

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1976.

PROJET DE LOI

portant réforme de l'aide au logement,

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. RAYMOND BARRE,

Premier Ministre,

PAR M. JEAN-PIERRE FOURCADE,

Ministre de l'Équipement,

PAR M. OLIVIER GUICHARD,

Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. MICHEL DURAFOUR,

Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Économie et des Finances,

PAR M. CHRISTIAN BONNET,

Ministre de l'Agriculture,

PAR M. CHRISTIAN BEULLAC,

Ministre du Travail,

ET PAR MME SIMONE VEIL,

Ministre de la Santé.

(Renvoyé à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

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.*

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'habitat est l'un des facteurs déterminants de la qualité de la vie personnelle et familiale.

Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, l'Etat a toujours reconnu un caractère prioritaire aux besoins exprimés en la matière. L'importance de la part des dépenses publiques consacrée à la politique du logement durant cette période en est une preuve.

Le bilan d'ensemble de cette politique est positif. Les déséquilibres quantitatifs du marché du logement ont été corrigés. Des progrès qualitatifs substantiels ont été accomplis.

Mais, pour mieux adapter cette politique aux caractéristiques et aux ambitions de notre société, le moment est venu de réviser ses objectifs et ses méthodes.

Le dispositif actuel d'aide au logement, en dépit des perfectionnements multiples dont il a fait l'objet — et qui ont accru à l'excès sa complexité — comporte certaines failles : son efficacité sociale est, à beaucoup d'égards, insuffisante. De plus, il concerne essentiellement la construction neuve, alors que la situation du patrimoine immobilier existant appelle des actions répondant à des préoccupations d'équité sociale et de rationalité économique.

Ainsi que l'a bien démontré la Commission chargée par le Président de la République de réfléchir sur le financement du logement, les améliorations à promouvoir ne relèvent pas d'une simple modification technique du système d'aide existant. Il s'agit, sans créer d'illusions et en ménageant les étapes, de promouvoir une mutation profonde. La pièce centrale du nouveau dispositif proposé est l'institution d'une aide personnalisée au logement qui compensera une diminution progressive du rôle des aides à la pierre : ainsi sera marquée l'orientation vers plus de justice et plus d'efficacité de la politique de l'habitat.

I. — Les justifications d'une réforme de la politique d'aide au logement.

Il n'y a pas lieu de renier l'acquis de la politique de l'habitat telle qu'elle a été conçue et conduite jusqu'à ce jour. Mais il convient d'en situer les limites, et d'apprécier les mécomptes que sa poursuite ne manquerait pas de créer à l'avenir. Malgré leurs mérites, les mécanismes actuels d'aide au logement risquent rapidement de paraître défectueux du point de vue de l'efficacité sociale comme de celui de l'efficacité économique et financière.

A. — LE JEU DE CES MÉCANISMES A LAISSÉ SE DÉVELOPPER EN FRANCE DES INÉGALITÉS CHOQUANTES

Le coût du logement social, malgré les aides à la construction, est trop élevé pour les titulaires des ressources les plus modestes, et l'allocation de logement, tant dans son montant que par ses modalités, ne peut apporter à ces derniers les compensations suffisantes. Ceci revient à dire que l'effort financier consacré par la collectivité à la construction sociale ne bénéficie pas à ceux qui en ont le plus besoin.

Cet état de fait est assez évident pour ce qui concerne les possibilités effectives d'accéder à la propriété d'un logement : elles sont fermées à un trop grand nombre de Français, en raison de la charge qu'impliquerait le recours aux formules d'emprunt même les plus favorables.

Le parc immobilier neuf ou ancien présente, au regard de la qualité, une gamme de différences trop largement ouverte, qu'il s'agisse des constructions proprement dites, de leur implantation, de leur environnement. L'inégalité devant la qualité du logement revêt dans notre pays une ampleur excessive, que le système actuel d'aide au logement, s'il restait inchangé, ne permettrait guère de réduire ni même de stabiliser.

Au demeurant, ce système est pour l'essentiel dirigé vers la construction neuve. Si bien qu'aux inégalités qu'il secrète dans son champ d'application s'ajoutent celles qui persistent et s'aggravent

dans le parc de logements anciens. Les plus inconfortables de ceux-ci sont occupés par les personnes et les familles les plus démunies. Les opérations de restauration qui se réalisent dans cette partie du patrimoine immobilier ne peuvent être rentabilisées que par une substitution, aux occupants pauvres, de locataires ou de propriétaires nouveaux plus aisés, ce qui revient à détruire la diversité sociologique de nombreuses zones urbaines.

La conjonction de ces facteurs d'inégalité tend à développer progressivement, mais de façon inéluctable, une ségrégation par l'habitat bien peu conforme aux principes de notre société.

B. — DU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER, IL CONVIENT ÉGALEMENT D'APPRÉCIER LUCIDEMENT CERTAINS DES EFFETS ATTACHÉS A LA POLITIQUE EN VIGUEUR

D'ores et déjà, on peut observer qu'une part notable du patrimoine immobilier français ancien se dégrade et se situe en deçà des normes d'un confort décent. Cet état de choses et les perspectives qu'il ouvre s'appliquent d'ailleurs à certains éléments du parc social dont les dates de construction ne sont pourtant pas si lointaines. Il est clair qu'en ce domaine, notre pays a mené une politique d'urbanisme incomplète et dont les lacunes, si elles devaient persister, se traduiraient par une perte de substance difficilement excusable aux yeux des générations à venir.

En second lieu, les différents régimes de financement — aidés ou non —, les réglementations diverses régissant les loyers ont abouti à un cloisonnement complexe et relativement paralysant du marché du logement.

La situation présente, caractérisée par la multiplication des catégories, contrarie des évolutions qui seraient conformes à un fonctionnement normal de l'économie nationale. Elle freine les adaptations et fausse les décisions.

En raison de l'impossibilité, pour les ménages les plus modestes, d'accéder au logement social neuf, certains programmes de logements risquent de rester inoccupés. Il est difficile d'admettre un tel gaspillage. Enfin, on ne peut passer sous silence le fait qu'une aide à la pierre trop forte risque dans certains cas de conduire à des investissements injustifiés sur le plan économique.

II. — Les objectifs de la réforme.

Les lacunes et les dangers de la politique d'aide au logement, tels qu'ils viennent d'être brièvement rappelés, ne sont pas une découverte récente. Depuis plusieurs années déjà, des réflexions et des études les avaient mis en relief et ils ont été tour à tour invoqués comme motifs pour des aménagements partiels du système en vigueur. Ce n'est toutefois qu'en 1975 que, sur une directive du Président de la République, le Gouvernement a chargé M. Raymond Barre, assisté d'une commission dont il devait présider les travaux, de présenter des propositions pour une réforme globale de la politique du logement. Compte tenu du rapport ainsi élaboré, ainsi qu'à partir d'un rapport établi par M. Nora concernant l'habitat ancien, le Ministre de l'Équipement et le Secrétaire d'État au Logement, en liaison avec les principaux ministres également concernés, ont fait étudier et ont arrêté un plan de réforme dont les dispositions générales ont été adoptées par le Conseil des Ministres du 27 juillet 1976.

Le plan de réforme, qui traduit la volonté du Président de la République et du Gouvernement de conférer une plus grande efficacité à la politique du logement, s'ordonne autour de trois grands objectifs :

A. — RÉDUIRE L'INÉGALITÉ DEVANT LE LOGEMENT

Il s'agit d'ouvrir l'accès des logements sociaux à ceux qui en ont le plus besoin de façon que l'aide consentie par la collectivité en ce domaine aille effectivement à ceux à qui elle est destinée.

La réforme devra simultanément déterminer une amélioration générale de la qualité de l'habitat neuf à caractère social.

Les améliorations devront porter tant sur les logements eux-mêmes que sur leur implantation et leur environnement.

B. — DÉVELOPPER L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ DU LOGEMENT

Cet objectif implique principalement de mettre à la disposition de ceux qui aujourd'hui ne peuvent, compte tenu du niveau de leurs ressources, envisager d'acquérir un logement, un concours leur permettant d'assumer la charge financière que cela entraîne.

C. — RÉHABILITER L'HABITAT ANCIEN DANS DES CONDITIONS SOCIALEMENT SATISFAISANTES

Il s'agit de consacrer une part de l'aide publique au logement à une action d'une ampleur très accrue contre la dégradation du patrimoine immobilier existant, sans qu'en soient délogés les titulaires de revenus modestes qui désirent y rester.

III. — Le dispositif de la réforme.

A la différence du système actuel qui est fondé, pour l'essentiel, sur des mécanismes visant à alléger les charges financières de la construction neuve, le dispositif prévu aura pour pièce maîtresse une aide personnalisée au logement ajustée aux situations de ses bénéficiaires et susceptible de s'adapter à l'évolution et à la diversité des besoins en matière d'habitat. Elle sera associée à de nouvelles formes d'aides financières à la construction.

A. — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT

Destinée à devenir l'instrument principal de l'aide au logement, l'aide personnalisée qui fait l'objet du présent projet de loi revêt trois caractéristiques majeures :

— elle s'appliquera à une partie précisément déterminée du parc immobilier ;

— comme instrument de la politique du logement, elle fonctionnera selon un régime convenant à sa spécificité ;

— elle sera assortie de dispositions visant à protéger efficacement les locataires.

1. Le barème de l'aide personnalisée au logement a été conçu de façon à permettre — entre autres objectifs — l'accès à un logement social neuf, d'une qualité supérieure à celle des H. L. M. actuelles; d'une famille de quatre personnes disposant d'un revenu égal au S. M. I. C. Le barème permettra également à une famille de quatre personnes disposant d'un revenu mensuel de 2.500 F d'accéder à la propriété de son logement. Le barème, enfin, incorpore un élément de modulation familiale comportant un avantage à partir du troisième enfant.

Le barème de l'aide personnalisée au logement fait intervenir trois principaux paramètres :

- la dépense de logement. Elle est prise en compte sous la forme d'un loyer ou d'une mensualité d'emprunt, dans la limite de plafonds correspondant aux coûts du secteur social. Elle incorpore également, dans le cas de la location, un forfait de charges ;
- le revenu du bénéficiaire de l'aide ;
- la situation de famille du bénéficiaire de l'aide.

Ces deux derniers paramètres sont déterminés de façon à laisser, dans toutes les situations, un effort financier personnel à la charge du bénéficiaire.

Le barème de l'aide personnalisée au logement sera révisé annuellement compte tenu de l'évolution des prix.

Le souci d'aider les ménages titulaires de ressources modestes à se constituer un patrimoine familial se manifeste notamment par l'institution d'un Conseil national de l'accession à la propriété. Le projet de loi prévoit que cette instance sera consultée sur la révision annuelle du barème et sur toute modification des régimes d'aide de l'Etat à l'accession à la propriété.

2. Afin d'assurer l'efficacité de la nouvelle prestation, son champ d'application ne s'étendra qu'à une partie déterminée du parc immobilier : en l'occurrence, il s'agira des immeubles pour lesquels auront été mises en œuvre soit pour leur construction, soit pour leur réhabilitation, certaines modalités de financement.

Il importe, à cet égard, de bien marquer que la réforme envisagée par le Gouvernement implique en plus de l'institution d'une

nouvelle aide personnalisée le maintien d'aides financières à la construction, le renforcement de telles aides en matière de réhabilitation du parc existant et le recours, lui aussi maintenu, à des circuits de financement privilégiés. Il s'agit là d'un choix dicté par quatre soucis majeurs : assurer aux organismes de construction sociale des facilités qui leur sont nécessaires ; éviter que les charges de logement des titulaires de revenus moyens n'évoluent en fonction exclusive de la loi du marché ; permettre à l'Etat de garder un contrôle sur la qualité et l'implantation des logements ; continuer à surveiller les variations des conditions de crédit dans le domaine de la construction.

Il est donc prévu, tout au moins à ce stade, de ne mettre en œuvre l'aide personnalisée au logement, et sous réserve des conditions évoquées à propos de son barème, que dans les situations suivantes :

- En matière d'accession à la propriété, pour l'acquisition de logements neufs ou à réhabiliter, financée selon de nouvelles formes d'aides de l'Etat ou de prêts dont les décrets fixeront les caractéristiques et les conditions d'octroi.
- En cas de location, par ailleurs,
 - pour les occupants de logements construits selon les modes de financement en vigueur à ce jour, lorsque les bailleurs auront accepté certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions types annexées aux décrets précités ;
 - pour les occupants de logements réhabilités au moyen de formes nouvelles d'aide de l'Etat et de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi seront déterminées par décret. Ces conditions comprendront, notamment, l'engagement pris par le bailleur de respecter certaines obligations. Ces obligations seront, là aussi, précisées par des conventions conformes à des conventions types.

Pour les parties du parc immobilier ne relevant pas des situations ainsi énumérées, le régime de l'actuelle allocation logement continuera de s'exercer. Il convient de préciser que l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement seront exclusives l'une et l'autre.

3. L'aide personnalisée au logement, qui procède de préoccupations tant sociales qu'économiques, est destinée à devenir l'instrument fondamental de la politique du logement. Il s'ensuit, à l'évidence, que son régime de fonctionnement doit être établi sur des bases spécifiques.

a) Le Gouvernement a prévu de confier sa gestion à une instance créée à cet effet : le Fonds national de l'habitation.

Il s'agira d'une instance de concertation de la décision, non dotée de la personnalité morale, qui, sous l'autorité du ministre chargé du Logement, associera, au sein de son conseil de gestion, des représentants des administrations concernées et des représentants de la Caisse nationale d'allocations familiales et de la Caisse nationale d'allocations familiales mutuelles agricoles.

Ce conseil de gestion sera assisté d'un comité d'orientation à vocation consultative comprenant notamment des représentants des organismes d'allocations familiales et de logement social.

Cette structure, par sa composition, correspondra à la répartition des rôles, tant en ce qui concerne les conditions de financement de l'aide personnalisée au logement, que ses modalités pratiques de gestion.

Le présent projet de loi prévoit que le financement de la nouvelle prestation sera principalement assuré par :

— le budget de l'Etat, grâce aux économies réalisées du fait de la modification des « aides à la pierre » ;

— une contribution des régimes d'allocations familiales à hauteur de ce qu'aurait été le coût de l'allocation de logement, si la nouvelle aide personnalisée n'avait pas été instituée, pour les cas qui seront pris en charge par celle-ci ;

— des contributions provenant de certains bailleurs de logements.

En tout état de cause, l'équilibre des dépenses et des recettes relatives à l'aide personnalisée au logement sera assuré par l'Etat.

Il est prévu qu'en règle générale l'aide personnalisée au logement sera calculée, liquidée et versée par les soins des organismes

chargés de gérer les prestations familiales, à partir de conventions conclues entre l'Etat et ces organismes, sur la base de directives définies par le Fonds national de l'habitation.

b) La spécificité de la nouvelle prestation d'aide au logement implique que son affectation aux dépenses de logement de ses bénéficiaires soit assurée au mieux. Si elle ne l'était pas, l'efficacité de l'effort de la collectivité nationale en faveur de l'amélioration de l'habitat serait contrariée et l'activité même du secteur du bâtiment serait compromise.

Le Gouvernement a donc prévu qu'en principe, la nouvelle prestation serait versée — selon le mécanisme dit du « tiers payant » ou selon tout autre offrant une sécurité analogue — aux bailleurs de logements ou à leurs mandataires dans le cas de la location, et aux établissements prêteurs ou aux propriétaires dans le cas de l'accession.

Mais le Gouvernement a prévu que le versement direct de l'aide au bénéficiaire pourrait intervenir dans des cas exceptionnels qui seront précisés par décret.

C'est aussi en raison de la spécificité de la nouvelle prestation que le projet de loi prévoit de soumettre à une commission spéciale de recours contentieux et à la juridiction administrative les litiges relatifs à l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

4. Les dispositions du projet relatives au conventionnement du parc immobilier locatif visent, entre autres objectifs, à assurer une protection efficace des occupants des logements concernés.

Il est prévu que les conventions que l'Etat conclura avec des propriétaires bailleurs — organismes à but social et propriétaires privés — se référeront à des conventions types et fixeront les obligations des parties pour une durée minimale de neuf ans : d'un côté, versement de l'A. P. L. et aides financières éventuelles ; de l'autre, caractéristiques des logements, niveau des loyers, travaux à réaliser, contribution au Fonds national de l'habitation, conditions de peuplement, mode de gestion, etc.

Le projet de loi prévoit qu'en cas de non-respect des conventions par le bailleur, la situation du locataire ne serait pas modifiée : le locataire resterait dans les lieux sans que sa charge soit accrue. Le propriétaire serait pénalisé car l'aide personnalisée au logement cesserait de lui être versée.

B. — LES MÉCANISMES FINANCIERS PRÉVUS PAR LA RÉFORME

Le dispositif de financement associé à la création de l'aide personnalisée au logement repose sur un nouvel équilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne, mieux adapté à la situation des bénéficiaires.

Les aides à la pierre seront réduites, pour permettre ce rééquilibrage, mais leur maintien permettra à l'Etat de contrôler, en volume et en qualité, le secteur du logement : un tel contrôle est souhaitable pour les constructeurs sociaux, et il évitera d'exposer les ménages disposant de revenus moyens aux fluctuations résultant du seul jeu du marché.

De plus, les aides à la pierre seront revues dans le sens de la simplification.

1. Le financement locatif.

Un seul type de prêt se substituera aux multiples catégories existantes correspondant à un meilleur niveau de qualité. Il permettra de financer soit des constructions neuves, soit des logements anciens acquis et améliorés par les organismes sociaux dans des conditions qui demeureront très favorables et pour un montant élevé.

Comme aujourd'hui, il comprendra une remise d'intérêt pendant la période de construction.

A ce prêt pourront s'ajouter des prêts pour surcharge foncière facilitant l'implantation de logements sociaux à proximité des centres ville.

2. L'accession à la propriété.

Les prêts aidés actuels seront remplacés par un prêt unique permettant de financer jusqu'à 80 % des dépenses et présentant des conditions de taux et de durée très favorables.

D'autre part, l'Etat passera des conventions avec les établissements prêteurs pour définir les caractéristiques de prêts de droit commun pouvant bénéficier de l'aide personnalisée au logement, de telle sorte que l'accédant à la propriété ayant recours à ce type

de financement supporte une charge voisine de celle qui aurait été la sienne avec un prêt bonifié. Ainsi sera mis en place un secteur non contingenté d'accession à la propriété aidée.

Ces financements seront destinés à la construction et à l'acquisition de logements anciens suivie de leur amélioration.

3. Les aides aux travaux dans le parc ancien.

Il existe actuellement une multiplicité de régimes d'aides à la réhabilitation, trop peu coordonnés, d'un montant souvent insuffisant et d'une efficacité sociale réduite. Si la création de l'aide personnalisée au logement doit constituer désormais, dans un cadre conventionnel, l'outil principal de la politique d'amélioration de l'habitat, des aides aux travaux pourront la compléter.

Ces aides prendront la forme de subventions destinées à des propriétaires occupants ou bailleurs de logements vétustes dans le cas d'opérations présentant un intérêt économique et social.

Un régime spécifique est prévu pour la réhabilitation du patrimoine H. L. M. existant.

Des procédures particulières seront instituées en faveur des personnes âgées disposant de revenus limités pour leur permettre de porter leur logement à un niveau de confort satisfaisant.

IV. — L'examen des articles.

TITRE PREMIER

L'attribution de l'aide personnalisée au logement.

Les articles premier à 5 portent création de l'aide, définissent ses principales caractéristiques et ses paramètres de calcul.

— aide au logement et non mécanisme d'assistance, elle laisse toujours subsister un effort à la charge des bénéficiaires ; aide personnalisée, elle s'adapte à la situation de ceux-ci (article premier) ;

— son champ d'extension est limité à certains types de logement définis soit par les financements ou aides qu'ils ont reçus, soit par leur incorporation dans le champ de conventions (article 2). Sur le reste du parc s'applique l'allocation de logement, dont elle est exclusive (article 4) ;

— son montant est fonction des charges de famille et des ressources du demandeur, ainsi que de la dépense de logement de celui-ci (article 3). Elle ouvre droit, pour ses bénéficiaires, à une prime de déménagement (article 5).

Les articles 6 et 7 précisent les conditions dans lesquelles s'opèrent le financement et la gestion de la nouvelle aide.

Le Fonds national de l'habitation reçoit la responsabilité d'accomplir cette mission ; cet organe est à la fois la structure d'administration générale du système, par son conseil de gestion, et une instance de concertation, par son comité d'orientation. La prépondérance du Ministre chargé du Logement est clairement soulignée.

Le conseil de gestion associera des représentants de l'Etat et des principaux organismes représentatifs des régimes de prestations familiales ; le comité d'orientation assurera en outre la représentation des interlocuteurs intéressés par la mise en œuvre de la nouvelle aide (article 6).

Le Fonds supportera l'ensemble des charges résultant de l'application de la loi ; la répartition des contributions à son financement reflète les nouveaux équilibres engendrés par la réforme :

— les régimes de prestations familiales et le F. N. A. L. devront lui verser les sommes correspondant aux charges qui auraient été les leurs, en l'absence de réforme, au titre des logements bénéficiant de la nouvelle aide ; en effet, celle-ci viendra réduire le coût de l'allocation de logement ;

— les bailleurs de logement ayant bénéficié par le passé d'aides à la pierre devront contribuer au financement de l'aide personnalisée, parce que la création de celle-ci permettra d'établir leur équilibre de gestion sur de nouvelles bases et se substituera partiellement aux aides à la pierre qu'ils auront reçues ;

— l'Etat assurera l'équilibre des recettes et des dépenses du nouveau régime d'aide (article 7, dernier alinéa).

La liquidation des droits des bénéficiaires et le paiement de l'aide seront assurés au niveau local par des organismes désignés par décret, soit le plus souvent les caisses d'allocations familiales.

Leur mission sera définie dans un cadre conventionnel, par accords passés entre l'Etat et les principaux régimes d'allocations familiales (article 8).

L'article 9 pose le principe d'un versement de l'aide affectée au logement — tiers payant ou, éventuellement, recours au chèque logement — mais prévoit aussi le recours à des dispositions différentes. Il était indispensable de prévoir le caractère insaisissable et incessible de l'aide, compte tenu de sa finalité sociale. De même, elle n'est pas prise en compte dans le montant du revenu imposable ni pour l'obtention d'une prestation sociale soumise à condition de ressources (article 10).

L'article 11 limite à un an le délai par lequel se prescrira le droit à l'aide ou la demande de répétition de l'aide hormis les cas de fraude ; une durée plus longue poserait des problèmes de gestion délicats.

L'article 13 dispose d'un régime de sanctions adaptées à la prévention des fraudes à l'allocation et ouvre la possibilité aux caisses d'allocations familiales, comme en matière d'allocations familiales, de contrôler les ressources des bénéficiaires. Ces dispositions sont indispensables, compte tenu du montant élevé des prestations et de la nécessité de les ajuster aux revenus des bénéficiaires.

Le règlement des litiges relatifs au droit à l'aide, au calcul de son montant et à son versement fait l'objet d'une procédure spécifique comprenant (article 14) :

— un recours gracieux devant une commission départementale de conciliation présidée par un membre des tribunaux administratifs ;

— un recours contentieux porté devant les juridictions administratives contre les décisions prises par les commissions.

B. — TITRE II

Le Conseil national de l'accession à la propriété.

Un des objectifs essentiels de la réforme est de permettre aux ménages modestes de constituer un patrimoine familial. Pour animer cette politique, un Conseil national de l'accession à la propriété, organisme à caractère très largement représentatif, sera chargé d'une mission générale ; il participera à la procédure de révision annuelle du barème d'aide personnalisée et donnera son avis sur toutes les modifications apportées aux régimes d'aides de l'Etat à l'accession à la propriété (articles 15 et 16).

C. — TITRE III

Le conventionnement des logements locatifs.

Un des axes essentiels de la réforme consiste dans la contractualisation de la politique du logement, compte tenu du caractère exhaustif recherché par celle-ci et de la diversité des situations auxquelles elle peut s'appliquer.

L'article 17 définit les obligations générales incombant aux parties de la convention :

— l'Etat s'engagera à faire bénéficier les locataires de l'aide personnalisée et, le cas échéant, à verser des aides aux travaux au propriétaire ;

— le bailleur contractera des obligations relatives aux travaux d'amélioration éventuels à effectuer, au niveau de loyer qu'il demande, aux conditions d'occupation des logements (normes de peuplement ; le cas échéant obligation d'accepter un certain nombre de locataires disposant de revenus modestes).

Pour protéger les occupants, les obligations contractuelles du bailleur s'imposeront à l'acquéreur en cas de cession de son immeuble (article 21). Dans le même but, la division des immeubles sera interdite pendant la durée initialement prévue pour la convention (article 20).

Sous réserve de l'exercice d'un droit d'occupation pour lui-même ou ses proches parents, le bailleur devra maintenir l'usage locatif de l'immeuble pendant toute la durée de la convention (article 19).

L'article 22 garantit efficacement la protection de l'occupant du logement, sous réserve que celui-ci soit de bonne foi, en cas de résiliation de la convention ; il sera, en effet, placé dans une situation identique à celle qu'il connaissait avant cette résiliation et jusqu'à la date normalement prévue pour terme de la convention : droit au maintien dans les lieux, paiement du loyer conventionnel. Si la résiliation s'effectue aux torts du bailleur, le paiement de l'aide personnalisée incombera à celui-ci à titre de sanction.

La loi du 1^{er} septembre 1948 cessera de s'appliquer aux logements faisant l'objet d'une convention ; toutefois, dans l'intérêt des

occupants de ces logements, ceux-ci auront un délai de réflexion de six mois avant de se prononcer sur le nouveau bail faisant application de cette disposition. (article 23). D'autre part, les personnes qui seraient occupants de bonne foi à l'entrée en vigueur de la convention auront droit, à échéance de celle-ci, à bénéficier à nouveau des dispositions de la loi de 1948 relatives au maintien dans les lieux si elles sont encore applicables dans leur commune; cette mesure sera réservée aux personnes touchant l'aide personnalisée à l'issue de la convention : elles continueront alors de la percevoir sur la base du loyer prévu dans ce cas par la convention (article 24).

Les articles 25 et 26 précisent les sanctions applicables en cas de fraude et confient aux services du Ministère de l'Équipement le soin d'assurer le contrôle de l'application des conventions.

Etant donné les dispositions qui confèrent aux conventions un caractère administratif, et par souci de cohérence avec le contentieux de l'aide personnalisée, les litiges relatifs aux conventions seront portés devant les juridictions administratives.

*
* *

La réforme proposée tend à élargir le champ de la politique du logement et à en renforcer l'efficacité. Il s'agit de mettre en place les instruments d'une action cohérente appliquée à la construction neuve comme à l'habitat ancien, au secteur locatif comme à l'accession à la propriété. Il s'agit d'améliorer les moyens publics utilisés pour réduire les inégalités devant le logement, sans alourdir l'intervention administrative. L'institution d'une nouvelle prestation personnalisée répond à ces préoccupations.

Le projet est ambitieux. Il est à la mesure des capacités et des aspirations de la société française moderne. Mais la portée même de l'enjeu commande de mettre en œuvre la réforme d'une façon progressive. L'aide personnalisée ne sera que pour partie substituée à l'aide à la pierre, et s'articulera avec elle. La mise en place du nouveau dispositif s'effectuera sur plusieurs années. L'année 1977 constituera elle-même une phase préliminaire d'expérimentation.

Mais dès maintenant, il importe de poser par la loi les principes de cette entreprise et de créer les instruments nécessaires à sa conduite.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Economie et des Finances, du Ministre de l'Equipement, du Ministre de l'Agriculture, du Ministre du Travail et du Ministre de la Santé,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre de l'Equipement et le secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Equipement (Logement) qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

L'aide personnalisée au logement.

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'accèsion 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.

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 II 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.

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 ;

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.

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.

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.

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.

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 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.

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.

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.

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.

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. 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 ;
- 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.

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

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 au droit commun.

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.

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.

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.

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.

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^{er} 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 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^{er} septembre 1948 cessent de s'appliquer à ce logement, sous réserve de ce qui est dit à l'article 24 ci-dessous.

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^{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.

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.

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.

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.

TITRE IV

Dispositions diverses.

Art. 28.

Des décrets préciseront les conditions d'application de la présente loi.

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.

Fait à Paris, le 23 octobre 1976.

Signé : RAYMOND BARRE.

Par le Premier Ministre :

Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : Olivier GUICHARD.

Le Ministre délégué auprès du Premier ministre
chargé de l'Economie et des Finances,

Signé : Michel DURAFOUR.

Le Ministre de l'Equipement,

Signé : Jean-Pierre FOURCADE.

Le Ministre de l'Agriculture,

Signé : Christian BONNET.

Le Ministre du Travail,

Signé : Christian BEULLAC.

Le Ministre de la Santé,

Signé : Simone VEIL.