

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire  
et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet  
de loi portant réforme de l'aide au logement,*

Par M. Josy-Auguste MOINET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires* ; René Monory, *rapporteur général* ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Paganì, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Sénat : 37, 53 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'accès à la propriété.*

Mesdames, Messieurs,

La France a connu, au lendemain de la seconde guerre mondiale, une profonde crise du logement.

Le parc ancien, mal entretenu, trop faiblement accru entre les deux guerres, amputé par les destructions, ne pouvait pas satisfaire les besoins nouveaux résultant de la renaissance de la natalité et de l'urbanisation croissante.

Les politiques mises en place à partir de 1950 ont permis la construction de 8,5 millions de logements, soit 40 % du parc total actuel. Sur le plan quantitatif, même s'il reste inférieur à celui de certains pays étrangers, cet effort n'est pas négligeable.

Le système ainsi mis en place, au prix d'un prélèvement important sur les ressources budgétaires et financières de la nation, a fait l'objet d'un examen critique approfondi au cours des deux dernières années. De nombreux et intéressants rapports ont été publiés : 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.

De l'ensemble de ces rapports il ressort un accord sur les points suivants :

— l'effort quantitatif à accomplir en matière de logement neuf reste élevé (500 000 logements par an pour le VII<sup>e</sup> Plan) ;

— un effort qualitatif est à entreprendre notamment en ce qui concerne la surface et le confort des logements neufs mais aussi en ce qui concerne l'environnement des logements ;

— une grande part des besoins pourrait être satisfaite par une amélioration des logements anciens plutôt que par des opérations de rénovation totale, souvent coûteuses et parfois discutables sur le plan urbanistique ;

— la diversité des mécanismes financiers actuels a créé un cloisonnement des marchés du logement entraînant des ségrégations sociales nuisibles et un manque de fluidité ;

— malgré l'allocation de logement, le coût du logement social reste trop élevé pour les titulaires de ressources modestes, ce qui rend partiellement inefficace l'effort financier consenti par la collectivité.

En ce qui concerne l'amélioration de l'habitat ancien, le projet de budget pour 1977 marque un premier effort.

Le présent projet de loi constitue cependant la pièce maîtresse du dispositif gouvernemental, en instituant une aide personnalisée au logement qui permettra de réorienter vers « l'aide à la personne » l'effort budgétaire consacré actuellement, pour l'essentiel, à « l'aide à la pierre ».

Aussi est-il particulièrement regrettable de devoir examiner ce projet dans une telle hâte alors que les données générales de la question sont débattues depuis deux ans. S'agissant d'une réforme qui doit modifier profondément la politique suivie en matière de logement depuis plus de vingt-cinq ans et l'engager dans des voies qui pèsent lourdement sur la qualité de la vie de nos concitoyens, le Sénat, saisi en première lecture, n'aura disposé en tout que de trois semaines pour procéder à son examen. De plus, en ce qui concerne les conséquences budgétaires, sur lesquelles votre Commission des Finances doit donner plus particulièrement son avis, la doctrine du Ministère ne semblait pas arrêtée à quelques jours du débat en séance publique et votre rapporteur a rencontré les plus grandes difficultés à obtenir des précisions chiffrées.

## I. — EXAMEN D'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI

### A. — Les principaux mécanismes mis en œuvre.

L'élément essentiel de la réforme qui nous est proposée est la mise en place d'une nouvelle « aide à la personne » : l'aide personnalisée au logement. Au lieu d'être accordée automatiquement comme l'actuelle allocation de logement, la nouvelle aide ne sera accordée que dans des cas limités. Cette restriction est en fait surtout destinée à permettre la coexistence des deux systèmes (au moins pendant la période transitoire). Les cas d'application concernent aussi bien le secteur locatif que le secteur accession, et à la fois les logements neufs et les logements anciens améliorés. Dans tous les cas l'attribution de l'aide personnalisée aura pour corollaire une aide à la pierre réduite par rapport au système existant et des modalités de financement nouvelles mais unifiées.

#### 1. L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT

En réalité l'aide personnalisée au logement se présente comme une allocation de logement dont le barème est aménagé. La formule de calcul est rigoureusement la même et se présente ainsi :

$$A P L = K (L + C - L_0)$$

où

A P L représente le montant de l'aide personnalisée.

K un coefficient qui dépend des ressources du demandeur (et s'il y a lieu de son conjoint et des personnes vivant à son foyer) ainsi que de sa situation de famille.

L le loyer ou le montant des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition du logement ou son amélioration.

C un forfait pour les charges accessoires (dans le cas d'une location seulement).

L<sub>0</sub> un loyer minimum restant en tout état de cause à la charge du demandeur et dont le montant dépend de ses ressources et de sa situation de famille.

Par rapport à l'allocation de logement, la nouvelle aide se caractérise par :

— un relèvement sensible du forfait charges : 140 F plus 50 F par enfant au lieu de 50 F plus 13 F par enfant (sauf pour les logements anciens où il sera seulement de 90 F plus 30 F par enfant) ;

— une modification du quotient familial qui (compte tenu des autres modifications) favorise plus les familles sans enfant :

**Détermination du quotient familial (N).**

NOMBRE D'ENFANTS	ALLOCATION LOGEMENT	AIDE PERSONNALISEE au logement.
0	1	1
1	1,5	1,35
2	2,0	1,70
3	2,5	2,20
4	3,0	2,65
5	3,5	3,0
en plus.	0,5	0,35

— une réduction du loyer minimum dans de nombreux cas :

**Exemples de loyer minimum mensuel (Lo).**

RESSOURCES MENSUELLES déclarées.	AUCUN enfant.	1 ENFANT	3 ENFANTS
		(En francs.)	
1 500 F			
Allocation logement .....	328	241	151
Aide personnalisée au logement .....	251	219	168
2 000 F			
Allocation logement .....	498	408	276
Aide personnalisée au logement .....	395	331	268
3 000 F			
Allocation logement .....	838	748	566
Aide personnalisée au logement .....	682	619	450
5 000 F			
Allocation logement .....	1 518	1 428	1 246
Aide personnalisée au logement .....	1 259	1 195	1 003

— le coefficient K est relevé, son maximum passant de 0,90 à 0,95 et sa réduction en fonction des ressources étant atténuée.

**Exemples de coefficient (K).**

RESSOURCES MENSUELLES déclarées.	AUCUN enfant.	1 ENFANT	3 ENFANTS
		(En francs.)	
1 500 F			
Allocation logement .....	0,627	0,718	0,791
Aide personnalisée au loge- ment .....	0,786	0,829	0,876
2 000 F			
Allocation logement .....	0,536	0,658	0,755
Aide personnalisée au loge- ment .....	0,742	0,788	0,851
3 000 F			
Allocation logement .....	0,355	0,536	0,682
Aide personnalisée au loge- ment .....	0,623	0,708	0,801
5 000 F			
Allocation logement .....	0	0,294	0,536
Aide personnalisée au loge- ment .....	0,409	0,546	0,652

On constate que l'amélioration est d'autant plus grande que le nombre d'enfants est plus réduit et que les ressources sont plus élevées.

— une très forte augmentation du loyer maximum (à peu près doublement) pour l'application de la formule dans le cas de location. Cette augmentation n'a jamais été annoncée officiellement mais elle ressort des tableaux d'exemples communiqués par le Ministère de l'Équipement. Il en résulte une majoration substantielle de l'aide dans les cas de ressources faibles et de loyers élevés, permettant aux détenteurs de faibles ressources d'accéder à des logements à loyer élevé moyennant un effort supplémentaire modique.

Sans cette dernière modification quasi clandestine et dont les conséquences financières sont très importantes, la nouvelle aide personnalisée au logement ne se traduirait, par rapport à l'allocation de logement, que par une majoration moyenne de l'ordre de 30 %.

Ainsi, par exemple, pour des logements dont le loyer se situe au niveau du loyer-plafond actuel (loyers non soumis à la loi de 1948) on aurait les évolutions suivantes :

RESSOURCES MENSUELLES	AUCUN enfant.	1 ENFANT	3 ENFANTS
	420	Loyer-plafond. 455	545
<b>1 500 F :</b>			
Allocation logement .....	89	199	382
Aide personnalisée au logement .....	243	353	584
<b>2 000 F :</b>			
Allocation logement .....	0	72	270
Aide personnalisée au logement .....	122	247	483
<b>3 000 F :</b>			
Allocation logement .....	0	0	46
Aide personnalisée au logement .....	0	18	308
<b>5 000 F :</b>			
Allocation logement .....	0	0	0
Aide personnalisée au logement .....	0	0	0

L'essentiel de la différence est attribuable au relèvement du forfait charges.

## 2. LES MODIFICATIONS DE L'AIDE A LA PIERRE

Corrélativement à l'augmentation de l'aide à la personne, l'aide à la pierre sera réduite mais en même temps simplifiée.

### 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.

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 l'ordre 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 ajoute 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 du prêt serait fortement majorée pour couvrir 70 ou 80 % (selon le revenu des bénéficiaires) du prix des logements, dans la limite d'un plafond correspondant à la qualité la meilleure du logement aidé, 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 serait 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 charges d'emprunt mensuelles par rapport au prêt H. L. M. accession et une diminution de 50 F de cette mensualité par rapport au prêt P. S. I.

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



profil (progressivité, revisabilité éventuelle). A ce régime sera associé un barème spécifique d'aide personnalisée au logement permettant de rendre les taux d'effort de ses bénéficiaires proches de ceux des utilisateurs des prêts aidés à la pierre mentionnés ci-dessus.

Au cours de la première période d'entrée en application de la réforme, les engagements financiers du groupe Caisse des Dépôts-Caisse 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 existant. Ce besoin de financement serait couvert principalement par les amortissements reçus et les intérêts perçus, par des émissions accrues de bons à moyen terme et d'emprunts obligataires. Enfin, les engagements nouveaux du Crédit agricole, structurellement excédentaires, pourraient être couverts par l'intégration à la nouvelle procédure d'une fraction de l'enveloppe de prêts bonifiés (pour les prêts à l'accession aidée) et non bonifiés (prêts à l'accession conventionnée).

## B. — Les conséquences budgétaires.

### 1. LA SITUATION ACTUELLE

	1975 (après collectif).	1976	1977
	(En millions de francs.)		
<b>I. — Aide à la pierre.</b>			
A. — <i>Aides budgétaires directes :</i>			
Subventions H. L. M. ....	4 213	4 107	4 383
Bonifications H. L. M. ....	1 715	1 820	1 994
Bonifications Crédit Foncier .....	3 603	3 418	3 424
Bonifications Crédit Agricole .....	(e) 330	(e) 370	(e) 410
	9 861	9 715	10 211
B. — <i>Autres aides budgétaires :</i>			
Primes d'épargne-logement .....	1 001	1 391	1 401
Reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de l'impôt foncier bâti ....	1 471	1 828	2 022
C. — <i>Extra-budgétaire :</i>			
Versement des employeurs au titre du 1 % ..	(e) 2 900	(e) 3 400	(e) 3 600
Subventions de l'A. N. A. H. ....	450	465	(n. d.)
D. — <i>Moins-values fiscales :</i>			
Minoration des droits d'enregistrement .....	(e) 3 500	(e) 3 700	(e) (n. d.)
Exonération des intérêts de l'épargne-logement.	(e) 330	(e) 375	(e) (n. d.)
Total .....	19 513	20 874	
<b>II. — Aide à la personne.</b>			
Allocation de logement familiale (contribution des employeurs) .....	(e) 5 220	(e) 5 700	(e) 6 100
Allocation de logement sociale :			
— contribution des employeurs .....	(e) 450	(e) 510	(e) 550
— contribution budgétaire .....	510	795	854
Moins-value fiscale : réduction de l'impôt sur le revenu du fait de la déductibilité des intérêts .....	(e) 2 130	(e) 2 730	(e) 3 000
Total .....	8 310	9 735	10 504
Total général .....	27 823	30 609	
dont dépenses budgétaires .....	12 843	13 729	14 488

(e) Estimations approximatives.  
(n. d.) Non disponible.

## 2. FINANCEMENT DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT

Le financement de l'aide personnalisée au logement, dont la gestion est confiée à un Fonds national d'aide au logement, est fixé par l'article 7 du projet de loi. Il proviendra de trois sources :

### a) Contribution des régimes de prestations familiales.

Les régimes de prestations familiales verseront au Fonds les sommes qu'elles auraient payées aux bénéficiaires au titre de l'actuelle allocation logement. Il est prévu que le calcul du versement global pourra être effectué au moyen de formules forfaitaires. Pour les prochaines années, le Ministère estime que la répartition des dépenses des régimes de prestations familiales évoluera ainsi :

ANNEE	COUT de l'allocation logement en l'absence de réforme.	CONTRIBUTION à l'aide personnalisée au logement des régimes de prestations familiales et du F. N. A. L.	ALLOCATION de logement résiduelle.
(En milliards de francs.)			
1978 .....	7	0,4	6,6
1981 .....	7,3	2,4	4,9
1985 .....	7,1	3,2	3,9
1990 .....	6,3	3	3,3

### b) Contribution des bailleurs de logement ayant antérieurement bénéficié d'une aide au logement.

Les bailleurs de logement qui auront passé les conventions prévues à l'article 2, paragraphe 3 du projet de loi, permettant aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée, devront reverser au Fonds une partie du supplément de loyer qu'ils obtiendront. Le Ministère n'a pu fournir aucune évaluation des sommes qui pourraient être recueillies ainsi par le Fonds.

*c) Contribution de l'Etat.*

L'Etat versera une contribution qui permettra d'assurer l'équilibre des recettes et des dépenses du Fonds.

Le Ministère estime que la part de l'Etat dans les ressources du Fonds pourrait être en ce qui concerne le logement neuf de 50 % en locatif et de 60 % en accession.

Il est vraisemblable que sa part sera moindre en ce qui concerne les logements anciens.

L'excédent des dépenses du Fonds par rapport aux dépenses relatives actuellement à l'allocation-logement résulte de plusieurs phénomènes :

— relèvement du barème de l'aide personnalisée par rapport au barème de l'allocation de logement entraînant augmentation de l'aide moyenne et apparition de nouveaux bénéficiaires ;

— élévation des loyers ou des charges de remboursements des emprunts du fait de l'amélioration de la qualité des logements ;

— élévation des loyers ou des charges de remboursement du fait de la réduction de l'aide à la pierre.

— le fort relèvement du loyer plafond en locatif entraînera pour les locataires de ressources modestes un certain glissement vers les loyers plus élevés comportant une aide accrue.

Il est pratiquement impossible de faire actuellement des estimations chiffrées des conséquences de ces différents facteurs.

De plus, l'évolution à long terme dépendra dans une large mesure de la manière dont sera effectuée la révision du barème prévue à l'article 3. Le projet ne prévoit pas de révision automatique. La plus grande incertitude subsiste donc à ce sujet. On peut donc craindre soit une progression trop faible qui atténuerait beaucoup l'efficacité de la réforme, soit au contraire une progression trop forte qui risquerait de peser très lourdement sur le budget.

Compte tenu des estimations faites par le Ministère concernant la part de l'Etat dans le financement du Fonds et l'évaluation de la part des régimes de prestations familiales, on peut seulement en déduire que, à l'horizon 1990, la contribution de l'Etat pourrait être de l'ordre de 3 à 3,5 milliards de francs (de 1976).

Enfin, il faut noter qu'en 1976 l'aide à la personne comporte pour 28 % les moins-values fiscales sur l'impôt sur le revenu, du fait de la déductibilité des intérêts, forme d'aide dont le caractère antisocial a maintes fois été souligné.

### 3. L'ÉVOLUTION DE L'AIDE A LA PIERRE

Compte tenu du fait qu'il est prévu de maintenir l'effort total de l'Etat en faveur du logement (et même de l'augmenter légèrement pendant la période transitoire), l'augmentation de l'aide à la personne entraînera inévitablement une réduction de l'aide à la pierre. En principe, la réduction de l'aide à la pierre ne devrait porter que sur les programmes nouveaux qui donneront accès à l'aide personnalisée au logement.

Pour ces programmes nouveaux, une modification importante des dépenses budgétaires résulte de l'unification des procédures de financement et de la qualité des logements.

Ainsi, en matière de logements locatifs, il n'existerait plus qu'une seule catégorie de logements d'une qualité supérieure aux H. L. M. de ces dernières années. Le relèvement notable du prix total de vente entraînera, pour le secteur H. L. M., une réduction très importante (au tiers de sa valeur actuelle environ) de l'aide de l'Etat du fait que ce secteur bénéficiera des ressources financières de la Caisse des Dépôts et Consignations aux conditions très favorables (environ 7,60 %). Par contre, le secteur locatif financé sur ressources du Crédit foncier (10,50 % environ) devra, pour aboutir au même prix de vente, bénéficier d'une aide budgétaire beaucoup plus substantielle qu'actuellement (près du double).

Dans le secteur accession, la même unification produira des effets moins sensibles aboutissant cependant, dans tous les secteurs, à des aides budgétaires sensiblement diminuées.

Cette évolution, si l'on veut en outre réaliser le programme de logements au moindre coût, devrait conduire à orienter au maximum le secteur H. L. M. vers le logement locatif et le secteur Crédit foncier vers l'accession à la propriété.

Par ailleurs, les programmes du type P. I. C. ne bénéficieront plus du tout d'aide budgétaire de l'Etat mais la convention permettra l'accès à l'aide personnalisée.

Bien entendu, toutes ces modifications rendent très délicates toute prévision quant à l'évolution de la structure des dépenses budgétaires.

Il est cependant regrettable que le Ministère de l'Équipement n'ait pas pu fournir à notre Commission des Finances des indications plus précises sur le sens de cette évolution, au besoin en présentant plusieurs scénarios.

Ce n'est donc qu'au fur et à mesure de la présentation des budgets successifs que votre Commission des Finances pourra véritablement se prononcer sur les conséquences de cette importante réforme.

#### 4. DISPOSITIONS PRÉVUES POUR 1977.

Une étude des départements pouvant être choisis pour procéder en 1977 à l'expérimentation des nouvelles procédures découlant de la réforme du financement du logement est en cours, en liaison avec les administrations et organismes intéressés (Ministère du Travail, Caisse nationale des allocations familiales, Union nationale des organismes H. L. M.).

Cette étude s'effectue en tenant compte de plusieurs critères de sélection portant notamment sur le type d'urbanisation, la répartition régionale, l'encadrement administratif, le degré d'informatisation des caisses d'allocations familiales, la situation des opérations expérimentales envisageables.

La liste définitive sera arrêtée prochainement en fonction des résultats de cette étude.

Une première liste portera sur cinq à six départements ; elle pourra être complétée vers la fin de l'année 1976 pour atteindre la dizaine de départements pilotes. En outre, d'autres départements pourront s'ajouter à cette liste au cours de l'année 1977 si l'ensemble des intervenants (constructeurs, C. A. F., administration) en manifestent le désir.

L'expérimentation pourrait porter sur les contingents ci-après :

— 10 000 nouveaux prêts locatifs répartis en priorité dans les départements pilotes mais également attribués à tous les organismes qui le souhaiteront, car l'aide personnalisée au logement pourra dès 1979 être distribuée dans toute la France ;

— 7 000 prêts à l'accession à la propriété plus concentrés dans les départements pilotes que les prêts locatifs car les accédants à la propriété y seront mieux informés sur les conditions d'attribution de l'aide personnalisée au logement que dans les autres départements ;

— conventionnement de 500 H. L. M. existants en moyenne par département pilote, soit un total de l'ordre de 5 000 logements ;

— conventionnement de 200 logements anciens réhabilités en moyenne par département pilote, soit un total de l'ordre de 2 000 logements ;

— conventionnement de 100 logements I. L. M. neufs en moyenne par département pilote, soit un total de l'ordre de 1 000 logements. Le conventionnement de cette catégorie de logements, très proches des logements locatifs du nouveau régime, permettra dès 1977 une expérimentation du fonctionnement de l'aide personnalisée au logement dans un secteur comparable à celui des nouveaux logements locatifs.

Le montant moyen prévisible de l'aide de l'Etat, exprimé en coût budgétaire actualisé est de l'ordre de :

— Logements locatifs :

a) Circuit Caisse des Dépôts : 17 480 F ;

b) Circuit Crédit foncier : 39 640 F.

— Logements accession :

a) Circuit Caisse des Dépôts : 7 500 F ;

b) Circuit Crédit foncier : 8 700 F.

Le montant des dépenses budgétaires correspondant au programme expérimental s'élèvera de ce fait à environ 300 millions de francs exprimé également en coût budgétaire actualisé.

Afin de maintenir une grande souplesse dans l'utilisation des crédits, ces dépenses seront imputées sur des articles nouveaux, à créer, des chapitres existants 65-51 et 65-54.

L'économie prévisible sur les chapitres actuellement consacrés au logement est de l'ordre de 200 millions de francs. Une partie de cette économie sera utilisée pour le financement du Fonds national de l'habitation.

Le reste sera affecté soit à la construction de logements neufs, soit à l'amélioration de l'habitat existant.

## II. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

La commission a procédé le mardi 16 novembre 1976, sur le rapport de M. Moinet, rapporteur pour avis, à l'examen du projet de loi portant réforme de l'aide au logement (Sénat 1976-1977, n° 37).

Selon le rapporteur pour avis, le projet de loi portant réforme de l'aide au logement a trois objectifs : la réduction des inégalités, le développement de l'accession à la propriété par la diminution de la charge financière liée à l'acquisition d'un logement et la rénovation de l'habitat ancien. L'institution d'une aide personnalisée répond précisément à la volonté de réaliser ces projets.

Cette aide personnalisée présente notamment les caractéristiques suivantes :

— le barème de l'aide a été notamment conçu pour permettre à une famille de quatre personnes disposant d'un revenu égal au S. M. I. C. d'avoir accès à un logement social d'une qualité améliorée et de permettre à une famille de quatre personnes disposant de 2 500 francs par mois d'accéder à la propriété. Trois paramètres ont été définis : la dépense de logement, prise en compte sous la forme d'un loyer ou d'une mensualité d'emprunt, le revenu du bénéficiaire de l'aide et la situation de sa famille. La charge d'un apport financier personnel doit être laissée, en tout état de cause, aux intéressés ;

— la révision annuelle du barème n'est assortie d'aucun mécanisme d'indexation ;

— l'aide doit concerner une seule fraction du parc immobilier ;

— l'aide personnalisée doit, à terme, remplacer en partie l'aide à la pierre ;

— le financement de l'aide sera opéré grâce au concours budgétaire de l'Etat et à une contribution des régimes de protection sociale ;



— la nouvelle prestation sera versée par un mécanisme de « tiers-payant » pour éviter certains abus ;

— une seule catégorie de prêts permettra le financement locatif et l'institution d'un prêt unique est prévue pour l'accession à la propriété.

M. Moinet, Rapporteur pour avis, a insisté sur la nécessité de reviser les barèmes afin de ne pas favoriser les familles peu nombreuses. Il a, en outre, regretté l'absence de tout mécanisme d'indexation et la modestie des moyens financiers susceptibles d'être mobilisés.

Plusieurs questions ont alors été posées au rapporteur pour avis par les membres de la commission :

— M. Monory, Rapporteur général, a souligné l'intérêt social du projet de loi, mais il a regretté l'imprécision des conditions de financement.

— M. Maurice Schumann a exprimé son souci de ne pas consacrer un mécanisme d'indexation de l'aide.

— M. Chochoy a invoqué la hausse des coûts de la construction pour justifier l'utilité des mesures d'adaptation de l'aide à la progression des charges. Il s'est par ailleurs montré favorable au mécanisme du tiers payant.

En conclusion M. Moinet, Rapporteur pour avis, a exprimé le regret que la Commission des Finances n'ait pas pu disposer d'éléments plus précis pour juger des conséquences budgétaires à long terme de cette importante réforme. Il a indiqué qu'à l'intérieur d'une enveloppe que l'on pourrait espérer maintenue, des arbitrages seraient à opérer compte tenu du développement de l'aide à la personne et de la réduction corrélative de l'aide à la pierre.

Sous réserve de cette observation, la commission a alors donné un avis favorable au projet de loi portant réforme de l'aide au logement.