

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'allocation de logement,

Par M. Lucien GRAND,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a adopté, le 10 juin, après déclaration d'urgence, un projet de loi relatif à l'allocation de logement que, comme trop d'autres textes, le Sénat doit examiner dans des conditions de précipitation extrême « en application de la priorité établie par l'article 48 de la Constitution ».

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Marcel Lambert, Mme Marie-Hélène Cardot, vice-présidents ; MM. Hubert d'Andigné, François Levacher, Georges Marie-Anne, secrétaires ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Collery, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Yves Villard, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1762, 1796 et in-8° 426.

Sénat : 308, 326 (1970-1971).

Allocation de logement.

Ce projet fait partie d'un ensemble de textes que le Gouvernement a consacrés à la recherche de solutions aux problèmes actuels du logement et de l'urbanisme dont chacun, dans cette Assemblée, connaît l'acuité.

Sans qu'il soit véritablement possible de séparer, en la matière, l'aspect économique du financier et le financier du social, on peut considérer que le projet qui a été renvoyé à l'examen de votre Commission est celui dans lequel existe la dominante sociale la plus accentuée, dans la mesure où la situation des personnes est prise, par préférence, en considération.

Quels sont, en abordant l'étude sous cet angle, les problèmes qui se posent ?

I. — Les problèmes à résoudre.

1. *La situation actuelle.*

A l'origine, se trouve la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, communément appelée « loi sur les loyers ». Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il est apparu au législateur qu'il convenait de prendre un certain nombre de mesures propres à améliorer la situation du patrimoine immobilier de notre pays qui, au fil des ans, était devenu catastrophique.

Parmi un ensemble de dispositions qui n'ont pas lieu d'être rappelées maintenant en détail et qui avaient pour objet d'aménager les rapports entre propriétaires et locataires de locaux d'habitation, a été imaginé un système de correction du mode de calcul des valeurs locatives et des loyers qui, sans que ce soit expressément précisé, bien entendu, instituait un mécanisme d'échelle mobile applicable aux logement placés dans le champ d'application de la loi parce qu'ils répondaient à des conditions d'antériorité, de localisation géographique et à des situations démographiques déterminées.

Les autres locaux restaient placés sous le régime de droit commun et de libre discussion des prix institués par le Titre VIII du Livre troisième du Code civil.

L'effet conjugué de l'institution et de la coexistence de ce double secteur devait être, dans l'un et l'autre cas, une majoration substantielle des loyers qui rendrait un nouvel intérêt aux investissements immobiliers.

Mais, sous l'effet même de ces hausses souhaitées, on prenait le risque de voir se multiplier le nombre des cas dans lesquels la majoration des loyers poserait, aux familles notamment, des problèmes financiers souvent aigus. C'est pourquoi la loi du 1^{er} septembre 1948 comportait un Titre II instituant des allocations de logement.

Après un certain nombre de modifications ultérieures et, notamment, l'introduction des dispositions en cause dans le Code de la Sécurité sociale dont elles allaient constituer le chapitre V du Livre V, le droit à ces allocations est actuellement ouvert :

— aux personnes percevant, soit les allocations familiales, soit l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer, soit les allocations prénatales pour un enfant dont la naissance ouvrirait droit à l'une de ces prestations ;

— aux jeunes ménages, pendant les deux premières années du mariage, s'ils ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel d'origine salariale, ou non salariale agricole.

L'attribution de l'allocation est subordonnée à diverses conditions portant sur le paiement d'un loyer minimum, la salubrité et le peuplement du logement ; son taux est fixé compte tenu de la composition de la famille et des ressources de celle-ci.

L'aide apportée par la puissance publique aux personnes pour lesquelles le prix de leur logement pose ou peut poser un problème financier difficile est complétée par l'allocation de loyer prévue par les articles 161 et 184 du Code de la Famille et de l'Aide sociale, qui peut être servie, sous les conditions générales applicables aux prestations de l'Aide sociale, et sous réserve qu'il soit satisfait à des conditions particulières touchant les plafonds, aux personnes âgées et à certaines catégories défavorisées de la population.

2. Les critiques auxquelles donne lieu la législation actuellement en vigueur.

Ces deux formes d'intervention ont incontestablement constitué un progrès par rapport à la situation pré-existante.

Il faut cependant se demander — et plusieurs organismes spécialisés comme la Commission de l'habitation du Commissariat général au Plan l'ont fait — si elles sont encore adaptées aux circonstances et aux exigences de notre époque.

Il apparaît qu'elles ne le sont plus tout à fait pour les motifs essentiels suivants :

— les allocations de logement — prestation familiale — peuvent se combiner et se cumuler, dans certains cas, avec d'autres manifestations, elles aussi heureuses en elles-mêmes, de la solidarité nationale : attribution préférentielle d'un logement dans les habitations à loyer modéré ou dans les autres habitations du secteur « aidé », prêts spéciaux du Crédit Foncier, primes à la construction, action complémentaire des Caisses d'allocations familiales, etc. Il en résulte parfois une aide peut-être trop importante par rapport à l'effort financier qui reste à la charge des bénéficiaires, tandis que d'autres catégories, elles aussi dignes d'intérêt, sont beaucoup moins soutenues : personnes âgées non indigentes mais cependant bien démunies, travailleurs migrants, handicapés, jeunes ménages ne remplissant pas les conditions de base exigées ;

— les allocations de loyer — prestation d'aide sociale — doivent être refusées à des personnes dont l'état est cependant souvent bien proche de la gêne et du dénuement.

Telles sont les raisons pour lesquelles le moment peut sembler venu d'infléchir la politique jusqu'à maintenant suivie, dans le sens d'une personnalisation de l'aide publique et de transferts sociaux plus conformes aux exigences de la situation réelle de notre société.

C'est précisément l'objectif du projet de loi soumis à notre examen.

II. — Les solutions proposées par le projet de loi et les indications complémentaires recueillies par votre commission.

1. Les solutions proposées.

Elles peuvent s'analyser sous cinq rubriques :

- l'institution d'une nouvelle forme d'allocation ;
- la détermination de ses futurs bénéficiaires ;
- son financement ;
- sa gestion ;
- les sanctions.

a) *L'institution d'une nouvelle forme d'allocation-logement.*

Sans doute, faut-il user de cette expression puisque, tout en insistant devant l'Assemblée Nationale pour le maintien d'une terminologie unique, le Gouvernement a écarté la présentation codifiée de son projet de loi, qui ne s'intègre ni au Code de la Sécurité sociale dont les articles 536 et suivants traitent de l'allocation de logement, ni au Code de la Famille et de l'Aide sociale, ni au Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, alors que les uns et les autres comportent des dispositions relatives au logement.

Il doit donc être entendu, et le Gouvernement lui-même l'a confirmé à votre Commission, que la nouvelle allocation est une prestation sociale « *sui generis* », à la différence de l'allocation de logement accordée aux familles qui est une prestation familiale et de l'allocation de loyer qui est prestation d'aide sociale.

Les caractéristiques de la nouvelle allocation seront, comme pour l'allocation de logement à caractère familial, fonction des ressources, du loyer payé dans la limite d'un plafond, de la situation des familles, du nombre des personnes à charge ; parallèlement, des conditions de salubrité et de peuplement peuvent être imposées. Le montant de l'allocation, pour un loyer donné, sera au moins égal au montant de l'allocation de loyer pour les personnes qui en bénéficient actuellement.

L'allocation pourra être versée aussi bien à des locataires qu'à des personnes engagées dans un processus d'accession à la propriété.

Elle pourra donner lieu à un paiement direct aux propriétaires ou aux prêteurs, sur leur demande. Elle ne sera cumulable ni avec l'allocation familiale de logement ni avec l'allocation de loyer qui, d'ailleurs, disparaît (sauf pour les personnes de moins de soixante-cinq ans dont le revenu est inférieur à 1.440 F par an).

Elle pourra, dans certains cas, être versée sous la forme d'un chèque à l'ordre du bailleur ou du prêteur.

L'analyse détaillée des articles du projet montre que l'allocation présente des caractères ou caractéristiques hybrides, tantôt empruntés à l'une ou l'autre des législations existantes, tantôt nouveaux.

b) *La détermination des bénéficiaires.*

Sous les réserves et conditions indiquées en *a* à l'occasion d'un essai, bien difficile, de définition juridique de l'allocation, ces bénéficiaires seront :

- les personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans (et soixante ans en cas d'inaptitude au travail) ;
- les infirmes de plus de quinze ans reconnus inaptes au travail et à une rééducation professionnelle ;
- les salariés âgés de moins de vingt-cinq ans n'habitant pas avec leurs ascendants.

La loi semble être applicable aux personnes de nationalité française — un amendement de votre Commission le confirmera — qui appartiennent à l'une de ces catégories ; elle l'est, s'ils remplissent la même condition, aux travailleurs étrangers pensionnés, rentiers ou allocataires de la Sécurité sociale et aux étrangers originaires d'un pays avec lequel la France est liée par une convention relative à l'allocation de loyer ; les étrangers travailleurs doivent être en situation régulière vis-à-vis de la législation nationale ou supra nationale du travail.

c) *Le financement.*

Il sera assuré, à la fois :

- par « le produit d'une cotisation à la charge des employeurs, assis sur les salaires plafonnés et recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale » ;
- par « une contribution de l'Etat ».

Telles sont les seules indications figurant dans le projet de loi, assorties — mais sans lien organique express entre les deux mesures — d'une réduction à 0,9 % de la contribution des employeurs à l'effort de construction communément désignée sous le nom de « 1 % patronal ».

Il s'agit, bien entendu, de l'une des difficultés fondamentales du projet, qui sera à nouveau évoquée dans les parties de ce rapport consacrées aux informations complémentaires et à la critique du texte.

d) *La gestion.*

Les recettes et dépenses occasionnées par la mise en application de la nouvelle loi seront centralisées par un « Fonds national d'aide au logement », la liquidation et le versement de l'allocation devant être assurés par des organismes ou services de rattachement « qui seront » désignés par décret.

e) *Les sanctions.*

Comme il est naturel en une telle matière, des sanctions doivent être appliquées à ceux qui se rendent coupables de fraudes, de fausses déclarations ou d'autres infractions pouvant être commises lorsqu'il s'agit de l'attribution d'une prestation.

Telles sont les principales dispositions de la loi.

2. *Indications complémentaires et leurs lacunes.*

Votre Commission a procédé au relevé des points laissés dans l'ombre par le projet de loi, l'analyse de cet inventaire conduisant à considérer que leurs causes dominantes doivent se classer en diverses catégories.

a) *Information statistique non complète.*

Le nombre probable des bénéficiaires de la nouvelle allocation oscillera aux alentours d'un million de personnes, venant s'ajouter aux deux millions environ de bénéficiaires de l'allocation actuellement existante.

Les personnes âgées seront au nombre de 7 à 800.000 ; les handicapés et jeunes travailleurs au nombre de 2 à 300.000.

b) *Mesures relevant du domaine réglementaire.*

On trouve, au premier chef, parmi elles, le montant de la nouvelle cotisation patronale, qui serait fixée à 0,1 % des salaires, dans la limite du plafond prévu en matière de Sécurité sociale.

Le montant de l'allocation, dont il est seulement dit qu'il sera établi par la combinaison de différents paramètres, sera vraisemblablement calculé selon la formule :

$$AL = K (L - L_0), \text{ dans laquelle}$$

AL représente l'allocation de logement,

K : un pourcentage variable croissant selon la taille de la famille.

L — L₀ représente l'écart entre le loyer payé (dans la limite d'un plafond) et le loyer minimum.

Le loyer minimum sera un loyer théorique dont le montant sera fixé à un pourcentage de ressources, variable selon la taille de la famille.

A titre d'exemple pour une personne âgée vivant seule et payant un loyer mensuel de 200 F, le montant de l'allocation serait, selon les niveaux de ressources, le suivant :

RESSOURCES mensuelles.	ALLOCATION de logement.	POURCENTAGE des ressources absorbées par le loyer.	
		Sans allocation.	Avec allocation.
(En francs.)			
350	150	56 %	14 %
500	130	40 %	14 %
750	100	27 %	13,5 %
1.000	30	20 %	17 %

c) *Mesures relevant des procédures d'élaboration budgétaire.*

Il s'agit essentiellement de la participation de l'Etat au financement du Fonds. Le montant de la subvention de l'Etat devra nécessairement correspondre à la différence entre le montant total de la dépense et le produit de la taxe sur les salaires. Compte tenu de l'incertitude existant actuellement sur le délai dans lequel les personnes susceptibles de bénéficier de cette nouvelle allocation déposeront leur demande, il est difficile d'apprécier la dépense globale de la prestation pour la période de juillet 1972-juillet 1973. Toutefois, on peut l'estimer en « vitesse de croisière » à 600 millions, 700 millions en 1975, financés pour moitié par la taxe sur les salaires et pour l'autre moitié, par le budget.

d) *Données liées à l'évolution de la conjoncture économique et sociales.*

Parmi elles, on relève surtout le produit global de la cotisation patronale à laquelle il vient d'être fait allusion.

Compte tenu du fait que la contribution patronale à l'effort de construction assise sur l'intégralité des salaires n'est pas versée par certaines catégories d'employeurs : entreprises employant moins de 10 salariés, entreprises relevant du régime agricole de la Sécurité sociale, Etat et collectivités locales et établissements administratifs publics en relevant, il y a lieu de considérer que le montant de la nouvelle taxe assise sur les salaires plafonnés sera du même ordre de grandeur que la quote-part de la contribution patronale supprimée, c'est-à-dire approximativement 200 millions pour 1972 avec une perspective de progression parallèle à celle des salaires (1).

e) *Précipitation excessive dans le processus de présentation du projet de loi au Parlement.*

Votre commission n'a pu obtenir les précisions qu'elle demandait sur un certain nombre de points dont elle estime que plusieurs sont cependant importants :

— nombre prévisible de bénéficiaires étrangers, avec ventilation par catégories telles qu'elles s'analysent à la lecture du second alinéa de l'article premier ;

— détermination de l'autorité qui assurera la tutelle du Fonds dont l'institution est prévue par l'article 7 ;

— indications sur la nature des « organisateurs ou services de rattachement » qui assureront la liquidation et le versement de l'allocation.

C'est dans ce contexte que votre Commission des Affaires sociales a examiné, le 15 juin, le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

(1) On notera au passage, pour justifier les observations qui seront présentées, la non-concordance des deux séries de calculs qui viennent d'être mentionnées, en réponse à des questions posées par votre Commission.

III. — Examen en commission. — Observations et amendements.

Votre Commission a examiné ce projet de loi au cours d'une réunion qui a permis à son rapporteur et à différents commissaires de formuler des observations et de proposer des amendements à certains articles.

Article premier.

Texte du projet de loi.

Article premier.

Une allocation de logement est versée aux personnes mentionnées à l'article 2 ci-dessous en vue de réduire à un niveau compatible avec leurs ressources la charge de loyer afférente au logement qu'elles occupent à titre de résidence principale en France métropolitaine. Sont assimilées au loyer les mensualités versées pour accéder à la propriété de l'habitation.

La présente loi est applicable aux personnes de nationalité étrangère qui justifient exercer une activité professionnelle en France métropolitaine ou bénéficient d'une pension, rente ou allocation d'un régime français de sécurité sociale ou sont ressortissants d'un pays ayant conclu avec la France une convention d'assistance concernant l'allocation de loyer. *Les étrangers ayant la qualité de résidents temporaires bénéficient desdites dispositions s'ils sont titulaires d'une carte de travailleur salarié ou d'exploitant agricole ou d'une carte de commerçant ou d'artisan.*

L'allocation de logement n'est pas due lorsque la même personne peut bénéficier au titre d'une autre réglementation d'une indemnité ou allocation répondant au même objet et qui est d'un montant égal ou supérieur à la première de ces prestations. Lorsque cette indemnité ou allocation est d'un montant inférieur à l'allocation de logement, celle-ci est réduite à due concurrence.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Article sans modification.

Texte proposé par votre commission.

Article premier.

Une allocation est versée aux personnes *de nationalité française* mentionnées à l'article 2...

... de l'habitation.

La présente loi ...

... qui justifient exercer *dans des conditions régulières* une activité ...

... l'allocation de

Alinéa sans modification.

a) *Alinéa premier.* Cet article fixe, par combinaison avec l'article 2, le champ d'application de la loi. Par suite de la curieuse architecture retenue par les auteurs du projet pour la détermination de ce champ d'application, il pourrait sembler qu'il faut, pour bénéficier de l'allocation de logement :

— d'une part être, soit une personne âgée, soit un infirme, soit un salarié âgé de moins de vingt-cinq ans entrant dans l'une des catégories prévues à l'article 2 ;

— d'autre part, être étranger remplissant les conditions fixées au second alinéa de l'article premier.

Il est bien évident qu'il s'agit d'une imperfection rédactionnelle.

Votre commission a adopté un amendement tendant à prévoir que l'allocation est versée aux personnes « de nationalité française ».

b) *Alinéa 2.* Cet alinéa s'applique précisément aux étrangers, en fixant les conditions particulières qu'ils doivent remplir pour bénéficier de l'allocation. La dernière phrase de l'alinéa traite des résidents temporaires et des justifications qu'ils doivent fournir pour établir leur qualité de travailleur.

Les rédacteurs du projet ont — vraisemblablement — travaillé sur des textes de référence périmés puisque les justifications demandées ne correspondent plus à celles qui ont maintenant cours. Les ressortissants des pays du Marché commun bénéficient des dispositions du Traité de Rome sur la libre circulation des personnes et le libre établissement ; la notion de « carte de travail » en tant que telle a, d'autre part, évolué depuis que notre pays s'est orienté dans la voie de conventions particulières avec un certain nombre des pays d'où sont originaires les travailleurs migrants.

Sans modifier quant au fond la solution retenue dans le projet de loi, votre commission vous propose un amendement en deux parties tendant à préciser que les étrangers en cause devront justifier de l'exercice « dans des conditions régulières » d'une activité professionnelle et à supprimer la dernière phrase de l'alinéa.

Il appartient au décret de fixer dans quelles conditions un travailleur étranger en France est en règle avec la législation et la réglementation nationales et les accords et conventions internationales de main-d'œuvre.

Article 2.

L'énumération des catégories à laquelle il est procédé dans cet article et sa confrontation avec les dispositions de l'article L. 536 du Code de la Sécurité sociale permettent de connaître par élimination les catégories de personnes qui ne pourront prétendre à l'allocation de logement quel que soit le niveau de leurs ressources et les conditions de leur logement.

Il s'agit, en l'absence d'infirmité et jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans (ou de soixante ans), des ménages sans enfant après deux ans de mariage, des ménages n'ayant qu'un seul enfant âgé de plus de cinq ans, des ménages ou personnes n'ayant plus d'enfants à charge au sens de la législation sur les prestations familiales et des célibataires de plus de vingt-cinq ans.

Le Gouvernement a indiqué que le projet de loi soumis à votre examen ne doit être qu'une première étape annonçant l'extension de l'allocation à de nouvelles catégories de personnes ; c'est évidemment aux unes et aux autres de ces parties de la population que devront s'appliquer les mesures qui interviendront alors.

Article 7.

Les problèmes posés par cet article ont déjà été effleurés dans les parties précédentes de ce rapport (1). Il s'agit du produit attendu de la cotisation patronale dont le Gouvernement annonce qu'elle sera fixée à 0,1 % des salaires plafonnés, versés par tous les employeurs des secteurs public et privé, quel que soit le nombre de leurs salariés.

Votre commission regrette la très grande et très inquiétante imprécision des estimations financières qui ont pu être faites en la matière, puisqu'à deux questions connexes et se recouvrant partiellement, posées par votre commission, le Gouvernement répond à l'une qu'il attend un produit d'environ 300 millions et à l'autre que le même produit de la même taxe ne serait approximativement que de 200 millions. L'amplitude de cette marge d'estimation ou d'erreur peut d'ores et déjà faire redouter qu'à brève échéance le Gouvernement, ayant fixé un maximum au montant de la subvention de l'Etat, soit conduit à prendre de graves mesures d'ajustement portant soit sur le pourcentage de la cotisation

(1) Voir notamment II-1-d.

patronale, soit, par voie législative, sur le prélèvement affectant le « 1 % », soit sur les recettes ou les charges de l'une ou l'autre des caisses de Sécurité sociale ou d'allocations familiales.

Votre commission est hélas ! pour des raisons juridiques, privée du moyen de proposer au Sénat les amendements qui contiendraient, dans les limites qu'elle estime nécessaires, les possibilités de manipulation des taux en question. Elle n'a pas, jusqu'à maintenant, reçu les apaisements qu'elle est, avec le Sénat, en droit d'attendre, mais elle demande aux représentants du Gouvernement de prendre, devant le Sénat, des engagements sur ce point.

Article 8.

Votre commission a longuement examiné cet article et les problèmes qu'il soulève.

L'article 7 assure le financement du Fonds national d'aide au logement, notamment par une cotisation sur les salaires dont le taux sera fixé par décret.

L'article 8 tend à établir un équilibre au moins relatif des charges pesant sur les salaires en ramenant le « 1 % », investissement logement, à 0,90 %.

Mais cet article 8 n'a, selon votre commission, aucun rapport avec le projet de loi. Une telle compensation des charges sur les salaires ne peut être ainsi effectuée sans une étude plus approfondie. Celle qui est offerte ici a au moins trois inconvénients :

a) D'une part, l'assiette n'est pas la même : dans un cas, la cotisation s'applique à l'ensemble des salaires plafonnés des secteurs public et privé, dans l'autre cas, l'investissement s'applique aux seuls salaires non plafonnés du secteur privé non agricole, dans les entreprises qui emploient au moins dix salariés. Il n'y a donc ni équivalence ni superposition assurées des résultats ;

b) D'autre part, la cotisation prévue à l'article 7 est une taxe versée à un Fonds national ; le 1 % est un investissement obligatoire qui reste à la disposition des entreprises ;

c) Enfin et surtout, l'article 8 remet en cause le principe même d'un contrat passé entre le patronat et ses salariés pour leur assurer un logement décent. Il serait pour le moins curieux que cet investissement soit diminué, ce qui représenterait une régression sociale difficilement compréhensible et encore plus difficilement admissible. Ces arguments trouveraient, s'il en était besoin, une vigueur accrue à la lumière des observations suivantes.

Entre les employeurs et leurs salariés, le « 1 % », inventé par les employeurs du Nord et du Sud-Ouest, étendu et institutionnalisé par la suite, constitue un véritable contrat social.

Il est indispensable que les salariés puissent trouver, à proximité de leur lieu de travail, un logement décent pour eux et leurs familles. L'an dernier, le problème du logement des migrants étrangers, et les accidents dramatiques auxquels il a donné lieu, ont conduit à réaffirmer que les employeurs ne peuvent se désintéresser du logement de ces salariés.

Or, le 1 % et les C. I. L. (Comités interprofessionnels du logement) forment un lien entre l'emploi et le logement. Revenir en arrière, sans que le patronat et les représentants des salariés aient donné leur accord, constitueraient donc bien la régression sociale dont nous parlions.

Ce lien est d'autant plus indispensable que deux faits concordants se produisent dans la période actuelle.

a) L'accroissement du nombre d'emplois, parallèle à une arrivée des classes nouvelles à l'âge du travail, nécessite un effort accru en matière de logement.

Les C. I. L. ressentent très nettement, semble-t-il, cet effet depuis un an et la poussée démographique devrait au contraire entraîner un effort accru de leur part.

b) L'industrialisation de la France, voulue et prônée par le VI^e Plan, s'accompagne de mutations de populations et d'appel à la main-d'œuvre étrangère ; l'effort nécessaire en matière de logements devra être multiplié pour ces travailleurs déplacés.

Le « 1 % » et la création des C. I. L. ont permis un travail en commun, très fertile, entre le patronat, les salariés et l'administration. Des correctifs sont périodiquement apportés après étude conjointe ; ce travail porte ses fruits et il serait dramatique d'entraver sa poursuite.

Le « 1 % » est le seul financement qui donne lieu à une action locale grâce aux C. I. L. Les problèmes du logement doivent être étudiés et, au moins pour partie, traités à l'échelon de l'agglomération urbaine. Le 1 % et les C. I. L. permettent l'étude des besoins de chaque ville. Les C. I. L. sont proches des entreprises qui leur font connaître leurs besoins ; associés aux organismes d'H. L. M. ils cherchent des solutions appropriées. Ils sont dans le même temps

près des salariés, qu'ils connaissent ; ils l'ont d'ailleurs prouvé en faisant des études régionales de logement.

Certes il faut aider les jeunes et les personnes âgées. Mais leur donner une aide personnalisée, alors que beaucoup sont scandaleusement logés, ne résoudrait pas le problème.

Nous comprendrions que l'on demande aux C. I. L. un effort supplémentaire en faveur des jeunes et des personnes âgées, ce qu'ils ont commencé de faire ; ce n'est pas le chemin que l'on prend en compromettant le succès de leur effort !

Enfin il ne faut pas oublier que le « 1 % », création française, fait des adeptes à travers le monde. En Italie, existe maintenant le 1,1 % sur les salaires ; la Belgique est désireuse de nous imiter et a procédé à des études dans ce sens. Quelques villes américaines étudient actuellement notre « 1 % ».

Il serait difficile à comprendre qu'au moment où le « 1 % » s'étend à l'étranger, il régresse en France où il a été conçu et appliqué pour la première fois.

C'est à la lumière de ces considérations que votre commission a décidé de proposer au Sénat la suppression de l'article 8.

Certes il faut assurer le financement de la nouvelle allocation ; mais il ne faut pas le faire dans n'importe quelles conditions et adopter ce qui n'est qu'une solution de facilité. Dans les quelques heures dont elle disposait, votre commission n'a pas eu le loisir d'étudier les formules de remplacement qui pourraient convenir.

Par une chance relative en l'occurrence, le Gouvernement a prévu que la nouvelle loi n'entrerait en vigueur que le 1^{er} juillet 1972 ; il lui reste donc plus d'un an pour proposer au Parlement un mode de financement ne portant pas les marques néfastes de celui que nous ne pouvons accepter.

Article 17.

Texte du projet de loi.

Art. 17.

Est passible d'une amende de 72 F à 1.441 F quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations pour obtenir ou tenter de faire obtenir des prestations qui ne sont pas dues sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, s'il y échet.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Art. 17.

Article sans modification.

Texte proposé par votre commission.

Art. 17.

Article supprimé.

Le projet de loi contient, y introduites par les auteurs du projet de loi, dans ses articles 17, 18 et 19, des dispositions pénales qui sont calquées sur celles qui figurent aux articles L. 557, L. 558 et L. 559 du Code de la Sécurité sociale relatifs aux pénalités applicables en matière de prestations familiales.

Il aurait été préférable que l'on s'inspirât moins directement de ces textes, qui sont antérieurs à la Constitution de 1958 et contiennent certaines expressions que l'on n'utilise plus actuellement.

Aussi, les remarques suivantes peuvent-elles être formulées :

Les dispositions de cet article, qui institue une contravention, sont de nature réglementaire et doivent normalement figurer dans un décret en forme de règlement d'administration publique.

Article 18.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 18. Sera puni d'une amende de 72 F à 1.441 F et, en cas de récidive dans le délai d'un an, d'une amende de 1.440 F à 6.000 F, tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ou fait offrir ses services, moyennant émoluments convenus d'avance, à un allocataire en vue de lui faire obtenir des prestations qui peuvent lui être dues.	Art. 18. Article sans modification.	Art. 18. Sera puni d'une amende de 2.000 F à 6.000 F, en cas de récidive dans le délai d'un an, tout intermédiaire... ... lui être dues.

La même observation générale que celle qui a été faite à propos de l'article 17 doit être présentée à propos de l'infraction prévue à cet article 18 ; seules doivent demeurer dans la loi les peines correctionnelles sanctionnant la récidive.

Article 19.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 19. Le maximum des deux peines sera toujours appliqué au délinquant lorsqu'il aura subi une condamnation pour la même infraction et le tribunal pourra ordonner l'insertion du	Art. 19. Le maximum des deux peines prévues aux articles 17 et 18 ci-dessus sera toujours appliqué au délinquant lorsqu'il aura subi une condamnation pour la même infraction et le tri-	Art. 19. <i>En cas de condamnation pour infraction en récidive aux dispositions de la présente loi, le tribunal pourra ordonner l'insertion du jugement dans un ou plusieurs...</i>

Texte du projet de loi.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

nouveau jugement dans un ou plusieurs journaux de la localité, le tout aux frais du condamné, sans que le coût de l'insertion puisse dépasser 50 F.

bunal pourra ordonner l'insertion du nouveau jugement dans un ou plusieurs journaux de la localité, le tout aux frais du condamné, sans que le coût de l'insertion puisse dépasser 50 F.

50 F.

... dépasser

La disposition figurant en tête de cet article, et faisant obligation aux juges d'appliquer dans tous les cas le maximum des peines lorsqu'il y a récidive, fait obstacle au libre pouvoir d'appréciation des circonstances atténuantes par les tribunaux. Aussi votre commission propose-t-elle de ne pas la maintenir.

*
* *

Avant de clore l'examen du projet de loi, votre Commission a chargé son rapporteur de rappeler les déclarations qu'il a faites le 8 juin dernier à la tribune du Sénat (1), à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'institution d'un versement à la charge de certains employeurs dans la région parisienne.

Une fois de plus, les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales et les services de recouvrement des autres régimes de Sécurité sociale et de la mutualité agricole vont être, sous le prétexte d'une certaine facilité technique, mis à contribution pour effectuer des tâches d'assiette, de recouvrement, de liquidation et de paiement intéressant des personnes qui ne sont pas obligatoirement leurs ressortissants.

Tôt ou tard on regrettera de s'être engagé dans la voie de la confusion...

*
* *

Parvenue au terme de l'examen de ce projet de loi, votre commission constate une nouvelle fois, avec regret, que des mois, parfois des années d'études préliminaires sont souvent nécessaires au Gouvernement pour préparer un projet de loi, puis encore des mois et parfois des années pour publier des décrets attendus...

(1) Voir *Journal officiel*, débats parlementaires. Sénat, n° 22, pages 730 et 731.

Entre ces deux périodes, quelques heures ou quelques jours sont laissés aux Assemblées du Parlement pour examiner les textes.

Votre commission ne peut prendre sur elle de dire si celui qui vous est soumis est bon ; elle s'est efforcée, de son mieux, de corriger quelques-uns des défauts parmi les plus criants.

Telles sont les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande de modifier le texte adopté par l'Assemblée Nationale, en adoptant les amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, après les mots :
... versée aux personnes...

ajouter les mots :

... de nationalité française...

Amendement : Au second alinéa de cet article, après les mots :
... qui justifient exercer...

ajouter les mots :

... dans des conditions régulières...

Amendement : Au second alinéa de cet article, supprimer la dernière phrase, ainsi conçue :

Les étrangers ayant la qualité de résidents temporaires bénéficient desdites dispositions s'ils sont titulaires d'une carte de travailleur salarié ou d'exploitant agricole ou d'une carte spéciale de commerçant ou d'artisan.

Art. 8.

Amendement : Supprimer cet article :

Art. 17.

Amendement : Supprimer cet article :

Art. 18.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Sera puni d'une amende de 2.000 F à 6.000 F, en cas de récidive dans le délai d'un an, tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ou fait offrir ses services, moyennant émoluments convenus d'avance, à un allocataire en vue de lui faire obtenir des prestations qui peuvent lui être dues.

Art. 19.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

En cas de condamnation pour infraction en récidive aux dispositions de la présente loi, le tribunal pourra ordonner l'insertion du jugement dans un ou plusieurs journaux de la localité, le tout aux frais du condamné, sans que le coût de l'insertion puisse dépasser 50 F.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Une allocation de logement est versée aux personnes mentionnées à l'article 2 ci-dessous en vue de réduire à un niveau compatible avec leurs ressources la charge de loyer afférente au logement qu'elles occupent à titre de résidence principale en France métropolitaine. Sont assimilées au loyer les mensualités versées pour accéder à la propriété de l'habitation.

La présente loi est applicable aux personnes de nationalité étrangère qui justifient exercer une activité professionnelle en France métropolitaine ou bénéficient d'une pension, rente ou allocation d'un régime français de sécurité sociale ou sont ressortissants d'un pays ayant conclu avec la France une convention d'assistance concernant l'allocation de loyer. Les étrangers ayant la qualité de résidents temporaires bénéficient desdites dispositions s'ils sont titulaires d'une carte de travailleur salarié ou d'exploitant agricole ou d'une carte spéciale de commerçant ou d'artisan.

L'allocation de logement n'est pas due lorsque la même personne peut bénéficier, au titre d'une autre réglementation, d'une indemnité ou allocation répondant au même objet et qui est d'un montant égal ou supérieur à la première de ces prestations. Lorsque cette indemnité ou allocation est d'un montant inférieur à l'allocation de logement, celle-ci est réduite à due concurrence.

Art. 2.

Peuvent bénéficier de l'allocation de logement sous réserve de payer un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources :

1° Les personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans ou d'au moins soixante ans en cas d'incapacité au travail ;

2° Les personnes atteintes d'une infirmité congénitale ou acquise, âgées de plus de quinze ans, reconnues incapables au travail et à une rééducation professionnelle ;

3° Les personnes âgées de moins de vingt-cinq ans exerçant une activité salariée et qui occupent un logement indépendant des logements de leurs ascendants, selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cette allocation de logement ne peut se cumuler avec celle qui est prévue par l'article L. 536 du Code de la Sécurité sociale, sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article premier ci-dessus.

Art. 3.

Le versement de l'allocation de logement pourra être soumis à des conditions de salubrité, de peuplement et d'occupation.

Art. 4.

Le mode de calcul de l'allocation de logement est fixé par décret en fonction du loyer payé, des ressources de l'allocataire, de la situation de famille de l'allocataire, du nombre de personnes à charge vivant au foyer, du fait que le bénéficiaire occupe son logement en qualité de locataire d'un appartement meublé ou non meublé ou d'accédant à la propriété.

Le loyer principal effectivement payé n'est pris en considération que dans la limite du prix licite et d'un plafond mensuel fixé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre de l'Equipement et du Logement, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

Art. 5.

Lorsque le droit à l'allocation de logement est lié à l'exercice d'une activité salariée, il est maintenu dans le cas où l'allocataire se trouve dans l'impossibilité justifiée d'exercer une telle activité.

Art. 6.

Une prime de déménagement est attribuée par les organismes qui servent l'allocation de logement aux bénéficiaires de cette allocation qui s'assurent des conditions de logement mieux adaptées à leur situation.

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

Art. 7.

Il est institué un « Fonds national d'aide au logement » en vue de centraliser les recettes et dépenses relevant de la présente loi. Ce fonds est administré par un comité comprenant des représentants de l'Etat et des principaux régimes de sécurité sociale intéressés.

Les recettes du fonds sont constituées par :

— le produit d'une cotisation à la charge des employeurs assise sur les salaires plafonnés et recouvrée selon les règles applicables en matière de sécurité sociale ;

— une contribution de l'Etat.

Le Fonds supporte les charges résultant de l'application de la présente loi.

Art. 8.

A compter du 1^{er} janvier 1972, la contribution des employeurs à l'effort de construction, fixée à 1 % par l'article 272 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, est ramenée à 0,9 % du montant des salaires payés par eux au cours de l'année écoulée.

Art. 9.

Des organismes ou services de rattachement désignés par décret statuent sur le droit à l'allocation de logement des personnes mentionnées à l'article 2 ci-dessus liquident et assurent le versement de ladite allocation.

Art. 10.

Les dépenses occasionnées par la gestion de l'allocation de logement sont remboursées par le Fonds national d'aide au logement.

Art. 11.

La créance du bénéficiaire de l'allocation de logement est incessible et insaisissable. Toutefois, dans les cas et selon les conditions prévus par décret, le paiement de l'allocation de logement sera effectué par remise au bénéficiaire d'un chèque à l'ordre soit du bailleur, soit de l'organisme prêteur ou responsable du remboursement du prêt contracté en vue d'accéder à la propriété.

En cas de non-paiement des loyers ou en cas de non-remboursement de la dette contractée en vue d'accéder à la propriété, l'organisme ou service mentionné à l'article 9 ci-dessus peut décider, à la demande des bailleurs ou des prêteurs, de leur verser la totalité de cette allocation.

Art. 12.

Le montant de l'allocation de logement n'est pas compris dans le montant des revenus passibles de l'impôt sur le revenu.

L'allocation de logement n'est pas prise en compte pour l'appréciation de la condition de ressources en vue de l'attribution d'un avantage de vieillesse non contributif ou d'une prestation d'aide sociale.

Art. 13.

Le règlement de l'allocation de logement est effectué à terme échu. Elle n'est pas versée lorsqu'elle est inférieure à une somme fixée par décret. L'action de l'allocataire pour le paiement de l'allocation se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement de la prestation indûment payée, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Art. 14.

Les différends avec les organismes ou services mentionnés à l'article 9 ci-dessus, auxquels peut donner lieu l'application de la présente loi, sont réglés conformément aux dispositions concernant le contentieux général de la Sécurité sociale.

Art. 15.

Les organismes et services mentionnés à l'article 9 ci-dessus sont habilités à faire vérifier sur place si les conditions de salubrité, de peuplement et d'occupation prévues à l'article 3 ci-dessus sont effectivement remplies. Le même droit est reconnu à la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale.

Le contrôle du montant des loyers et de l'importance des ressources du bénéficiaire est assuré par le personnel assermenté desdits organismes auquel les administrations publiques et notamment, par l'application de l'article 2016 du Code général des impôts, les administrations financières, sont tenues de communiquer toutes les pièces nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Art. 16.

Les dispositions de l'article 161 du Code de la famille et de l'aide sociale sont abrogées sauf en ce qui concerne les personnes mentionnées à l'article 184 dudit code.

Art. 17.

Est passible d'une amende de 72 F à 1.441 F quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations pour obtenir ou tenter de faire obtenir des prestations qui ne sont pas dues, sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, s'il y échet.

Art. 18.

Sera puni d'une amende de 72 F à 1.441 F et, en cas de récidive dans le délai d'un an, d'une amende de 1.440 F à 6.000 F, tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ou fait offrir ses services, moyennant émoluments convenus d'avance, à un allocataire en vue de lui faire obtenir des prestations qui peuvent lui être dues.

Art. 19.

Le maximum des deux peines prévues aux articles 17 et 18 ci-dessus sera toujours appliqué au délinquant lorsqu'il aura subi une condamnation pour la même infraction et le tribunal pourra ordonner l'insertion du nouveau jugement dans un ou plusieurs journaux de la localité, le tout aux frais du condamné, sans que le coût de l'insertion puisse dépasser 50 F.

Art. 20.

Les modalités d'application de la présente loi sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat, rendu sur le rapport du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre de l'Equipeement et du Logement, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

Art. 21.

La présente loi est applicable au 1^{er} juillet 1972.