressources à court terme et à taux variable qui servent à financer des prêts à long terme et à taux fixe. Les risques de ce processus de transformation sont connus : les banques pratiquent systématiquement des taux d'intérêt élevés pour le crédit au logement, afin de se prémunir contre les variations trop fortes du coût de leurs ressources ; il n'y a pas d'équilibre entre le volume des crédits nouveaux consentis, qui dépendent de l'aisance générale du crédit,

et les ressources d'épargne longue disponibles ; enfin, les facilités excessives de crédit — par exemple de 1971 à 1973 — incitent les agents économiques à investir, de manière souvent spéculative, dans les actifs immobiliers, comportement qui ne fait qu'aggraver les tensions inflationnistes.

## B. — LES DÉFAUTS SOCIAUX ET URBAINS

Les imperfections économiques et financières des systèmes de financement du logement ont évidemment des conséquences néfastes sur le plan social et urbain, soit parce que ces dispositifs ne sont pas adaptés pour empêcher ces conséquences, soit même parce qu'ils les aggravent.

### 1. *La qualité insuffisante de l'habitat récent.*

Si la crise du logement, entendue principalement comme une pénurie brute de logements disponibles, tend à disparaître, cet aspect quantitatif est aujourd'hui supplanté par des considérations qualitatives sur l'habitat nouveau offert aux Français depuis la fin de la guerre. L'habitat, on le sait, c'est à la fois le logement et son environnement : espaces ; équipements sociaux, éducatifs, culturels et sportifs ; commerce ; transports ; relation à la ville. Sa qualité doit, comme l'indique l'avis émis par le Conseil économique et social, s'apprécier à un triple point de vue : l'utilisateur, le passant et les générations à venir.

Au niveau des logements, de sérieuses défaillances sont à regretter. Une grande partie des constructions récentes a été dotée d'une isolation thermique médiocre et il a fallu la grande crise de l'énergie en 1973 pour améliorer enfin les réalisations.

La superficie des nouveaux logements demeure insuffisante et inférieure à celle constatée dans les autres pays industriels. Le surpeuplement touchait encore en 1973, année de la dernière enquête disponible sur le logement, 21,7 % des habitations, soit probablement près du quart des Français. Ce sont, naturellement, les milieux pauvres qui sont les plus touchés, notamment parmi les jeunes ménages urbains et les familles nombreuses.

Si le confort sanitaire des logements récents est satisfaisant, l'isolation contre le bruit reste insuffisante, alors que les agressions sonores se multiplient. Les contraintes réglementaires,

notamment celles résultant des prix plafonds, ont gravement entravé, principalement dans les immeubles collectifs, l'effort d'amélioration dans ce domaine.

Ainsi, en matière de qualité, la construction neuve n'améliore pas toujours la situation de manière décisive. Les progrès plafonnent pour la surface ; des inégalités sociales apparaissent en matière de confort et de surpeuplement ; l'acquéreur ou le locataire est rarement en mesure d'apprécier en connaissance de cause certains aspects essentiels de la qualité, notamment pour l'acoustique et le coût global.

La rigidité et la monotonie de l'habitat récent conduisent à la reproduction indéfinie du même type de local, en collectif comme en individuel.

Enfin, les quartiers nouveaux appellent de vives critiques pour tout ce qui concerne la vie en société, c'est-à-dire les relations entre les hommes. L'habitat est source de conflits fréquents ; les équipements et le logement ne sont pas toujours bien coordonnés et rarement intégrés. L'échelle et l'aspect des bâtiments, le déséquilibre entre les constructions et la verdure, les espaces traités comme des résidus, la rareté des préoccupations esthétiques ne contribuent pas à l'édification d'un cadre de vie satisfaisant.

Si cet habitat médiocre n'apporte pas aux Français d'aujourd'hui tout ce qu'ils en attendent, cette inadaptation risque de s'aggraver avec le temps. Les logements construits actuellement seront encore habités après l'an 2000. Il est à craindre que les générations futures apprécient moins encore que nous-mêmes cet habitat qui, déjà, ne nous satisfait guère.

## 2. *La dégradation du parc ancien.*

La politique du logement conduite depuis trente ans a négligé l'habitat ancien, le laissant devant le dilemme : dégradation ou spéculation.

L'effort assez exceptionnel de la collectivité en faveur du logement s'est traduit par une extension territoriale des villes sur leur périphérie, où sont situés 83 % des logements construits depuis 1949. On peut estimer que cette situation est le résultat d'une centralisation administrative démesurée : les organisations

publiques et même privées ont naturellement tendance à préférer ce qui peut être décidé massivement du sommet à des opérations délicates sur un tissu urbain existant. Or, même la construction de 550 000 logements neufs par an ne représente que moins de 3 % du parc immobilier existant. Sur 20 321 000 logements, ceux construits avant 1949 représentaient encore 59 % à la fin de 1973. Si 39 % du parc, soit 6 300 000 logements, sont inconfortables, c'est-à-dire insuffisamment équipé en matière sanitaire, cette proportion atteint 63 % dans l'ancien. 40 % de l'habitat inconfortable sont situés en milieu rural. Dans les communes urbaines, il est essentiellement localisé dans le cœur des villes. A Paris intra-muros, 83 % des logements sont anciens, dont 59 % inconfortables, la plupart étant soumis à la loi de 1948.

Ces logements sont occupés surtout par des gens âgés de plus de soixante ans et aussi par de très jeunes ménages. On y trouve une forte proportion d'inactifs, puis des ouvriers (25 %), des agriculteurs et des salariés agricoles (20 %). La moyenne des revenus y est inférieure à celle trouvée dans l'ancien confortable. Bien que les loyers y soient inférieurs de moitié à ceux du parc confortable, le taux d'effort est élevé (12 à 25 %) pour la population la plus pauvre et la plus âgée, qui n'est pas aidée. Au contraire, ce taux d'effort est très faible (7,5 %) pour 46 % des ménages habitant le parc encore soumis à la loi de 1948.

Ce sont donc d'abord les populations les plus pauvres qui occupent les logements anciens. Mais, en même temps, elles bénéficient le moins des aides publiques, car l'allocation de logement n'est pas attribuée en cas de logements inconfortables et trop petits. Si elles profitent de la protection de la loi de 1948, c'est au prix de l'inconfort et de la vétusté, cette situation retenant les propriétaires d'entreprendre la modernisation de leurs immeubles.

Ainsi, le parc ancien a trop souvent pour fonction de loger les plus pauvres, notamment les inactifs, au prix de l'inconfort. On arrive de la sorte à une situation inacceptable et absurde : le véritable logement social est aujourd'hui le taudis du centre-ville, tandis que le secteur H. L. M. ne remplit plus qu'imparfaitement ce qui est pourtant sa fonction première : loger les plus démunis.

Le parc social existant est d'ailleurs loin de toujours répondre aux exigences de la qualité. On estime qu'au moins 150 000 logements sociaux ne répondent pas aux normes minimales de confort, tandis qu'environ 600 000 autres possèdent tous les équipements

sanitaires mais souffrent d'insuffisances manifestes au niveau de l'habitat, et de l'urbanisme. Cette seconde catégorie devra faire l'objet d'actions visant à l'amélioration de la qualité portant sur des retouches à la structure même de l'immeuble, des aménagements collectifs et le perfectionnement du service « habitat » rendu par le logement et par l'immeuble.

### 3. *La ségrégation sociale et spatiale.*

Par sa structure même, le mécanisme des aides à la pierre est ségrégationniste, puisqu'il conduit à multiplier les catégories de logements et de financements selon une hiérarchie qui a, aux yeux de la population, valeur de système de classification selon la stratification sociale. Il est surprenant qu'un pays, qui depuis près de deux siècles, arbore au fronton de ses édifices publics une devise qui parle d'égalité, n'ait trouvé, pour résoudre une grave pénurie de logements, qu'une solution consistant à ranger minutieusement chaque catégorie de Français dans une rubrique administrative qui, en elle-même, constitue fatalement un véritable ghetto social. Cet effet de ségrégation joue d'autant plus intensément que le système des plafonds relatifs à la charge foncière et la limitation des financements disponibles pour l'habitat social rejettent à la périphérie des villes les habitations correspondantes, tandis que l'aide publique à l'habitat ancien, pratiquement négligeable jusqu'ici en regard des crédits alloués à la construction neuve, n'autorise le maintien des populations modestes dans le parc ancien des centres villes qu'au prix de l'inconfort ou laisse le champ libre à une spéculation qui chasse les plus pauvres et rassemble les plus riches dans les vieux quartiers.

Enfin, la « catégorisation » des financements s'ajoutant au cloisonnement des structures de production — qui cantonne, par exemple, les maîtres d'ouvrage d'H. L. M. dans la construction la plus sociale et leur ferme le marché de la clientèle la plus aisée — nuit, à la fois, à la fluidité du marché, à la concurrence entre constructeurs et à la liberté de choix des habitants.

\*

\* \*

La médiocre qualité de la construction neuve, la dégradation du parc ancien, la ségrégation sociale et spatiale, tous ces défauts résultent, en définitive, de la rigidité et de l'illogisme des mécanismes économiques et financiers de la politique du logement.

C'est un besoin de liberté et de justice qui, finalement, conduit à rejeter un système qui a peut-être été nécessaire, mais qui ne satisfait pas à des exigences essentielles.

C'est le besoin de libre choix qui conduit à contester les mornes paysages urbains de barres et de tours, au profit d'un urbanisme plus varié donnant à chacun, quelles que soient ses ressources, la possibilité d'opter entre un logement collectif et une maison individuelle, entre le neuf et l'ancien, entre la périphérie et le centre ville.

C'est le besoin de justice qui fait remettre en cause des mécanismes de transfert qui ne satisfont pas toujours les plus démunis et qui ne contribuent pas assez à réduire les inégalités qui persistent dans notre société. Le logement dit « confortable » demeure une des choses les plus mal réparties en France, dont chaque catégorie bénéficie trop inégalement : 96 % des ménages dont le chef est cadre supérieur ou membre d'une profession libérale ; 89 % pour les cadres moyens ; 75 % pour les employés ; mais seulement 64 % pour les ouvriers ; 56 % pour les personnels de service ; 40 % et 35 % pour les salariés et les exploitants agricoles.

## II. — Les propositions de réforme.

Ce constat, dont nous venons de rappeler les grandes lignes, a été dressé successivement dans de nombreux et importants rapports : livre blanc de l'Union nationale des H. L. M., en avril 1975 ; avis du Conseil économique et social sur la qualité de l'habitat, en novembre 1975 ; rapport de la commission, présidée par M. Raymond Barre, sur le financement du logement et rapport de MM. Nora et Eveno sur l'habitat ancien, en décembre 1975 ; rapport du Comité de l'habitat du VII<sup>e</sup> Plan, en avril 1976.

Il nous a paru utile, à partir de ce constat identique et avant d'analyser l'économie du projet de loi, de rappeler les principales propositions de réforme contenues dans ces divers docu-

ments qui, en raison de la similitude d'inspiration existant entre certains d'entre d'eux, peuvent être regroupés de la manière suivante :

- livre blanc et rapport sur la qualité de l'habitat ;
- rapports Barre et Nora ;
- rapport du Comité du VII<sup>e</sup> Plan.

Cette note de synthèse a un caractère strictement descriptif. Etablie à partir d'une étude faite par les services du ministère, elle a pour seul mérite de résumer dans une forme brève et claire les diverses propositions de réforme de la politique du logement présentées au cours de ces derniers mois et de rassembler les différentes orientations qui ont paru possibles ou souhaitables aux spécialistes. Elle n'a donc aucune prétention à l'originalité ni même à l'appréciation critique des suggestions faites et n'a pour seule ambition que de contribuer à mieux informer les lecteurs du présent rapport. Eût-il voulu faire davantage que votre Rapporteur n'en aurait pas eu la possibilité dans le délai excessivement court qui lui était imparti pour établir ce rapport. C'est donc sur le contenu de la seule réforme mise au point par le Gouvernement qu'il formulera plus loin un jugement circonstancié.

#### A. — LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

L'ensemble des rapports s'accordent, compte tenu de leurs objectifs propres, à proposer des logements de meilleure qualité, un décloisement des catégories existantes (c'est-à-dire un seul type de logement locatif aidé et un logement en accession), un développement de la rénovation dans l'ancien. Au niveau des techniques d'aide, tous recommandent un recours accru aux mécanismes d'aide personnalisée pour satisfaire les objectifs sociaux de la politique du logement.

##### 1. *Livre blanc. — Rapport sur la qualité de l'habitat.*

Il est socialement coûteux et financièrement à courte vue de construire un habitat de qualité médiocre : le logement d'aujourd'hui, accessible sans discrimination à quatre Français sur cinq, doit avoir la « qualité 2000 ».

L'aide de l'Etat doit inciter à atteindre ce niveau de qualité (aide à la pierre) et réduire le taux d'effort des plus modestes (aide à la personne, aide à la pierre, modulée selon le revenu en accession).

## 2. *Rapports Barre et Nora.*

L'efficacité sociale du système d'aide commande de le redéployer : la réduction des aides à la pierre affectées à la construction neuve permettra de financer une aide personnalisée puissante et des actions de réhabilitation. L'aide personnalisée sera réservée à un parc conventionné proche du marché mais soumis au contrôle de l'Etat, en particulier sur le plan de son affectation sociale.

## 3. *Rapport du Comité de l'habitat.*

S'il admet les principes dégagés par les rapports Barre et Nora, ce document souligne la nécessité de maintenir une certaine aide à la pierre, au moins initiale, pour assurer à l'Etat la maîtrise de la construction (qualité, aménagement du territoire, etc.).

## B. — LA CONSTRUCTION NEUVE

Les principes du logement unique et de la suppression des prix plafonds (remplacés par un système plus souple de prix de référence bâtiment) sont généralement acceptés, mais les projets diffèrent sur les modalités de financement des logements.

### 1. *Livre blanc. — Rapport sur la qualité de l'habitat.*

Le financement locatif proposé demeure très aidé : 4,75 % pendant quarante ans avec des annuités progressives. L'amélioration de qualité envisagée et l'augmentation des surfaces de 20 % au cours du VII<sup>e</sup> Plan doivent être appréciées en fonction des équilibres économiques et financiers prévisibles.

L'aide à la pierre demeure forte en accession (prêts à quinze ans, 6 % pendant les cinq premières années). Il est prévu de la supprimer au bout de cinq ans pour les ménages à revenu aisé. Mais une telle technique, qui manque par ailleurs de finesse, paraît difficile à gérer.

## 2. *Rapports Barre et Nora.*

Le logement locatif social, financé en priorité sur ressources peu onéreuses (livret A), bénéficie en outre d'une aide publique limitée (prêts à 8,50 % pendant 32 ans, première annuité de 6,40 % et progressivité).

L'accession à la propriété est financée par des prêts banalisés distribués par tous les circuits et assis sur des ressources stables (bons hypothécaires). En contrepartie des obligations contractées par les prêteurs (progressivité et révisabilité des prêts), l'Etat s'engage à garantir leur risque de transformation, grâce à des refinancements privilégiés auprès du Crédit foncier.

## 3. *Rapport du Comité de l'habitat.*

Il émet certaines réserves sur les propositions du rapport Barre et insiste en particulier sur la nécessité d'affecter en priorité les ressources les moins coûteuses au locatif social ; d'autre part, en nuancant la possibilité de développer largement l'émission de bons hypothécaires, compte tenu de la conjoncture et des besoins de financement, il souligne le rôle des circuits privilégiés en accession à la propriété et la nécessité d'une aide à la pierre au moins initiale dans ce secteur.

### C. — L'HABITAT ANCIEN ET LA POLITIQUE FONCIÈRE

Unanimement, les rapports recommandent de développer les interventions publiques dans l'ancien et les actions foncières pour corriger le jeu du marché dans un sens véritablement social.

#### 1. *Livre blanc et rapport sur la qualité de l'habitat.*

Dans le domaine de l'ancien, ces documents prévoient d'une part la mise à disposition des gestionnaires sociaux de ressources pour la réhabilitation du locatif social, d'autre part la possibilité de disposer des prêts aidés à la construction neuve pour réhabiliter l'ancien. Si ces propositions se retrouvent sous une forme ou sous une autre dans l'ensemble des projets, certaines sont spécifiques

et peuvent appeler des réserves : ainsi de l'idée de constituer une mutuelle d'aide aux propriétaires occupants (du type A. N. A. H., et qui risquerait, comme celle-ci, de ne pas avoir un caractère social assez marqué) ; l'institution d'une obligation de rénover ou l'interdiction de vendre en copropriété des immeubles anciens dépourvus de confort sont au contraire des idées assez riches.

Sur le plan de l'action foncière, le Livre blanc prévoit des instruments, en particulier de financement, qui ne paraissent pas rentrer, dans le cadre des dispositions récemment adoptées par le Parlement : institution d'un impôt foncier annuel qui s'ajouterait au plafond légal de densité, généralisation du droit de préemption au profit des collectivités locales au-delà des seules zones d'intervention foncière ; par contre l'idée de développer la concession des sols par les collectivités aux gestionnaires du parc locatif social se retrouve dans les autres rapports.

## 2. *Rapport Nora (repris par le rapport Barre pour l'ancien).*

La politique de réhabilitation fait l'objet d'une analyse très détaillée dans le rapport Nora : celui-ci préconise d'orienter l'action publique dans trois directions principales en vue de : sauver le cœur des villes, préserver le patrimoine et aider les plus défavorisés. L'action devra porter en priorité sur les opérations groupées et/ou d'un intérêt social particulier. Des procédures adaptées aux diverses situations sont prévues pour assurer son efficacité :

— Conventionnement du parc H.L.M. ancien : l'introduction de l'aide personnalisée est la contrepartie de la réhabilitation et de la hausse des loyers.

— Acquisition d'immeubles anciens par les organismes d'H. L. M. pour les réhabiliter, ces opérations à caractère social bénéficiant des prêts pour la construction locative neuve ainsi que de prêts aidés pour surcharges foncières.

— Accession-réhabilitation pour les ménages, bénéficiant des prêts destinés à la construction neuve (nouveaux P. I. C.) et de l'A. P. L.

— Aide aux travaux et aide personnalisée pour les propriétaires occupants et bailleurs privés sous le contrôle d'organismes sociaux.

— Procédures particulières (rachat en viager ou avances sur travaux) pour les personnes âgées.

Outre les économies dégagées par le rapport Barre, certaines mesures fiscales, qui n'ont pas été reprises par le Gouvernement, étaient envisagées pour financer le programme : ramener de 25 % à 20 % la déduction forfaitaire dont bénéficient les propriétaires bailleurs, réaménager le régime de la déduction des intérêts d'emprunt au profit des accédants dans un sens plus social, majorer les droits d'enregistrement sur les mutations de résidences secondaires, étendre à l'ensemble des propriétaires l'actuelle taxe additionnelle au droit de bail, qui n'est prélevée que sur les immeubles locatifs d'avant 1949.

Les propositions formulées en matière foncière comprennent des avances à moyen terme et des prêts à long terme pour surcharge foncière, ces derniers étant consentis de préférence aux collectivités locales.

### 3. *Rapport du Comité de l'habitat.*

Il reprend pour l'essentiel les propositions émises par les rapports Barre et Nora, en soulignant toutefois les difficultés du conventionnement d'immeubles anciens appartenant à des propriétaires privés.

## D. — MÉCANISMES D'AIDE PERSONNALISÉE

### 1. *Livre blanc. — Rapport sur la qualité de l'habitat.*

Dans le secteur locatif, ces documents laissent ouverte une alternative entre l'amélioration du barème de l'allocation de logement, dont les critères d'attribution seraient élargis, et la possibilité offerte aux organismes d'H. L. M. de moduler leurs loyers selon le revenu des occupants, cette modulation étant financée par application d'un surloyer, et surtout grâce à des subventions d'équilibre de l'Etat. Ces propositions sont différentes de celles formulées par la Commission Barre : selon l'administration, leur coût serait difficile à mesurer, disséminé sur un champ très large, pour un impact social incertain. L'encadrement d'une politique sociale de l'habitat, obtenu par le biais du conventionnement, y fait défaut.

En accession à la propriété, la modulation de l'aide à la pierre dans le temps et l'allocation de logement sont les orientations proposées.

## 2. *Rapports Barre et Nora.*

Ils proposent une aide personnelle unique, applicable aux logements locatifs ou en accession financés par les nouvelles procédures, et au parc conventionné (en contrepartie d'efforts de réhabilitation et de la récupération d'une partie de la hausse des loyers H. L. M.).

Ces propositions permettraient sans doute une utilisation rationnelle du parc et l'établissement de taux d'effort adaptés au revenu de chacun de ses occupants.

L'aide personnalisée, très solvabilisatrice, serait indexée pour garantir le pouvoir d'achat de cette prestation. Pour maintenir son caractère d'aide au logement, elle serait versée selon un mécanisme de tiers payant (le Livre blanc recommandait le chèque-logement).

## 3. *Rapport du Comité de l'habitat.*

Prenant acte des propositions du rapport Barre, il propose de refondre l'allocation de logement et de prévoir, pour le parc neuf ou conventionné, un barème majoré. Il paraît cependant plus souhaitable, pour de sérieuses raisons (différence de champ d'application — possibilité d'instituer le tiers payant — modalités de financement) d'éviter un bouleversement de l'allocation de logement et de créer parallèlement une nouvelle prestation. Ceci n'exclut pas un rapprochement entre les deux aides dans l'avenir.

## E. — LES STRUCTURES

L'ensemble des rapports s'accordent pour recommander une décentralisation — ou tout au moins une réelle déconcentration — de la politique du logement et une simplification de ses procédures ainsi qu'une liaison plus étroite entre le logement proprement dit et les équipements qui lui sont rattachés.

### 1. *Livre blanc. — Rapport sur la qualité.*

Ces rapports proposent l'institution de structures décentralisées : fonds régional de l'habitat, maîtrise par la collectivité locale de sa propre programmation dans le cadre de contrats pluriannuels. Mais ces suggestions demeurent assez imprécises, en ce qui concerne en particulier les liens entre l'Etat et les collectivités sur le plan de la programmation ; elles dépendent, en outre, de l'amélioration de la situation des finances locales.

Une des idées majeures du rapport consiste dans la création d'une caisse unifiée du logement, regroupant l'ensemble des ressources actuellement affectées au logement par l'Etat et les circuits privilégiés. S'agissant de répartir des ressources prêtées à des taux différents et selon des procédures distinctes, cette orientation ne paraît pas devoir s'imposer.

Le Livre blanc insiste sur la nécessité de renforcer la structure des organismes H. L. M. en leur permettant en particulier d'être des opérateurs uniques d'agglomération et de devenir des généralistes de l'habitat. Cette idée, dont la mise en œuvre doit exclure tout monopole et être compatible avec la vocation non lucrative des organismes, a déjà connu un début de réalisation avec la création des O. P. A. C.

### 2. *Rapports Barre et Nora.*

Ils esquissent un comité départemental du logement et des équipements, réuni sous l'égide du préfet et comprenant des représentants des administrations, des organismes constructeurs et des financiers. Ce niveau de décision en matière de financement et cette composition paraissent adaptés. Il reste à préciser ses liens avec l'échelon central.

La gestion de l'aide personnelle est assurée par un Fonds national d'aide au logement, établissement public au conseil duquel sont représentées les diverses parties prenantes.

Le rapport Barre propose d'ouvrir le secteur social à une certaine concurrence en permettant par exemple aux Sociétés immobilières d'investissement (S. I. I.) et aux sociétés filiales de Comités interprofessionnels du logement (C. I. L.) de bénéficier des prêts locatifs aidés, pour une quotité réduite.

Le rapport Nora prévoit de coordonner les services et fonds intervenant dans le secteur de la réhabilitation au sein d'un Fonds d'aménagement urbain, qui a été constitué depuis lors, et de créer des structures locales d'animation spécifiques.

### 3. *Comité de l'habitat du VII<sup>e</sup> Plan.*

Il adhère au projet de commission départementale de l'habitat et souligne la nécessité de respecter les intérêts des prêteurs (caisses d'épargne, C. I. L.) en leur donnant une représentation adéquate.

### III. — **Le nouveau système prévu.**

Analyser seulement l'économie du projet de loi qui nous est soumis serait réduire excessivement le champ de la réforme et les points sur lesquels nous devons exercer notre examen et notre jugement.

En lui-même, en effet, le projet de loi ne contient qu'assez peu de dispositions fondamentales. Beaucoup de mesures essentielles de la réforme, notamment toutes celles relatives aux nouveaux systèmes de prêts et de subventions, ne figurent pas du tout dans le texte législatif, car elles semblent relever du domaine réglementaire. Il en résulte qu'il est assez difficile aujourd'hui d'indiquer comment et à quel rythme l'aide à la personne va se développer, tandis que l'aide à la pierre se réduira.

Les principales dispositions législatives qui nous sont présentement soumises sont au nombre de deux seulement :

- la création de l'aide personnalisée au logement et des règles de sa gestion ;
- la définition du régime juridique des logements locatifs conventionnés.

Le reste du texte — c'est-à-dire de loin la plus grande partie — peut s'analyser comme un ensemble de modalités juridiques de mise en œuvre de la réforme qui, au niveau du présent exposé général, n'appellent pas d'observations fondamentales. Elles seront donc étudiées à l'occasion de l'examen particulier de chaque article.

Cependant, il a paru à votre rapporteur impossible de vous donner une vue assez complète de la réforme projetée sans présenter au moins les orientations prévues en dehors du domaine de la loi.

Nous examinerons la réforme sous quatre aspects :

- le cadre général ;
- le mécanisme global ;
- la mise en œuvre ;
- les problèmes particuliers.

Nous présenterons ensuite le jugement que formule la commission sur le dispositif général de cette réforme.

#### A. — LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME

Il convient de situer le projet dans son cadre économique et financier général et d'en rappeler les conditions d'élaboration.

##### 1. *Le cadre économique et financier.*

Ce cadre comporte deux aspects. L'un concerne la perspective à long terme des besoins en logements à satisfaire ; l'autre les données financières, notamment budgétaires, à l'intérieur desquelles se situe la réforme.

##### a) *La perspective des besoins en logements.*

Les estimations des besoins, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, ont fait l'objet d'estimations, liées à la mise au point des objectifs de la politique de l'habitat lors de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan.

Les besoins en logements résultent de l'accroissement du nombre de ménages, du remplacement des logements désaffectés et de l'amélioration de la qualité du parc. Ils déterminent les objectifs quantitatifs de construction de logements neufs et de réhabilitation de logements anciens.

##### *Besoins en logements neufs et besoins démographiques :*

Pour satisfaire les besoins résultant de la création de ménages (1) soit par mouvement naturel, soit par décohabitation,

---

(1) Au sens des ménages ordinaires ; la partie de la population vivant en logements collectifs (foyers, etc.) est exclue de cette estimation.

soit par apport migratoire de l'étranger, le parc de résidences principales doit être accru de 240 000 logements en moyenne annuelle. La décomposition des ménages supplémentaires est la suivante :

- évolution naturelle : 170 000 ;
- décohabitation : 55 000 ;
- solde migratoire : 15 000.

Cette estimation marque un tassement des besoins démographiques par rapport à la période précédente :

— La vague démographique de l'immédiat après-guerre, arrivée à l'âge du mariage au cours du VI<sup>e</sup> Plan, s'achève. Le flux d'accroissement naturel du nombre de ménages devrait désormais stagner au cours des vingt prochaines années.

— La tendance que révélerait le recensement de 1975 d'un accroissement plus rapide que prévu du nombre de ménages entre 1968 et 1975 (270 000 au lieu de 260 000) ne peut être reconduite. Si elle s'explique en effet par un mouvement de décohabitation plus rapide que ne le laissait envisager le comportement passé, ce surcroît ne fait qu'anticiper sur le processus de décohabitation à venir par ailleurs limité dans le temps.

Enfin l'excédent des immigrations sur les émigrations avec l'étranger chute sensiblement en raison des orientations restrictives en matière d'immigration retenues par le Plan. La prévision de 15 000 ménages nouveaux correspond à un supplément annuel de 20 000 actifs en provenance de l'étranger.

*Le VII<sup>e</sup> Plan ouvre donc une période de stabilisation, voire de diminution des besoins démographiques qui devrait se prolonger jusqu'à la fin du siècle.*

#### *Besoins de remplacement des logements désaffectés :*

Le nombre des logements désaffectés au cours du VII<sup>e</sup> Plan a été estimé à 200 000 par an. Cet objectif traduit une chute du taux de désaffectation sur l'ensemble du parc (1,13 % contre 1,23 % sur la période 1968-1973), mais par contre un accroissement sensible dans les catégories de logement les plus vétustes.

En effet, la croissance du taux des désaffectations, continue depuis vingt ans, ne pourrait se prolonger qu'en supposant un accroissement peu réaliste de ce taux sur les logements disposant

déjà d'un bon niveau de confort pour lesquels des travaux d'amélioration se révèlent peu opportuns. Par ailleurs un moindre attrait pour le logement neuf, conjugué aux hypothèses financières peu favorables du VII<sup>e</sup> Plan, devrait également conduire à modérer l'évolution des désaffectations.

*Logements neufs nécessaires pour assurer la fluidité du marché et résidences secondaires :*

Aux deux premières estimations de besoins s'ajoutent, afin d'évaluer l'objectif global de construction neuve, l'existence en fin de Plan de logements vacants neufs assurant la fluidité du marché (1) et la construction de résidences secondaires. Ces deux composantes représentent un chiffre de 70 000 logements par an.

Au total c'est donc à un niveau de l'ordre de 500 000 logements par an qu'ont été fixés les besoins en logements neufs pour le VII<sup>e</sup> Plan.

*Besoins d'amélioration de logements inconfortables :*

L'objectif retenu vise à réduire de 35 % en 1975 à 20 % à la fin du VII<sup>e</sup> Plan la part des logements inconfortables (2) dans le parc et à éliminer totalement l'inconfort en quinze ans.

Par amélioration on entend ici exclusivement les opérations de mise aux normes. Il est clair, par conséquent, que l'action globale de l'amélioration de l'habitat portera sur des volumes beaucoup plus importants que ceux qui ont été évalués, puisqu'on a pu observer au cours des périodes récentes qu'il s'est produit autant de mises aux normes de confort proprement dites que de travaux permettant d'améliorer partiellement le niveau de confort du logement.

Compte tenu de l'objectif global retenu pour le VII<sup>e</sup> Plan et du rythme prévu des désaffectations, le volume des améliorations devrait atteindre 250 000 par an. Il ne sera atteint qu'au prix d'une action particulièrement volontaire, car il suppose un renforcement très net de la tendance actuelle de la réhabilitation. Il comprend la mise en œuvre d'opérations à finalités sociales disposant d'aides de l'Etat à un rythme voisin de 100 000 logements par an.

---

(1) En effet un certain nombre de logements achevés au cours du VII<sup>e</sup> Plan se trouveront, en fin de période, soit vacants après une première occupation et avant une nouvelle occupation, en raison des délais d'emménagement, soit en cours de commercialisation chez les promoteurs.

(2) Un logement est déclaré inconfortable lorsqu'il ne dispose pas au moins d'une installation sanitaire complète et d'un W.-C. intérieur.

Récapitulation du programme adopté pour le VII<sup>e</sup> Plan.

(En moyenne annuelle sur la période 1976-1981.)

1. Construction de résidences principales .....	440 000
— besoins démographiques .....	240 000
— besoins de remplacement.....	200 000
2. Construction de résidences secondaires et de logements vacants .....	70 000
	<hr/>
Total de construction neuve .....	510 000
3. Amélioration .....	250 000

b) Les données financières.

L'effort consenti par la collectivité en faveur du logement atteint un niveau très élevé, principalement par la voie budgétaire, mais aussi par d'autres voies (régimes des prestations familiales, versements des employeurs, taxe additionnelle au droit de bail destinée à l'A. N. A. H., déductions et exonérations fiscales).

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des aides au logement, à l'exception toutefois des déductions et exonérations fiscales en faveur des propriétaires bailleurs.

**Récapitulation des aides au logement.**

(En millions de francs.)

	1971	1975	1976
<b>Dépenses budgétaires (crédits de paiement).</b>			
1. <i>Aides budgétaires directes à la construction.</i>			
Subventions H. L. M. (1).....	2 320	3 373	4 107
Bonifications H. L. M. (2).....	854	1 715	1 820
Bonifications des prêts du Crédit foncier.....	884	2 377	3 363
Bonifications des prêts du Crédit agricole.....	250	350	(7) 385
Primes non convertibles.....	960	1 087	1 058
Total des aides directes à la construction.....	5 268	8 902	10 733
2. <i>Autres dépenses budgétaires.</i>			
Primes d'épargne-logement.....	57	1 000	1 391
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de l'impôt foncier bâti (3).....	631	1 300	1 828
Total des dépenses budgétaires (4)....	5 956	11 202	13 952
<b>Dépenses extra-budgétaires.</b>			
Allocation de logement (5).....	2 712	5 220	6 700
Versement des employeurs au titre du 1 % ...	1 680	2 900	(7) 3 400
Subventions de l'A. N. A. H. (6).....	»	450	465
Total des dépenses budgétaires et extra-budgétaires.....		19 772	24 517
<b>Déductions et exonérations fiscales.</b>			
Minoration des droits d'enregistrement (taux réduit de 4,8 % au lieu de 16,6 %).....	Non disponible.	(7) 3 500	(7) 3 700
Réductions du revenu imposable au bénéfice des accédants à la propriété (intérêt des emprunts, dépenses de ravalement et d'isolation thermique).....	Non disponible.	(7) 2 700	(7) 2 730
Exonération fiscale des intérêts des comptes et plans d'épargne-logement.....	Non disponible.	(7) 330	(7) 375

(1) Subventions versées à la C. P. H. L. M. destinées au financement du secteur locatif H. L. M.

(2) Bonifications versées à la C. P. H. L. M. destinées en majorité à l'H. L. M. accession.

(3) Les exonérations de contribution foncière entraînent une moins-value fiscale pour les collectivités locales. L'Etat compense cette moins-value en reversant à celles-ci une partie du montant correspondant. (Ce poste aurait pu être classé dans la rubrique « Exonérations fiscales ».)

(4) Compte non tenu de la contribution budgétaire au financement de l'allocation de logement.

(5) Les exercices comptables de l'allocation de logement démarrant le 1<sup>er</sup> juillet, les chiffres indiqués correspondent aux exercices se terminant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année considérée. Le budget de l'Etat contribue au financement de l'allocation de logement à caractère social, à hauteur de 810 millions pour l'exercice s'achevant le 1<sup>er</sup> juillet 1975 et à 795 millions en 1976. Ces sommes devraient être ajoutées au total des débours budgétaires.

(6) Montant des dépenses engagées.

(7) Estimations approximatives.

Les dépenses budgétaires en faveur du logement sont en progression constante. Leur part dans le budget général progresse régulièrement : elle est passée de 3,6 % en 1971 à 4,6 % en 1975 et à 4,7 % en 1976.

D'une année sur l'autre, ces dépenses augmentent inexorablement : plus de 12 milliards de francs en 1975 ; un peu moins de 14,8 milliards en 1976.

Si l'on ajoute à ces dépenses budgétaires l'allocation de logement, financée principalement sur le budget des allocations familiales, la contribution patronale provenant du 1 % sur les salaires et les subventions de l'A. N. A. H. ayant pour origine la taxe de 3,50 % additionnelle au droit de bail, on aboutit à un total de charges pour la collectivité avoisinant 20 milliards de francs en 1975 et 24,5 milliards de francs en 1976.

A ces chiffres déjà considérables, il y aurait d'ailleurs lieu d'ajouter encore les importantes pertes de recettes fiscales qui résultent de nombreuses exonérations et déductions. Le temps nous a malheureusement manqué pour contrôler les informations disponibles, mais il semble que, dans ce domaine, les estimations officielles, malgré leur niveau très élevé, demeurent en deçà de la réalité. Ainsi, pour les réductions du revenu imposable au bénéfice des accédants à la propriété, il semble que le coût budgétaire soit bien supérieur aux 3 milliards figurant dans le fascicule budgétaire pour 1977 du Ministère de l'Équipement. Il ne semble pas excessif d'évaluer le coût réel pour 1977 non pas à 3 milliards mais plutôt à 4 milliards (1). De même, le coût de l'exonération fiscale des intérêts des comptes et plans d'épargne-logement devrait atteindre 450 millions de francs en 1977. Au total, on peut évaluer approximativement les pertes de recettes fiscales à 6,5 milliards de francs en 1975, à 6,8 milliards de francs en 1976 et probablement à 7,5 milliards de francs en 1977.

Enfin, une dernière catégorie d'immeubles est source d'avantages fiscaux : il s'agit des immeubles donnés en location. Malheureusement, l'administration elle-même se déclare incapable de fournir des informations précises et, notamment, de distinguer entre les locaux loués selon leur nature (habitations ou immeubles affectés à d'autres usages). Les chiffres communiqués et que nous examinerons plus loin (2) sont donc difficilement utilisables.

---

(1) Voir page 61 du présent rapport.

(1) Voir page 62 du présent rapport.

Quoi qu'il en soit, il ressort de cette étude sommaire et rapide que l'effort financier de la collectivité est tout à fait considérable.

A cet égard, les données financières tracent les limites physiques de la réforme. Il paraît difficile d'accroître sensiblement, en valeur réelle, un financement déjà énorme.

A ce sujet, votre rapporteur regrette de n'avoir pu disposer, pour les faire figurer dans ce rapport, des réponses aux questions qu'il avait posées sur l'évolution prévisible des masses qui seront engagées pour le financement général de la nouvelle politique du logement et pour celui de la nouvelle aide personnalisée.

## 2. *La mise au point de la réforme.*

La mise au point de la réforme a été caractérisée par une large concertation dans sa préparation.

Le dispositif général de la réforme du logement a été adopté lors de la séance du Conseil restreint du 22 juillet dernier. Entre cette décision de principe et l'adoption, par le Conseil des Ministres du 19 octobre, du projet de loi, s'est déroulée une phase de consultations dont il convient d'établir un bilan provisoire. Cette concertation se poursuivra notamment pour préparer les textes réglementaires qui seront pris en application de la loi.

La concertation a réuni les principaux acteurs de la politique du logement, notamment les organismes H. L. M., les milieux familiaux, la profession du bâtiment, la promotion immobilière et les propriétaires. Plus de vingt organismes y ont participé à des titres divers (1). Elle s'est déroulée dans le cadre de trois groupes de travail largement ouverts (A. P. L., nouveaux financements, habitat existant), certains points particuliers étant examinés par des sous-groupes techniques (qualité, gestion de l'A. P. L.). Les organismes consultés ont en outre adressé à l'administration des notes et rapports résumant leur position et formulant des propositions.

L'administration a consulté par ailleurs les représentants des locataires sur les points touchant plus spécifiquement leurs préoccupations.

Enfin, la procédure d'élaboration du projet de loi a comporté la consultation officielle du conseil d'administration de la Caisse

---

(1) On trouvera la liste de ces organismes à la page 29.

nationale d'allocations familiales, du Comité consultatif de la famille, de la Commission supérieure des allocations familiales, du Comité permanent des H. L. M.

La concertation a permis de mettre en évidence quelques divergences d'appréciation entre l'administration et les organismes consultés sur certains points :

— crainte que l'A. P. L. n'offre pas des garanties suffisantes sur le plan de l'efficacité sociale si le mécanisme de révision du barème de l'aide n'assure pas automatiquement le maintien de son pouvoir d'achat ;

— souci des milieux familiaux de conserver la responsabilité de chaque famille pour la gestion de son budget. A cet égard, le système du chèque-logement leur paraît meilleur que celui du « tiers payant ». Par contre, les organismes d'H. L. M. estiment le tiers payant indispensable pour l'efficacité sociale et économique de la réforme ;

— désir des représentants des propriétaires que le recours à un gestionnaire agréé ne soit pas imposé pour le versement de l'A. P. L. ;

— crainte des H. L. M. que la quotité des prêts pour les nouveaux logements locatifs sociaux soit insuffisante ;

— souhait des promoteurs privés de bénéficier d'un système de préfinancement dans l'accession aidée ;

— crainte des H. L. M. que les contributions qui seront demandées en contrepartie de l'introduction de l'A. P. L. dans un ensemble immobilier existant ne conduise à des augmentations excessives de loyers ;

— crainte des organismes opérant dans la restauration que l'aide aux travaux ne demeure insuffisante, la plupart des logements restant à réhabiliter étant d'une vétusté avancée.

Toutefois, au-delà de ces observations ponctuelles, il faut observer que la totalité des organismes consultés a approuvé le bien-fondé de la réforme, notamment la substitution partielle de l'aide à la personne et l'aide à la pierre pour mieux adapter le concours de l'Etat à la situation de chaque ménage, ainsi que la simplification des mécanismes financiers d'aide à la pierre.

De plus, certains organismes ont fait des propositions ou exprimé des souhaits pour la mise en œuvre de la réforme :

— volonté des H. L. M. et des Sociétés d'économie mixte (S. E. M.) de mener en 1977 des expériences sur les programmes de logements neufs qui seront mis en location ;

— souhait des organismes du Programme d'action contre les taudis (P. A. C. T.) et de l'Union des propriétaires immobiliers d'utiliser aussi rapidement que possible l'A. P. L. pour améliorer le parc ancien inconfortable ;

— volonté des promoteurs privés de participer au lancement des nouveaux logements locatifs sociaux ;

— proposition des sociétés de crédit immobilier et des C. I. L. de mettre en œuvre pour l'accession à la propriété un mécanisme de « guichet unique » (regroupement des prêts), combiné avec le « tiers payant » (A. P. L. automatiquement déduite pour le prêteur des mensualités à verser pour l'accédant) ;

— souhait de l'Union nationale des associations familiales (U. N. A. F.) de favoriser, par le barème, les familles nombreuses.

*Liste des organismes consultés.*

Confédération générale du logement ;  
Confédération nationale du logement ;  
Caisse des dépôts et consignations ;  
Crédit foncier de France ;  
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;  
Caisse centrale de mutualité agricole ;  
Caisse nationale d'allocations familiales ;  
Confédération nationale des administrateurs de biens ;  
Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ;  
Fédération nationale des agents immobiliers ;  
Fédération nationale du bâtiment ;  
Fédération nationale de l'habitat rural ;  
Fédération nationale des P. A. C. T. ;  
Fédération des sociétés d'économie mixte ;  
Fédération nationale des promoteurs constructeurs ;  
Mouvement des cités coopératives ;  
Union centrale des locataires ;  
Union féminine civique et sociale ;  
Union foncière immobilière ;  
Union nationale des caisses d'épargne de France ;  
Union nationale des associations familiales ;  
Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ;  
Union nationale interprofessionnelle du logement ;  
Union nationale de la propriété immobilière ;  
Sociétés immobilières d'investissement ;  
Société immobilière de la caisse des dépôts.

## B. — LE MÉCANISME GLOBAL DE LA RÉFORME

La réforme peut se caractériser par trois objectifs et par trois mécanismes, le premier social, le second financier et le troisième juridique.

### 1. *Les objectifs de la réforme.*

Trois objectifs principaux sont poursuivis par les auteurs du projet de réforme.

#### a) Réduire l'inégalité devant le logement.

Malgré l'effort considérable de la collectivité, le logement constitue un élément de tension sociale parce qu'il demeure une formidable cause d'inégalité. Celle-ci tend en partie à changer de nature : c'est moins aujourd'hui la quantité des logements qui fait problème que la qualité de ce qu'on appelle très largement l'habitat, comme nous l'avons vu précédemment.

Il s'agit donc à la fois d'améliorer la qualité des logements et d'en faciliter l'accès aux plus défavorisés. Ceci suppose que l'aide de la collectivité aille effectivement à ceux qui en ont le plus besoin, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

Cet objectif impose aussi que l'effort porte non seulement sur les logements eux-mêmes, mais aussi sur leur implantation et leur environnement.

#### b) Développer l'accession à la propriété du logement.

Les Français sont de plus en plus nombreux à souhaiter devenir propriétaires de leur logement. Au penchant national traditionnel s'ajoute une considération récente : la pierre — ou ce qui en tient lieu — est devenue un bon placement dans une économie en proie à une inflation à peu près chronique. Une autre considération joue : il est plus intéressant de payer une mensualité pour devenir finalement propriétaire que de verser un loyer dont le montant est presque aussi élevé.

Mais l'accession à la propriété constitue un motif de frustration, car elle est encore interdite à beaucoup de Français dont

les ressources sont trop faibles. Il faut donc revoir les mécanismes d'aide pour que cette charge financière ne paraisse plus insurmontable.

c) Réhabiliter l'habitat ancien  
dans des conditions socialement satisfaisantes.

La dégradation du parc ancien est inacceptable du point de vue social comme du point de vue urbain. Il faut donc amplifier l'effort de la collectivité en faveur de la réhabilitation des vieux quartiers tout en sauvegardant la diversité sociologique de leur population par une aide permettant aux plus modestes d'y rester.

2. *Le mécanisme social de la réforme :*  
*l'aide personnalisée au logement (A. P. L.).*

La création de l'A. P. L. constitue l'axe même de la réforme. Cette aide aura trois caractéristiques majeures :

- elle s'appliquera à une partie précisément délimitée du parc immobilier neuf ou ancien ;
- elle fonctionnera selon un régime spécifique adapté à sa fonction d'instrument de la politique du logement ;
- elle s'accompagnera de mesures visant à assurer la protection des locataires.

Cette A. P. L. sera attribuée conformément à un barème dont un des objectifs principaux est de permettre la location d'un logement social neuf, d'une qualité supérieure à celle des H. L. M. ordinaires actuelles, à une famille de quatre personnes, dont le revenu global est égal au S. M. I. C. En accession, le barème devrait permettre à une famille, également de quatre personnes, disposant d'un revenu mensuel de 2 500 F, d'accéder à la propriété de son logement. Enfin, le barème comporte un élément de modulation familiale comportant un avantage à partir du troisième enfant.

a) La formule générale de calcul.

La formule de calcul de l'A. P. L. utilisera les mêmes éléments que celle de l'actuelle allocation de logement. Elle prendra la forme suivante (cas de la location) :  $A. P. L. = K (L + C - L_0)$ .

Un loyer ou une mensualité minimum ( $L_0$ ), fonction du revenu et de la situation familiale du ménage, représenteront l'effort financier laissé en tout état de cause à sa charge.

Le loyer ou la mensualité réels seront pris en considération dans la limite d'un loyer ou d'une mensualité de référence (L), fonction de la situation de famille.

Les charges seront également prises en considération, mais de manière forfaitaire. Le « forfait charge » (C) sera inférieur pour les logements anciens, où les charges réelles sont en général plus faibles.

Pour déterminer le montant de l'A. P. L., on multiplie les dépenses prises en considération par un coefficient de prise en charge (K). Proche de un pour les familles très modestes, ce coefficient diminuera quand le revenu de la famille croîtra.

Toutefois, des différences avec l'allocation de logement rendront l'aide efficace pour les familles modestes.

Les économies réalisées en matière d'aide à la pierre permettront un renforcement de l'aide à la personne, notamment pour l'accession à la propriété et les locataires modestes :

— le loyer et la mensualité de référence seront proches du loyer ou de la mensualité réellement payés par le ménage ;

— « le forfait charge » sera entre deux et trois fois plus important que celui de l'allocation de logement (qui est égal à 69 F au premier semestre 1976 pour un famille de quatre personnes) ;

La modulation familiale de l'aide sera plus accentuée que celle de l'allocation de logement, pour favoriser les familles de trois enfants et plus.

Les tableaux ci-après permettent de mesurer les effets de l'A. P. L. dans divers cas de figure, en locatif et en accession à la propriété.

Ils ont été établis en l'état actuel du projet du barème, dans les hypothèses économiques du premier semestre de 1976.

Le barème définitif sera fixé par les textes réglementaires pris en application de la loi, de manière à permettre la distribution de l'A. P. L. dans les « départements pilotes » qui seront retenus en 1977.

Ce barème pourra d'ailleurs être révisé à l'issue de la phase de rodage de la réforme.

**Aide à la personne (Locatif).**

*Famille avec un enfant vivant dans un trois pièces.*

(Hypothèses au premier semestre 1976.)

REVENU ANNUEL Déclaré 12	LOYER + CHARGES														
	300 F + 120 F			400 F + 190 F			500 F + 190 F			600 F + 190 F			700 F + 190 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette.	Taux d'effort.												
<b>1 500 F :</b>															
Avec allocation logement.....	158,5	261,5	17,4	233,7	356,3	23,8	248,7	441,3	29,4	248,7	541,3	36,1	248,7	641,3	42,8
Avec aide personnalisée au logement...	183,4	236,6	15,8	307,9	282,1	18,8	390,9	299,1	19,9	473,9	316,1	21,1	556,9	333,1	22,2
<b>2 000 F :</b>															
Avec allocation logement.....	75,4	344,6	17,2	145,2	444,8	22,2	159,1	530,9	26,5	159,1	630,9	31,5	159,1	730,9	36,5
Avec aide personnalisée au logement...	86,4	333,6	16,7	204,9	385,1	19,3	283,9	406,1	20,3	362,9	427,1	21,4	441,9	448,1	22,4
<b>2 500 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	16,8	51,6	538,4	21,5	64,5	625,5	25	64,5	725,5	29	64,5	825,5	33
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	16,8	86,5	503,5	20,1	161,6	528,4	21,1	236,6	553,4	22,1	311,6	578,4	23,1
<b>3 000 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	14	»	590	19,7	»	690	23	»	790	26,3	»	890	29,7
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	14	»	590	19,7	50,7	639,3	21,3	121,7	668,3	22,3	192,7	697,3	23,2
<b>3 500 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	12	»	590	16,9	»	690	19,7	»	790	22,6	»	890	25,4
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	12	»	590	16,9	»	690	19,7	18,4	771,6	22,1	85,4	804,6	23
<b>4 000 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	10,5	»	590	14,8	»	690	17,3	»	790	19,8	»	890	22,3
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	10,5	»	590	14,8	»	690	17,3	»	790	19,8	»	890	22,3
<b>4 500 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	9,3	»	590	13,1	»	690	15,3	»	790	17,6	»	890	19,8
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	9,3	»	590	13,1	»	690	15,3	»	790	17,6	»	890	19,8
<b>5 000 F :</b>															
Avec allocation logement.....	»	420	8,4	»		11,8	»	690	13,8	»	790	15,8	»	890	17,8
Avec aide personnalisée au logement...	»	420	8,4	»		11,8	»	690	13,8	»	790	15,8	»	890	17,8

**Aide à la personne (Accession).**

*Famille avec un enfant vivant dans un trois pièces.*

(Hypothèses au premier semestre 1976.)

REVENU ANNUEL Déclaré <u>12</u>	MENSUALITES + CHARGES											
	600 F + 210 F			700 F + 210 F			800 F + 210 F			900 F + 210 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.
<b>2 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	249	561	28,1	249	661	33,1	249	761	38,1	249	861	43,1
Avec aide personnalisée au logement.....	294	516	25,8	377	533	26,7	377	633	31,7	377	733	36,7
<b>2 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	159	651	26	159	751	30	159	851	34,1	159	951	38,1
Avec aide personnalisée au logement.....	182	628	25,1	261	649	25,9	261	749	30	261	849	33,9
<b>3 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	64	746	24,8	64	846	28,2	64	946	31,6	64	1 046	34,8
Avec aide personnalisée au logement.....	81	729	24,3	156	754	25,1	156	854	28,4	156	954	31,8
<b>3 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	810	23,1	»	910	26	»	1 010	28,8	»	1 110	31,7
Avec aide personnalisée au logement.....	»	810	23,1	61	849	24,2	61	949	27,1	61	1 049	29,9
<b>4 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	810	20,2	»	910	23,8	»	1 010	25,2	»	1 110	27,8
Avec aide personnalisée au logement.....	»	810	20,2	»	910	23,8	»	1 010	25,2	»	1 110	27,8
<b>4 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	810	18	»	910	20,2	»	1 010	22,4	»	1 110	24,6
Avec aide personnalisée au logement.....	»	810	18	»	910	20,2	»	1 010	22,4	»	1 110	24,6
<b>5 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	810	16,2	»	910	18,2	»	1 010	20,2	»	1 110	22,2
Avec aide personnalisée au logement.....	»	810	16,2	»	910	18,2	»	1 010	20,2	»	1 110	22,2

(1) Mensualité + charges — aide personnelle (il n'est pas tenu compte des déductions fiscales).

Logement de quatre pièces occupé par un ménage avec deux enfants.

(Hypothèses au premier semestre 1976.)

REVENU ANNUEL	LOYER + CHARGES														
	400 F + 150 F			500 F + 240 F			600 F + 240 F			700 F + 240 F			800 F + 240 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette.	Taux d'effort.												
1 500 F :															
Avec allocation logement.....	190	351	23,4	310	430	28,7	310	530	35,3	310	630	42	310	730	48,7
Avec aide personnalisée au logement...	325	225	15	461	279	18,6	548	292	19,4	630	310	20,6	715	325	21,6
2 000 F :															
Avec allocation logement.....	120	430	21,5	225	515	25,8	225	615	30,8	225	715	35,8	225	815	40
Avec aide personnalisée au logement...	230	320	16	362	378	18,9	445	395	19,7	526	414	20,7	608	432	21
2 500 F :															
Avec allocation logement.....	45	505	20,2	140	600	24	140	700	28	140	800	32	140	900	36
Avec aide personnalisée au logement...	133	417	16,7	259	481	19,2	338	502	20,1	418	522	20,9	496	544	21,8
3 000 F :															
Avec allocation logement.....	»	550	18,3	55	685	22,8	55	785	26,2	55	885	29,5	55	985	32,6
Avec aide personnalisée au logement...	18	532	17,7	140	600	20	216	624	20,8	292	648	21,6	387	673	21,8
3 500 F :															
Avec allocation logement.....	»	550	15,7	»	740	21,1	»	840	24	»	940	26,9	»	1 040	29,7
Avec aide personnalisée au logement...	»	550	15,7	29	711	20,3	102	738	21,1	175	765	21,9	246	792	22
4 000 F :															
Avec allocation logement.....	»	550	13,8	»	740	18,5	»	840	21	»	940	23,5	»	1 040	26
Avec aide personnalisée au logement...	»	550	13,8	»	740	18,5	»	840	21	67	873	21,8	136	904	22
4 500 F :															
Avec allocation logement.....	»	550	12,2	»	740	16,4	»	840	18,8	»	940	20,9	»	1 040	23,1
Avec aide personnalisée au logement...	»	550	12,2	»	740	16,4	»	840	18,8	»	940	20,9	35	1 005	22,3
5 000 F :															
Avec allocation logement.....	»	550	11	»	740	14,8	»	840	16,8	»	940	18,8	»	1 040	20,8
Avec aide personnalisée au logement...	»	550	11	»	740	14,8	»	840	16,8	»	940	18,8	»	1 040	20,8

**Aide à la personne (Accession).**

*Famille avec deux enfants vivant dans un quatre pièces.*

(Hypothèses au premier semestre 1976.)

REVENU ANNUEL <u>Déclaré</u> 12	MENSUALITES + CHARGES											
	700 F + 260 F			800 F + 260 F			900 F + 260 F			1 000 F + 260 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.
<b>2 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	225	735	36,8	225	835	41,7	225	935	46,7	225	1 035	51,7
Avec aide personnalisée au logement.....	385	575	28,8	467	593	29,6	467	693	34,6	467	793	39,6
<b>2 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	140	820	32,8	140	920	36,8	140	1 020	40,8	140	1 120	44,8
Avec aide personnalisée au logement.....	311	649	25,9	390	670	26,8	390	770	30,8	390	870	34,8
<b>3 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	55	905	30,1	55	1 005	33,5	55	1 105	36,8	55	1 205	40,2
Avec aide personnalisée au logement.....	207	753	25,1	283	777	25,9	283	877	29,2	283	977	32,5
<b>3 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	960	27,4	»	1 060	30,1	»	1 160	33,2	»	1 260	36
Avec aide personnalisée au logement.....	108	852	24,4	182	878	25,1	182	978	27,9	182	1 078	30,8
<b>4 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	960	24	»	1 060	26,5	»	1 160	29	»	1 260	31,5
Avec aide personnalisée au logement.....	19	941	23,5	88	972	24,2	88	1 072	26,8	88	1 172	29,3
<b>4 500 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	960	21,3	»	1 060	23,5	»	1 160	25,8	»	1 260	28
Avec aide personnalisée au logement.....	»	960	21,3	»	1 060	23,5	»	1 160	25,8	»	1 260	28
<b>5 000 F :</b>												
Avec allocation logement.....	»	960	19,2	»	1 060	21,2	»	1 160	23,2	»	1 260	25,2
Avec aide personnalisée au logement.....	»	960	19,2	»	1 060	21,2	»	1 160	23,2	»	1 260	25,2

(1) Mensualité + charges — aide personnelle (il n'est pas tenu compte des déductions fiscales).

REVENU ANNUEL Déclaré 12	LOYER + CHARGES														
	500 F + 180 F			600 F + 290 F			700 F + 290 F			800 F + 290 F			900 F + 290 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette.	Taux d'effort.												
1 500 F :															
Avec allocation logement.....	403,5	276,5	18,4	403,5	486,5	32,4	403,5	586,5	39,1	403,9	686,1	45,8	403,9	786,1	52,4
Avec aide personnalisée au logement...	486,8	193,2	12,9	635,8	254,2	17	723,5	266,5	17,8	811,1	278,9	18,6	898,8	291,2	19,4
2 000 F :															
Avec allocation logement.....	314	366	18,3	314	576	28,8	314	676	33,8	314	776	38,8	314	976	48,8
Avec aide personnalisée au logement...	389,5	290,5	14,5	534,3	355,7	17,8	619,5	370,5	18,5	704,7	385,3	19,3	789,9	400,1	20
2 500 F :															
Avec allocation logement.....	230,8	449,2	18	230,8	659,2	26,4	230,8	759,2	30,4	230,8	859,2	34,4	230,8	959,2	38,4
Avec aide personnalisée au logement...	295,4	384,6	15,4	436,3	453,7	18,2	519,1	470,9	18,8	602	488	19,5	684,8	505,2	20,2
3 000 F :															
Avec allocation logement.....	157,7	522,3	17,4	157,7	732,3	24,4	157,7	832,3	27,7	157,7	932,3	31,1	157,7	1032,3	34,4
Avec aide personnalisée au logement...	205,7	474,3	15,8	342,4	547,6	18,3	422,9	567,1	18,9	503,3	586,7	19,6	583,8	606,2	20,3
3 500 F :															
Avec allocation logement.....	64,6	615,4	17,6	64,6	825,4	23,6	64,6	925,4	26,4	64,6	1025,4	29,3	64,6	1125,4	32,2
Avec aide personnalisée au logement...	97,1	582,9	16,6	229,7	660,3	18,9	307,8	682,2	19,5	385,8	704,2	20,7	463,8	726,2	20,8
4 000 F :															
Avec allocation logement.....	»	680	17	»	890	22,3	»	990	24,8	»	1090	27,3	»	1190	29,8
Avec aide personnalisée au logement...	»	680	17	107,7	782,3	19,6	183,3	806,7	20,2	258,9	831,1	20,8	334,4	855,6	21,4
4 500 F :															
Avec allocation logement.....	»	680	15,1	»	890	19,8	»	990	24,2	»	1090	24,2	»	1190	26,4
Avec aide personnalisée au logement...	»	680	15,1	0,9	889,1	19,8	74,1	915,9	20,4	147,3	942,7	21	202,5	987,5	21,9
5 000 F :															
Avec allocation logement.....	»	680	13,6	»	890	17,8	»	990	19,8	»	1090	21,8	»	1190	23,8
Avec aide personnalisée au logement...	»	680	13,6	»	890	17,8	»	990	19,8	38,6	1051,4	21	109,3	1080,7	21,6
5 500 F :															
Avec allocation logement.....	»	680	12,4	»	890	16,2	»	990	18	»	1090	19,8	»	1190	21,6
Avec aide personnalisée au logement...	»	680	12,4	»	890	16,2	»	990	18	»	1090	19,8	7,3	1182,7	21,5

**Aide à la personne (Accession).**

*Famille avec trois enfants vivant dans un cinq pièces.  
(Hypothèses au premier semestre 1976.)*

REVENU ANNUEL Déclaré	MENSUALITES + CHARGES											
	800 F + 310 F			900 F + 310 F			1 000 F + 310 F			1 100 F + 310 F		
	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.	Aide personnelle.	Dépense nette (1).	Taux d'effort.
2 000 F :												
Avec allocation logement.....	314	796	39,7	314	896	44,8	314	996	49,8	314	1 096	54,7
Avec aide personnalisée au logement.....	485	625	31,3	571	639	32	571	739	37	571	839	42
2 500 F :												
Avec allocation logement.....	231	879	35,1	231	979	39,1	231	1 079	43,1	231	1 179	47,2
Avec aide personnalisée au logement.....	424	686	27,4	507	703	28,2	507	803	32,2	507	903	36,1
3 000 F :												
Avec allocation logement.....	158	952	31,7	158	1 052	35,1	158	1 152	38,4	158	1 252	41,7
Avec aide personnalisée au logement.....	366	744	24,8	446	764	25,4	446	864	28,8	446	964	32,1
3 500 F :												
Avec allocation logement.....	65	1 045	29,8	65	1 145	32,7	65	1 245	35,6	65	1 345	38,4
Avec aide personnalisée au logement.....	266	844	24,1	343	867	24,8	343	967	27,6	343	1 067	30,4
4 000 F :												
Avec allocation logement.....	»	1 110	27,8	»	1 210	30,2	»	1 310	32,7	»	1 410	35,2
Avec aide personnalisée au logement.....	164	946	23,6	239	971	24,3	239	1 071	26,8	239	1 171	29,3
4 500 F :												
Avec allocation logement.....	»	1 110	24,6	»	1 210	26,8	»	1 310	29,1	»	1 410	31,3
Avec aide personnalisée au logement.....	69	1 041	23,1	142	1 068	23,9	142	1 168	25,9	142	1 268	28,2
5 000 F :												
Avec allocation logement.....	»	1 110	22,2	»	1 210	24,2	»	1 310	26,2	»	1 410	28,2
Avec aide personnalisée au logement.....	»	1 110	22,2	51	1 159	23,2	51	1 259	25,2	51	1 359	27,2
5 500 F :												
Avec allocation logement.....	»	1 110	20,2	»	1 210	22	»	1 310	23,8	»	1 410	25,6
Avec aide personnalisée au logement.....	»	1 110	20,2	»	1 210	22	»	1 310	23,8	»	1 410	25,6

(1) Mensualité + charges — aide personnelle (il n'est pas tenu compte des déductions fiscales).

b) Exemples d'application du barème.

*Le nouveau régime de financement de la construction neuve :*

Les nouveaux logements locatifs sociaux seront financés à l'aide d'une catégorie unique de prêts aidés, ce qui constitue une simplification notable par rapport à la situation actuelle.

Ces nouveaux prêts permettront de financer des logements dont la qualité sera dans l'immédiat améliorée de 7% par rapport à celle des H. L. M. locatifs. D'autre part, la réforme se caractérise par un accroissement de la part consacrée à l'aide à la personne, et par un allègement concomitant des aides à la pierre. Compte tenu de l'amélioration de qualité et du nouveau profil de prêt, le loyer d'équilibre des nouveaux logements sera supérieur à celui des H. L. M. ordinaires. La différence de loyer sera de l'ordre de 150 F par mois pour un quatre pièces.

Pour l'accession à la propriété, un prêt unique se substituera aux deux catégories des prêts H. L. M. accession et des prêts spéciaux immédiats (P. S. I.) du Crédit foncier de France. L'aide de l'Etat sera légèrement inférieure à celle dont bénéficient les P. S. I. ; les annuités de remboursement pour un prêt déterminé seront légèrement progressives.

Pour l'acquéreur d'un logement de quatre pièces, ces nouvelles dispositions se traduiront au niveau des premières mensualités :

— par une augmentation de l'ordre de 50 F par mois par rapport au prêt H. L. M. accession ;

— par une diminution de l'ordre de 50 F par mois par rapport au prêt P. S. I.

Les tableaux suivants, établis par le ministère, permettent de savoir quelle sera la dépense nette de logement (1) et le taux d'effort (2) de l'occupant d'un logement neuf financé selon le nouveau système et de faire une comparaison avec l'ancien système.

Les exemples ci-après montrent que la réforme conduira à des dépenses de logement plus faibles pour les locataires et les accédants à revenus modestes.

---

(1) Loyer ou mensualité plus charges moins A. P. L.

(2) Dépense nette mensuelle de logement rapportée à un douzième du revenu brut annuel déclaré.

*Secteur locatif :*

*Premier exemple :* logement locatif neuf de quatre pièces construit dans une ville moyenne de province. L'organisme H. L. M. dispose d'un parc de logements, construit depuis plusieurs années : il a vu s'alléger en valeur réelle les charges financières pesant sur ce parc, d'où des capacités de péréquation importantes. Le logement H. L. M. actuel est loué 450 F par mois.

Pour une famille de deux enfants, qui dispose de 1 800 F de revenus bruts par mois, la dépense nette de logement, dans l'ancien et dans le nouveau système s'établit comme suit :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Loyer .....	450	600
Charges .....	200	200
Total .....	650	800
Aide à la personne.....	(A. L.) 250	(A. P. L.) 490
Dépense nette de logement.....	400	310

*Deuxième exemple :* logement identique au précédent, mais occupé par un ménage de quatre personnes disposant de 2 800 F par mois :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Loyer .....	450	600
Charges .....	200	200
Total .....	650	800
Aide à la personne.....	(A. L.) 90	A. P. L.) 280
Dépense nette de logement.....	560	520

*Troisième exemple :* logement de 4 pièces, construit en banlieue parisienne, par un organisme H. L. M. ayant un parc récent

et ne disposant d'aucune capacité de péréquation ; le logement dispose d'équipements et d'un environnement justifiant le niveau élevé des charges retenues (280 F par mois).

Pour un ménage de 4 personnes disposant de 1 800 F de revenus bruts par mois, la dépense effective s'établit ainsi :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Loyer .....	650	800
Charges .....	280	280
Total .....	930	1 080
Aide à la personne.....	(A. L.) 280	(A. P. L.) 660
Dépense nette.....	650	420

*Quatrième exemple* : logement identique au précédent, mais occupé par un ménage de 4 personnes disposant de revenus bruts par mois égaux à 2 800 F :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Loyer .....	650	800
Charges .....	280	280
Total .....	930	1 080
Aide à la personne.....	(A. L.) 90	(A. P. L.) 430
Dépense nette.....	840	650

Pour une famille de 4 personnes disposant d'un revenu mensuel brut de 3 500 F, la dépense effective est la suivante :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Mensualité (première année).....	1 000	950
Charges .....	260	260
Total .....	1 260	1 210
Aide à la personne.....	(A. L.) »	(A. P. L.) 180
Dépense nette de logement.....	1 260	1 030

*L'accession à la propriété :*

En considérant toujours une famille de deux enfants, on comparera sa situation avant et après la mise en œuvre des nouveaux mécanismes selon le niveau de qualité des logements. La maison est construite dans une ville de province correspondant à peu près à la moyenne française. Il n'est pas tenu compte dans cette présentation des déductions fiscales.

*Cinquième exemple :* considérons un logement auquel correspond, dans le système actuel, une mensualité de 710 F pour un prêt H. L. M. accession ; il peut s'agir par exemple d'un logement de 4 pièces en province valant 170 000 F au premier semestre 1976.

Pour un ménage de 4 personnes disposant d'un revenu mensuel brut de 2 500 F, la dépense effective s'établit ainsi :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Mensualité (première année).....	710	760
Charges .....	260	260
Total .....	970	1 020
Aide à la personne.....	(A. L.) 140	(A. P. L.) 360
Dépense nette de logement.....	830	660

*Sixième exemple :* logement auquel correspond, dans le système actuel, une mensualité de 1 000 F pour rembourser un prêt P. S. I. Il peut s'agir par exemple d'un logement d'une qualité équivalente à celle du logement de l'exemple précédent, mais situé en région parisienne, ou encore d'un logement de meilleure qualité situé en province.

Pour une famille de 4 personnes disposant d'un revenu mensuel brut de 3 500 F, la dépense effective est la suivante :

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Mensualité (première année).....	1 000	950
Charges .....	260	260
Total .....	1 260	1 210
Aide à la personne.....	(A. L.) »	(A. P. L.) 180
Dépense nette de logement.....	1 260	1 030

*Cas des familles de trois enfants :*

*Septième exemple* (secteur locatif) : famille avec trois enfants vivant dans un logement de cinq pièces en province et disposant de 1 800 F par mois de revenus.

	ANCIEN SYSTEME	NOUVEAU SYSTEME
Loyer .....	500	(1) 680
Charges .....	240	240
<b>Total</b> .....	<b>740</b>	<b>920</b>
Aide à la personne.....	(A. L.) 350	(A. P. L.) 640
Dépense nette.....	390	280

(1) Pour un logement de cinq pièces, la différence de loyer due au passage du nouveau système de financement peut être estimée à 180 F.

*Huitième exemple* (accession à la propriété) : famille de trois enfants accédant à la propriété d'un logement de cinq pièces d'une qualité ou d'une localisation équivalentes à celles du logement du sixième exemple, et disposant de 3 500 F par mois de revenus bruts.

	ANCIEN SYSTEME (prêt P. S. I.)	NOUVEAU SYSTEME
Mensualité (première année).....	1 125	1 070
Charges .....	310	310
<b>Total</b> .....	<b>1 435</b>	<b>1 380</b>
Aide à la personne.....	(A. L.) 65	(A. P. L.) 340
Dépense nette de logement.....	1 370	1 040

La modulation familiale du barème, plus forte que pour l'allocation de logement, permettra d'avantager les familles de 3 enfants et plus.

Dans le calcul du loyer minimum (Lo) et du coefficient de prise en charge (K), chaque enfant est affecté d'un nombre de part (N), suivant le tableau ci-après :

Premier enfant .....	0,35	(N = 1,35)
Deuxième enfant .....	0,35	(N = 1,70)
Troisième enfant .....	0,50	(N = 2,20)
Quatrième enfant .....	0,45	(N = 2,65)
Cinquième enfant et suivant.....	0,35	(N = 3 )

En pratique, un ménage bénéficiaire de l'A. P. L. avec 3 enfants dans un 5 pièces a un taux d'effort plus faible que le ménage avec 2 enfants vivant dans un 4 pièces, à revenu identique, comme le montrent les septième et huitième exemples donnés plus haut. Ce résultat particulièrement satisfaisant est dû à la conjonction de deux facteurs :

— l'effort spécifique pour les troisième et quatrième enfants dans la fixation du terme N ;

— le fait que l'aide à la personne est plus importante que l'allocation de logement et par conséquent plus efficace pour aider les familles nombreuses.

Si l'on compare les familles avec 2 enfants (premier et sixième exemples) aux familles avec 3 enfants bénéficiant du même revenu (septième et huitième exemples), on constate que :

— pour une famille de faibles revenus, l'apparition du troisième enfant permet, dans le système actuel, de louer un logement de 5 pièces avec la même dépense de logement et, dans le nouveau système, de voir s'alléger cette même dépense (280 F au lieu de 310 F) ;

— pour une famille plus aisée accédant à la propriété, le système actuel risque de détourner la famille avec 3 enfants de l'achat d'un 5 pièces (taux d'effort de 39 %), tandis que dans le nouveau système, elle y est fortement incitée : l'achat d'un 5 pièces, quand on a 3 enfants, ne coûte pas plus cher que l'achat d'un 4 pièces avec 2 enfants (1 040 F au lieu de 1 030 F).

*Les bases de calcul du barème :*

Le barème de l'A. P. L., comme le montrent les tableaux précédents, n'est pas établi en fonction d'un niveau précis de loyer ou de mensualité. Au contraire, il est conçu pour assurer

l'efficacité sociale de l'aide personnalisée dans une très large gamme de loyers et de mensualités. Les situations rencontrées seront en effet extrêmement variables :

— pour les loyers, depuis les logements H. L. M. anciens qui seront conventionnés, jusqu'aux nouveaux logements locatifs sociaux, de qualité améliorée ;

— pour les mensualités, depuis les accédants qui peuvent effectuer, par exemple à l'occasion d'une succession, un apport personnel substantiel, jusqu'à ceux qui doivent emprunter au maximum de leurs possibilités.

Les loyers de référence du barème seront fixés de manière à permettre aux familles les plus modestes d'entrer dans les logements neufs moyennant un taux d'effort acceptable ; pour l'accession, les mensualités seront, soit inférieures, soit supérieures aux mensualités de référence du barème. Celles-ci seront majorées dans le cas des prêts bancaires conventionnés (non aidés) de manière, là aussi, à ramener la dépense nette de l'accédant à un niveau acceptable.

*Les logements éligibles à l'A. P. L. :*

Seront éligibles à l'A. P. L. :

— Pour la construction neuve :

Les logements locatifs ayant bénéficié du nouveau financement aidé et dont les bailleurs (organismes d'H. L. M., S. E. M. et, dans certains cas, investisseurs institutionnels privés) ont passé une convention avec l'Etat, précisant notamment le niveau des loyers et les engagements pris quant à la gestion sociale de leur parc.

Les logements en accession ayant bénéficié d'un nouveau prêt aidé ou conventionné.

— Pour le parc existant :

Les logements H. L. M. pour lesquels l'organisme bailleur aura passé une convention avec l'Etat fixant en particulier le niveau des loyers et, le cas échéant, les travaux d'amélioration à effectuer.

Les logements améliorés au moyen de formes nouvelles d'aide de l'Etat ou de prêts, et dont les propriétaires bailleurs auront passé une convention avec l'Etat fixant les niveaux de loyers et des règles d'occupation sociale de leur parc.

Les logements occupés par leur propriétaire et améliorés au moyen des formes nouvelles d'aide de l'Etat ou de prêts.

Conformément à l'article 2 du projet de loi, les caractéristiques et les conditions d'octroi des nouvelles aides et des nouveaux prêts mentionnés ci-dessus seront définies par décrets.

*L'importance de l'effort personnel :*

L'importance de l'effort financier personnel laissé à la charge des bénéficiaires de l'A. P. L. n'est pas fixée d'une manière normative ; pour une même famille et à niveau de revenu égal, il varie selon le prix et donc la qualité du logement.

La formule de calcul de l'A. P. L. ne détermine pas l'effort financier à charge du ménage, mais le montant de l'aide, notamment en fonction de la taille de la famille et de ses ressources.

Il n'en reste pas moins que dans les logements locatifs neufs, l'aide personnalisée permettra d'aboutir à des taux d'effort (1) proches de 20 % pour tous les ménages dont les revenus vont de 1 500 F par mois à 4 000 F environ, comme le montrent les tableaux présentés plus haut.

*2. Le mécanisme financier de la réforme.*

La réforme de la politique de l'habitat, dans le sens d'une personnalisation accrue des aides publiques, implique une révision profonde du dispositif actuel de financement.

Il est d'ores et déjà possible d'indiquer quelles pourraient être les caractéristiques principales du nouveau système, et plus particulièrement ses incidences pour les organismes et pour les occupants locataires ou accédants.

*a) La construction locative.*

Un régime unique de prêt locatif serait substitué aux multiples catégories actuelles de financement, permettant de financer des opérations de construction neuve ou d'acquisition-réhabilitation de logements anciens.

---

(1) Les taux d'effort sont ainsi calculés :

$$\text{Loyer} + \text{charges} - \text{A. P. L.}$$

Location :

$$\frac{\text{Revenu annuel déclaré divisé par 12}}{\text{Revenu pris en compte n'incorpore donc pas les allocations familiales.}}$$

Le revenu pris en compte n'incorpore donc pas les allocations familiales.

Les caractéristiques de ce prêt seraient adaptées aux problèmes de gestion des organismes : remise d'intérêt effective de deux ans correspondant à la période de construction, annuité de départ faible et progressivité des remboursements, quotité plafond maintenue à son niveau actuel, calcul de son montant sur la base d'un prix de référence incorporant une élévation de la qualité des logements de 7 %.

Certains investisseurs, autres que les H. L. M. ou S. E. M., pourraient bénéficier de ce prêt pour une quotité réduite de moitié.

Ces conditions financières, et l'amélioration de qualité qui s'y ajoutent, auraient pour conséquence une augmentation du niveau des loyers d'équilibre de 150 F environ pour un logement de quatre pièces.

#### b) Le financement de l'accession à la propriété.

Les divers régimes actuels seraient remplacés par un nouveau financement unifié ouvert aux opérations de construction neuve ou d'acquisition-réhabilitation de logements anciens et présentant les caractéristiques suivantes.

La quotité actuelle serait majorée pour couvrir 70 ou 80 % (selon le revenu des bénéficiaires) du prix des logements, dans la limite d'un plafond qui reste à définir, ce qui permettra de réduire le volume des prêts complémentaires et, par conséquent, la charge mensuelle de remboursement. Ce prêt, dont le taux actuariel prévu est de l'ordre de 8,7 %, aurait un taux de départ plus bas grâce à l'introduction d'un profil de remboursement progressif afin de mieux répartir dans le temps la charge de ses bénéficiaires.

Des mécanismes de préfinancement sont prévus pour la promotion avec des avantages particuliers pour le secteur social.

L'incidence moyenne de ce dispositif pour une personne accédant à la propriété d'un logement déterminé serait une augmentation de 50 F environ de la charge (1) d'emprunt mensuelle par rapport à la charge résultant du prêt H. L. M. accession et une diminution de 50 F de cette charge par rapport à celle résultant du prêt P. S. I. (1).

D'autre part, il serait créé un secteur non programmé de financement de l'accession à la propriété, passant par le canal des éta-

---

(1) Incidence des prêts complémentaires comprise.

blissements bancaires et des caisses d'épargne. Les prêts qu'ils distribueront ne seront pas aidés à la pierre, mais feront l'objet de conventions passées avec l'Etat définissant leur taux plafond et leur profil (progressivité, révisabilité éventuelle). A ce régime sera associé un barème spécifique d'A. P. L. permettant de rendre les taux d'effort de ses bénéficiaires proches de ceux des utilisateurs des prêts aidés à la pierre mentionnés ci-dessus.

c) L'acquisition et la réhabilitation de l'habitat existant.

Des modalités de financement identiques à celle de la construction neuve seront mises en œuvre en matière d'acquisition et de réhabilitation d'immeubles existants, soit dans le secteur locatif par des organismes sociaux, soit en accession à la propriété. Bien entendu, les financements aidés ouvriront le bénéfice de l'A. P. L.

Actuellement, il est difficile de faire des prévisions de répartition entre les secteurs.

A l'heure actuelle, l'acquisition-réhabilitation par des organismes d'H. L. M. est très limitée (environ 1 000 logements en 1976). Elle devrait s'accroître grâce à l'octroi d'aides foncières.

En ce qui concerne l'amélioration seule, trois cas doivent être distingués :

#### *Le patrimoine des organismes sociaux.*

Des subventions sont prévues, dès 1977, pour améliorer le patrimoine des organismes d'H. L. M. Ces aides sont destinées aux logements qui n'ont pas encore les normes minimales d'habitabilité et aux ensembles dégradés.

Le taux de subventions dépendra des travaux et de la situation locale. A partir de 1978, ces subventions seront, en principe, octroyées dans le cadre des conventions ouvrant le bénéfice de l'A. P. L. aux locataires.

#### *Les propriétaires bailleurs.*

Dans les opérations programmées, les propriétaires bailleurs pourront passer une convention avec l'Etat, qui les fera bénéficiaire d'aide aux travaux, fixera le montant des loyers après l'amélioration et leur évolution et ouvrira aux locataires le bénéfice de l'A. P. L.

*Les propriétaires occupants.*

Les propriétaires occupants pourront bénéficier d'aides pour améliorer leur logement (primes représentant 20 % du coût des travaux) ; de plus, s'ils contractent un prêt, ils pourront recevoir l'A. P. L. pour les aider au remboursement de ce prêt.

\*  
\* \*

Les prévisions chiffrées relatives aux masses financières et aux charges budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau système d'aide au logement sont extrêmement délicates à établir. Elles sont, en effet, fonction de l'évolution des prix et des revenus, des fluctuations des taux d'intérêt, du rythme d'érosion monétaire (calcul en francs constants), enfin des politiques conjoncturelles à venir.

Au cours de la première période d'entrée en application de la réforme, les engagements financiers du groupe Caisse des Dépôts-Caisses d'Épargne en faveur du logement social seraient approximativement maintenus à leur niveau relatif actuel dans l'ensemble des emplois du groupe. Ceux mis à la charge du Crédit foncier seraient appelés à croître (+ 29 % environ à l'horizon 1980 dans certaines hypothèses par rapport à la prolongation du système actuel). Enfin, les engagements nouveaux du Crédit agricole, structurellement excédentaire, pourraient être couverts par l'intégration à la nouvelle procédure d'une fraction de l'enveloppe actuelle de prêts bonifiés (pour les prêts à l'accession aidée) et non bonifiés (prêts à l'accession conventionnée).

L'effort public sera maintenu, et même légèrement accru pendant les années 1980-1985, pour permettre la mise en œuvre de la politique d'amélioration de l'habitat.

La répartition de cet effort entre les aides à la pierre et les aides à la personne devrait progressivement se modifier au profit des aides personnelles.

Il est difficile d'établir des prévisions précises dans ce domaine. On peut cependant penser que la répartition actuelle des aides à la pierre et des aides à la personne (1/3 d'aide à la personne et 2/3 d'aide à la pierre) devrait approximativement s'inverser dans une dizaine d'années.

d) Le financement de la surcharge foncière en centre ville.

L'aide spécifique de l'Etat constituera une incitation à la réalisation de logements locatifs sociaux dans les zones urbaines appréciées. Cette aide prendrait la forme d'une subvention accordée à l'organisme constructeur ou à la collectivité locale (en cas de transfert du financement foncier), à hauteur de 30 % du coût de la surcharge foncière. Cette dernière est égale à la différence entre la charge foncière de référence (substituée à l'actuelle charge foncière plafonnée) et la charge foncière réelle, dans une limite qui pourrait atteindre le triple de la première dans certains cas. Le solde du besoin de financement serait couvert par un prêt de la Caisse des dépôts ou des Caisses d'épargne. On peut estimer qu'un tiers du programme locatif aidé (construction et acquisition-réhabilitation) pourra bénéficier annuellement de l'aide spécifique pour surcharge foncière.

### *3. Le mécanisme juridique de la réforme : le conventionnement des logements locatifs.*

Les logements locatifs du parc existant pourront devenir éligibles à l'A. P. L. dans le cadre des conventions prévues au titre III du projet de loi :

— pour les logements H. L. M. locatifs, ces conventions préciseront les travaux éventuels à réaliser et l'aide de l'Etat affectée à ces travaux, le niveau des loyers et la contribution éventuelle de l'organisme au financement du Fonds national de l'habitation ;

— pour les logements du parc privé, ces conventions prévoiront les travaux, le niveau des loyers après l'amélioration et son évolution, le plafond de ressources pour les nouveaux locataires, les modalités de gestion des logements et de contrôle des engagements du propriétaire.

Dans le parc H. L. M., le rythme du conventionnement peut faire l'objet d'estimations. Les prévisions de coût pour l'Etat de la réforme ont été établies en supposant que des conventions seront signées en cinq ans pour l'ensemble du parc H. L. M. locatif actuel. Le rythme réel sera sans doute inférieur, surtout les premières années.

Dans le parc privé, le bénéfice de l'A. P. L. sera lié à la mise aux normes des logements dans les opérations programmées défi-

nies en liaison étroite avec les collectivités locales. Il importe, en effet, de faire de l'A. P. L. un instrument efficace d'une politique coordonnée d'action sur les quartiers anciens. Le rythme de conventionnement dépendra donc du volume des opérations programmées et, dans chaque opération, de la volonté des propriétaires. Il est probable que la montée en régime du système sera relativement lente, du fait de sa nouveauté et de la difficulté de toute intervention dans les quartiers anciens (nécessité de dialoguer avec les occupants avant l'opération).

Sur un plan général, un conventionnement trop rapide et non contrôlé du parc locatif existant aurait des effets dommageables évidents : hausses de loyers difficiles à maîtriser qui ne manqueraient pas d'aggraver l'inflation, impossibilité d'assurer que l'introduction de l'A. P. L. s'accompagne d'une amélioration réelle des logements, récupération de l'aide par les propriétaires, dépenses publiques très élevées, etc.

Il importe donc de maîtriser et de contrôler avec soin le rythme d'extension de l'A. P. L. au parc existant. Dans le parc qui ne bénéficiera pas de l'A. P. L., l'allocation de logement et les aides actuelles à l'amélioration continueront de s'appliquer.

Les conventions passées entre l'Etat et les propriétaires bailleurs permettent que l'Etat apporte des aides éventuelles à la réhabilitation et accorde le bénéfice de l'A. P. L. aux locataires, ce qui leur permet de supporter d'éventuelles hausses de loyers, dues aux travaux par exemple.

En contrepartie, le bailleur s'engage :

— à effectuer les travaux d'amélioration qui lui incombent ; après l'amélioration, les logements devront être conformes à certaines caractéristiques techniques ;

— à respecter et faire respecter certaines conditions relatives à l'occupation et au peuplement des logements : par exemple, maintenir sur place les locataires ou occupants de bonne foi qui étaient dans les lieux à la date de la signature de la convention, offrir aux nouveaux locataires des logements en rapport avec la taille de la famille, respecter un pourcentage minimum de locataires de revenus modestes, etc. ;

— à utiliser certains types de baux : ces baux devront avoir une durée minimum ; ils comporteront une clause de renouvellement à la seule volonté du locataire ; ils fixeront un loyer ne

dépassant pas le montant maximum prévu par la convention, que ce soit la première année ou par le jeu des actualisations annuelles ; ils comporteront en annexe une copie de la convention ;

— à remplir certaines obligations à l'égard des aides d'allocations familiales, notamment pour la mise en œuvre du système du « tiers payant » : communication d'information sur les loyers, sur les dates d'arrivée et de départ des locataires ; modalités de versement de l'A. P. L. par la Caisse d'allocations familiales (C. A. F.), etc. ;

— dans certains cas, à contribuer au financement du Fonds national de l'habitation.

La durée de la convention sera également fixée par celle-ci. Elle ne saurait être inférieure à neuf ans. Elle pourra être supérieure, même dans le cas d'immeubles améliorés, s'il s'agit de quartiers anciens particulièrement sensibles ou susceptibles d'une appréciation rapide. Pour les logements locatifs neufs, la durée minimum sera en rapport avec la durée d'amortissement du prêt correspondant.

Les conditions de la résiliation seront également prévues dans la convention.

Les conventions-types, qui seront différentes selon que les logements sont des logements neufs, des H. L. M. existants ou appartiennent à des propriétaires privés, sont en cours d'élaboration. Comme les autres textes réglementaires d'application de la loi, elles seront communiquées aux rapporteurs du projet de loi au Sénat et à l'Assemblée Nationale.

La portée des conventions sera différente selon les cas :

— le locataire titulaire d'un bail ne verra ce dernier modifié que s'il l'accepte ;

— l'occupant de bonne foi d'un logement soumis à la loi de 1948 disposera d'un délai de six mois pour accepter le bail conforme à la convention. Il faut rappeler que ce bail, en général d'une durée égale à celle de la convention, lui assurera le maintien dans les lieux pour cette période et que l'A. P. L. viendra l'aider en fonction de ses ressources à payer sur le nouveau loyer. Des protections spéciales sont prévues à l'expiration de la convention pour les ménages modestes.

Le contrôle du respect des prescriptions des conventions par les bailleurs sera assuré par l'administration de l'équipement, en liaison avec les C. A. F.

En cas de non-respect des conventions, diverses sanctions sont prévues. La plus importante, fixée par l'article 22 du projet de loi, est la résiliation aux torts du bailleur, qui entraînera le maintien dans les lieux des locataires, le loyer étant celui fixé par la convention, diminué de l'A. P. L.

Le propriétaire supporte donc, dans ce cas, la charge de l'A. P. L. Des sanctions moins sévères seront précisées dans la convention en cas d'infraction mineure aux dispositions de celle-ci.

A la fin de la convention, trois cas peuvent se présenter en ce qui concerne la situation juridique du locataire.

— s'il ne bénéficiait pas des dispositions de la loi de 1948 à la signature de la convention, il est normalement titulaire d'un bail régi par la convention. Lorsque le bail expirera, un nouveau bail devra être établi, si le locataire souhaite rester. Le locataire ne touchera plus l'A. P. L. si la convention n'est pas renouvelée ;

— s'il bénéficiait des dispositions de la loi de 1948 à la signature de la convention, et qu'il a perçu l'A. P. L. pendant les trois dernières années de celle-ci, les dispositions relatives au maintien dans les lieux de la loi de 1948 lui sont applicables, à la condition que la commune soit toujours dans le champ d'application de la loi de 1948. Le loyer évolue comme le prévoyait la convention. L'A. P. L. continue d'être versée ;

— s'il bénéficiait des dispositions de la loi de 1948 à la signature de la convention et qu'il n'a pas perçu l'A. P. L. pendant les trois dernières années de la convention, le logement sort définitivement de la loi de 1948. Le bail devra être librement rediscuté à son expiration.

Il faut souligner en conclusion que, dans la grande majorité des cas, propriétaires et locataires auront intérêt à ce que la convention soit renouvelée parce que les locataires pourront, dans ce cas, continuer à bénéficier de l'A. P. L.

### C. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

La mise en œuvre de la réforme soulève quelques problèmes juridiques et pratiques, qui seront évoqués à l'occasion de l'examen des articles s'y rapportant. Nous voudrions examiner ici deux questions plus générales :

— l'accentuation de la politique en faveur de la réhabilitation de l'habitat ;

— la mise en œuvre budgétaire de la réforme.

1. *La nouvelle politique de réhabilitation de l'habitat.*

D'après les estimations tirées de l'enquête I. N. S. E. E. sur le logement, effectuée en 1973, 370 000 logements ont changé annuellement de classe de confort entre 1968 et 1973.

Parmi ces 370 000 logements, 195 000 ont été mis aux normes complètes (eau + W.-C. + installations sanitaires), 175 000 ont été améliorés partiellement (acquisition d'un ou plusieurs éléments de confort supplémentaires sans accéder au confort complet). On peut estimer que, pendant les trois premières années du VI<sup>e</sup> Plan, 525 000 logements ont été mis aux normes d'habitabilité. En ce qui concerne les années 1974, 1975 et 1976, les renseignements disponibles ne permettent pas de connaître le nombre exact de logements mis aux normes.

Cette action d'amélioration de l'habitat a été facilitée par l'intervention de différents organismes financiers ou restaurateurs, notamment l'A. N. A. H. et les P. A. C. T.

Mais l'amélioration de l'habitat, en grande partie spontanée pendant ces dernières années, présente deux inconvénients :

— l'Etat n'a qu'une action très faible sur le rythme d'amélioration ;

— le caractère social des opérations n'est pas garanti. En effet, les ménages modestes, locataires de logements inconfortables, généralement âgés, n'ont bien souvent pas les moyens financiers de payer le loyer après l'amélioration. Ils sont donc obligés de partir à la périphérie des villes.

L'action en faveur de l'amélioration de l'habitat menée dans le cadre de la réforme a donc deux objectifs :

— accroître notablement le rythme des améliorations grâce à l'injection de crédits budgétaires (250 000 sur le VII<sup>e</sup> Plan au lieu de 200 000 environ) ;

— garantir le caractère social des opérations en permettant aux occupants de rester dans les logements améliorés et de faire face à la dépense de logements après l'amélioration.

Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs seront les suivants :

— une aide aux travaux donnée aux propriétaires bailleurs et occupants pour limiter l'incidence financière de l'amélioration (cette aide pourrait représenter 20 % du coût des travaux) ;

— l'A. P. L. qui permettra au locataire d'avoir une dépense logement acceptable après l'amélioration.

Ces aides seront données dans le cadre d'opérations programmées définies en liaison avec les collectivités locales. Dans ces opérations, le propriétaire bailleur pourra passer une convention avec l'Etat par laquelle il s'engagera sur le niveau des loyers pratiqués après l'amélioration et sur le maintien des occupants actuels s'ils le souhaitent.

*Le rôle du Fonds d'aménagement urbain.*

Le Fonds d'aménagement urbain (F. A. U.) a pour objet de coordonner les moyens administratifs pour l'aménagement des centres et quartiers urbains existants, au niveau central et au niveau local. Son action sera concertée avec celle de l'A. N. A. H. En particulier, il permettra la coordination de l'octroi des aides publiques dans les opérations programmées.

Les interventions du Fonds d'aménagement urbain constituent un accompagnement indispensable de l'action d'amélioration des logements eux-mêmes. Elles concerneront la rénovation urbaine, la restauration immobilière, de nombreuses actions d'embellissement et d'animation urbaine inspirées de l'expérience des villes moyennes ; elles permettront de soutenir les municipalités qui encouragent l'implantation de logements sociaux dans les quartiers attractifs. Enfin, le F. A. U. programmera également les crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre et à la protection sociale de toutes les familles touchées par les opérations d'urbanisme.

Les moyens financiers dont disposera le F. A. U. sont les suivants :

- a) Moyens financiers figurant en totalité au F. A. U. :
  - chapitre 65-40, articles 20, 30 et 60 (Restauration immobilière, rénovation urbaine, villes moyennes) (1) ;
  - chapitre 65-53 (Résorption de l'habitat insalubre).

b) Le F. A. U. rassemblera les crédits que d'autres ministères y inscriront ;

c) Enfin les organes directeurs du F. A. U. peuvent mobiliser certaines ressources qui n'ont pas fait l'objet d'un regroupement au sein du fonds (notamment des crédits de l'A. N. A. H.).

---

(1) Toutefois, les crédits de l'article 60 ne seront utilisés par le F. A. U. que lorsque les contrats d'aménagement à intervenir entre l'Etat et les villes moyennes dont la candidature a été retenue au titre de la procédure exceptionnelle des villes moyennes, auront été financés.

## 2. La mise en œuvre budgétaire de la réforme.

La réforme du logement a trois importantes implications budgétaires :

- réduction de l'aide à la pierre ;
- mise en place d'une aide personnalisée d'un type nouveau ;
- développement de l'action d'amélioration de l'habitat ancien.

Le projet de budget 1977 ayant été préparé avans que ne soient connus les mécanismes de la réforme, il ne tient pas compte de ces nouveaux mécanismes. Dès que le projet de loi aura été voté par les Assemblées, le projet de budget sera amendé ou un collectif déposé pour permettre l'expérimentation de la réforme dans une dizaine de départements :

- mise en application de l'A. P. L. dans des programmes de construction neuve d'I. L. M. terminés en 1977 ;
- conventionnement d'organismes sociaux du logement, pour la réhabilitation de logements faisant partie de leur patrimoine locatif ;
- lancement de programmes en locatif et en accession bénéficiant des nouveaux financements.

Les départements pilotes seront choisis en fonction de la capacité des caisses d'allocations de gérer efficacement l'A. P. L., de la qualité des organismes constructeurs et gestionnaires de logements sociaux et de la variété des expériences qui pourront être réalisées dans les départements (neuf et ancien, locatif et accession).

Par ailleurs si, en 1976, 136 000 F d'autorisations de programme étaient consacrées à l'aménagement de l'habitat, ce chiffre passe en 1977 à 603 467 400 F, les crédits étant ainsi multipliés par 4,5 et le nombre d'améliorations passant de 18 400 à 78 800.

Le tableau qui suit montre la répartition des crédits du budget consacrés à l'habitat ancien.

	NOMBRE	AUTORISATIONS de programme.
Amélioration H. L. M. locative.....	27 900	133 000 000
Acq. amélioration sociétés de crédit immobilier.	6 200	133 808 400
Amélioration sociétés de crédit immobilier....	4 000	12 059 000
Primes propriétaires occupants et bailleurs...	17 500	127 600 000
Primes à l'habitat rural.....	23 200	180 000 000
Aides à la mise en œuvre d'opérations publiques de restauration.....	»	17 000 000
<b>Total .....</b>	<b>78 800</b>	<b>603 467 400</b>

Globalement et à terme, les programmes qui ont servi de base aux hypothèses de coût de la réforme prévoient que le nombre de logements aidés chaque année par l'Etat, pour la construction ou pour l'amélioration, devrait passer de 380 000 à plus de 450 000 en année pleine, c'est-à-dire au plus tôt en 1978. Le tableau ci-après retrace cette perspective.

Comparaison du programme de la réforme et de la loi de finances 1976.

	ACTUEL	REFORME (1)
<i>Locatif social neuf</i> .....	140 000	120 000 à 130 000
<i>Accession aidée :</i>		
Aidée à la pierre.....	167 000	152 000
P. I. C. ....	48 000	»
Aidée à la personne (prêts conventionnés) .	»	80 000 à 90 000
Total accession.....	215 000	232 000 à 242 000
Total secteur aidé neuf.....	355 000	362 000
<i>Habitat ancien :</i>		
Interventions (mises aux normes) aidées par l'Etat.....	30 000	80 000 (environ)
<i>H. L. M. : mises aux normes</i> .....	»	20 000
Total général.....	385 000	462 000

(1) En année pleine de réforme, c'est-à-dire au plus tôt en 1978.

#### D. — PROBLÈMES PARTICULIERS DE LA RÉFORME

Trois problèmes particuliers de la réforme doivent être abordés :

- le problème des personnes âgées ;
- le problème des classes moyennes ;
- le problème des avantages fiscaux.

### 1. *Les personnes âgées et la réforme.*

Les personnes âgées constituent un pourcentage important des occupants de logements inconfortables (51 % de ceux-ci sont âgés de plus de soixante-cinq ans).

Il est donc indispensable de prévoir des procédures qui leur permettent d'améliorer le logement où elles vivent.

Ces procédures s'appliqueront de manière prioritaire dans des opérations d'amélioration programmées en liaison avec les collectivités locales.

Dans ces opérations les personnes âgées locataires et propriétaires occupant pourront bénéficier d'aides nouvelles.

#### a) Secteur locatif.

Le conventionnement des logements anciens inconfortables permettra à leurs occupants de bénéficier de l'A. P. L. après l'amélioration des logements. Le loyer sera fixé par la convention.

L'A. P. L. permettra de réduire la dépense nette du locataire à un niveau proche de ce qu'il payait avant l'amélioration : par exemple, une personne âgée recevant le minimum vieillesse, qui payait 100 F par mois de loyer, pour un logement disposant seulement d'un point d'eau, bénéficiera d'un logement confortable (eau, W.-C., installation sanitaire) pour une dépense de 130 F après déduction de l'A. P. L.

En ce qui concerne les logements qui étaient soumis à la loi de 1948 avant la convention, le projet de loi prévoit qu'à la fin de cette convention, les dispositions de cette loi relatives au maintien dans les lieux s'appliqueront pour les locataires bénéficiant de l'A. P. L., ce qui permettra aux personnes âgées modestes de rester dans le logement amélioré.

#### b) Secteur de la propriété individuelle.

Les personnes âgées pourront bien entendu bénéficier de la procédure normale d'amélioration des logements confortables occupés par leur propriétaire : aide aux travaux et A. P. L. en cas de prêt. Le budget 1977 prévoit 10 000 primes sans prêt à cette fin.

Mais il est certain que cette procédure n'est pas parfaitement adaptée au cas des personnes âgées, du fait des obstacles

psychologiques et juridiques aux opérations d'emprunt. Aussi deux séries de dispositions spécifiques seront-elles mises au point en 1977 pour les propriétaires occupants âgés. Elles sont actuellement encore à l'étude.

*Avance sur travaux :*

La collectivité publique avancera 95 % (exceptionnellement 100 %) du coût des travaux à l'occupant âgé. A la première mutation, gratuite ou onéreuse, du bien (ou en cas de mise en location), cette avance sera récupérée en valeur actualisée sur l'indice du coût de la construction, sous déduction du taux normal de l'aide aux travaux.

*Rachat en viager :*

La collectivité locale pourra également proposer le rachat en viager du bien comportant évidemment le maintien dans les lieux de l'occupant.

La rente, fonction de l'espérance de vie, sera assise sur la valeur du bien avant travaux et indexée sur le coût de la construction.

Les travaux seront financés au moyen d'un prêt, aidé par l'Etat, de la Caisse des dépôts. Le bien, donné à bail à un organisme social sera géré par celui-ci et réintégré dans son parc locatif au moment du décès ou du départ volontaire de l'occupant. Auparavant, la collectivité locale aura pu aider l'organisme à amortir les travaux.

Les hypothèses financières de la réforme ont prévu, en régime de croisière, 10 000 avances sur travaux et 3 000 rachats en viager par an environ.

## 2. *Les classes moyennes et la réforme.*

Dans le cadre de la réforme, on peut craindre que les ménages titulaires de revenus moyens ne soient davantage exposés qu'aujourd'hui aux fluctuations du marché immobilier. En fait, il semble que l'accès aux logements aidés par l'Etat leur sera assez largement ouvert.

Pour situer le problème, il convient d'indiquer que le revenu brut mensuel moyen des ménages peut être estimé à environ

3 700 F par mois en 1976. Ce chiffre est à rapporter au revenu au-delà duquel l'A. P. L. n'est plus perçue, soit 4 500 F environ pour un ménage de quatre personnes habitant dans un quatre pièces dont le loyer ou la mensualité serait de 800 F par mois. La comparaison est bien entendu approximative puisqu'on ne dispose pas de renseignements assez récents sur la ventilation des revenus par taille de ménage ; elle permet néanmoins de souligner qu'une partie des titulaires de revenus moyens bénéficieront de l'A. P. L.

*Dans le secteur locatif*, la fusion des diverses catégories de logements en un régime unique d'une qualité voisine de l'I. L. M. s'accompagnera de l'unification des plafonds de revenus permettant l'accès à ces logements. Le nouveau revenu plafond devrait donc être situé au niveau de celui de l'actuel I. L. M. (7 000 F de revenu brut par mois en 1976 pour un ménage de quatre personnes vivant en région parisienne et dont les deux conjoints travaillent).

Sans doute ces logements seront-ils moins aidés qu'aujourd'hui : le principe du maintien d'une aide permet toutefois à l'Etat de contrôler le prix de ces logements et le montant de cette aide conduit à des loyers et à des taux d'effort très supportables pour ceux de leurs occupants qui ne bénéficieront pas de l'A. P. L.

Le parc locatif social existant devrait, lui aussi, être plus ouvert qu'aujourd'hui aux ménages de revenus moyens : en effet, la passation d'une convention concernant ces logements pourrait avoir pour effet, entre autres, un rajustement des plafonds de revenu au niveau évoqué ci-dessus, le montant des loyers demeurant lui aussi dans des limites très acceptables.

Quant au parc locatif privé conventionné, il sera soumis à des conditions d'occupation au moins aussi favorables. Permettant d'accroître le nombre global de logements locatifs aidés, il offre la possibilité de recevoir une population plus importante et de diversifier les options offertes aux candidats locataires.

*Dans le secteur de l'accession à la propriété*, le plafond de ressources permettant de bénéficier du nouveau prêt aidé à la pierre devrait se situer au niveau du régime P. S. I. actuel (soit 7 400 F de revenu mensuel brut imposable pour un couple avec deux enfants vivant en région parisienne et dont les deux conjoints travaillent). Ce prêt offrira un taux actuariel plus élevé que celui du P. S. I. mais sa quotité sera plus forte, la combinaison des deux éléments conduisant à des mensualités initiales voisines de celles du système actuel.

Il est prévu, d'autre part, de créer un nouveau régime de prêts conventionnés n'incorporant pas d'aides à la pierre, mais dont le taux et le profil feraient l'objet d'un contrat passé entre l'Etat et les établissements prêteurs : Caisses d'épargne, Crédit mutuel, réseaux bancaires ordinaires. Son taux sera déterminé de façon à éviter qu'il soit soumis de façon étroite aux fluctuations du taux de l'argent à court terme. Ce prêt, consenti sans conditions de ressources, donnera droit à l'A. P. L. avec un barème spécifique, pour rendre comparable les taux d'effort des accédants, qu'ils aient recours à ce financement ou aux prêts aidés. Ceci aura pour conséquence que le revenu à partir duquel l'A. P. L. n'est plus perçue sera sensiblement majoré pour le prêt conventionné ; il atteindra, selon la taille de la famille, 5 500 F à 6 000 F. On peut remarquer que c'est un niveau que ne dépassent pas 10 % des ménages français ; dès maintenant, plus de 60 % des accédants ont un revenu mensuel inférieur à 6 000 F.

L'ensemble de ces remarques conduit à souligner le caractère non ségréatif de la réforme : elle permet non seulement aux ménages modestes d'occuper un logement correspondant à leurs besoins, mais elle est plus ouverte que les mécanismes actuels aux titulaires de revenus moyens, notamment dans le secteur locatif, où chaque année 100 000 à 120 000 logements neufs aidés seront accessibles à ces ménages, contre 22 000 dans le système actuel.

### 3. *Le problème des avantages fiscaux.*

S'agissant d'immeubles d'habitation, il convient de distinguer ceux qui sont donnés en location de ceux qui sont occupés par leurs propriétaires. Les revenus produits par les premiers tombent en effet dans le champ d'application de l'impôt sur le revenu, catégorie des revenus fonciers, s'ils sont perçus par des propriétaires bailleurs particuliers (directement ou sous le couvert des sociétés civiles) ; catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, s'ils sont perçus par un entrepreneur individuel ou une société commerciale de personnes ; ils se trouvent dans le champ de l'impôt sur les sociétés s'ils sont encaissés par une société de capitaux.

Les propriétaires occupants sont exonérés à raison du revenu en nature qu'ils tirent de la jouissance du logement possédé, mais ils peuvent déduire certaines dépenses du montant de leur revenu global.

La direction générale des impôts ne dispose pas d'éléments d'information précis au sujet des avantages fiscaux accordés aux propriétaires bailleurs. En particulier, il n'existe aucune distinction des locaux loués selon leur nature (habitation ou autres, emplois commerciaux et professionnels, terres et logements d'exploitants agricoles) ni de données sur les produits fonciers perçus par les entreprises de toute nature. Ainsi, les renseignements recueillis permettent d'apprécier grossièrement le coût budgétaire des modalités de détermination des revenus fonciers nets, mais non le coût véritable des avantages fiscaux puisque aussi bien ils ne sont pas définis avec précision.

*a) Immeubles (de toute nature) donnés en location.*

Les estimations suivantes sont basées sur un échantillon 1973 de la direction de la prévision ajusté sur 1977. La répartition des charges a été faite d'après les indications du rapport du Conseil des impôts de juillet 1974. Le taux moyen d'impôt sur le revenu retenu est de 25 %.

En l'absence de dépouillement des déclarations, les évaluations ci-dessous ne peuvent être qu'une première approximation, pour la seule catégorie des propriétaires individuels.

NATURE DE LA DEDUCTION	MONTANT	COUT budgétaire.
	(En millions de francs.)	
<i>Propriétés urbaines.</i>		
Déduction forfaitaire (1).....	7 240	1 810
Frais de gérance.....	2 180	545
Travaux (réparation, entretien, amélioration) (2).....	3 590	900
Intérêts des emprunts (3).....	580	145
Divers (dont impôts locaux).....	1 419	355
<b>Totaux .....</b>	<b>15 009</b>	<b>3 755</b>
<i>Propriétés rurales.</i>		
Déduction forfaitaire (1).....	570	143
Travaux .....	815	204
Frais divers.....	285	71
Imposition .....	732	183
<b>Totaux .....</b>	<b>2 402</b>	<b>601</b>

(1) **Déduction de 25 % des revenus fonciers déclarés.**

(2) **Répartition impossible.**

(3) **Contractés pour la construction ou la réhabilitation.**

b) Immeubles occupés par leurs propriétaires  
ou les accédants à la propriété.

NATURE DE LA DEDUCTION	MONTANT	C O U T budgétaire.
Intérêts des emprunts.....	11 007	2 752
Frais de ravalement.....	731	183
Amélioration thermique.....	822	226
	12 560	3 161

Ces renseignements sont tirés de l'exploitation des déclarations de revenus de l'année 1975. Pour 1977, le coût global budgétaire avoisinera 4 milliards.

c) Coût de l'exonération des produits de l'épargne-logement.

Pour 1975, selon le groupe Finances—Plan (sous-groupe fiscalité), le coût budgétaire est évalué à 330 millions de francs. Pour 1977, on peut avancer l'estimation de 450 millions de francs.

\*  
\* \*

Les déductions fiscales qui sont autorisées sur le revenu déclaré des propriétaires bailleurs, des propriétaires occupants ou des accédants à la propriété constituent des éléments de politique fiscale et économique plus larges, qui concernent d'autres secteurs que le logement.

Le projet de loi actuel consiste en une réforme profonde des aides directes au logement, qui seront redistribuées entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Il n'a pas paru possible au Gouvernement d'envisager, dans l'immédiat du moins, une réforme du régime des avantages fiscaux. Votre Commission souhaite que cette question soit rapidement mise à l'étude et qu'un projet de loi soit déposé dès que possible.

#### IV. — La portée de la réforme.

Nous voudrions essayer d'évaluer, pour terminer cet exposé, la portée de la réforme, telle que votre Commission des Affaires économiques et du Plan a pu l'apprécier dans les limites contraignantes que lui fixaient un texte dont le dispositif ne règle pas l'ensemble des mécanismes prévus pour la nouvelle politique du logement ; des délais d'examen excessivement courts, puisque le projet de loi n'a été déposé par le Gouvernement qu'à la veille du 1<sup>er</sup> novembre ; de grandes difficultés, enfin, à obtenir rapidement et complètement des informations satisfaisantes sur les points qui semblent obscurs ou imprécis.

Au terme de cette analyse, il semble cependant possible d'affirmer que la réforme prévue par le Gouvernement est indispensable et bonne dans son principe.

Mais cette approbation générale nous conduit à souligner deux aspects du projet qui vous est soumis, sur lesquels nous devons faire quelques réserves ou poser certaines questions.

Nous avons, à cet effet, regroupé ces divers points sous deux rubriques :

- les silences du projet de loi ;
- les incertitudes du projet de loi.

Nous exprimons instamment le vœu que les débats devant le Sénat, particulièrement les déclarations des membres du Gouvernement, contribuent à faire disparaître ces silences et ces incertitudes.

##### A. — LES SILENCES DU PROJET DE LOI

L'exposé des motifs comme le dispositif n'apportent pas des précisions suffisantes sur de nombreux points.

###### 1. *La revision des barèmes.*

Nous l'avons vu, la première qualité de l'aide personnalisée au logement, axe de la réforme, réside dans son effet solvabilisateur permettant l'accès à un logement décent pour les plus démunis.

Cet effet sera assuré dans la mesure où la totalité des dépenses réelles des charges d'emprunt ou de loyer global sera prise en compte pour la détermination des barèmes de l'aide. Il en résulte que, d'une part, le choix des paramètres pris en considération pour l'établissement des barèmes et, d'autre part, les modalités de révision de ces barèmes seront autant d'éléments déterminants pour la réussite du dispositif.

Pour la construction neuve dans le secteur locatif, il importe qu'il y ait coïncidence entre le loyer plafond de l'aide personnalisée au logement et celui imposé pour les programmes neufs aux organismes de construction qui accepteront le conventionnement prévu par le projet. Cela signifie que le loyer plafond pris en considération devra être fixé à un niveau supérieur au loyer d'équilibre, selon des modalités qui tiendront compte du prix indicatif de référence, du financement adopté pour la construction locative à vocation sociale, du montant estimé des frais de gestion et des dépenses d'entretien. Il serait d'ailleurs souhaitable que le prix plafond, comme le prix indicatif de référence, soit modulé selon les zones territoriales, afin de tenir compte tant des disparités régionales que de l'urbanisation plus ou moins forte de la zone considérée.

Dans le cas de l'accession à la propriété, le principe étant posé que l'accédant doit réaliser un effort plus important que le locataire, la mensualité d'accession sera susceptible de dépasser le plafond retenu pour le calcul de l'A. P. L., la différence étant intégralement à la charge de l'accédant lui-même. Il importera néanmoins que cette part soit suffisamment réduite afin de ne pas contrebalancer excessivement l'effet solvabilisateur de l'aide.

On le voit, le mode de détermination du barème de l'A. P. L. et de son montant relèvent d'une option politique. Or le projet qui nous est présenté est peu explicite quant à la détermination du barème, celle-ci devant relever du domaine réglementaire, et les exemples proposés ne présentent pas clairement la politique exacte retenue en la matière.

En tout état de cause, l'efficacité sociale de l'A. P. L. et son effet solvabilisateur ne seront préservés que dans la mesure où à revenu réel et taux d'effort donnés, l'aide de l'Etat restera stable dans le temps. Il est donc capital, quel que soit le mode d'actualisation retenu, indexation ou révision, que celui-ci tienne compte à la fois de l'évolution du prix de la construction et du niveau général des prix.

Si le présent projet retient le principe d'une révision annuelle, il ne présente aucune assurance quant à une évolution de l'aide et de son barème, parallèle à celle que nous venons d'indiquer. Or il s'agit d'une garantie indispensable contre tout dérapage de l'aide qui hypothéquerait lourdement les chances de réussite de la réforme. Il nous semble d'ailleurs qu'un mode de révision semestriel, fréquence préconisée par le rapport de la commission présidée par M. Barre, aurait été de nature à amoindrir le risque de voir le barème prendre du retard sur la réalité économique. On peut craindre, en effet, que l'évolution se limite à un simple rattrapage du décalage enregistré durant la période précédente. Quoiqu'il en soit, il est apparu souhaitable à la commission de lier l'augmentation des loyers par le bailleur à la révision du barème de l'A. P. L.

Compte tenu de l'importance que revêt l'A. P. L. dans le dispositif de la réforme, les imprécisions et les silences du projet en la matière constituent sans nul doute sa principale faiblesse. De plus, il importe que soit précisée la mesure dans laquelle le Parlement sera associé aux décrets d'application.

## *2. L'objectif de qualité.*

Le progrès de la qualité du parc neuf et ancien nous est présenté comme l'un des objectifs que permettra d'atteindre la mise en place du dispositif d'aide personnalisée au logement.

Il eût toutefois été opportun de saisir le Parlement des moyens à mettre en œuvre après avoir défini précisément les objectifs à atteindre dans ce domaine.

Ces objectifs se limitent, à notre connaissance, et dans l'état actuel des informations dont nous disposons à ce jour, à un taux d'augmentation des prix plafonds pour les logements neufs du secteur locatif aidé de 7 %, sans indication des domaines sur lesquels porteront les améliorations, et pour le parc ancien, à un renvoi aux conventions types à annexer aux décrets d'application, sans que soit autrement précisé le contenu exact de ces textes.

Cela est, à notre sens, très insuffisant, tant en ce qui concerne les logements anciens que les logements neufs.

a) La construction neuve.

Une augmentation de 7 % du prix plafond actuellement fixé pour les logements neufs ne se traduira pas automatiquement par une augmentation proportionnelle du niveau de qualité. En effet, d'ores et déjà, les arrêtés fixant le montant des prix maximum des logements aidés prévoient des possibilités de majoration de 5 % du prix de base de la construction. Ramener cette majoration à 7 % reviendrait à procéder à une augmentation réelle de seulement 2 % du niveau de qualité actuellement autorisé.

Or, si l'objectif, pour la construction neuve locative devient véritablement la qualité actuelle des logements financés en I. L. M., il est alors indispensable que le taux de majoration avancé de 7 % se cumule avec celui existant de 5 % du prix de base des constructions, portant ainsi l'augmentation à 12 %.

b) L'accession à la propriété.

Si, dans ce secteur, la qualité recherchée correspond à ce qu'autorise l'actuel financement PSI, ce qui semble être le cas, il convient alors de noter que les exemples présentés à la commission font apparaître une sous-estimation de l'ordre de 14 % du plafond retenu.

Certes, ces différents écarts pourront être réduits et, nous l'espérons, comblés, lors de la rédaction des textes des décrets d'application, élaboration à laquelle nous demandons que soit associé le Parlement. Néanmoins, raisonnant sur les rares chiffres dont nous disposons pour la rédaction de ce rapport, il nous a paru essentiel de relever ces différences, d'autant que de tels dérapages pourraient porter gravement préjudice à l'efficacité de la réforme.

Si, dans le cadre de la construction neuve, les objectifs à atteindre correspondent, en termes de coût, à un niveau comparable aux réalisations actuellement menées grâce au financement I. L. M. et P. S. I. dans les secteurs respectifs du locatif et de l'accession à la propriété, il importe néanmoins que les décrets d'application précisent les domaines principaux sur lesquels doivent porter les efforts d'amélioration et définissent un certain nombre de priorités qui pourront évoluer dans le temps. On peut signaler, pour illustrer

ce point précis, qu'il serait vain par exemple qu'en matière de construction neuve dans le secteur aidé, la totalité des efforts d'amélioration de la qualité porte essentiellement, au détriment de l'accroissement des surfaces habitables, sur l'isolation phonique. Sur ce plan, en effet, à la suite d'efforts soutenus de la part des constructeurs et de l'utilisation de matériaux nouveaux, des progrès considérables ont été réalisés et ont permis de doter les logements sociaux les plus récents de qualités acoustiques parfois supérieures à ce que l'on rencontre dans la promotion non aidée.

Il est donc clair, et c'est le cas pour la plupart des points abordés par le projet, qu'en matière de progrès de la qualité des logements neufs, la réforme ne vaudra que ce que vaudront les décrets d'application.

### c) L'habitat existant.

Pour le secteur de l'habitat ancien et de la réhabilitation, le texte proposé et les indications fournies présentent des lacunes comparables à celles précédemment énoncées. Il convient d'ajouter que, pour l'habitat ancien, les normes de confort et d'amélioration donnant droit à l'octroi de l'A. P. L. devront être définies dans les conventions-types annexées aux décrets d'application. N'est-il pas à craindre, vu l'extrême diversité des situations rencontrées dans l'habitat ancien et susceptibles de faire l'objet d'améliorations, que celles prévues aux termes des conventions-types doivent se limiter à la définition des normes minimum de confort. Pour la commission une telle situation constituerait un recul en regard des objectifs de la réforme.

En tout état de cause, il serait regrettable, tant en ce qui concerne la construction neuve que l'habitat ancien, que tout décalage entre l'évolution réelle du coût des travaux ou de la construction et celle des barèmes de l'A. P. L. se traduise dans les faits, et en premier lieu, par une diminution du niveau de qualité des logements construits ou améliorés, sinon par la suppression de certaines prestations.

C'est en tout cas le phénomène que l'on a pu constater par le passé dans la construction sociale, lorsque l'évolution des barèmes du prix de revient plafond ne correspondait plus à celle de l'évolution des coûts de construction.

### 3. *Le financement des logements aidés.*

Un certain nombre de mesures et de modifications relatives aux modes actuels de financement de la construction sont annoncées dans l'exposé des motifs.

Malheureusement, nous devons nous prononcer sur le projet de loi instituant l'aide personnalisée au logement avant même de connaître précisément les caractéristiques et le détail de ces modifications et de ces mesures.

Certes, on ne peut que se réjouir des mesures allant dans le sens de l'unification et de la simplification des modes de financement de la construction, tant pour le secteur de l'accession à la propriété que pour celui de la construction locative et de la réhabilitation.

Toutefois, il conviendrait de préciser dès à présent ces nouvelles modalités. Il semble en particulier impossible d'envisager une quelconque définition du montant de l'A. P. L. et de sa répartition, sans connaître précisément leur incidence sur le coût économique des logements, dans la construction neuve et la réhabilitation, étant entendu que ce coût intervient forcément pour l'établissement des barèmes de l'aide.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de financement ne manqueront pas d'influencer profondément l'attitude de certains constructeurs particulièrement sensibles, en raison de leur nature même, à ce type de modifications.

C'est le cas, en particulier, des organismes d'H. L. M. dont la principale faiblesse provient du niveau très réduit de leurs capitaux propres. Cette absence de réserves pose de manière parfois aiguë la question du préfinancement des opérations de construction, principalement dans le secteur de l'accession à la propriété. Il importera donc que les nouvelles procédures de financement ne se traduisent pas par un retour en arrière sur ce plan (quotité de financement, remise d'intérêt, prêts privilégiés pour le préfinancement), ce qui pourrait entraîner une baisse très sensible, voire une rupture, du rythme de la construction.

Enfin, les mesures transitoires doivent faire l'objet de plus amples précisions, un calendrier de la réforme et de la mise en place de ses moyens s'avère indispensable.

En effet, si les dispositions législatives qui nous sont soumises définissent assez précisément le régime juridique des logements conventionnés, rien ne nous permet, pour l'instant, d'établir selon quel rythme la nouvelle aide prendra le relais de l'aide à la pierre, ni avec quel poids elle pourra influencer la construction des 500 000 logements neufs et l'amélioration des 250 000 logements anciens, dont le pays a besoin annuellement.

Il paraît donc urgent que soit défini, parallèlement au calendrier de la mise en œuvre de la réforme, un schéma précis de l'évolution du montant de l'aide à la pierre et de la programmation de cette aide au niveau national, dans les cinq ans à venir. Il eût été même souhaitable d'envisager une étude régionale de la question permettant d'adapter le loyer de référence aux réalités.

Sur ce point encore, votre rapporteur ne peut que regretter d'avoir été réduit à présenter ce rapport avant d'avoir à sa disposition la totalité des données relatives à l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour le succès de la réforme.

#### 4. *La révision des avantages fiscaux.*

Au nombre de ces moyens figure la révision des avantages fiscaux accordés pour les immeubles d'habitation et les régimes d'épargne logement. Une étude rapide montre que le coût budgétaire de ces déductions est de l'ordre de 7,5 milliards de francs (1).

Certes les déductions fiscales autorisées sur le revenu déclaré des propriétaires occupants ou accédants à la propriété constituent des éléments de politique fiscale et économique concernant un secteur plus vaste que celui du logement.

De plus, il est évident que ces aménagements présentent un caractère incitatif à la construction ou à la réhabilitation. Ils ont servi à introduire dans le financement de la construction une part importante de l'épargne, apportant aussi une contribution considérable à la construction de certains logements.

Néanmoins, traitant également de situations différentes, ils s'avèrent souvent peu efficaces sur le plan social et injustes, entraînant parfois une progressivité à rebours (déduction des intérêts

---

(1) Voir tableau page 25.

d'emprunt). Outre la possibilité de récupérer des ressources budgétaires non négligeables, une étude plus précise dans ce domaine pourrait permettre de concentrer ces aides sur les revenus les plus modestes.

Il n'est donc pas question de demander l'abolition pure et simple des privilèges fiscaux liés à l'accession à la propriété ou à la réhabilitation. Bien au contraire, ces aides devraient être réaménagées de façon à renforcer l'effet solvabilisateur de l'A. P. L. et à prendre le relais de cette dernière pour les ménages de revenus moyens accédant à la propriété mais ne bénéficiant pas de l'aide personnalisée.

## B. — LES INCERTITUDES DU PROJET DE LOI

Si les points précédemment évoqués représentent autant de silences du texte à propos de questions auxquelles il sera répondu, d'une part, par la voie réglementaire et pour lesquelles il apparaît opportun que la commission soit consultée et, d'autre part, grâce à des dispositions législatives complémentaires, il n'en demeure pas moins que nombre d'incertitudes subsistent dans bien des domaines, risquant d'annihiler les effets d'une réforme dont nous répétons qu'elle s'avère indispensable et bonne dans son principe.

Parmi ces incertitudes, nous insisterons plus particulièrement sur :

- les répercussions de la réforme sur les finances publiques ;
- l'attitude des propriétaires bailleurs ;
- l'option prise en faveur de l'accession à la propriété ;
- la limitation de la portée de la réforme dans l'habitat ancien.

### 1. *Les répercussions sur les finances publiques.*

Nous sommes en mesure de prévoir que, pour l'année 1977, le nouveau dispositif n'étant expérimenté que dans un nombre limité de départements et ne portant que sur une faible quantité de logements, les modifications budgétaires entraînées par l'institution de l'aide personnalisée au logement seront modestes et que le niveau quasi intégral de l'aide à la pierre sera maintenu. Mais l'incertitude quant aux répercussions à moyen et long terme de la nouvelle aide sur les finances publiques demeure totale.

Une étude du bilan budgétaire de la réforme du financement du logement annexée au rapport de la commission présidée par M. Raymond Barre faisait apparaître d'appréciables économies budgétaires, tant dans le domaine de l'aide au secteur locatif que dans celui de l'accession à la propriété, puisque le solde cumulé s'élevait à 21 milliards de francs d'économies jusqu'en 1980 et 43 milliards en 1990.

Or la réforme actuellement proposée diffère très sensiblement des propositions élaborées dans ce rapport, puisque, en particulier, une aide à la pierre modérée doit être maintenue parallèlement à la distribution de l'aide personnalisée.

Si la commission ne peut qu'approuver une telle évolution permettant de faciliter l'accès à un logement confortable pour les ménages disposant de revenus moyens mais néanmoins supérieurs au plafond admis pour le bénéfice de l'A. P. L., il faut être conscient du fait que la conséquence directe en sera une charge importante pour les finances publiques.

Il est même probable que le maintien d'une telle aide à la pierre complétée de primes, aides aux travaux et prêts pour surcharge foncière absorbera la plus grande part des économies dégagées dans les prévisions budgétaires du rapport de M. Barre. Il nous est toutefois impossible, vu les données dont nous disposons actuellement, d'en déterminer les proportions exactes.

Un chiffrage précis des répercussions de la réforme sur les finances publiques, dont nous regrettons l'absence, s'avère d'autant plus indispensable qu'une sous-évaluation de cette charge pourrait engendrer dans l'avenir une réduction de fait du champ d'application de l'A. P. L. et conduire la réforme à un échec.

## *2. Attitude des propriétaires bailleurs.*

Les propriétaires bailleurs, et plus particulièrement les organismes d'H. L. M., sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le cadre de la réforme de l'aide au logement, et cela dès 1977. Il serait donc inconcevable de passer sous silence les réserves que suscite le présent projet de la part d'un secteur aussi important que celui des H. L. M.

Nous ne reviendrons pas sur les inquiétudes très vives que provoque chez des constructeurs, dont la grande majorité des opérations fait l'objet de financements publics, la réduction de l'aide à la pierre au bénéfice d'une aide à la personne dont le mode de calcul ne prévoit pas expressément, du moins à la lecture du projet, un ajustement automatique à l'évolution du coût de la construction et du niveau général des prix, évolution que subissent par contre leurs dépenses de construction et d'exploitation de logements. Cette inquiétude, nous l'avons vu plus haut, ne peut qu'être aggravée par l'imprécision actuelle des modalités nouvelles du financement de la construction et de la réhabilitation, qui doivent accompagner la mise en place de l'A. P. L.

A ces craintes, dues pour l'essentiel au silence du texte en la matière, viennent s'ajouter plusieurs sujets de préoccupations spécifiques au secteur H. L. M.

Le premier tient à la détermination de la contribution demandée aux propriétaires bailleurs pour le financement de l'A. P. L. L'assimilation de cette contribution à toute forme de reversement de tout ou partie des aides à la pierre dont auraient bénéficié par le passé des logements nouvellement conventionnés reviendrait à pénaliser lourdement les organismes d'H. L. M. qui ont dû, en contrepartie de l'obtention de prêts à taux réduits, consentir des loyers souvent inférieurs aux loyers d'équilibre durant les années qui ont suivi la mise en location. A ce propos, il importe que l'ensemble des bailleurs de logements conventionnés participe, par le reversement d'une partie des augmentations de loyer, au financement de l'A. P. L.

Une autre difficulté réside dans la quasi-impossibilité pour les organismes d'H. L. M. d'autofinancer, ne serait-ce que partiellement, tant la réhabilitation de leur parc que la construction neuve. Deux chiffres décrivent parfaitement cette situation.

*Pour le parc ancien :*

La moyenne des provisions cumulées pour grosses réparations était en 1974 de 1 300 F par logement, alors que le montant moyen des travaux à effectuer sur les logements H. L. M. antérieurs à 1965 se situe entre 20 000 et 25 000 F.

*Pour la construction neuve :*

La couverture des immobilisations des organismes d'H. L. M. par les capitaux à long terme est égale à 2,75 % de ces dernières.

Il est évident que les modes de financements spécifiques, dont certains sont annoncés dans l'exposé des motifs du présent projet, devront pallier cette faiblesse financière inhérente à la nature des organismes d'H. L. M. Malheureusement, dans l'état actuel de l'élaboration de la réforme des modalités de financement de la construction, il n'est guère possible de dissiper les craintes.

Enfin, il importe de signaler que la prise en compte des capacités de péréquation de ces organismes pour l'établissement des barèmes de l'A. P. L. paraît très contestable. Cette péréquation pourrait d'ailleurs devenir une véritable anomalie de gestion, dans la mesure où elle serait appliquée sur l'ensemble d'un parc dont une partie seulement, étant conventionnée, ouvrirait le droit au bénéfice de l'A. P. L.

### *3. Le choix en faveur de l'accession à la propriété.*

L'option fondamentale prise en faveur de l'accession à la propriété des ménages disposant de revenus modestes marque sans nul doute une étape importante dans l'évolution de la politique du logement en France. Les moyens mis en œuvre par le biais de la réforme de l'aide au logement semblent d'autant plus appropriés qu'ils seront, nous l'avons vu, complétés par des aménagements fiscaux capables de prendre le relais de l'aide personnalisée au logement. Toutefois, le texte laisse subsister un obstacle majeur sur la voie de l'accession pour les ménages les plus modestes, à savoir le financement de la part non couverte par le prêt unique. Cette part, qui atteint 20 % des dépenses de l'accession représente sans nul doute un handicap difficilement surmontable pour un ménage de trois enfants, vivant dans un cinq pièces et situé dans la tranche des revenus les plus faibles permettant, d'après le projet, l'accession à la propriété. Il s'agit là d'une situation qui, si elle n'est pas la plus fréquente, risque néanmoins de priver l'A. P. L. d'une part non négligeable de son efficacité sociale. On doit souhaiter que l'étude des prêts complémentaires à envisager permette d'étendre l'accession à l'ensemble de ceux qui sont visés par le texte.

### *4. Portée de la réforme dans l'habitat ancien.*

Il est admis que la politique du logement doit être une politique globale, portant à la fois sur la construction neuve et sur l'amélioration du parc des logements existants.

Nous limiterons ici notre propos au cas des logements anciens du parc privé donnés en location ou occupés par le propriétaire.

Il apparaît que le nouveau dispositif présente un caractère quelque peu restrictif dans ce domaine dans la mesure où d'importantes catégories de logements anciens se verront exclues du champ d'application de l'A. P. L.

D'une part, les logements occupés par leur propriétaire et ayant fait récemment l'objet d'améliorations et de travaux de mise aux normes onéreux n'ouvriront pas le droit à l'octroi de l'aide personnalisée. Cela revient à pénaliser les propriétaires disposant de revenus modestes qui, sans attendre la mise en place du nouveau dispositif, se sont engagés dans la voie de l'amélioration de leur habitation, attitude louable mais dont ils devront supporter intégralement les conséquences financières, en vertu des dispositions actuelles du projet.

D'autre part, la limitation aux opérations programmées définies en liaison avec les collectivités locales de l'octroi de l'aide personnalisée au logement et des aides aux travaux n'écartera-t-elle pas systématiquement du champ d'application de la nouvelle aide les logements anciens situés dans les zones rurales ou les secteurs d'habitat dispersé.

Or, nous répétons que c'est précisément dans le parc ancien que l'on rencontre les situations les plus critiques quant à l'état des logements et au niveau de ressources des intéressés et cela, non seulement dans les quartiers centraux, mais encore dans les logements urbains en général et aussi, comme chacun sait, dans le milieu rural.

## TABLEAU COMPARATIF ET EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER

#### L'aide personnalisée au logement.

##### Article premier.

###### Texte présenté par le Gouvernement.

###### Article premier.

Il est institué une aide personnalisée au logement. Elle a pour objet d'assurer une plus grande efficacité de la politique du logement, et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants des logements visés à l'article 2 de la présente loi, tout en laissant subsister un effort de leur part.

###### Propositions de la commission.

###### Article premier.

Il est institué une aide personnalisée au logement. Elle a pour objet d'assurer en permanence une plus grande efficacité...

... de leur part.

*Observations de la commission.* — Logiquement, ce premier article établit le principe sur lequel repose toute la réforme, en instituant le nouveau système appelé aide personnalisée au logement (A. P. L.).

On remarquera que les formules employées pour caractériser cette aide soulignent sa nature spécifique. Il ne s'agit pas d'une aide essentiellement sociale, mais bien d'une nouvelle forme d'aide objective au logement, destinée à se substituer progressivement et partiellement à l'aide à la pierre.

Tel est, en effet, le sens clair des termes utilisés : cette aide a « pour objet d'assurer une plus grande efficacité de la politique du logement, et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat ».

L'aspect « aide sociale » personnalisée, s'il existe bel et bien, est cependant défini par un ensemble de données objectives : « adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants ». En outre, cet aspect est limité par la règle qu'une part d'effort doit être laissée à la charge de ceux-ci.

L'objectif essentiel, formellement indiqué par la loi, est donc bien une plus grande efficacité de la politique du logement. Mais celle-ci n'est plus envisagée principalement sous l'angle quantitatif, comme ce fut largement le cas jusqu'à maintenant. La loi précise ce qu'il faut entendre par « efficacité » et qui est bien autre chose que la prise en compte des seuls éléments techniques et financiers. Il s'agit désormais de mettre cette efficacité au service de deux objectifs de nature qualitative, dont le premier est un choix politique (faciliter l'accession à la propriété) et le second une nécessité humaine reconnue par la société post-industrielle dans laquelle nous entrons peu à peu (promouvoir la qualité de l'habitat).

La rédaction de cet article paraît satisfaisante. Toutefois, afin de souligner que l'efficacité de la politique du logement, notamment en matière sociale, exige un effort jamais relâché, votre commission vous propose de préciser que l'A. P. L. a pour objet d'assurer *en permanence* une plus grande efficacité de la politique.

Sous le bénéfice de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

#### *Article premier bis (nouveau).*

##### **Propositions de la commission.**

---

#### Article additionnel premier bis (nouveau).

*Parallèlement à l'aide personnalisée au logement instituée par la présente loi, une aide publique à l'investissement est maintenue pour la construction des logements à vocation sociale.*

*Observations de la commission.* — L'un des défauts majeurs du projet de loi, c'est qu'il laisse dans l'ombre de nombreux aspects fondamentaux de l'ensemble du dispositif de réforme. Il en est ainsi de l'avenir de l'aide à la pierre, dont il n'est parlé qu'incidemment à propos des nouvelles formes de financement. Sans doute cela tient-il en partie au fait que bon nombre des dispositions régissant la politique du logement sont principalement du domaine des mesures d'application. Cependant, certains principes essentiels doivent figurer expressément dans la loi. Parmi ceux-ci figure l'affirmation de la pérennité d'une aide à la pierre pour la construction à vocation sociale, ne serait-ce que pour éviter les erreurs d'interprétation découlant de certaines déclarations.

Tel est l'objet du présent article additionnel.

## Article 2.

### Texte présenté par le Gouvernement.

#### Art. 2.

L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale. Son domaine d'application comprend :

1. Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés, ou acquis et améliorés, après l'entrée en vigueur de la présente loi, au moyen de formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret ;

2. Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres premier et II du Livre III du Code de l'urbanisme et de l'habitation, dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre III de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

3. Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés après l'entrée en vigueur de la présente loi au moyen de formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre III de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets.

### Proposition de la commission.

#### Art. 2.

L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale. Son domaine d'application comprend :

1. Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés, ou acquis et améliorés, *après la publication* de la présente loi ...

par décrets ;

2. Alinéa sans modification.

3. Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés *après la publication* de la présente loi ...

aux décrets.

4. *Les logements-foyers, dans des conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*

*Observations de la commission.* — Cet article définit le champ d'application de la nouvelle aide au logement. Compte tenu de sa nature et de son coût pour la collectivité, elle ne peut naturellement être accordée qu'au titre de la résidence principale.

On remarquera ici que le caractère personnalisé est, une fois de plus, dominé par le critère objectif. En effet, l'A. P. L. ne s'applique pas à des personnes — propriétaires, locataires ou occu-

pants — mais à des logements. En outre, ceux-ci sont définis soit par les financements ou aides reçus, soit par le fait qu'ils sont soumis à un régime spécifique de conventionnement.

Trois catégories de logements peuvent ainsi ouvrir un droit à l'attribution de l'A. P. L.

### 1. Première catégorie.

#### *Logements occupés par leurs propriétaires.*

Les conditions à remplir pour faire partie de cette première catégorie sont doubles :

#### a) Dépenses prises en compte.

Il s'agit des logements qui ont été soit construits, soit améliorés, soit acquis et améliorés, mais seulement si ces opérations ont lieu après l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

#### b) Modalités de financement de ces dépenses.

Ces dépenses doivent avoir été financées au moyen des formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi seront fixées par décret.

### 2. Deuxième catégorie.

#### *Logements sociaux à usage locatif.*

Il s'agit des logements à usage locatif financés soit dans le cadre de la législation relative aux habitations à loyer modéré (titre premier du Livre II du Code de l'urbanisme et de l'habitation), soit dans le cadre de l'aide à la construction et à l'habitation (titre II du même livre). Ce second groupe vise de nombreux cas de financements aidés :

- primes à la construction ;
- prêts spéciaux à la construction ;
- participation des employeurs à l'effort de construction (le 1 % patronal) ;
- prêts, complémentaires des prêts spéciaux précédents, consentis aux fonctionnaires ;
- régime des comptes d'épargne-construction ;

— travaux de réparation, d'assainissement et d'amélioration d'immeubles bénéficiant de l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A. N. A. H.).

On voit qu'il s'agit des logements sociaux, représentant l'essentiel du secteur aidé, à l'exception toutefois des formules les plus récentes et les moins sociales : épargne-logement de 1965 et prêts immobiliers conventionnés de 1972.

Cette seconde catégorie de logements ouvre droit à l'A. P. L., à une seule condition : les propriétaires bailleurs devront conclure avec l'Etat une convention leur imposant de respecter certaines obligations. Le régime de ces conventions est défini par le titre III du présent projet de loi.

### 3. Troisième catégorie.

#### *Certains autres logements à usage locatif.*

Cette troisième catégorie a des éléments communs avec chacune des deux précédentes.

#### a) Points communs avec la première catégorie.

Les logements devront être soit construits, soit améliorés, soit acquis et améliorés après l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Ces opérations devront être financées au moyen des formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi seront déterminées par décret.

#### b) Point commun avec la seconde catégorie.

S'agissant ici également de logements à usage locatif, la même condition que pour la seconde catégorie est prévue pour l'ouverture du droit à l'A. P. L. : les bailleurs devront conclure avec l'Etat une convention leur imposant certaines obligations.

\*  
\* \*

On remarquera que le champ d'application de l'A. P. L. est défini limitativement par cet article 2. Il élimine, en effet, de nombreux logements :

1. *Ceux qui, occupés par leurs propriétaires, ont été construits, améliorés ou acquis et améliorés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.* Quand on songe à l'importance qu'a prise, en France, depuis plusieurs années, l'accession à la propriété, force est de constater que cela écarte du bénéfice de l'A. P. L. beaucoup de propriétaires modestes. On peut le regretter car leur seul tort aura été de vouloir se loger trop tôt en accédant à la propriété ou en améliorant leur logement.

A l'avenir, les propriétaires occupant leur logement n'auront droit à l'A. P. L. que si leurs opérations de construction, d'amélioration ou d'acquisition sont financées au moyen des nouvelles aides de l'Etat ou des types de prêts limitativement énumérés comme nous l'avons examiné précédemment. Cette limite semble plus justifiée mais on doit reconnaître qu'il s'agit encore d'une limite supplémentaire.

2. *S'agissant des logements à usage locatif (deuxième et troisième catégorie),* les limites relatives aux modes de financement semblent également justifiées. Mais on est conduit à regretter ici aussi que pour les logements de la troisième catégorie, seuls ouvriront droit à l'A. P. L. ceux que les propriétaires bailleurs auront acquis, construits ou améliorés après l'entrée en vigueur du projet de loi. Là encore, les propriétaires qui se seront montrés les plus diligents et, par voie de conséquence, leurs locataires qui n'en peuvent mais, seront pénalisés.

Mais la principale interrogation porte sur l'extension effective que prendra la nouvelle formule du conventionnement dans le secteur locatif. Si on peut estimer qu'elle se développera rapidement dans le secteur du logement social, on peut se demander si les propriétaires bailleurs du secteur privé seront très attirés par une formule qui leur imposera de nombreuses et strictes obligations.

Ces différentes limites risquent d'aboutir, qu'on le veuille ou non, à perpétuer de nombreuses situations que chacun déplore. Il en est ainsi, notamment, de la persistance des charges excessives de loyer ou de mensualités qui pèsent aujourd'hui sur de nombreux Français, qui ont consenti de grands sacrifices pour

se loger décentement. De cette situation risquent de pâtir non seulement beaucoup de membres des classes moyennes, mais aussi des gens de condition modeste.

Une autre conséquence regrettable concerne le maintien des actuels cas de ségrégation par le logement. Il est évident que toutes les habitations qui n'ouvriront pas droit à l'A. P. L. verront se figer la composition sociologique de leur population. Quand on songe à l'évolution subie par de nombreuses zones de Paris ou des quartiers centraux des grandes villes, on ne peut que déplorer le maintien de cette situation.

Un troisième effet est à craindre. Si les propriétaires des immeubles anciens répugnent à souscrire des conventions, il existe un risque sérieux de voir se poursuivre la dégradation d'un patrimoine bâti important, dans lequel une population souvent modeste ou âgée continuera à être logée dans des conditions de grand inconfort.

Votre commission vous propose deux séries d'amendements :

— substituer à l'expression « après l'entrée en vigueur » de la loi, la suivante, qui est plus précise juridiquement : « après la publication » ;

— étendre le domaine d'application de l'A. P. L. aux loge-gents-foyers occupés par des personnes âgées, des jeunes travailleurs ou des travailleurs étrangers, vivant en isolés, tous occupants qui n'ont pas juridiquement le statut de locataire.

### Article 3.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 3.

Le montant de l'aide personnalisée au logement est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire.

Ce barème est établi en prenant en considération :

1. La situation de famille du demandeur de l'aide occupant le logement et le nombre de personnes vivant habituellement à son foyer ;

2. Les ressources du demandeur et, s'il y a lieu, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer ;

#### Propositions de la commission.

##### Art. 3.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

1. Alinéa sans modification.

2. Alinéa sans modification.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

3. Le montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition du logement ou son amélioration, pris en compte dans la limite d'un plafond ainsi que les dépenses accessoires au loyer retenues forfaitairement.

Le barème est révisé chaque année après avis du comité d'orientation du Fonds national de l'habitation mentionné à l'article 6 ci-dessous.

**Propositions de la commission.**

3. Le montant...

... dépenses accessoires retenues forfaitairement.

*Dans le cas des logements-foyers visés au paragraphe 4 de l'article 2 de la présente loi, le barème prend en considération le montant de l'indemnité d'occupation ou de la redevance payée par les occupants ou les résidents de ces établissements, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.*

*Les différents éléments du barème sont révisés chaque année, après avis du Conseil de l'aide personnalisée au logement institué par l'article 5 bis de la présente loi, en fonction de l'indice du coût de la construction et de l'indice général des prix à la consommation, établis par l'I. N. S. E. E.*

*Observations de la commission.* — Ce troisième article est, sans doute, la disposition cruciale du projet de loi. Son contenu sera décisif pour assurer la réussite ou provoquer l'échec de la réforme qui nous est proposée.

Cet article fixe, en effet, les modalités de calcul du montant de l'A. P. L. D'entrée de jeu, il définit la règle stricte suivant laquelle l'A. P. L. est calculée en fonction d'un barème défini par voie réglementaire. Cette formule péremptoire a, du moins, le mérite de la netteté. Il reste à voir si une telle rigueur est de mise et si le risque n'est pas trop grand pour l'avenir de la réforme.

Nous avons déjà longuement analysé le système prévu dans notre exposé général sur l'ensemble de la réforme proposée. Nous indiquerons donc simplement ici que le barème, en fonction duquel sera calculé le montant de l'A. P. L., sera établi en prenant en compte trois éléments :

— la situation de famille du demandeur et le nombre de personnes vivant habituellement à son foyer ;

— les ressources du demandeur et, éventuellement, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer ;

— le montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts, pris en compte dans la limite d'un plafond, ainsi que, mais seulement en cas de location, un montant forfaitaire de charges.

La définition de ces trois éléments n'appelle pas d'observations particulières sur le fond, étant donné le caractère très général du texte législatif qui, en la matière, ne peut guère être plus précis et, encore moins, plus concret. La prise en compte de la situation familiale, des ressources et des charges de la famille est satisfaisante.

C'est finalement le dernier alinéa de l'article 3 qui pose le véritable problème, sur lequel nous devons réfléchir en vue de rechercher une rédaction qui garantisse à la réforme sa portée économique et son efficacité sociale.

En effet, si la réforme qui nous est proposée nous semble bonne, elle ne pourra le demeurer, s'agissant d'une aide financière au logement, que si la valeur réelle en pouvoir d'achat de cette dernière se maintient.

Or la loi, sur ce point tout à fait décisif, se borne à stipuler que le barème sera révisé chaque année, après que le comité d'orientation du Fonds national de l'habitation prévu à l'article 6 du projet de loi aura été appelé à émettre un simple avis, n'ayant donc qu'une valeur consultative.

Une telle formulation nous paraît gravement insuffisante. S'il est nécessaire que la loi impose une révision annuelle du barème, il est tout autant indispensable de préciser les éléments à prendre en compte pour cette révision. La loi ne peut être muette sur ce point capital. La nature et les objectifs de l'A. P. L. imposent d'indiquer que cette révision sera opérée en tenant compte de l'évolution du coût de la construction et du niveau général des prix.

C'est d'ailleurs exactement ce que préconise la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement, présidée par M. Raymond Barre, qui écrivait, à la page 70 de son rapport : « Pour maintenir durablement ces résultats, il est nécessaire de prévoir une révision semestrielle des barèmes suivant une formule tenant compte à la fois de l'évolution des coûts de la construction et du niveau général des prix. La commission tient à souligner l'importance d'une telle procédure ; si celle-ci fonctionnait mal, l'efficacité du système d'aide proposé serait gravement compromise. »

Nous observons au passage que la commission, présidée par l'actuel Premier ministre, allait jusqu'à préconiser une révision *semestrielle*. Cette périodicité présenterait le mérite de mieux suivre l'évolution économique, mais elle risquerait de compliquer à l'excès la tâche des responsables de la révision.

Sur ce problème fondamental de la révision du barème, votre commission vous propose donc de reprendre les propositions de la commission présidée par M. Barre en disposant que cette révision se fera en fonction des indices du coût de la construction et de l'indice général des prix à la consommation. Ces deux indices sont établis par l'I. N. S. E. E.

D'autre part, la révision se ferait après avis d'un Conseil de l'aide personnalisée au logement, organisme consultatif à compétence étendue en matière de logement, que votre commission vous propose d'instituer dans un article 5 *bis* (nouveau) ci-après. Ce conseil se substituerait au Comité d'orientation du Fonds national de l'habitation, prévu à l'article 6, qui pourrait être ainsi supprimé.

Enfin, votre commission vous propose deux autres amendements sur cet article 3 :

— étendre aux logements en accession à la propriété le bénéfice de la prise en compte des charges du logement, notamment de celles de chauffage, sur une base forfaitaire ;

— préciser les conditions dans lesquelles seront fixées les modalités de prise en considération du montant de l'indemnité d'occupation ou de la redevance payée par les occupants ou résidents des logements-foyers.

#### Article 4.

##### Texte présenté par le Gouvernement.

###### Art. 4.

L'aide personnalisée au logement est exclusive des prestations prévues par les articles L. 510 (5°) et L. 536 à L. 541 du Code de la Sécurité sociale, par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 et par la loi n° 75-623 du 11 juillet 1975.

##### Propositions de la commission.

###### Art. 4.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article interdit le cumul de la nouvelle A. P. L. avec les divers régimes d'allocation de logement existants, qui sont :

1. *L'allocation de logement de caractère familial*, régie par les articles L. 510 (5°) et L. 536 à L. 541 du Code de la Sécurité sociale. Instituée à l'origine par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 régissant les rapports entre bailleurs et locataires d'immeubles, elle concerne cinq catégories de bénéficiaires (personnes percevant des prestations familiales ; ménages n'ayant pas droit aux allocations familiales mais ayant un enfant à charge au sens des articles L. 527 et suivants du code de la Sécurité sociale ; chefs de famille sans enfant à charge, pendant cinq ans à compter du mariage ; personnes ayant à charge un ascendant de plus de soixante-cinq ans ; personnes ayant à charge un parent infirme).

2. *L'allocation de logement de caractère social*, créée par la loi du 16 juillet 1971, elle intéresse trois catégories de personnes (personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ; personnes atteintes d'une infirmité congénitale ou acquise ; jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans).

3. *La loi du 11 juillet 1975 a étendu le bénéfice de l'allocation à caractère familial aux Départements d'Outre-Mer.*

Cette interdiction de cumul est logique, puisqu'il s'agit de deux formes d'aide de portée très comparable. On remarquera seulement ici que les avantages résultant de l'A. P. L. sont d'un montant sensiblement plus élevé que ceux découlant des actuelles allocations de logement, comme il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 5.

##### Texte présenté par le Gouvernement.

###### Art. 5.

L'attribution de l'aide personnalisée au logement ouvre droit au versement d'une prime de déménagement dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues en matière d'allocation de logement.

Cette prime ne se cumule pas avec les primes de même nature.

##### Propositions de la commission.

###### Art. 5.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Dans les mêmes conditions qu'en matière d'allocation de logement, il est prévu que l'attribution de l'A. P. L. ouvre droit au versement d'une prime de déménagement. En effet, il s'agit dans tous les cas d'aider les personnes bénéficiaires de l'A. P. L. ou de l'allocation de logement à se loger dans de meilleures conditions. La prime sera donc accordée aux bénéficiaires de l'A. P. L. qui procèdent à un déménagement ayant pour effet d'améliorer leurs conditions de logement, par l'installation soit dans un logement ouvrant droit à l'A. P. L., soit dans un logement procurant un habitat amélioré, à condition naturellement que le droit à l'A. P. L. demeure ouvert.

Le montant de la prime est égal à celui des dépenses engagées et justifiées par le bénéficiaire pour son déménagement sans pouvoir excéder un plafond croissant avec le nombre de personnes à charge.

Logiquement, l'article 5 précise que la prime de déménagement liée à l'A. P. L. ne se cumule pas avec les primes de même nature, formule qui reprend les termes de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1971. Cette interdiction repose sur la même justification que celle figurant à l'article 4 précédent.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article additionnel 5 bis (nouveau).*

#### **Propositions de la commission.**

##### **Article additionnel 5 bis (nouveau).**

*Il est institué un Conseil de l'aide personnalisée au logement auprès du ministre responsable du logement.*

*Le Conseil de l'aide personnalisée au logement donne un avis sur les questions d'ordre général concernant le logement ; le mode et les bases de calcul du montant de l'aide personnalisée au logement et la révision annuelle du barème de cette aide, dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi ; les modifications des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat au logement.*

*Le Conseil de l'aide personnalisée au logement est composé, à parts égales, de représentants du Parlement, de l'administration, des constructeurs et gestionnaires de logements, des usagers. Le mode de désignation des membres et les modalités de fonctionnement de ce Conseil sont fixés par décret en Conseil d'Etat.*

*Le Conseil de l'aide personnalisée au logement dépose un rapport sur le bureau des Assemblées parlementaires avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.*

*Observations de la commission.* — Votre commission vous propose d'instituer un Conseil de l'aide personnalisée au logement auprès du Ministre responsable du Logement. Il lui semble indispensable de ne pas limiter l'instance de concertation réunissant toutes les personnes et tous les organismes concernés par la réforme de l'aide au logement à un simple comité d'orientation à caractère consultatif, qui se bornerait à assister le conseil de gestion chargé d'administrer le Fonds national de l'habitation, comme cela est prévu à l'article 6 ci-après.

L'ampleur de la réforme proposée par le Gouvernement impose la création d'un véritable Conseil, dont le rôle et la composition seraient à la mesure des changements prévus et de l'importance du problème.

C'est pourquoi l'on envisage de confier à ce Conseil de l'aide personnalisée au logement une large mission. Il devrait donner un avis sur le mode et les bases de calcul du montant de l'A. P. L. ; sur la révision du barème ; sur les modifications des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat au logement. L'importance même de ces questions justifie que le Conseil soit également consulté sur les problèmes d'ordre général concernant le logement.

La composition de ce Conseil doit naturellement être à la mesure de l'importance fondamentale de son rôle. Il est donc proposé qu'il soit composé, à parts égales, de représentants du Parlement, de l'administration, des constructeurs et gestionnaires et, enfin, des usagers. Le mode de désignation, comme les modalités de fonctionnement, seraient fixés par décret en Conseil d'Etat.

L'importance de la mission et la représentativité de ce Conseil justifient également qu'il soit chargé de faire rapport aux Assemblées parlementaires. Ce rapport devrait être déposé, chaque année, avant le 1<sup>er</sup> octobre, c'est-à-dire en temps utile pour éclairer le Parlement lors de la discussion du budget de l'Etat.

Telles sont les caractéristiques du Conseil de l'aide personnalisée au logement que votre commission vous propose d'instituer en adoptant un article 5 bis (nouveau).

## Article 6.

### Texte présenté par le Gouvernement.

#### Art. 6.

Il est institué un Fonds national de l'habitation chargé du financement et de la gestion de l'aide personnalisée au logement. Ce fonds est administré par un conseil de gestion présidé par le Ministre responsable du logement. *Le conseil de gestion est assisté d'un comité d'orientation à caractère consultatif qui comprend notamment des représentants des organismes d'allocations familiales et de logement social.*

La composition, les modes de désignation, les modalités de fonctionnement du conseil de gestion et du comité d'orientation mentionnés ci-dessus sont fixés par décret.

### Propositions de la commission.

#### Art. 6.

Il est institué...

...responsable du logement.

La composition, les modes de désignation, les modalités de fonctionnement du conseil de gestion mentionné ci-dessus sont fixés par décret.

*Observations de la commission.* — Le financement et la gestion de la nouvelle A. P. L. vont naturellement poser de nombreux et difficiles problèmes. En outre, l'A. P. L. a vocation à devenir, à terme plus ou moins rapproché, la pierre angulaire de la nouvelle politique du logement. Le Gouvernement a donc estimé qu'il convient d'établir le fonctionnement du nouveau régime sur des bases spécifiques. C'est pourquoi il propose de créer un fonds national de l'habitation (F. N. H.), spécialement chargé de gérer l'A. P. L.

Cet organisme, qui ne sera pas doté de la personnalité morale, est une instance à la fois de gestion et de concertation, comme l'indique sa double structure.

En effet, le F. N. H. comportera un conseil de gestion, présidé par le Ministre responsable du Logement. Organe administratif, ce conseil comprendra des représentants des administrations concernées (Equipement, Finances, Travail) et des représentants de la Caisse nationale d'allocations familiales et de la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. On sait que l'article 8 du projet de loi prévoit de confier à ces derniers organismes, chargés de gérer les prestations familiales, la tâche de liquider et de payer l'A. P. L., pour le compte du F. N. H.

La structure de concertation consiste en un comité d'orientation. Organe consultatif, il a pour mission, d'une part d'assister le conseil de gestion, d'autre part de donner un avis lors de la

révision annuelle de l'A. P. L. On peut penser que ce deuxième rôle sera plus important que le premier, mais sa portée sera strictement limitée par le caractère consultatif de l'avis donné.

Il résulte de ce rôle de concertation que la question de la composition du comité d'orientation est primordiale. Il comprendrait notamment des représentants des organismes d'allocations familiales et de logement social, c'est-à-dire certains des interlocuteurs intéressés par la mise en œuvre de la nouvelle A. P. L.

La composition, les modes de désignation, les modalités de fonctionnement du conseil de gestion et du comité d'orientation seront fixés par décret.

Comme conséquence de la création à l'article 5 bis précédent d'un Conseil de l'aide personnalisée au logement, il vous est proposé de supprimer le comité d'orientation prévu à cet article 6.

### Article 7.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 7.

Le Fonds national de l'habitation supporte les charges résultant de l'application de la présente loi, y compris les dépenses de gestion de l'aide personnalisée.

Les recettes du Fonds sont constituées notamment par des contributions provenant :

- de l'Etat ;
- des régimes de prestations familiales ;
- du Fonds national d'aide au logement ;
- des bailleurs de logements financés dans les conditions prévues aux titres I<sup>er</sup> et II du Livre II du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui ont passé une convention dans les conditions définies à l'article 2.3 ci-dessus.

La contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales et du Fonds national d'aide au logement est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement et des primes de déménagement. Cette contribution pourra

#### Propositions de la commission.

##### Art. 7.

Alinéa conforme.

Les recettes du Fonds sont constituées notamment par des contributions provenant :

- de l'Etat ;
- des régimes de prestations familiales ;
- du Fonds national d'aide au logement ;
- des bailleurs de logements qui ont passé une convention dans les conditions définies à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la présente loi.

La contribution annuelle...

**Texte présenté par le Gouvernement.**

être calculée au moyen de formules forfaitaires, selon des modalités qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

La contribution annuelle des bailleurs de logement est déterminée par les conventions conclues avec l'Etat.

Compte tenu de ces diverses contributions, l'Etat assure l'équilibre des recettes et des dépenses résultant de l'application de la présente loi.

**Propositions de la commission.**

... en Conseil d'Etat. La contribution des régimes de prestations ne peut excéder la part des recettes que chacun des régimes de prestations familiales affectera lors de la publication de la présente loi, à la couverture des dépenses de l'allocation logement à caractère familial.

*Observations de la commission.* — Cet article règle les modalités de financement de l'A. P. L. C'est le Fonds national de l'habitation qui supportera les charges résultant de l'application de la réforme, y compris les dépenses de gestion de l'A. P. L.

Pour faire face à ces charges, le Fonds disposera de diverses ressources provenant de quatre sortes de contributions :

1. *Une contribution du budget de l'Etat*, gagée sur la réduction progressive du montant des crédits consacrés jusqu'ici à l'aide à la pierre.

2. *Une contribution des régimes de prestations familiales*, qui ne devrait pas excéder le montant des allocations et des primes de déménagement que ces régimes auraient dû payer dans le régime antérieur d'allocation de logement au titre des logements bénéficiaires de la nouvelle aide. Par ailleurs, dans un souci de simplification et pour éviter des calculs qui risqueraient d'être très compliqués, la contribution pourra être calculée au moyen de formules forfaitaires, selon des modalités qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

3. *Une contribution du Fonds national d'aide au logement (F. N. A. L.)*, elle aussi limitée au montant qui aurait été dû antérieurement. Cette contribution pourra être également calculée selon une formule forfaitaire.

4. *Une contribution des bailleurs de logements* ayant bénéficié d'aides à la pierre, c'est-à-dire essentiellement les organismes d'H. L. M. et les constructeurs ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier.

En outre, le budget de l'Etat devra assurer, compte tenu de ces diverses contributions, l'équilibre des recettes et des dépenses.

Le principe de la contribution du budget de l'Etat correspond à l'esprit même de la réforme, qui vise à substituer progressivement et partiellement l'aide à la personne à l'aide à la pierre. Toutefois, il convient de rappeler ici les incertitudes évoquées dans l'exposé général du présent rapport, portant sur l'ampleur à donner à la diminution de l'aide à la pierre. A cet égard, il convient donc de s'interroger sur la répercussion globale pour les finances publiques du cumul d'une aide à la pierre maintenue à un certain niveau avec une A. P. L. en croissance rapide.

La question de la contribution des régimes de prestations familiales est délicate. Pour éviter tout alourdissement de la part de financement incombant à ces régimes, l'article 7 a donc plafonné la contribution qui leur serait demandée. On peut toutefois observer que la formule retenue n'exclut pas tout risque : par exemple dans le cas où le nombre des bénéficiaires de l'A. P. L. croîtrait fortement, parce que les intéressés seront mieux informés de leurs droits, et où beaucoup de ces nouveaux bénéficiaires auraient pu recevoir, dans le régime antérieur, une allocation de logement ; de même si de nombreux bénéficiaires potentiels de l'allocation de logement, qui ne l'ont pas sollicitée jusqu'ici, présentent une demande. Les régimes de prestations familiales verraient alors leurs charges s'alourdir sans que la règle législative soit tournée. Or, actuellement, la part de leurs ressources consacrées par les caisses d'allocations familiales à l'allocation de logement croît déjà à un rythme de l'ordre de 15 à 20 % l'an. On imagine le pourcentage qui résulterait d'une accélération de la croissance du nombre des bénéficiaires. Ceci pourrait conduire les régimes à voir leurs recettes amputées de plus en plus largement.

Une observation de même nature peut être faite au sujet du F. N. A. L., dont les recettes sont constituées actuellement à peu près par moitié d'une contribution patronale et d'une dotation budgétaire.

La justification de la contribution demandée à certains bailleurs de logements repose sur l'idée que ces bailleurs, ayant bénéficié dans le passé d'aides à la pierre, pourront, grâce à l'A. P. L., établir leur équilibre de gestion sur de nouvelles bases, notamment par une augmentation de loyers justifiée par les caractéristiques du local loué. En outre, cette contribution ne pourra être demandée qu'aux bailleurs ayant passé avec l'Etat une convention. Celle-ci déterminera à la fois le montant maximum des loyers et celui de la contribution au F.N.H.

Il est apparu à votre commission qu'il n'est pas justifié de ne prévoir le versement éventuel d'une contribution au Fonds national de l'habitation que pour les seuls bailleurs ayant bénéficié de l'aide à la pierre accordée par l'intermédiaire des organismes H. L. M. ou du Crédit foncier. Il semble équitable que tous les bailleurs de logements qui passeront une convention avec l'Etat puissent se voir, le cas échéant, demander de verser une contribution au F.N.H., compte tenu des avantages qu'ils retireront du conventionnement. Cela paraît fondé lorsque le bailleur a bénéficié d'une aide pour construire, améliorer ou acquérir et améliorer les logements qu'il loue. Le montant de cette contribution devra, de toute façon, être déterminée par chaque convention passée entre le bailleur et l'Etat. Cette nouvelle mise en œuvre de la politique contractuelle nous paraît donc tout à fait souhaitable.

D'autre part, afin d'éviter le gonflement possible des charges des régimes de prestations familiales du fait des contributions qu'elles devront verser au titre de l'aide personnalisée au logement, il est proposé de prévoir un plafonnement par rapport au volume des ressources dont disposent ces organismes, qui sera affecté, à la date de publication de la présente loi, à la couverture des dépenses de l'allocation de logement à caractère familial.

### Article 8.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 8.

L'aide personnalisée au logement est liquidée et payée pour le compte du Fonds national de l'habitation et selon ses directives par les organismes ou services désignés par décret parmi ceux qui sont chargés de gérer les prestations familiales.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 8.

Conforme.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

**Propositions de la commission.**

Pour l'exécution de la mission confiée à ces organismes, des conventions nationales sont conclues par l'Etat représenté par le président du Fonds national de l'habitation avec, d'une part, la Caisse nationale des allocations familiales et, d'autre part, la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Elles fixent notamment les obligations des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide, les conditions dans lesquelles les fonds sont mis à leur disposition, les modalités techniques d'application de l'article 9 ci-après, ainsi que les modalités de remboursement par le Fonds national de l'habitation des dépenses occasionnées à ces organismes par la gestion de l'aide.

Les dispositions de ces conventions nationales sont applicables aux organismes ou services désignés par le décret mentionné au premier alinéa du présent article. Toutefois des adaptations peuvent leur être apportées en vertu d'accords particuliers conclus entre l'Etat et ces organismes après accord de la caisse nationale ou centrale concernée.

A défaut d'accord sur les conventions nationales avec les caisses susmentionnées, les dispositions visées au deuxième alinéa sont fixées par décret.

*Observations de la commission.* — Avec l'article 8, nous abordons le premier des articles qui ont principalement pour objet de fixer certaines modalités juridiques d'application de la loi.

Cet article prévoit que la liquidation et le paiement de l'A. P. L. seront assurés, pour le compte du F. N. H. et selon ses directives, par des organismes ou services chargés de gérer les prestations familiales. Ceux-ci seront désignés par décret. Dans la pratique, il s'agira, le plus souvent, des caisses d'allocations familiales.

Pour régler les conditions de fonctionnement de ce mécanisme, des conventions nationales seront conclues par l'Etat, représenté par le président du Fonds national de l'habitation, avec la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Ces conventions fixeront notamment les obligations des organismes chargés

de liquider et de payer l'aide, les conditions dans lesquelles les fonds seront mis à leur disposition, les modalités techniques du versement de l'A. P. L. et, enfin, les modalités de remboursement par le F. N. H. des dépenses occasionnées aux organismes par la gestion de l'A. P. L.

En principe, les conventions nationales s'appliqueront aux organismes et services locaux, désignés par décret, pour liquider et payer l'A. P. L. Toutefois, afin d'assurer au mécanisme le maximum de souplesse, des adaptations pourront être apportées aux conventions nationales par des accords particuliers conclus entre l'Etat et les organismes ou services locaux, après approbation par la Caisse nationale ou centrale concernée.

S'il est impossible d'aboutir à la conclusion des conventions nationales prévues, les mesures d'application nécessaires seront fixées par décret. Cette disposition se justifie : il n'est pas possible de faire dépendre l'application d'une réforme législative d'un accord éventuel entre l'Etat et des caisses autonomes. A défaut d'accord, il faut qu'un décret puisse fixer les conditions de la gestion de l'A. P. L. par les organismes et services chargés des prestations familiales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 9.*

#### **Texte présenté par le Gouvernement.**

##### **Art. 9.**

L'aide personnalisée au logement est versée :

— en cas de location, au bailleur du logement, sous réserve des dispositions des articles 11 et 24 ci-dessous ;

— dans les autres cas, à l'établissement prêteur habilité à cette fin.

Dans des cas qui seront précisés par décret, elle pourra être versée au locataire ou au propriétaire du logement.

Lorsque l'aide est versée au bailleur ou à l'établissement prêteur, elle est déduite, par les soins de qui reçoit le versement, du montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts.

#### **Propositions de la commission.**

##### **Art. 9.**

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Cette déduction doit être portée à la connaissance du bénéficiaire, locataire ou propriétaire du logement.

Sous réserve des dispositions du premier alinéa ci-dessus, l'aide personnalisée au logement est insaisissable et incessible sauf au profit de l'établissement prêteur ou du bailleur ou, le cas échéant, de l'organisme payeur dans le cas prévu à l'article 11, alinéa 3, *in fine*, ci-après.

**Propositions de la commission.**

Alinéa conforme.

*Les conditions d'applications au cas des logements-foyers des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*

*Observations de la commission.* — Cet article pose le principe que l'A. P. L. sera généralement payée selon la procédure dite du tiers payant.

Ceci signifie que l'organisme payeur versera les fonds soit au propriétaire bailleur, en cas de location, soit à l'établissement prêteur, dans les autres cas.

La formule du chèque-logement pourra également être utilisée.

Toutefois, dans des cas qui seront précisés par décret, l'A. P. L. pourra être versée directement au locataire ou au propriétaire du logement.

En cas de tiers payant, le bailleur ou l'établissement prêteur, entre les mains de qui est effectué le versement de l'A. P. L., déduit celle-ci du montant du loyer ou de la mensualité de remboursement. Toutefois, cette déduction doit être portée à la connaissance du bénéficiaire réel de l'aide, c'est-à-dire du locataire ou du propriétaire du logement. Cette information est indispensable pour que le bénéficiaire soit mis en mesure d'apprécier tant la charge réelle qu'il devrait payer que l'effort accompli à son profit par la collectivité.

En raison de la finalité sociale de l'A. P. L., celle-ci est insaisissable et incessible. Toutefois, cette règle souffre deux exceptions :

— afin de rendre légale la procédure dite du tiers payant, qui consiste à verser, entre les mains d'un tiers, une aide spécifiquement attribuée à un bénéficiaire individuel ;

— en cas de trop-perçu, l'organisme payeur est autorisé à retenir 20 % du montant de l'A.P.L. à chaque échéance ultérieure (art. 11, 3, du projet de loi).

Votre commission vous propose de prévoir que les dispositions du présent article pourront s'appliquer au cas des logements-foyers.

### Article 10.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 10.

L'aide personnalisée au logement n'est ni comprise dans le montant des revenus du bénéficiaire passibles de l'impôt sur le revenu, ni prise en compte pour l'application de la condition de ressources en vue de l'attribution des prestations de vieillesse, des prestations familiales, des prestations d'aide sociale ou de l'allocation aux handicapés adultes.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 10.

Conforme.

*Observations de la commission.* — C'est également en raison de son caractère social que l'A.P.L. ne sera ni comprise dans le montant des revenus du bénéficiaire passibles de l'impôt sur le revenu, ni prise en compte pour la condition de ressources en vue de l'attribution des prestations de vieillesse, des prestations d'aide sociale ou de l'allocation aux handicapés adultes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 11.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 11.

Le règlement de l'aide personnalisée au logement a lieu à intervalles ne dépassant pas trois mois. L'action pour le paiement de l'aide personnalisée au logement ou de la prime de déménagement visée à l'article 5 se prescrit par un an.

L'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées se prescrit par deux ans, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 11.

Le règlement...

... se prescrit par deux ans.  
Alinéa conforme.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Dans le cas où le bailleur ou l'établissement prêteur justifie qu'il a, conformément à l'article 9, alinéa 3, de la présente loi, déduit ces sommes du montant du loyer ou des charges de remboursement du prêt, le recouvrement s'effectue, suivant le cas, auprès du locataire ou de l'emprunteur. Lorsque l'un ou l'autre ne conteste pas l'exactitude de ce trop perçu et qu'il est encore bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement, l'organisme payeur est autorisé à retenir à chaque échéance 20 % de l'aide jusqu'à concurrence de la somme indûment versée.

**Propositions de la commission.**

Alinéa conforme.

*Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*

*Observations de la commission.* — Cet article, dont la rédaction s'inspire de celle de l'article L. 550 du Code de la Sécurité sociale, comporte cependant des différences notables avec ce texte.

Il est prévu ici que le règlement de l'A.P.L. a lieu à intervalles ne dépassant pas trois mois. En réalité, il est prévu d'effectuer le versement tous les mois, lorsque le paiement du loyer ou des charges d'emprunt est lui-même mensuel.

Autre différence avec l'article L. 550 : l'action en réclamation du paiement de l'A.P.L. ou de la prime de déménagement qui lui est liée se prescrira par un an au lieu de deux ans en matière d'allocations familiales.

On ne voit pas la justification de cette différence, d'autant plus que c'est parmi les gens les plus modestes qu'on trouve le plus grand nombre de personnes mal informées de leurs droits ou qui tardent le plus longtemps à formuler une demande.

Ce rétablissement d'un délai de deux ans est d'autant plus justifié que c'est celui qui est prévu, au profit de l'organisme payeur, pour le recouvrement des sommes indûment payées, la prescription de droit commun s'appliquant même en cas de fraude ou de fausse déclaration. Dans ce cas, le texte de l'article L. 550 a été repris sans aucune modification.

Lorsque le bailleur ou l'établissement prêteur justifie qu'il a déduit des loyers ou des mensualités de remboursement les sommes indûment payées au titre de l'A.P.L., l'action en recouvrement est poursuivie auprès du locataire ou de l'emprunteur. Si ce bénéficiaire ne conteste pas l'exactitude du trop-perçu et s'il perçoit encore l'A.P.L., l'organisme payeur sera autorisé à recouvrer le trop-perçu en prélevant 20 % du montant de l'aide à chaque échéance jusqu'à extinction de sa créance.

Votre commission vous propose donc de prévoir un délai de deux ans pour la prescription de l'action en paiement de l'A. P. L.

Un deuxième amendement vise le cas des logements-foyers.

### Article 12.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 12.

Sous réserve des dispositions de l'article 26 ci-dessous, le contrôle du montant des loyers, des charges de remboursement des prêts et des ressources des bénéficiaires est assuré par le personnel assermenté des organismes et services chargés du paiement de l'aide. Les administrations publiques, notamment par application de l'article 2016 du Code général des impôts, sont tenues de communiquer à ce personnel toutes les pièces nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 12.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Le personnel assermenté des organismes et services chargés du paiement de l'aide assurera le contrôle du montant des loyers, des charges de remboursement des prêts et des ressources des bénéficiaires. Les administrations publiques seront tenues de communiquer à ce personnel toutes les pièces nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Il s'agit encore d'un article de modalité juridique d'application, qui a pour objet d'organiser et d'assurer l'efficacité du contrôle des droits à l'A. P. L.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 13.*

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 13.

Quiconque se rend coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir, ou tenter d'obtenir ou de faire obtenir l'aide personnalisée au logement sera puni d'une amende de 2 000 F à 20 000 F, qui pourra être portée au double en cas de récidive. Le tribunal ordonnera, en outre, le remboursement des sommes indûment versées.

S'il s'agit d'un administrateur de biens, les peines applicables seront un emprisonnement de deux à six mois et une amende de 20 000 F à 100 000 F ou l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, ces peines pourront être portées au double.

Le tribunal pourra, en outre, dans les cas prévus aux deux alinéas qui précèdent, prononcer, pour une durée n'excédant pas deux ans, l'interdiction de passer les conventions prévues au titre III.

**Propositions de la commission.**

Art. 13.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Autre article ayant le caractère de simple modalité juridique, cet article 13 fixe les sanctions applicables en cas de fraude ou de fausse déclaration, qu'il s'agisse d'obtenir, de faire obtenir, de tenter d'obtenir ou de faire obtenir l'A.P.L.

L'amende prévue en cas de première infraction sera comprise entre 2 000 F et 20 000 F, montants qui peuvent être doublés en cas de récidive. En outre, le tribunal devra ordonner le remboursement des sommes indûment versées.

Si le coupable est un administrateur de biens, c'est-à-dire un professionnel de la gestion de logements, les peines sont plus lourdes. Il y a alors emprisonnement de deux à six mois et amende de 20 000 F à 100 000 F ou une de ces deux peines seulement. Ces peines peuvent être doublées en cas de récidive.

Enfin, dans tous les cas qui précèdent, le tribunal aura la faculté de prononcer l'interdiction de passer une convention de

logement locatif, prévue au titre III du projet de loi. Cette interdiction ne s'appliquera que pendant une durée maximum de deux ans.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 14.

##### Texte présenté par le Gouvernement.

###### Art. 14.

En cas de contestation, les décisions des organismes ou services chargés du paiement de l'aide personnalisée au logement ou de la prime de déménagement sont, dans un délai de deux mois à compter de leur notification par lesdits organismes ou services, soumises à une commission départementale présidée par un membre des tribunaux administratifs et dont la composition est fixée par décret.

Les recours relatifs aux décisions de cette commission sont portés devant la juridiction administrative.

##### Propositions de la commission.

###### Art. 14.

En cas de contestation...

... départementale présidée par le préfet ou son représentant et dont la composition est fixée par décret.

Alinéa sans modification.

*Observations de la commission.* Cet article fixe le mode de règlement des litiges relatifs au droit à l'A. P. L., au calcul de son montant et à son versement. Il établit une procédure spécifique.

En cas de contestation, les décisions des organismes ou services chargés du paiement de l'A. P. L. ou de la prime de déménagement sont, dans un délai de deux mois à compter de leur notification par ces organismes ou services, soumis à une commission départementale.

La composition de cette commission, qui sera fixée par décret, sera très proche de celle de la commission de recours gracieux existant en matière de sécurité sociale. Mais elle sera présidée par un membre des tribunaux administratifs et les recours contre ses décisions seront portés devant la juridiction administrative.

On peut se demander si le caractère social de l'A. P. L. et le fait que sa gestion courante sera assurée largement par les caisses d'allocations familiales ne justifient pas d'utiliser les mêmes voies de recours qu'en matière de sécurité sociale.

Le contentieux de la sécurité sociale présente, en effet, certains avantages : commission de recours gracieux, juridiction spéciale de première instance, faible coût, notamment du fait que le recours à un auxiliaire de justice n'est pas obligatoire, rapidité relative (il faut en moyenne de dix-huit mois à deux ans pour obtenir un jugement des commissions de première instance). Cependant, le Gouvernement estime que le contentieux de l'A. P. L. ne peut être que de la compétence de la juridiction administrative, et ce pour diverses raisons :

— les décisions d'attribution, même prises par un organisme de droit privé, le sont au nom de l'Etat en vertu d'une habilitation législative et constituent donc des actes administratifs ;

— les fonds à répartir auront pour origine principale un financement public, même s'il est prévu une contribution des ressources des régimes de prestations familiales ;

— l'A. P. L., qui est destinée à remplacer l'aide à la pierre, s'apparente plus à une aide économique qu'à une prestation sociale.

C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité assortir le contentieux administratif du principal avantage du contentieux de la Sécurité sociale, c'est-à-dire une procédure précontentieuse proche des usagers et particulièrement rapide.

Une commission départementale de recours gracieux, utilisée obligatoirement au cours d'une procédure précontentieuse, devrait pouvoir régler la grande majorité des cas et soulager les tribunaux administratifs.

De nombreux exemples ont démontré l'efficacité de cette procédure : contestations auxquelles donnent lieu les contrats passés entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé, décisions des commissions communales de remembrement rural, décisions des conseils départementaux de l'ordre des médecins, etc.

Cependant, il subsistera un certain nombre de problèmes à soumettre aux tribunaux administratifs, dont les rôles sont déjà encombrés du fait que chacun couvre plusieurs départements. A cet égard, l'intention du Gouvernement est d'instituer une procédure d'urgence qui permettra de réduire les délais d'attente à un niveau acceptable.

Quant au coût de la procédure, la situation se présente de la manière suivante :

1° Comme il s'agit de recours pour excès de pouvoir, le concours d'un avocat n'est jamais nécessaire ;

2° Les requêtes doivent être timbrées, mais il est à noter qu'en vertu de l'article 1083 du Code général des impôts, les pièces relatives aux litiges sur l'application de la législation sur la Sécurité sociale sont dispensées du droit de timbre ; donc, une dispense du droit de timbre dans la procédure qui nous intéresse ne serait pas une innovation extraordinaire ;

3° Les dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe, mais ils se réduisent aux frais de timbre et aux frais de justice (1) (75 F devant les tribunaux administratifs et 150 F devant le Conseil d'Etat) ;

4° De plus, l'aide judiciaire peut être accordée par le bureau *ad hoc* du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat aux personnes n'ayant pas disposé l'année précédente de ressources mensuelles supérieures à 1 800 F, majorées de 150 F par personne à charge ; elle entraîne exonération de toutes taxes fiscales et dispense d'avance de tous frais d'instruction.

Là encore, il paraît souhaitable de prévoir les dispenses et dérogation nécessaires pour que cette procédure soit aussi peu coûteuse que possible, voire gratuite.

Votre commission est d'accord pour que ce contentieux soit de la compétence des tribunaux administratifs. Toutefois, il lui paraît difficile que la commission de première instance soit présidée par un membre de ces tribunaux. D'abord, ces derniers ne sont plus que vingt-trois pour toute la France et l'obligation de présider des commissions dans quatre-vingt-quinze départements risque de représenter une obligation excessive pour leurs membres. Ensuite, ces tribunaux faisant office d'instance de recours, il paraît difficile qu'un de leurs membres ait préalablement présidé l'instance ayant pris la décision contestée devant eux.

---

(1) Ici encore, une exonération existe en matière de Sécurité sociale en vertu de l'article 1083 du C.G.I.

TITRE II

**Le Conseil national de l'accession à la propriété.**

*Article 15.*

**Texte présenté par le Gouvernement.**

TITRE II

**Le Conseil national  
de l'accession à la propriété.**

Art. 15.

Il est institué un Conseil national de l'accession à la propriété auprès du Ministre chargé du Logement, en vue de promouvoir toutes mesures destinées à favoriser et développer la constitution d'un patrimoine immobilier familial.

Sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont fixés par décret.

**Propositions de la commission.**

TITRE II

**Le Conseil national  
de l'accession à la propriété.**

Art. 15.

Conforme.

*Observations de la commission.* — On sait qu'un des objectifs essentiels de la réforme est de développer l'accession à la propriété du logement, notamment au profit de ceux dont les ressources sont modestes.

C'est pourquoi le Gouvernement propose d'instituer, auprès du ministre chargé du logement, un Conseil national de l'accession à la propriété (C. N. A. P.), organisme à caractère représentatif, qui serait chargé d'animer cette politique et de promouvoir toutes mesures destinées à favoriser et à développer la constitution d'un patrimoine immobilier familial.

Ce Conseil aura donc pour mission d'étudier l'ensemble des problèmes relatifs au développement de l'accession à la propriété mais aussi de participer à la procédure de révision annuelle du barème de l'A. P. L. pour les accédants. Il pourra en particulier rechercher des solutions aux problèmes techniques et financiers liés à l'intégration de l'accession à la propriété dans un développement économique équilibré :

— comment réaliser notamment en maisons individuelles un développement urbain harmonieux ?

— comment concilier efficacement accession à la propriété et mobilité professionnelle ?

— comment concevoir des logements qui puissent s'adapter à l'évolution ultérieure de la famille (par exemple combles aménageables, maisons évolutives, etc.) ?

— comment rendre les copropriétaires plus responsables et plus solidaires dans la gestion de leur patrimoine familial ?

Cette liste de thèmes de réflexion n'est pas exhaustive ; elle pourra être complétée par le Conseil de l'accession à la propriété lui-même.

La composition du Conseil national de l'accession, qui sera fixé par décret, n'est pas encore arrêtée. Il pourrait comprendre, sous l'autorité du ministre responsable du logement, l'ensemble des administrations concernées, des organismes de prestations familiales, des représentants des familles, des organismes constructeurs ou gestionnaires, des établissements bancaires, des accédants à la propriété et des usagers auxquels pourraient s'ajouter des représentants des élus.

La création de ce Conseil semble être une bonne idée. La mention de ce Conseil dans le corps de la loi a le mérite de rendre plus cohérent le dispositif juridique de la réforme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 16.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 16.

Le Conseil national de l'accession à la propriété est consulté sur la revision annuelle du barème de l'aide personnalisée au logement et, d'une façon générale, sur toute modification des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 16.

Le Conseil national...

... personnalisée au logement, visée au dernier alinéa de l'article 3 de la présente loi et, d'une façon générale...  
... à la propriété.

*Observations de la commission.* — Cet article a le mérite de préciser certaines attributions essentielles du Conseil national de l'accession à la propriété et d'éclairer ainsi le jeu du mécanisme général de la réforme.

Le C. N. A. P. sera, en effet, consulté sur la revision annuelle du barème de l'A. P. L. et, d'une façon générale, sur toute modification des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété.

Il semble toutefois utile de préciser qu'il est consulté pour la révision du barème concernant seulement l'accession.

Votre commission vous propose un amendement visant à apporter une précision rédactionnelle.

### TITRE III

## Régime juridique des logements locatifs conventionnés.

### Article 17.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### TITRE III

#### Régime juridique des logements locatifs conventionnés.

##### Art. 17.

Les conventions mentionnées à l'article 2 ci-dessus sont conclues entre l'Etat et les bailleurs de logements.

Elles déterminent, dans le cadre des conventions types mentionnées à l'article 2, les obligations des parties et fixent notamment :

- les travaux d'amélioration *essentiels* qui incombent au bailleur ;
- les caractéristiques techniques des logements ;
- leurs conditions d'occupation et de peuplement ;
- les conditions des baux et le montant maximum des loyers ;
- les obligations du bailleur à l'égard des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnalisée au logement ;
- la durée des conventions et les conditions de leur résiliation ;

#### Propositions de la commission.

##### TITRE III

#### Régime juridique des logements locatifs conventionnés.

##### Art. 17.

Alinéa sans modification.

Elles déterminent, dans le cadre des conventions types mentionnées à l'article 2, les obligations des parties et fixent notamment :

- les travaux d'amélioration qui incombent au bailleur ;
- sans modification ;
- sans modification ;
- les conditions des baux, le montant maximum des loyers et les modalités de révision de ces loyers ;
- les obligations *réiproques* des bailleurs et des organismes chargés de la liquidation et... .. au logement ;
- la durée des conventions, les conditions de leur revision et de leur résiliation ;

Texte présenté par le Gouvernement.

Propositions de la commission.

— le cas échéant, le montant de la contribution au Fonds national de l'habitation mise à la charge des bailleurs de logements visés à l'article 7 ci-dessus.

— sans modification.

La durée des conventions ne peut être inférieure à neuf ans.

Alinéa sans modification.

*Observations de la commission.* — Cet article détermine le contenu, les conditions d'application et la durée des conventions conclues entre l'Etat et les bailleurs de logements en application des dispositions de l'article 2 ci-dessus.

Concernant les obligations des parties, nous observons tout d'abord que l'emploi de l'adverbe « notamment » signifie que leur énumération n'est pas limitative et ceci nous conduit à estimer que l'adjectif « essentiels » figurant à la quatrième ligne du deuxième alinéa peut donner lieu à des conflits d'interprétation, chacun pouvant lui donner un sens plus ou moins large. Il nous paraît donc nécessaire de supprimer ce mot.

Par ailleurs, s'il est dit très justement que la convention doit prévoir : « le montant maximum des loyers », il nous semble également indispensable que soient précisées les modalités de révision de ceux-ci. Nous vous proposons donc de rédiger, comme suit, la huitième ligne du second alinéa : « les conditions des baux, le montant maximum des loyers *et les modalités de révision de ces loyers* ».

Il paraît également justifié de ne pas disposer seulement que les conventions fixeront les obligations des bailleurs à l'égard des organismes chargés de liquider et de payer l'A. P. L. Il convient de viser également les obligations de ces organismes envers les bailleurs. En effet, ceux-ci peuvent avoir à souffrir d'aléas dans la liquidation et le paiement de l'A. P. L. du fait de ces organismes, notamment dans le cas du système du tiers payant.

De même, si le projet évoque à bon droit la durée et les conditions de résiliation des conventions, le cas de leur révision est passé sous silence et nous estimons nécessaire de remédier à cette lacune en modifiant comme suit la douzième ligne du même alinéa : « la durée des conventions et les conditions de leur révision ou de leur résiliation ».

Enfin, concernant la durée des conventions, nous avons pris note du fait que le délai de neuf ans constitue un minimum mais qu'il n'existe, théoriquement du moins, aucune limite supérieure.

### Article 18.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 18.

Les rapports entre propriétaires et locataires ou occupants des logements qui ont fait l'objet d'une convention en application de l'article 2 ci-dessus sont réglés par les dispositions du présent titre dans la mesure où elles dérogent du droit commun.

**Propositions de la commission.**

Art. 18.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article signifie que les dispositions nouvelles du présent titre s'appliquent aux lieux et places de celles prévues antérieurement, notamment par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Du point de vue formel, les mots « elles dérogent au droit commun » ne nous paraissent pas très bien choisis et nous nous rallierions bien volontiers à toute formule plus adéquate que pourrait nous proposer notre Commission des Lois, saisie pour avis de ce texte.

Sous cette réserve, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 19.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 19.

Les logements faisant l'objet d'une convention conclue par application des dispositions de l'article 2 ci-dessus doivent, jusqu'à la date prévue pour son expiration, être loués dans des conditions conformes à celles qui sont fixées par cette convention.

Toutefois, les logements vacants pourront être occupés, à titre de résidence principale, par le propriétaire, ses ascendants ou descendants ou ceux de ses enfants, dans des limites et conditions fixées par la convention.

**Propositions de la commission.**

Art. 19.

Alinéa sans modification.

Toutefois...

ou ceux de son conjoint, dans des limites...  
... la convention.

*Observations de la commission.* — Cet article a pour objectif essentiel de protéger les droits des locataires dont la situation est en quelque sorte garantie par l'existence de la convention.

Au plan rédactionnel, une erreur de caractère matériel fait dire au rédacteur du texte, au deuxième alinéa de cet article, que « les logements vacants pourront être occupés par le propriétaire, ses ascendants ou ses descendants ou ceux de ses enfants... ». La fin de cette phrase n'a manifestement pas de sens puisque le mot « descendants » s'applique à tous les degrés. Suivant les renseignements qui nous ont été fournis, le législateur a voulu prévoir, en fait, le cas des enfants du conjoint du propriétaire, ce qui nous paraît équitable.

Nous vous proposons donc de remplacer, à la troisième ligne du deuxième alinéa, les mots « de ses enfants » par les mots « de son conjoint ».

### Article 20.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 20.

Pendant la durée de la convention ou, au cas où la résiliation est prononcée aux torts du bailleur, jusqu'au terme initialement prévu pour la convention, toute vente par appartements d'immeubles ou de parties d'immeubles ayant fait l'objet de cette convention est interdite à peine de nullité.

Il en est de même pour toute vente ou apport de tels immeubles ou parties d'immeubles aux sociétés ayant pour objet l'attribution, par voie de partage total ou partiel, de logements à leurs membres.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 20.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article répond, comme le précédent, au souci de protéger le locataire pendant toute la durée de la convention. A cette fin, toute vente par appartements ou toute vente ou apport de tels immeubles à des sociétés ayant pour objet l'attribution de logements à leurs membres sont interdits durant cette période.

Ces dispositions n'appellent de notre part aucune observation et votre commission vous propose de les adopter sans modification.

*Article 21.*

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 21.

En cas de transmission entre vifs de biens faisant l'objet des conventions mentionnées à l'article 2 ci-dessus, lesdites conventions s'imposent de plein droit au nouveau propriétaire.

**Propositions de la commission.**

Art. 21.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article, visant le cas où l'appartement loué faisant l'objet de la convention vient à changer de propriétaire, stipule que le nouveau propriétaire se voit soumis aux mêmes obligations que l'ancien. Cette disposition nous apparaît judicieuse.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 22.*

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 22.

En cas de résiliation aux torts du bailleur de la convention mentionnée à l'article 2 ci-dessus, sous réserve du respect des obligations prévues à l'article 1728 du Code civil, les locataires et les occupants des logements n'ayant pas fait l'objet d'une décision judiciaire devenue définitive prononçant leur expulsion bénéficient de plein droit et sans l'accomplissement d'aucune formalité, jusqu'à la date initialement prévue pour le terme de la convention, soit d'une prorogation de leur bail, soit du maintien dans les lieux aux clauses et conditions de leur contrat primitif ou, en cas d'échange, de celui de leur co-échangiste.

L'aide personnalisée au logement n'est plus applicable aux logements concernés, mais le loyer exigible, qui ne peut être supérieur au loyer déterminé par la convention, est diminué du montant de l'aide qui aurait été due au titre de l'occupation de ces logements.

**Propositions de la commission.**

Art. 22.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article vise à protéger d'une manière très efficace les occupants de logements conventionnés, en cas de résiliation de la convention aux torts du bailleur. Dans ce cas, le locataire ou l'occupant se voit garantir tous les avantages dont il bénéficiait, notamment du fait de l'aide personnalisée qui se trouve mise à la charge du propriétaire à titre de sanction. En effet, les droits de l'occupant du logement restent inchangés jusqu'au terme initialement prévu de la convention. En particulier, le montant du loyer exigible est diminué du montant de l'A. P. L., ce qui représente un manque à gagner pour le bailleur. Il s'agit là, évidemment, d'une disposition très stricte.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 23.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

##### Art. 23.

Lorsque, à la signature de la convention, le logement concerné a fait l'objet d'un bail en cours de validité ou est occupé par un occupant de bonne foi pouvant se prévaloir des dispositions de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948, le propriétaire doit proposer, selon le cas au locataire ou à l'occupant, un bail conforme aux stipulations de la convention. Au projet de bail doit être annexée une copie de la convention et du barème de l'aide personnalisée dans des conditions définies par décret.

Le locataire dispose d'un délai de six mois pour accepter le bail. S'il refuse, il n'est rien changé aux stipulations du bail en cours ; le locataire n'a pas le droit à l'aide personnalisée au logement.

L'occupant visé à l'alinéa premier dispose d'un délai de six mois pour accepter le bail proposé. A l'expiration de ce délai, ou à la date de signature du bail, les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 cessent de s'appliquer à ce logement, sous réserve de ce qui est dit à l'article 24 ci-dessous.

#### Propositions de la commission.

##### Art. 23.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Les dispositions de cet article s'appliquent aux locataires et occupants de bonne foi d'appartements couverts par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, qui feront l'objet d'une convention.

Les occupants des logements auront un délai de 6 mois pour se prononcer sur le nouveau bail conforme aux stipulations de la convention. Le locataire qui refusera le nouveau bail continuera à bénéficier de l'ancien. Mais il n'aura pas droit à l'A. P. L.

Le régime de la loi de 1948 cessera de s'appliquer à l'appartement concerné lorsqu'un occupant de bonne foi n'aura pas accepté le nouveau bail. En revanche, celui qui acceptera les conditions qui lui sont offertes deviendra locataire à part entière et on peut penser qu'il sera sensible à cet avantage.

Toutefois, ce texte comporte un risque important pour la réussite de la politique en faveur de la réhabilitation de l'habitat existant. En effet, dans un immeuble collectif, le refus de certains locataires risque de rendre plus difficile, voire d'empêcher, la réalisation des travaux d'amélioration pourtant prévus par la convention passée par le bailleur avec l'Etat. C'est pourquoi votre commission vous propose par un article 23 bis (nouveau) ci-après d'éviter ce blocage éventuel du système. Compte tenu de ce complément, votre commission vous propose d'adopter cet article 23 sans modification.

### *Article additionnel 23 bis (nouveau).*

#### **Propositions de la commission.**

#### *Article additionnel 23 bis (nouveau).*

*Par dérogation aux dispositions de l'article 23 précédent, le régime de la convention défini par la présente loi s'applique de plein droit à tous les locataires et occupants d'un immeuble si les travaux d'amélioration incombant au bailleur, conformément aux dispositions de l'article 17 ci-dessus, sont justifiés par des constatations sérieuses de salubrité, de sécurité, de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration de l'isolation thermique ou phonique.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités d'application du présent article.*

**Observations de la commission.** — Comme nous l'avons expliqué à propos de l'article 23, il convient d'éviter que, dans les immeubles conventionnés, l'opposition de certains locataires ne compromette l'exécution de travaux d'amélioration indispensables. Il risque d'en être ainsi particulièrement dans le cas des logements anciens occupés par des locataires qui, en raison du niveau de leurs ressources, n'ont aucune chance de pouvoir bénéficier de l'A. P. L. Ils auraient alors, à cause de la modernisation de l'immeuble, à payer un loyer sensiblement augmenté.

Afin d'éviter ce danger de blocage du système du conventionnement, votre commission vous propose de prévoir que, nonobstant les dispositions de l'article 23, les travaux d'amélioration incombant au bailleur, en vertu de la convention qu'il a signée avec l'Etat, pourront être exécutés malgré cette opposition par application de plein droit du régime de ladite convention à l'ensemble des occupants de l'immeuble.

Cette procédure dérogatoire ne pourra toutefois être mise en œuvre que si ces travaux sont justifiés par des considérations sérieuses de salubrité, de sécurité, de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration de l'isolation thermique ou phonique. En outre, un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions et les modalités d'application du présent article.

Tel est l'objet de cet article additionnel.

#### Article 24.

##### Texte présenté par le Gouvernement.

###### Art. 24.

Lorsqu'un bail a été conclu dans les conditions mentionnées au dernier alinéa de l'article 23, à l'expiration de ce bail le locataire, occupant de bonne foi lors de la signature de la convention visée à l'article 17, peut bénéficier à nouveau des dispositions des chapitres I<sup>er</sup>, II, IV, V et VI de la loi n<sup>o</sup> 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948, à condition :

1<sup>o</sup> Qu'il ait bénéficié de l'aide personnalisée au logement sans interruption pendant au moins les trois dernières années du bail ;

2<sup>o</sup> Qu'à la date d'expiration du bail, la commune dans laquelle est situé le logement soit restée dans le champ d'application de la loi.

##### Propositions de la commission.

###### Art. 24.

*Le locataire ou l'occupant de bonne foi qui bénéficiait, lors de la signature de la convention, des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, peut à l'expiration de la convention ou, en cas de résiliation, à la date initialement prévue pour son expiration, bénéficier à nouveau des dispositions des chapitres I, II, IV, V et VI de la loi susmentionnée, à condition :*

*1<sup>o</sup> Qu'il ait bénéficié de l'aide personnalisée au logement sans interruption pendant les trois dernières années précédant l'expiration ou la résiliation de la convention, sauf s'il a subi, au cours de cette période, une diminution définitive de ses revenus, qui lui a ouvert le droit à l'aide personnalisée au logement avant l'expiration ou la résiliation de ladite convention ;*

*2<sup>o</sup> Qu'à la date d'expiration ou de résiliation de la convention, la commune dans laquelle est situé le logement soit restée dans le champ d'application de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948.*

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Dans ce cas, l'occupant continue à bénéficier de l'aide personnalisée au logement et, dans le cas visé à l'article 22, recouvre ses droits à l'aide.

**Propositions de la commission.**

*Dans ce cas, le locataire ou l'occupant continue à bénéficier de l'aide personnalisée au logement.*

*Le loyer exigible est égal à celui qui est fixé par la convention. Il est révisé en fonction de l'indice du coût de la construction établi par l'I. N. S. E. E.*

*Observations de la commission.* — Cet article, dans sa rédaction initiale, vise le cas des personnes qui seraient occupants de bonne foi au sens de la loi de 1948, à l'entrée en vigueur de la convention et qui accepteraient le bail proposé. A l'expiration de ce bail, ces personnes pourraient bénéficier à nouveau des protections de la loi de 1948, sous certaines conditions.

Votre commission vous propose de refondre complètement la rédaction de cet article en vue de lui donner un caractère plus général, offrant le maximum de garanties à tous ceux qui bénéficiaient de la loi de 1948 avant le conventionnement de leur immeuble.

Lorsqu'une convention viendra à expiration ou, en cas de résiliation, à la date initialement prévue pour son expiration, le locataire ou l'occupant de bonne foi retrouverait donc la protection de la loi de 1948.

Deux conditions seraient toutefois prévues :

1° Que l'intéressé ait bénéficié de l'A. P. L. pendant trois ans au moins avant l'expiration ou la résiliation de la convention. Toutefois, pour les personnes ayant subi une diminution définitive de leurs revenus au cours de ces trois ans, il suffirait qu'elles bénéficient de l'A. P. L. au moment de l'expiration ou de la résiliation. Ceci vise particulièrement le cas des personnes ayant pris leur retraite.

2° Qu'à la date de l'expiration ou de la résiliation, la commune soit encore dans le champ d'application de la loi de 1948.

Le locataire ou l'occupant continuerait à bénéficier de l'A. P. L. Le loyer exigible serait celui fixé par la convention. Il serait révisé en fonction de l'indice du coût de la construction établi par l'I. N. S. E. E.

### Article 25.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 25.

Toute personne qui, *de mauvaise foi*, à l'aide soit d'une dissimulation, soit de tout autre moyen frauduleux, impose ou tente d'imposer au locataire ou à l'occupant d'un local ayant fait l'objet d'une convention, un loyer dépassant le prix fixé par cette convention, sera punie d'une amende de 2 000 F à 20 000 F, qui pourra être portée au double en cas de récidive. Le tribunal ordonnera en outre le reversement des sommes indûment versées.

**Propositions de la commission.**

Art. 25.

Toute personne qui, à l'aide soit d'une dissimulation...

... indûment ver-

sées.

*Observations de la commission.* — Dans cet article prévoyant des sanctions en cas de dérogation aux dispositions de la loi, il nous apparaît superflu de dire que les personnes recourant à des dissimulations ou à tout autre moyen frauduleux agissent *de mauvaise foi*, aussi votre commission vous propose-t-elle de supprimer ces mots.

### Article 26.

**Texte présenté par le Gouvernement.**

Art. 26.

Le contrôle de l'application des conventions visées au présent titre est assuré par l'Administration. Les organismes visés à l'article 8 de la présente loi sont tenus de lui fournir toutes les informations nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

**Propositions de la commission.**

Art. 26.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Cet article, relatif au rôle de contrôle de l'application des conventions par l'administration, ne suscite de notre part aucune observation particulière.

## Article 27.

### Texte présenté par le Gouvernement.

#### Art. 27.

Les contestations portant sur la régularité, l'interprétation et l'application des conventions définies au présent titre sont jugées par les juridictions administratives.

### Propositions de la commission.

#### Art. 27.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article additionnel 27 bis (nouveau).

### Propositions de la commission.

#### Article additionnel 27 bis (nouveau).

*Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent titre III sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*

*Observations de la commission.* — Il s'agit d'un texte de simple coordination pour viser le cas des logements-foyers dans le cadre du régime du conventionnement des immeubles locatifs.

## TITRE IV

### Dispositions diverses.

## Article additionnel 27 ter (nouveau).

### Propositions de la commission.

#### Article additionnel 27 ter (nouveau).

*Les contrats de prêts conclus, à compter de la publication de la présente loi, entre la Caisse de prêts aux H. L. M. et les organismes visés à l'article 159 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, pourront être révisés en vue d'y introduire des clauses permettant :*

- soit l'éligibilité des logements à l'aide personnalisée au logement ;
- soit l'introduction d'un régime de financement à annuités progressives, au cas où l'application de l'aide personnalisée au logement ne pourrait être obtenue.

*Observations de la commission.* — Cet article a pour objet de prévoir des mesures transitoires en faveur des organismes H.L.M. qui ne pourront pas bénéficier dès le début des nouveaux systèmes de financement prévus par la réforme. En effet, en 1977, c'est environ seulement 25 000 logements qui seront financés selon le nouveau régime. Celui-ci ne sera mis complètement en œuvre au plus tôt qu'en 1978 et peut-être même plus tard. Un grand nombre de programmes de construction vont donc continuer à être réalisés avec les financements actuellement en vigueur. Cette différence de traitement pour des programmes construits simultanément risque d'introduire des distorsions anormales et d'handicaper à terme la location ou la vente de ces logements.

C'est pourquoi il paraît souhaitable de prévoir dans la présente loi la possibilité de réviser ultérieurement les contrats conclus sous le régime actuel pour les mettre en harmonie avec le nouveau régime, à condition naturellement qu'ils aient été signés après la publication de la loi.

#### Article 28.

##### Texte présenté par le Gouvernement.

Art. 28.

Des décrets préciseront les conditions d'application de la présente loi.

##### Propositions de la commission.

Art. 28.

Conforme.

*Observations de la commission.* — Comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, la réforme annoncée dans le domaine du logement n'est, en fait, qu'esquissée par le présent projet de loi et seule la connaissance des mesures réglementaires d'application pourra permettre d'apprécier la réalité et l'importance de l'effort entrepris. C'est pourquoi nous souhaitons que le Gouvernement nous informe le plus largement possible de ces dispositions complémentaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 29.

Texte présenté par le Gouvernement.

Art. 29.

La présente loi s'applique au département de Saint-Pierre-et-Miquelon. Des décrets préciseront les mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière des Départements d'Outre-Mer.

Propositions de la commission.

Art. 29.

La présente loi s'applique au département de Saint-Pierre-et-Miquelon. Des décrets préciseront les mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière *de ce département et des autres* Départements d'Outre-Mer.

*Observations de la commission.* — Sans contester les dispositions de cet article, nous estimons plus correct et plus clair d'en rédiger comme suit la seconde phrase :

« Des décrets préciseront les mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière *de ce département et des autres* Départements d'Outre-Mer. »

\*  
\* \*

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle soumet à votre approbation, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le présent projet de loi.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement.** — A la deuxième ligne de cet article, après les mots :

... objet d'assurer...

ajouter les mots :

... en permanence...

### Article additionnel premier *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article premier, insérer un article additionnel premier *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

« Parallèlement à l'aide personnalisée au logement instituée par la présente loi, une aide publique à l'investissement est maintenue pour la construction des logements à vocation sociale. »

### Art. 2.

**Amendement.** — Aux deuxième et quatrième lignes des deuxième et quatrième alinéas de cet article, remplacer les mots :

... après l'entrée en vigueur...

par les mots :

... après la publication...

**Amendement.** — Compléter cet article par un alinéa rédigé comme suit :

4. Les logements-foyers, dans des conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

### Art. 3.

**Amendement.** — Au paragraphe 3 de cet article, supprimer les mots :

*au loyer.*

**Amendement.** — Après le paragraphe 3 de cet article, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Dans le cas des logements-foyers visés au paragraphe 4 de l'article 2 de la présente loi, le barème prend en considération le montant de l'indemnité d'occupation ou de la redevance payée par les occupants ou les résidents de ces établissements, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

**Amendement.** — Rédiger le dernier alinéa de cet article comme suit :

~~Les différents éléments du barème sont révisés chaque année, après avis du Conseil de l'aide personnalisée au logement institué par l'article 5 bis de la présente loi, en fonction de l'indice du coût de la construction et de l'indice général des prix à la consommation, établis par l'I. N. S. E. E.~~

### Article additionnel 5 bis (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 5, insérer un article additionnel 5 bis (nouveau) ainsi rédigé :

~~Il est institué un Conseil de l'aide personnalisée au logement auprès du Ministre responsable du Logement.~~

Le Conseil de l'aide personnalisée au logement donne un avis sur les questions d'ordre général concernant le logement ; le mode et les bases de calcul du montant de l'aide personnalisée au logement et la révision annuelle du barème de cette aide, dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi ; les modifications des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat au logement.

~~Le Conseil de l'aide personnalisée au logement est composé, à parts égales, de représentants du Parlement, de l'Administration, des constructeurs et gestionnaires de logements, des usagers. Le mode de désignation des membres et les modalités de fonctionnement de ce Conseil sont fixés par décret en Conseil d'Etat.~~

Le Conseil de l'aide personnalisée au logement dépose un rapport sur le bureau des Assemblées parlementaires avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.

### Art. 6.

**Amendement.** — Supprimer la troisième phrase du premier alinéa de cet article.

**Amendement.** — Rédiger la fin du deuxième alinéa de cet article comme suit :

... du conseil de gestion mentionné ci-dessus sont fixés par décret.

Art. 7.

**Amendement.** — Rédiger la fin du deuxième alinéa de cet article comme suit :

— des bailleurs de logements, qui ont passé une convention dans les conditions définies à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la présente loi.

**Amendement.** — Compléter le troisième alinéa de cet article par la phrase suivante :

La contribution des régimes de prestations familiales ne peut excéder la part des recettes que chacun de ces régimes affectait, lors de la publication de la présente loi, à la couverture des dépenses au titre de l'allocation logement à caractère familial.

Art. 9.

**Amendement.** — Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 11.

**Amendement.** — A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... par un an.

par les mots :

... par deux ans.

**Amendement.** — Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 14.

**Amendement.** — Aux cinquième et sixième lignes du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... par un membre des tribunaux administratifs...

par les mots :

... par le préfet ou son représentant...

Art. 16.

**Amendement.** — A la troisième ligne de cet article, après les mots :

... personnalisée au logement...

ajouter les mots :

..., visée au dernier alinéa de l'article 3 de la présente loi...

Art. 17.

**Amendement.** — A la quatrième ligne du deuxième alinéa de cet article, supprimer le mot :

... essentiels...

**Amendement.** — A la huitième ligne du deuxième alinéa de cet article, rédiger le texte comme suit :

— les conditions des baux, le montant maximum des loyers et les modalités de révision de ces loyers ;

**Amendement.** — A la neuvième ligne du deuxième alinéa de cet article, rédiger le texte comme suit :

— les obligations réciproques des bailleurs et des organismes chargés... (*le reste sans changement*) ;

**Amendement.** — Aux douzième et treizième lignes du deuxième alinéa de cet article, rédiger le texte comme suit :

— la durée des conventions, les conditions de leur révision et de leur résiliation ;

Art. 19.

**Amendement.** — A la troisième ligne du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

... de ses enfants, ...

par les mots :

... de son conjoint, ...

### Article additionnel 23 bis (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 23, insérer un article additionnel 23 bis (nouveau) ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 23 précédent, le régime de la convention défini par la présente loi s'applique de plein droit à tous les locataires et occupants d'un immeuble si les travaux d'amélioration incombant au bailleur, conformément aux dispositions de l'article 17 ci-dessus, sont justifiés par des considérations sérieuses de salubrité, de sécurité, de mise aux normes minimales d'habitabilité ou d'amélioration de l'isolation thermique ou phonique.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités d'application du présent article. »

### Art. 24.

**Amendement.** — Rédiger cet article comme suit :

Le locataire ou l'occupant de bonne foi qui bénéficiait, lors de la signature de la convention, des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 peut, à l'expiration de la convention ou, en cas de résiliation, à la date initialement prévue pour son expiration, bénéficier à nouveau des dispositions des chapitres premier, II, IV, V et VI de la loi susmentionnée, à condition :

1° Qu'il ait bénéficié de l'aide personnalisée au logement sans interruption pendant les trois dernières années précédant l'expiration ou la résiliation de la convention, sauf s'il a subi, au cours de cette période, une diminution définitive de ses revenus, qui lui a ouvert le droit à l'aide personnalisée au logement avant l'expiration ou la résiliation de ladite convention ;

2° Qu'à la date d'expiration ou de résiliation de la convention, la commune dans laquelle est situé le logement soit restée dans le champ d'application de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Dans ce cas, le locataire ou l'occupant continue à bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

Le loyer exigible est égal à celui qui est fixé par la convention. Il est révisé en fonction de l'indice du coût de la construction établi par l'I. N. S. E. E.

### Art. 25.

**Amendement.** — A la première ligne de cet article, supprimer les mots :

..., de mauvaise foi, ...

### Article additionnel 27 bis (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 27, insérer un article additionnel 27 bis (nouveau) ainsi rédigé :

Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent titre III sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article additionnel 27 *ter* (nouveau).

**Amendement.** — Après le titre IV (Dispositions diverses) et avant l'article 28, insérer un article additionnel 27 *ter* (nouveau) ainsi rédigé :

Les contrats de prêts conclus, à compter de la publication de la présente loi, entre la Caisse de prêts aux H. L. M. et les organismes visés à l'article 159 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, pourront être révisés en vue d'y introduire des clauses permettant :

- soit l'éligibilité des logements à l'aide personnalisée au logement ;
- soit l'introduction d'un régime de financement à annuités progressives, au cas où l'application de l'aide personnalisée au logement ne pourrait être obtenue.

Art. 29.

**Amendement.** — Rédiger la deuxième phrase de cet article comme suit :

Des décrets préciseront les mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière de ce département et des autres Départements d'Outre-Mer.