

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Louis BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Jean Amelin, Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Gabriel Calmels, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Sénat : 37 et 55 (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.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi pose les jalons d'une importante réforme du financement des aides au logement, fruit d'une vaste concertation engagée à plusieurs niveaux et dont les conclusions sont consignées dans trois documents principaux : livre blanc des organismes H. L. M., rapport de la commission Nora sur l'amélioration de l'habitat ancien, rapport de la commission Barre sur la réforme du financement du logement.

Il s'agit de dégager une partie des sommes consacrées aux aides à la pierre au profit d'un renforcement des aides à la personne, concentrées sur les ménages de revenus modestes. La clef de voûte de la réforme est la création d'une aide personnalisée au logement, attribuée aux ménages locataires ou propriétaires de certaines catégories de logements, et modulée selon les ressources et la composition de la famille.

Ce projet de loi est examiné au fond par la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Votre Commission des Affaires sociales s'en est saisie pour avis. Aussi ne trouvera-t-on dans le présent avis ni l'exposé critique exhaustif de la politique du logement menée jusqu'à présent, ni l'analyse complète du projet de loi, mais seulement une présentation du texte sous l'angle social, ainsi que quelques développements sur des points particuliers qui ont retenu l'attention de votre commission.

Qu'il nous soit permis, au préalable, de déplorer une fois de plus les conditions de hâte excessive dans lesquelles est présentée au Parlement une réforme d'une telle importance : elle engage en effet l'avenir de notre politique du logement dans des voies nouvelles, vers des objectifs sur lesquels semble s'être réalisé un certain consensus, mais selon des moyens controversés pour leur nature comme pour leur ampleur. Saisi en première lecture du projet de loi, le Sénat n'aura disposé que de quelques semaines pour l'examiner, délai fort bref comparé aux longs mois de préparation au sein des instances gouvernementales.

I. — EXAMEN D'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI

A. — L'aspect social de la réforme.

1° *Les objectifs.*

Sociale, la réforme l'est tout d'abord par les buts qui lui sont assignés, puisqu'il s'agit :

- de concentrer les aides au logement sur les ménages les moins favorisés ;
- de faciliter l'accession à la propriété ;
- d'améliorer la qualité des logements, neufs et anciens ;
- d'éviter la ségrégation de la population par catégories de logements.

Les mécanismes actuels d'aides au logement ne paraissent pas satisfaisants pour atteindre ces objectifs.

La primauté reconnue jusqu'à présent aux aides à la pierre (subventions aux organismes H. L. M. et prêts du Crédit foncier essentiellement) accordées sous réserve que les coûts de construction soient plafonnés, a permis de résorber les besoins quantitatifs de logements, mais le plus souvent au détriment de la qualité.

Les loyers offerts dans les logements neufs, quoique contenus dans des limites raisonnables, sont trop élevés pour permettre d'y accéder aux ménages les plus modestes, personnes âgées notamment, maintenus dans des logements plus anciens, à bas prix certes mais moyennant des conditions de confort rudimentaire.

La rénovation du parc ancien a été longtemps négligée, ou n'a été réalisée qu'au prix d'un renchérissement des loyers entraînant, faute d'une aide personnelle conséquente, le départ des locataires de revenus modestes.

L'actuelle allocation de logement, à caractère familial ou social, ne constitue pas un apport de ressources suffisant pour compenser la relative cherté des loyers.

Il est apparu à toutes les parties en cause que le meilleur moyen de pallier, à l'avenir, ces écueils et ces iniquités consistait à développer les aides personnelles au logement : c'est en rendant solvables les familles modestes qu'on peut leur ouvrir l'accès à des logements de meilleure qualité et éviter la ségrégation sociale.

La finalité du projet de loi est donc avant tout sociale mais aussi économique. En effet, la réforme comportant une réduction des aides à la pierre, elle implique un certain retour à la loi du marché pour les opérations de construction et une libéralisation relative des loyers.

2°) *L'aide personnalisée au logement.*

Le moyen choisi par le Gouvernement pour parvenir aux objectifs qu'il s'est fixé est la création d'une allocation nouvelle, l'aide personnalisée au logement, de conception très voisine des allocations de logement existantes, mais ambiguë par sa nature, à mi-chemin entre la prestation sociale et l'aide économique.

Rappelons qu'il existe deux catégories d'allocations de logement, l'une à caractère familial, l'autre à caractère social.

Ouvrent droit à l'allocation familiale de logement :

- les ménages ou personnes ayant charge d'enfant ;
- les chefs de famille sans enfant, pendant cinq ans à compter du mariage, à condition qu'aucun des conjoints n'ait atteint quarante ans à la date du mariage ;
- les ménages ou personnes ayant à charge un ascendant âgé ou un parent infirme.

Peuvent prétendre à l'allocation de caractère social les personnes âgées (au moins soixante-cinq ans, ou soixante ans en cas d'invalidité), les handicapés et les jeunes salariés de moins de vingt-cinq ans.

Au 30 juin 1975, il y avait 2 083 000 bénéficiaires de l'allocation à caractère familial et 460 000 bénéficiaires de l'allocation à caractère social.

Alors que la première est financée sur le budget des caisses d'allocations familiales, le financement de la seconde est assuré par une subvention du budget de l'Etat et par une contribution spéciale des employeurs, regroupées dans le Fonds national d'aide au logement (F. N. A. L.).

Le montant global des allocations à caractère familial a atteint 4,66 milliards de francs en 1974, y compris les primes de déménagement.

L'état prévisionnel des dépenses du F.N.A.L. pour 1976 fait apparaître un montant de l'ordre de 1,5 milliard de francs, dont 1 milliard, soit les deux tiers, à la charge du budget de l'Etat.

Hormis ces différences relatives aux catégories de bénéficiaires et aux modes de financement, les deux allocations sont semblables. Elles sont attribuées aux personnes dont les logements remplissent certaines conditions de salubrité et de peuplement et leur montant est modulé selon les ressources, la part des ressources consacrées aux dépenses de logement et la composition de la famille.

L'aide personnalisée au logement sera, elle aussi, modulée en fonction des mêmes critères. Elle sera calculée selon une formule du même type que celle servant au calcul de l'allocation de logement, mais aboutissant à un résultat plus avantageux pour le bénéficiaire.

Les différences entre l'A. P. L. (Aide personnalisée au logement) et l'allocation de logement porteront sur les points suivants :

— prise en compte d'un loyer (ou d'une charge de remboursement) aussi proche que possible du montant réel du loyer ou de la charge ;

— prise en compte d'un forfait de charges plus important en cas de location (pas de forfait charges en cas d'accession) ;

— avantage substantiel à partir du troisième enfant par le jeu du coefficient familial dans la formule de calcul.

L'aide personnalisée au logement apparaît donc bien comme une *prestation sociale*, en ce sens qu'elle est précisément personnalisée, c'est-à-dire ajustée aux besoins de chaque foyer et concentrée sur les plus modestes. Selon les indications fournies à votre rapporteur par l'administration, pour une famille de deux enfants, elle cesserait d'être due au-delà d'un revenu mensuel de l'ordre de 4 500 à 5 000 francs.

En outre, l'effort particulier consenti pour les familles de trois enfants et plus entre dans les objectifs de la politique familiale du Gouvernement.

Enfin, il convient de noter que, comme l'allocation de logement, l'aide personnalisée devrait être versée par les organismes et services gestionnaires des prestations familiales, c'est-à-dire essentiellement les caisses d'allocations familiales du régime général, qui couvrent les salariés, les travailleurs indépendants non agricoles et les chefs de famille sans profession, et les caisses de mutualité sociale agricole.

Mais, et c'est là qu'apparaît le *caractère économique* de l'A.P.L., son attribution sera réservée aux personnes résidant dans certaines catégories de logements déterminées :

— logements ayant été construits avec le concours des anciennes aides à la pierre, c'est-à-dire essentiellement le secteur H. L. M. et le secteur ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier ;

— logements qui seront construits ou améliorés au moyen de nouvelles formes d'aides à la pierre ou de prêts à définir par décret.

Dans le secteur locatif, le versement de l'aide personnalisée sera subordonné à la passation de conventions avec l'Etat. Entre autres clauses, ces conventions détermineront les conditions dans lesquelles l'Etat pourra contribuer à la rénovation des immeubles, et fixeront des loyers plafonds.

A la différence de ce qui existe pour l'allocation de logement, il est prévu que l'aide sera versée, en principe, non au bénéficiaire, mais au bailleur ou au prêteur. Les litiges relatifs à son attribution et à son montant seraient portés devant la juridiction administrative et non devant la juridiction du contentieux général de la Sécurité sociale. Nous reviendrons sur ces deux points dans la suite de ce rapport.

L'aide personnalisée au logement sera *financée* sur les économies réalisées en matière d'aides à la pierre et en matière d'allocation de logement.

En effet, compte tenu des nouveaux mécanismes envisagés, le volume des aides à la pierre diminuera. Il en est de même du nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement dès lors qu'ils passeront dans le nouveau système.

L'objectif serait, dans une enveloppe globale d'aides au logement inchangée en francs courants, de faire passer le montant des aides à la personne aux deux-tiers de l'ensemble des dépenses, alors qu'il est actuellement de un tiers.

Notons enfin qu'il n'est pas question, pour le moment du moins, de remettre en cause les avantages fiscaux consentis aux accédants à la propriété : charges diverses déduites du revenu imposable (intérêts des emprunts, dépenses de ravalement, isolation thermique) et exonération fiscale des intérêts des comptes et plans d'épargne-logement.

*
* *

Telle est, tracée à grands traits, l'économie de la réforme, envisagée sous ses aspects sociaux et dont on peut tenter de schématiser ainsi les effets :

Dans le secteur locatif neuf, les aides à la pierre seront réduites et les promoteurs sociaux seront pour partie renvoyés au marché financier normal. Il s'ensuivra un renchérissement des coûts de la construction, aggravé par l'impératif légitime de livrer des logements de meilleure qualité, d'où une hausse des loyers.

Dans le secteur locatif ancien, le renforcement des aides à la réhabilitation des logements entraînera également une hausse des loyers. Les hausses de loyers seront contrôlées dans le cadre des conventions et compensées, pour les locataires qui ne pourraient y faire face, par l'aide personnalisée. Il y aura ainsi hausse des loyers bruts mais limitée au maximum pour les ménages modestes qui bénéficieront ainsi à peu de frais d'une amélioration de la qualité de leur logement.

En ce qui concerne l'accession à la propriété pour la construction d'un logement neuf ou l'acquisition d'un logement ancien à rénover, les ménages modestes devraient pouvoir prétendre bénéficier de prêts couvrant 70 à 80 % du coût de l'achat, donc limitant au maximum l'apport personnel, l'objectif étant de rendre le coût de l'accession voisin du coût de la location.

B. — Observations de la commission sur la portée du projet de loi.

Au total, les objectifs de la réforme sont aussi légitimes qu'ambitieux. Les moyens mis en œuvre paraissent judicieux ; la logique du dispositif mis en place est séduisante.

Votre Commission des Affaires sociales ne peut qu'y donner son adhésion, sous réserve d'observations sur certains points particuliers qui seront évoqués dans la suite du présent rapport.

Qu'il lui soit cependant permis, à ce stade de l'examen d'ensemble du texte, d'exprimer quelques inquiétudes quant à la portée réelle du projet de loi.

Ce texte comporte en lui-même de nombreuses incertitudes dans la mesure, tout d'abord, où une large partie de ses conditions d'application sera fixée par voie réglementaire.

Il en est ainsi de la définition des nouvelles formes d'aides à la pierre qui détermineront le champ d'application de l'aide personnalisée au logement, de même que du mode de calcul de l'aide. Certes, l'administration a fait diligence pour informer au mieux le Parlement de ses intentions, mais de larges pans de la réglementation future restent encore indéterminés.

Plus encore que le laconisme du projet de loi, c'est sa logique même qui suscite l'inquiétude de votre commission : il est à craindre que le principe du maintien d'un volume global d'aides au logement constant ne tarisse les possibilités d'extension du système de l'A. P. L., qui coûtera d'autant plus cher que les coûts de la construction et des loyers vont augmenter, à moins, crainte non moins justifiée, que l'évolution du montant de l'A. P. L. ne soit bloquée au cours des ans.

La plus grande incertitude plane sur le champ d'application de la loi, très large en théorie, mais subordonné en fait au degré d'extension des nouvelles aides à la pierre et au succès du conventionnement.

C'est sans doute dans le secteur social à proprement parler, géré par les offices d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte, coutumiers de la concertation avec les Pouvoirs publics, que l'application de la loi posera le moins de problèmes, à condition toutefois que le Gouvernement obtienne leur adhésion sans réserve à la nouvelle réforme.

Mais qu'en sera-t-il dans le secteur locatif privé ? Quel sera, tout d'abord, l'attrait du conventionnement ? Certes, la convention comporte des avantages substantiels pour le propriétaire : valorisation de son capital immobilier, solvabilité des locataires. Mais elle impose des sujétions : contrôle des loyers, interdiction de vente par appartement.

A supposer que les demandes de conventionnement soient nombreuses, le volume de fonds disponibles pour la réhabilitation du patrimoine ancien sera-t-il suffisant pour y répondre ?

Un troisième risque subsiste : celui que, malgré l'A. P. L., le renchérissement des loyers n'incite les locataires à quitter leur logement, surtout lorsqu'il s'agira de personnes âgées.

Le champ d'application de la réforme est également incertain en ce qui concerne l'accession à la propriété, car, aussi réduit soit-il, le problème de l'apport personnel reste posé.

Plus généralement, le nombre de bénéficiaires de l'A. P. L. dépendra bien évidemment de son montant : si ses bases de calcul ne sont pas révisées périodiquement de façon à maintenir, au minimum, son pouvoir d'achat et, au mieux, à suivre l'évolution moyenne des salaires, l'augmentation des revenus exclura de plus en plus de ménages de son champ d'application. Cela est un point fondamental à propos duquel votre commission souhaite obtenir du Gouvernement des garanties formelles.

*

* *

Au total, il importe de ne pas s'illusionner sur les résultats concrets de la réforme, à court terme du moins, d'autant plus qu'elle n'entrera en vigueur que très progressivement.

Il est prévu de l'expérimenter en 1977 dans dix départements. Peu satisfaisante pour le législateur, dans la mesure où la loi est en principe égale pour tous, cette mise en œuvre partielle apparaît

cependant nécessaire pour roder un système au demeurant complexe et dont, comme nous venons de le souligner, les conséquences sont incertaines.

Il importe donc d'informer très objectivement l'opinion publique sur les limites de la réforme en cause.

La présentation du projet de loi devant la presse, aussi honnête ait-elle été, n'a pas manqué de faire naître certaines équivoques dans son interprétation. Les débats parlementaires devraient permettre de les lever.

II. — EXAMEN DES ARTICLES

Seuls sont examinés les articles sur lesquels votre Commission des Affaires sociales propose des amendements ou a des observations particulières à formuler. Elle a été, dans la plupart de ses remarques et suggestions, soucieuse de traduire au premier chef le point de vue des usagers.

Article 3.

Texte du projet de loi.	Texte proposé par la commission.
Le montant de l'aide personnalisée au logement est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire.	Alinéa sans modification.
Ce barème est établi en prenant en considération :	Alinéa sans modification.
1. La situation de famille du demandeur de l'aide occupant le logement et le nombre de personnes vivant habituellement à son foyer ;	Alinéa sans modification.
2. Les ressources du demandeur et, s'il y a lieu, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer ;	Alinéa sans modification.
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.	Alinéa sans modification.
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.	Le barème est révisé chaque année, compte tenu de l'évolution constatée des différents éléments entrant dans son calcul, après avis... ... ci-dessous.

Observations. — Cet article établit les bases devant servir au calcul de l'aide personnalisée. Il a retenu l'attention de votre Commission des Affaires sociales sur deux points principaux.

Tout d'abord, elle souhaiterait obtenir du Gouvernement des précisions sur la périodicité avec laquelle sera liquidée l'aide. Sans doute cette périodicité sera-t-elle annuelle, comme pour l'allocation de logement, dans le souci de ne pas alourdir la gestion des caisses.

Chaque année, des renseignements seront demandés au bénéficiaire sur le montant de sa charge de logement, les ressources de sa famille (revenu fiscal net) et la composition de cette dernière. L'allocation sera versée sur cette base pendant douze mois consécutifs.

Il serait souhaitable cependant qu'en cas de changement notable dans sa situation en cours d'exercice, le bénéficiaire puisse demander une révision du montant de l'allocation de logement à laquelle il peut prétendre. Nous pensons particulièrement à des changements dans la composition de la famille, naissance d'un enfant par exemple, ou à des variations brutales de revenus, occasionnées par la cessation d'activité du conjoint, la mise au chômage du père ou de la mère, ou encore la maladie prolongée de l'un ou l'autre. Les décrets devraient apporter des garanties sur ces points.

La seconde observation concerne la révision annuelle du barème, prévue par le dernier alinéa de l'article, mais sans précision sur les éléments pris en compte dans cette révision. Le barème sera établi selon une formule du type :

$$\text{APL} = \text{K}(\text{L} + \text{C} - \text{Lo})$$

dans laquelle :

- APL représente l'aide personnalisée au logement ;
- L représente le loyer réel (ou le remboursement du prêt) dans la limite d'un plafond (dit loyer de référence pour le secteur locatif) ;
- C est un forfait de charges afférentes au loyer ;
- Lo représente la part des ressources affectées au logement (ou loyer minimum dans le secteur locatif) ;
- K est un coefficient de prise en charge variable en fonction de la composition de la famille et des ressources.

Notons tout d'abord que l'augmentation réelle du loyer pour chaque famille aura un effet direct sur le montant de l'aide.

Mais, pour que l'aide conserve sa signification sociale et économique et son poids réel, il convient que soient revalorisés périodiquement les différents paramètres servant à son calcul et notamment :

- le loyer de référence ;
- les tranches de revenus pris en compte dans le facteur Lo et dans le coefficient K ;
- le montant forfaitaire de charges retenues C.

Il n'est certes guère possible de prévoir au niveau de la loi les modalités de revision de ces paramètres, mais il paraît néanmoins nécessaire à votre commission d'y introduire quelques précisions garantissant que seront prises en compte l'évolution des prix, celle des revenus et celle des coûts à la construction.

Toutefois, dans l'amendement proposé, aucun des trois facteurs énoncés ci-dessus, difficiles à exprimer en termes juridiques si l'on veut n'en oublier aucun, n'est mentionné.

Votre commission a donné sa préférence à une formule synthétique: la prise en compte de l'évolution constatée des différents éléments entrant dans le calcul de l'APL.

Article 7.

Texte du projet de loi.

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

Texte proposé par la commission.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

La contribution annuelle...

...ne peut excéder le montant des...

...décret en Conseil d'Etat.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

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

Alinéa sans modification.

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

Alinéa sans modification.

Observations. — Cet article concerne le financement de l'aide personnalisée qui sera assuré essentiellement grâce aux apports du budget de l'Etat et grâce à la contribution des régimes de prestations familiales.

A l'heure où l'équilibre des régimes sociaux est en péril, leur participation au financement de l'aide personnalisée au logement doit être contenue dans de strictes limites.

N'oublions pas que dans le débat sur les charges dites « indues » pesant sur la Sécurité sociale, les partenaires sociaux considèrent que l'allocation de logement devrait être partiellement financée par l'Etat dans le cadre de sa politique du logement. Il serait inacceptable que le projet de loi aboutisse au résultat inverse, ce qui serait le cas si l'Etat se déchargeait sur les régimes de prestations familiales de la part de responsabilité qui lui incombe dans le financement de la nouvelle aide.

Le projet de loi permet-il de dissiper ces craintes ? Il prévoit que la contribution des caisses sera égale aux économies qu'elles réaliseront en ne versant pas l'allocation de logement aux bénéficiaires de l'A. P. L., moyennant des formules forfaitaires précisées par voie réglementaire.

En fait, ce système ne met pas les caisses à l'abri d'une augmentation globale de leurs aides au logement, qui dépendra de la revision des critères d'attribution des allocations en cause, du nombre de personnes qui, dans l'avenir, demanderont à bénéficier de l'allocation de logement, ainsi que du champ d'application réel de la nouvelle aide personnalisée.

Votre Commission des Affaires sociales s'estimerait rassurée si le montant des sommes non versées au titre de l'allocation de logement était considéré comme un plafond maximum pour le calcul de la contribution des régimes sociaux à l'A. P. L. Tel est l'objet de l'amendement proposé.

Sur le fond, cette formule a pour objet de laisser aux caisses une certaine marge de négociation avec l'Etat pour la fixation de leur participation, au cas où le gonflement du coût des aides au logement élèverait cette participation dans des proportions telles que l'effort demandé aux régimes de prestations familiales serait incompatible avec leurs autres obligations.

En la forme, la rédaction proposée supprime une légère contradiction du texte. En effet, il est permis de se demander si le principe de stricte égalité, inscrit dans le projet, entre la contribution des caisses et les économies qu'elles réaliseront sur l'allocation de logement, est compatible avec les modes de calcul forfaitaire de cette contribution, prévus par ailleurs, et dont l'utilité sur le plan technique ne saurait être contestée.

Article 9.

Texte du projet de loi.

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. 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 du 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.

Texte proposé par la commission.

L'aide personnalisée au logement est versée au bénéficiaire, locataire ou propriétaire occupant du logement.

Toutefois :

a) des décrets prévoiront des modes de versement garantissant que l'aide est utilisée au paiement du loyer ou au remboursement des prêts contractés ;

b) l'aide personnalisée au logement pourra être versée directement au bailleur ou à l'organisme prêteur dans les cas et conditions déterminés par décret, notamment en cas de non-paiement des loyers ou de non-remboursement des prêts.

Lorsque l'aide est versée...

...connaissance du bénéficiaire.

Sous réserve des dispositions ci-dessus, l'aide personnalisée au logement est insaisissable et incessible sauf, le cas échéant, au profit de l'organisme payeur dans le cas prévu à l'article 11, alinéa 3, de la présente loi.

Observations. — Cet article concerne les modalités de versement de l'A. P. L.

Il pose comme principe que l'aide sera versée au bailleur ou au prêteur. Ce n'est que par dérogation, dans des cas déterminés par décret, qu'elle pourrait être attribuée au bénéficiaire, locataire ou emprunteur, à charge pour lui de l'utiliser pour régler son loyer ou sa dette.

Ce système est très différent de celui qui est prévu pour l'allocation de logement, versée au bénéficiaire (le cas échéant sous forme de chèque logement), sauf en cas de non paiement des loyers.

Faire du tiers payant la règle, a estimé votre commission, signifie que l'on traite les bénéficiaires en assistés, incapables de gérer leur budget. Certes, l'expérience prouve que ce jugement n'est pas toujours dénué de fondement, car les « mauvais payeurs » existent, le plus souvent d'ailleurs victimes de leur négligence plutôt qu'animés par la mauvaise foi. Mais ils ne représentent numériquement que quelques cas.

Cependant, votre commission est très consciente de l'intérêt que présente le système du tiers payant pour les promoteurs de logements sociaux.

C'est pourquoi elle a cherché le moyen de traduire dans la loi ces deux séries de préoccupations (dignité des usagers, intérêt des promoteurs) qui lui paraissent également légitimes.

L'amendement qu'elle propose à l'article 9 renverse les facteurs : le paiement au bénéficiaire deviendrait la règle, mais la plus grande latitude serait laissée au pouvoir réglementaire pour instituer le tiers payant sous deux formes différentes :

— utilisation d'une formule du type « chèque logement », qui garantit que les sommes en cause seront utilisées au paiement du loyer ou au remboursement du prêt ;

— versement direct au bailleur ou au prêteur dans certains cas prévus par décret, notamment si le loyer n'est pas payé ou si la dette n'est pas remboursée, mais aussi, éventuellement, dans le cadre de conventions conclues entre les organismes H. L. M. et les caisses d'allocations familiales.

Comme le texte du projet de loi, la rédaction proposée présente l'avantage de permettre l'expérimentation de toutes les formules possibles. Mais les bénéficiaires de l'allocation de logement y sont considérés a priori comme des personnes responsables et dignes de confiance. Il serait en tout état de cause paradoxal de dénier cette qualité aux accédants à la propriété qui auront obtenu crédit auprès des institutions financières.

Article 11.

Texte du projet de loi.

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.

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.

Texte proposé par la commission.

Le règlement...

... par deux ans.

Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Lorsque l'organisme a procédé indûment à des versements, il est autorisé, sous réserve que le locataire ou l'emprunteur ne conteste pas l'exactitude de ce trop perçu et qu'il soit encore bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement, à retenir à chaque échéance 20 % de l'aide jusqu'à concurrence des sommes indûment versées. Dans le cas où, l'aide lui ayant été versée directement, le bailleur ou l'établissement prêteur justifie qu'il a, conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article 9 de la présente loi, déduit ces sommes du montant du loyer ou des charges de remboursement, le recouvrement s'effectue, suivant le cas, auprès du locataire ou de l'emprunteur.

Observations. — Cet article concerne essentiellement les délais de prescription applicables d'une part à l'action pour le paiement de l'aide, d'autre part à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des indus. Ces délais sont fixés dans le premier cas à un an, dans le second à deux ans.

Le troisième alinéa de l'article donne aux caisses la possibilité de récupérer les sommes indûment versées en opérant des retenues sur le montant de l'aide personnalisée au logement. Des dispositions

analogues sont prévues par l'article L. 553 du Code de la Sécurité sociale en ce qui concerne la récupération des indus en matière de prestations familiales.

Votre commission a adopté deux amendements sur cet article.

Le premier a pour objet de porter à deux ans le délai de prescription de l'action en paiement de l'aide intentée par le demandeur, par analogie :

— avec le délai de deux ans ouvert par l'article L. 550 du Code de la Sécurité sociale aux titulaires de prestations familiales, et notamment de l'allocation de logement ;

— avec le délai de deux ans prévu par l'article présentement examiné en matière de récupération des indus.

Le second amendement tend à harmoniser la rédaction du troisième alinéa avec les nouvelles dispositions proposées par votre commission sur l'article 9.

Article 14.

Texte du projet de loi.

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.

Texte proposé par la commission.

En cas de contestation...

... prime de déménagement sont examinées dans les conditions prévues par le contentieux général de la Sécurité sociale.

Alinéa supprimé.

Observations. — Cet article concerne le contentieux des décisions des organismes et services chargés du versement de l'aide. Il est prévu que les litiges seront portés devant la juridiction administrative. Pour simplifier la procédure, le projet crée cependant une sorte de recours gracieux devant une commission départementale *ad hoc* présidée par un membre de tribunal administratif.

Votre commission, pour sa part, a estimé que le contentieux général de la Sécurité sociale serait tout-à fait approprié pour régler ces litiges, qui porteront sur le droit à l'ouverture de l'aide et sur son montant, et seront donc pratiquement de même nature que ceux dont les juridictions contentieuses de la Sécurité sociale ont à connaître en matière d'allocation de logement.

Le contentieux de la Sécurité sociale, dont les procédures sont simplifiées et relativement rapides, qui présente d'autre part l'avantage d'être gratuit, paraît offrir de meilleures garanties de commodité et d'efficacité pour les intéressés. De plus, les caisses d'allocations familiales, chargées du versement de l'aide personnalisée, sont familiarisées avec ses mécanismes. La procédure devant les tribunaux administratifs, déjà surchargés, sera nécessairement plus longue.

Votre commission estime peu rationnel, alors que le contentieux général de la Sécurité sociale fonctionne bien, de créer dans chaque département une instance nouvelle de recours gracieux ; le système prévu par le projet de loi n'est d'ailleurs pas satisfaisant dans la mesure où la commission départementale serait présidée par un membre de tribunal administratif, lequel se trouverait vraisemblablement juge et partie en appel de la décision de la commission.

Telles sont les raisons qui justifient l'amendement présenté par votre commission.

Certes, le fait que le financement de l'A. P. L. soit assuré en majeure partie par le budget de l'Etat paraît de nature à justifier la faveur des auteurs du projet de loi pour la juridiction administrative. Mais cet argument n'est pas décisif. En effet, les litiges relatifs à l'allocation de logement à caractère social, qui, comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce rapport, est financée aux deux tiers sur fonds publics, relèvent néanmoins du contentieux général de la Sécurité sociale.

Ajoutons que les litiges relatifs à l'application des conventions entre l'Etat et les bailleurs dans le secteur locatif ne sont pas concernés puisque, en vertu de l'article 27 du projet de loi, ils seront portés en tout état de cause devant les tribunaux administratifs.

Article 24.

Texte du projet de loi.

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^{er}, II, IV, V et VI de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, à condition :

1° Qu'il ait bénéficié de l'aide personnalisée au logement sans interruption pendant au moins les trois dernières années du bail ;

2° 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.

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.

Si la convention est toujours en vigueur le loyer exigible est égal à celui qui était fixé par le bail à la date de son expiration et est révisé dans les conditions qui sont prévues par la convention.

Si la convention n'est plus en vigueur, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent mais le loyer est révisé en fonction de l'indice des prix à la construction.

Texte proposé par la commission.

Alinéa sans modification.

1° Qu'il ait bénéficié...

... du bail sauf s'il a subi, au cours de cette période, une diminution irréversible de ses revenus qui lui a ouvert le droit à l'aide personnalisée au logement.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Observations. — Le titre III du projet de loi relatif au régime juridique des logements locatifs conventionnés n'a pas paru à votre commission entrer dans le champ direct de ses attributions et de ses préoccupations, à l'exception toutefois d'une disposition prévue à l'article 24.

Cet article concerne les personnes logées dans des immeubles qui, avant conventionnement, entraient dans le champ d'application de la loi de 1948. Il a pour objet de leur permettre de conserver le droit à l'aide personnalisée au logement lorsque la convention

arrive à expiration ou est résiliée. Mais ce droit ne leur est maintenu que sous deux conditions dont l'une, qu'il ait bénéficié de l'A.P.L. sans interruption pendant au moins les trois dernières années du bail, est apparue quelque peu rigoureuse à votre commission.

D'après les renseignements que votre rapporteur a pu obtenir, cette clause a pour objet d'éviter les fraudes. S'il suffisait d'être titulaire de l'A.P.L. au moment où la convention arrive à expiration, terme prévisible, le locataire pourrait être tenté de se mettre ou de se maintenir volontairement dans une situation lui ouvrant le droit à l'aide, chômage prolongé par exemple.

Aussi justifiée que paraisse une telle crainte, il pourra y avoir des cas où, au cours des trois dernières années du bail, l'intéressé connaîtra une diminution de ressources inévitable et irréversible, conséquente par exemple à sa mise à la retraite. Pourquoi l'écarter du bénéfice de l'A.P.L. à l'expiration de la convention ?

C'est pour répondre à des cas de cette espèce que votre commission dépose un amendement ayant pour objet de temporiser la rigueur du projet de loi.

*
* *

Sous le bénéfice des observations contenues dans le présent rapport pour avis et des recommandations qui vous sont proposées par voie d'amendement, votre Commission des Affaires sociales donne un avis favorable au projet de loi et demande au Sénat de bien vouloir l'adopter.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

Le barème est révisé chaque année, compte tenu de l'évolution constatée des différents éléments entrant dans son calcul, après avis... (*le reste sans changement*).

Art. 7.

Amendement : Au 7^e alinéa de cet article, remplacer les mots :

... est égale au montant...

par les mots :

... ne peut excéder le montant...

Art. 9.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'aide personnalisée au logement est versée au bénéficiaire, locataire ou propriétaire occupant du logement.

Toutefois :

a) des décrets prévoieront des modes de versement garantissant que l'aide est utilisée au paiement du loyer ou au remboursement des prêts contractés ;

b) l'aide personnalisée au logement pourra être versée directement au bailleur ou à l'organisme prêteur dans les cas et conditions déterminés par décret, notamment en cas de non-paiement des loyers ou de non-remboursement des prêts.

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. Cette déduction doit être portée à la connaissance du bénéficiaire.

Sous réserve des dispositions ci-dessus, l'aide personnalisée au logement est insaisissable et incessible sauf, le cas échéant, au profit de l'organisme payeur dans le cas prévu à l'article 11, alinéa 3, de la présente loi.

Art. 11.

Amendement : I. — A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... par un an.

par les mots :

... par deux ans.

II. — En conséquence, rédiger comme suit le deuxième alinéa :

Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Lorsque l'organisme a procédé indûment à des versements, il est autorisé, sous réserve que le locataire ou l'emprunteur ne conteste pas l'exactitude de ce trop-perçu et qu'il soit encore bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement, à retenir à chaque échéance 20 % de l'aide jusqu'à concurrence des sommes indûment versées. Dans le cas où, l'aide lui ayant été versée directement, le bailleur ou l'établissement prêteur justifie qu'il a, conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article 9 de la présente loi, déduit ces sommes du montant du loyer ou des charges de remboursement, le recouvrement s'effectue, suivant le cas, auprès du locataire ou de l'emprunteur.

Art. 14.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

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 examinées dans les conditions prévues par le contentieux général de la Sécurité sociale.

Art. 24.

Amendement : Compléter ainsi l'alinéa 1^{er} de cet article :

...sauf s'il a subi, au cours de cette période, une diminution irréversible de ses revenus qui lui a ouvert le droit à l'aide personnalisée au logement.