

N°103
EQUIPEMENT
LOGEMENT
TRANSPORTS
NUMERO
SPECIAL

ISSN 0336-4291

la réforme du logement



CDAT
16852

S. C. I. C.

- Logements sociaux
- Equipements collectifs et urbanisme
- Gestion immobilière

330 000 logements depuis 1954. 18 000 à 19 000 par an, en location ou en accession à la propriété.

Immeubles collectifs ou semi-collectifs, maisons individuelles (25 % du programme).

HLM et logements bénéficiant de l'aide de l'Etat, P.S.I., P.I.C.

Centres commerciaux, écoles, églises, stades, centres socio-culturels, hôpitaux, foyers pour jeunes travailleurs, étudiants, immigrants, résidences pour personnes âgées, villages de vacances.

Collecteur du 1 % patronal : 164 millions de francs en 1975.

Un patrimoine de 146 000 logements gérés, 6 000 logements offerts à la location chaque année.

Près de 30 milliards de francs d'investissements depuis 1954.

**Une société
à vocation sociale
au service
des collectivités locales**

Société Centrale Immobilière
de la Caisse des Dépôts

4, place Raoul-Dautry - PARIS-15^e
Tél. : 538.52.53

CEGIBAT

Centre EDF-GDF
d'Information du Bâtiment

un bureau de
documentation

des ingénieurs spécialisés
gaz et électricité pour
tout renseignement
téléphonique ou direct
(522.31.41)

une publication
mensuelle :
« CEGIBAT-RELATIONS »

des expositions
techniques (matériels,
schémas de fonctionnement,
réglementation)

des réunions-débats,
des conférences, des
tables rondes

une banque de
références
(consultation et visites)

CEGIBAT

42, 46, rue du Rocher
75008 PARIS

Tél. : 522.31.41

**Syndicat
National
du
Béton
Armé
et
des
Techniques
Industrialisées**

9,
rue
La Pérouse
75784 PARIS
CEDEX 16
TEL. : 720.10.20

**Revue bimestrielle
du Ministère
de l'Équipement**
32, avenue
du Président Kennedy
75016 PARIS
Tél. : 524-52-34

**COMITE
D'ORIENTATION**

Président : Marc Gardies

Membres :

Jean-Claude Boulard,
Pierre Debeusscher,
Jacques Dettwiller,
Anne-Marie Gouedard,
Edouard Henry,
Louis Léonard,
Etienne Mallet,
Madeleine Volk-Matheron,
Hubert Millet,
Pierre Parisot,
Jean Pietri,
Jean-François Pinelli,
Nadine Spira.

REDACTION

**Directeur
de la publication**
Geneviève Selz

**Rédacteur
en chef :**
Martine Guias

**Secrétaire
de rédaction :**
Nicole Sayagh

EDITION

Centre d'Information
de l'Équipement du Logement
et des Transports (CIDELT)

**ADMINISTRATION,
ventes et abonnements**

Janine Morali
CIDELT
32, avenue du Président Kennedy
75016 PARIS
Le numéro 15 F
Un an : 80 F France
100 F Etranger

Publicité : PYC Edition
254, rue de Vaugirard 75015 PARIS
Tél. : 532-27-19

Impression :
Société Industrielle d'Imprimerie
1, place de Lattre de Tassigny
92300 Levallois-Perret

Commission Paritaire : 44072
Dépôt légal : 4^e trimestre 1976

Maquette : Philippe Meyrier
Photo de couverture :
Pierre Leclerc



Sommaire

Une réforme
pour tous les Français
Jean-Pierre Fourcade,
ministre de l'Équipement
page 2

L'année du démarrage
Jacques Barrot,
Secrétaire d'État
auprès du ministre
de l'Équipement (Logement)
page 3



Pour une aide
mieux répartie
Jean-Michel Bloch-Lainé,
directeur
de la Construction
page 4

Les instruments
de la réforme :
des moyens puissants

L'aide personnalisée
au logement :
instrument principal
de la réforme
Ricardo Ibanez,
chargé d'études principal
au GRECOH
page 8

L'État et les propriétaires
bailleurs : des relations
contractuelles
page 14

Application
à la construction neuve
Chantal Martinier,
chargée d'études principale
au GRECOH
page 16

Une véritable politique
de l'habitat ancien
Marc Prévot,
administrateur civil,
service de l'Habitation
page 18

La mise
en œuvre
de la réforme :
concertation et progressivité

Des institutions nouvelles :
un organisme de gestion
et deux Conseils
Pierre Debeusscher,
administrateur civil,
sous-directeur à la
sous-direction
programmation-financement
page 22

1977 : l'épreuve du
« terrain »
Bernard Basset,
ingénieur
des Ponts et Chaussées,
chef du service
de la Construction
page 24

L'adaptation des structures
et des méthodes :
une exigence d'ouverture :
Yves Carsalade,
chargé de mission
auprès du directeur
de la Construction
page 26

Le nouvel organigramme
de la direction
de la Construction
pages 28-29

La réforme et
son contexte :
habitat et qualité

Les objectifs quantitatifs
Dominique Figeat,
chargé d'études principal
au GRECOH
page 31
Améliorer la qualité
des logements neufs
page 34



A côté
de la réforme

Une prospective
de la qualité dans
l'habitat : réflexions
du Plan Construction
page 36

La protection
des occupants
Richard Titin-Snaider,
chargé d'études,
bureau de la politique
des loyers
et du conventionnement
page 40

Quelques
comparaisons
internationales :
les aides au logement
dans les pays industrialisés



Une réforme pour tous les Français

La réforme des aides au logement que le Parlement vient d'adopter va en quelques années profondément transformer les conditions dans lesquelles beaucoup de Français trouvent à se loger. Plusieurs conséquences majeures sont en effet attendues de son application :

- les possibilités de choix du logement seront largement étendues : l'accèsion à la propriété, qui constitue l'objectif majeur de très nombreux Français, sera en effet facilitée, tandis que le parc locatif, jusqu'à présent cloisonné avec rigidité, devrait retrouver progressivement son unité ;
- la réforme permettra une amélioration de la qualité de l'habitat : le confort des nouveaux logements sera accru tandis que l'habitat existant, qui offre encore à un trop grand nombre de nos concitoyens des conditions de logement très insuffisantes, sera plus systématiquement entretenu et remis en état ;
- les familles ainsi que les personnes aux ressources les plus modestes trouveront dans l'aide personnalisée au logement, un instrument particulièrement efficace de la politique familiale et sociale ;
- chaque citoyen est aussi un contribuable : aucun d'entre nous ne peut être insensible à la volonté manifestée par le gouvernement d'accroître l'efficacité sociale de l'aide en faveur du logement et de garantir ainsi les meilleurs emplois des ressources publiques.

La complexité des dispositifs financiers et administratifs, que son application requiert et que ce numéro spécial d'ELT décrit, ne doit pas faire oublier que c'est dans son contact avec la vie quotidienne, à travers la qualité et l'agrément des logements, ou à propos du montant des quittances de loyer ou des mensualités de remboursement des prêts, que la réforme sera en définitive jugée.

J'ai, à cet égard, confiance dans sa capacité à réaliser les aspirations des Français.

Jean-Pierre FOURCADE
ministre de l'Équipement



1977 l'année du démarrage

En approuvant à une large majorité le projet de loi portant création d'une aide personnalisée au logement, après des débats approfondis et parfois passionnés, le Parlement vient de donner le coup d'envoi à la révision des systèmes d'aides au financement du logement.

Ainsi aura été franchie, dans des conditions d'efficacité et de rapidité assez exceptionnelles, mais aussi dans le respect absolu des principes démocratiques, la première étape d'une réforme dont la loi ne donne d'ailleurs qu'une vue partielle.

Point n'est besoin de rappeler aujourd'hui l'ampleur et la qualité des réflexions et des travaux qui ont permis d'aboutir à ce vote.

Point n'est besoin de souligner ici le caractère fondamental ni les ambitions d'une réforme qui touche de la manière la plus directe et la plus concrète aux conditions d'existence d'une grande majorité des familles françaises.

L'inspiration sociale qui a présidé à l'élaboration de ce texte est en effet indéniable et il n'est personne, s'il n'est de bonne foi, qui puisse contester l'importance de l'effort entrepris à cette occasion par le Gouvernement dans le domaine du logement.

L'aide personnelle au logement devra élargir l'accès des moins favorisés à des conditions d'habitation décentes.

La volonté gouvernementale de maintenir un important effort budgétaire (correspondant en valeur réelle à celui qui a été consenti ces dernières années) pendant les dix ou douze ans nécessaires à la mise en œuvre de la réforme, traduit le souci de conférer au logement et à la qualité de l'habitat une priorité particulière.

Il s'agit maintenant de tout mettre en œuvre pour que l'application de la loi se fasse dans les meilleures conditions.

Dès le printemps, les nombreux décrets d'application qu'elle rend nécessaires seront publiés.

Dès la session de printemps du Parlement, les moyens de la Réforme (c'est-à-dire les premiers crédits nécessaires au versement de l'aide personnelle au logement) seront proposés à l'approbation parlementaire, à l'occasion du vote du collectif budgétaire.

Parallèlement, se mettront en place dans différents départements les services administratifs et les circuits qui permettront de mettre en œuvre la réforme sur le terrain.

Il faudra enfin, et ce sera là une tâche essentielle des agents de ce ministère, expliquer sans trêve aux Français les objectifs et les modalités de la réforme.

A tous ceux dont c'est le métier de concevoir, de construire, de remettre en état ou d'administrer des logements.

A tous ceux qui, responsables de collectivités locales, d'institutions financières ou d'organismes sociaux, verront naître des règles nouvelles modifiant les habitudes prises.

Aux habitants de ce pays enfin, à qui cette réforme est destinée, car elle est porteuse de plus de justice, de plus de solidarité et de meilleures conditions de vie.

Je souhaite, qu'entre autres mérites, ce numéro spécial d'E.L.T. soit un premier jalon posé sur la voie d'une meilleure connaissance de la réforme du financement des aides au logement et que ses lecteurs y trouvent les réponses aux questions qu'ils se posent.

Jacques BARROT, secrétaire d'Etat
auprès du ministre de l'Équipement (Logement)

Pour une aide mieux répartie

Jean-Michel BLOCH-LAINE
Directeur de la Construction

Les mécanismes, qui depuis la fin de la guerre ont permis à notre pays de mettre à la disposition des Français des logements en grand nombre, ont présenté à la longue des signes certains de défaillance et d'usure; aujourd'hui, l'aide de l'Etat ne va pas prioritairement à ceux qui sont le plus mal logés ou à ceux qui en ont le plus besoin. C'est à cette situation que la réforme des aides au financement du logement entend porter remède. Son examen a donné lieu depuis deux ans à une série de réflexions assez largement convergentes, dont les plus marquantes ont été le Livre Blanc des H.L.M., les rapports Barre et Nora et le rapport du Comité de l'Habitat du VII^e Plan. Ces différents travaux s'appuient sur un constat, dont l'évidence ne peut guère être mise en doute: grâce à l'effort mené par les pouvoirs publics en faveur de la construction neuve, du fait aussi de la stabilisation progressive de la croissance démographique, la pénurie de logements s'est presque entièrement résorbée en France; parallèlement, des besoins nouveaux, ou dont l'urgence avait été moins profondément ressentie auparavant, se sont exprimés en faveur d'une qualité accrue du logement, de son environnement, de sa « sociabilité ».

Il ne pouvait être donné satisfaction à ces derniers en recourant simplement aux méthodes d'intervention publique utilisées jusqu'à présent; limité pour l'essentiel à la construction neuve, cloisonné en catégories multiples de logements correspondant à des échelles de revenus différents, le système d'aide au logement actuellement en place a perdu, en effet, une bonne part de son efficacité sociale:

- les ménages les plus modestes ont de plus en plus de peine à supporter les charges des logements sociaux, malgré l'importance de l'effort que consent la collectivité au titre des aides à la pierre et à celui de l'allocation-logement;
- des rentes de situation se sont par contre constituées au fil des ans parmi les occupants du parc existant;
- on constate enfin, malgré la persistance de nombreux îlots inconfortables, une inadéquation constante entre l'offre et certaines demandes de logement.

Les objectifs du redéploiement des aides de l'Etat, que la réforme doit permettre de réaliser, s'imposent, dans ces conditions, d'eux-mêmes. Il s'agit de:

- rechercher une plus grande personnalisation des aides publiques de manière à solvabiliser en priorité les plus modestes;
- décloisonner le marché du logement de manière à faire obstacle aux effets ségrégatifs qui résultent d'interventions sectorielles trop prononcées;

- résorber l'inconfort des immeubles anciens;
- répondre aux nouvelles expressions de la demande de logements par un effort de qualité plus grand, par le développement de l'accession à la propriété, par la substitution d'une politique de l'habitat à la politique du logement.

Les orientations définies par le Conseil de Planification du 4 mars 1976, au cours duquel il fut décidé de mener à bien cette réforme, ont eu pour objet de satisfaire ces impératifs: elles reposent en effet sur les axes suivants:

- création d'un nouveau mécanisme d'aide, adapté au revenu de ses bénéficiaires et permettant aux plus modestes d'occuper un habitat de qualité;
- développement de l'accession à la propriété;
- multiplication des interventions dans le parc ancien.



personnaliser l'aide publique

Les « performances sociales » de la réforme peuvent se résumer en deux propositions simples:

- une famille ayant deux enfants à charge pourra, en disposant d'un revenu mensuel de 2.000 F occuper un logement locatif neuf, plus confortable que les H.L.M. actuelles dans

lesquelles ses moyens lui interdisent aujourd'hui d'entrer :

- la même famille pourra, dès que ses revenus seront supérieurs à 2 500 F-3 000 F par mois et moyennant un minimum d'apport personnel, envisager d'accéder à la propriété.

Cette amélioration considérable de la solvabilisation des familles est obtenue par l'institution d'une nouvelle « aide personnalisée au logement » (A.P.L.) dont le montant varie en fonction du revenu et de la situation de famille du bénéficiaire. Deux traits de l'aide personnalisée qui font ressortir son caractère spécifique d'instrument de la politique du logement et justifient que sa mise en œuvre s'effectue sous l'autorité du Ministre de l'Équipement, doivent être soulignés :

- l'aide est directement affectée à la dépense du logement ; aussi, doit-elle être versée dans le cas le plus fréquent, dans les mains de l'organisme bailleur ou de l'établissement prêteur qui la déduit du loyer ou des charges de remboursement de son bénéficiaire. C'est le système du tiers-payant ;

- le champ d'application de l'aide n'est pas général, mais limité aux opérations de construction neuve qui bénéficient des nouveaux types de financement et aux logements qui dans le parc locatif social ou privé, font l'objet d'une convention passée entre l'État et le bailleur.

L'attribution de l'aide constitue à cet égard, un instrument privilégié d'orientation de la politique de l'habitat mise en œuvre par les pouvoirs publics, et sa généralisation ultérieure au parc existant sera naturellement subordonnée à la conclusion de conventions conformes aux objectifs recherchés.

La création de l'aide personnalisée au logement n'empêche pas la suppression des aides à la pierre : celles-ci continuent à exister, même si leur montant est réduit. Elles sont surtout simplifiées et réorientées dans leur finalité : aux multiples catégories de régimes d'aides qui coexistent actuellement se substituent un régime unique de prêts pour le secteur locatif et un régime unique pour l'accession à la propriété, complété, il est vrai, par une formule de prêts conventionnés. S'ajoutent en outre des aides foncières importantes, qui, en permettant de construire des logements locatifs sur des terrains plus coûteux, combattent efficacement la ségrégation géographique. De la sorte, et tout en renforçant son assistance au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin, l'État conserve-t-il les moyens suffisants pour contrôler la politique de la construction, en volume, en qualité et au niveau de l'implantation géographique des logements.

développer l'accession à la propriété

Pour répondre à l'attrait manifesté par les Français à l'égard de l'accession à la propriété, sous la forme de maisons individuelles en particulier, le Gouvernement a arrêté le principe d'une politique cohérente facilitant la constitution d'un patrimoine immobilier familial. Cette politique repose pour une large part sur l'aide personnalisée. Les barèmes de celle-ci sont établis en effet de telle sorte qu'au-delà d'un certain revenu, les ménages trouvent, plus que par le passé, intérêt à accéder à la propriété plutôt qu'à louer leur logement, leur dépense étant pratiquement la même dans les deux cas. Les mécanismes de financement de l'accession à la propriété ont d'autre part été revus pour permettre un meilleur étalement dans le temps de la charge des ménages, en sorte que la solvabilité de ces derniers soit améliorée. Les moyens en sont :

- la majoration des quotités de financement qui atteindront 70 % à 80 % du prix de la construction ;
- l'introduction de profils de remboursement progressif ;
- l'injection d'une aide importante de l'État pendant les premières années de remboursement dans le cas des prêts aidés à la pierre ;
- l'institution d'un barème spécifique d'aide personnalisée associé aux prêts conventionnés, permettant aux emprunteurs de supporter une charge voisine de celle qui eût été la leur, s'ils



avaient eu recours à des prêts aidés à la pierre.

Il est logique que, compte tenu de cette incitation apportée à l'accession à la propriété, les programmes de logements aidés dans ce secteur soient accrus. Il en est ainsi globalement : le nombre de logements en accession bénéficiant d'aides à la pierre ou à la personne est relevé dès le démarrage de la réforme et doit augmenter progressivement. D'autre part, la construction neuve ne bénéficie plus seule de l'aide de l'État ; celle-ci s'étend en effet à des opérations d'acquisition de logements anciens lorsqu'elles sont suivies de leur réhabilitation.



intervenir dans le domaine de l'habitat ancien

Les interventions de l'État dans le domaine de l'habitat ancien sont actuellement réduites, tout en comportant une grande diversité de procédures, et partant, peu cohérentes entre

elles ; leur intention sociale est insuffisamment marquée. Or, le parc des logements anciens mérite à bien des titres qu'on y porte intérêt :

- il est souvent très vétuste et sans confort ;
- beaucoup de ses habitants comptent parmi les plus pauvres ; y vivent notamment nombre de personnes âgées ne disposant que de faibles ressources ;
- son implantation géographique est bonne, généralement proche des centres-villes. Aussi, a-t-il subi dans certaines zones les assauts de la spéculation, avec les conséquences sociales que l'on sait.

L'action que l'Etat entreprend dans ce secteur vise un double objectif : inciter les propriétaires-bailleurs et les propriétaires occupants à réhabiliter leur patrimoine et assurer une protection sociale efficace des occupants. Compte tenu de son caractère d'urgence elle portera sur plus d'un million d'interventions, à réaliser sur une période de dix à douze ans. Cette politique s'appuie sur l'application de l'aide personnalisée au logement dans le parc ancien. Son introduction est en effet nécessaire pour permettre aux occupants modestes, à la solvabilité limitée, de demeurer dans des logements dont le coût aura crû, du simple fait des travaux qui y auront été effectués.

Une politique active d'aides au financement est d'autre part mise en place dans ce secteur. Plusieurs mécanismes ont été prévus à cette fin, pour être mis en œuvre en étroite association avec les collectivités locales. Il s'agit :

- de procédures d'acquisition, réhabilitation d'immeubles anciens, menées à l'initiative des gestionnaires sociaux qui les donneront à bail à leur « clientèle » habituelle ou à celles d'accédants à la propriété ;
- d'aides à la réhabilitation ou à l'amélioration de la qualité du parc H.L.M. ancien ;
- d'aides aux travaux destinés aux propriétaires occupants ou bailleurs.

L'octroi de ces aides sera assorti de garanties permettant d'en contrôler l'efficacité, notamment sur le plan social : l'application de l'aide personnelle au logement constituant le cadre général de cette protection, il est prévu que les propriétaires bailleurs devront passer individuellement des conventions avec l'Etat dans lesquelles seront précisés la nature des travaux entrepris, le niveau du loyer admissible ainsi que les règles d'occupation des logements.

L'ensemble du dispositif que je viens d'évoquer fait l'objet d'une analyse détaillée dans les articles qui suivent. Il sera mis en œuvre progressivement à partir de 1977, après que les textes réglementaires nécessaires (pris en application de la loi portant réforme de

l'aide au logement, que le Parlement vient d'adopter) auront été approuvés ; dès le printemps prochain, le rodage des institutions et des mécanismes de la réforme pourra ainsi commencer.

A l'épreuve de la réalité, la réforme pourra alors montrer ses qualités essentielles : soucieuse d'une bonne utilisation du patrimoine immobilier de notre pays, elle en facilite et en modernise la gestion ; novatrice, elle s'efforce de répondre aux besoins de logement de notre temps ; juste, elle fait appel au sens de la solidarité de tous les Français.

Chronologie de la réforme fin d'une première étape

Le vote par le Parlement de la loi instituant l'aide personnalisée au logement vient de donner aux pouvoirs publics l'instrument juridique qui permettra de mener à bien au cours des prochaines années la réforme du financement des aides au logement. Avec lui, s'achève une première étape au cours de laquelle ont été déterminés les principes fondamentaux sur lesquels s'appuiera cette réforme. Qu'on se rappelle :

- *Le 22 janvier 1975*, M. V. Giscard d'Estaing, Président de la République, confie à M. Raymond Barre, alors Professeur d'économie politique à l'Université de Paris I, la charge de présider une Commission chargée de réexaminer la politique du logement dans son ensemble. L'objectif de la Commission est d'étudier « les moyens d'accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat, de simplifier et d'assouplir les circuits et les procédures de financement, de moderniser et de décloisonner les structures de gestion et de production ».

- *Le 28 février*, la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement est installée par MM. Galley et Barrot.

- *Le 5 mai 1975*, une étude est demandée par MM. Fourcade et Galley à MM. Nora et Eveno sur les problèmes de l'habitat ancien.

- Le rapport de la Commission présidée par M. Barre est remis au président de la République *le 23 décembre 1975* et le rapport de MM. Nora et Eveno, *le 13 janvier 1976*.

- *Le 4 mars 1976*, le Conseil central de planification, réuni sous la présidence de M. le président de la République adopte les grandes orientations « d'une réforme en profondeur de la politique du logement qui réponde à quatre objectifs principaux :

- aider efficacement les plus démunis ;
- donner une nouvelle impulsion à l'accession à la propriété ;
- contribuer davantage à la production de logements de qualité bénéficiant de plus grandes surfaces afin de répondre aux besoins de la politique familiale et aux aspirations des générations présentes et futures ;
- faire place à une politique active d'amélioration des logements inconfortables ».

En fonction de ces objectifs, des études sont demandées par le Conseil sur la réforme de l'aide publique au logement, tenant davantage compte des revenus des ménages, sans suppression de l'aide à la pierre, sur l'aide à la réhabilitation du parc ancien inconfortable, sur la simplification des procédures existantes, notamment pour l'accession à la propriété et sur l'aménagement des circuits de financement.

- *Le 22 juillet 1976*, un Conseil restreint présidé par M. le président de la République adopte les orientations générales de la réforme du financement du logement et en définit les principales modalités qui sont :

- la création d'une aide nouvelle bénéficiant directement à l'occupant du logement, établie en fonction du revenu du ménage et destinée à faciliter l'accès de logements de qualité aux ménages de revenus modestes. L'aide vaut pour l'accession à la propriété comme pour la location et s'applique aux logements neufs construits à l'aide de nouveaux prêts ainsi qu'aux logements anciens faisant l'objet de conventions passées entre les propriétaires et les pouvoirs publics.
- la réorganisation et la simplification des prêts à la construction neuve.
- l'octroi d'aides directes aux travaux et de l'aide à la personne dans le cadre d'opérations programmées, en faveur de l'amélioration des logements inconfortables. Il est notamment précisé qu'un important secteur social et non lucratif confirmant la mission des organismes d'H.L.M. serait maintenu.

- *Le 19 octobre*, le projet de loi portant création de l'aide personnelle au logement est déposé devant le Sénat, pour être soumis à l'approbation du Parlement au cours de sa session d'automne.

- *Le 21 décembre*, le texte de la loi est définitivement approuvé par le Parlement.

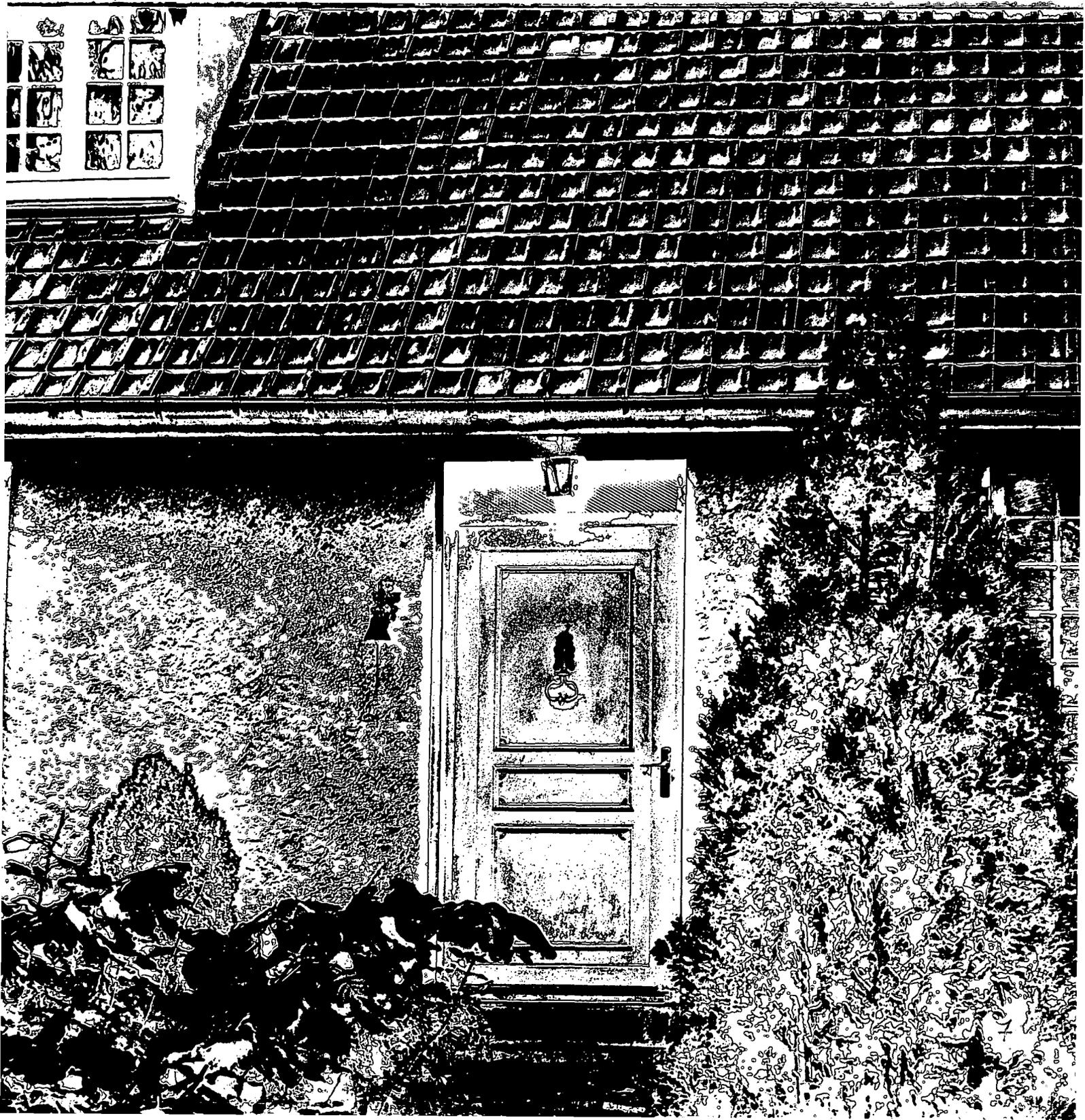
les instruments de la réforme des moyens puissants

Les objectifs assignés à la réforme ne peuvent être atteints, sans une modification profonde des mécanismes qui ont constitué le système d'aides actuellement en place. Des moyens d'action puissants sont prévus:

- l'aide personnalisée au logement permettra d'adapter de manière plus précise et plus juste le montant de l'aide aux besoins réels de ses bénéficiaires ;
- une politique de conventionnement des organismes propriétaires et des bailleurs garantira le respect des objectifs recherchés, ainsi que la cohérence de la ges-

tion du parc des logements soumis au nouveau régime ;
- enfin, le maintien de certaines aides à la pierre garantira de son côté la continuité de l'effort entrepris en faveur de la qualité technique des logements, ainsi que l'existence d'un volume d'activité satisfaisant pour l'industrie du bâtiment.

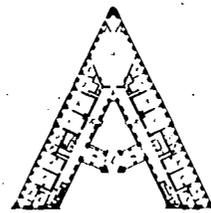
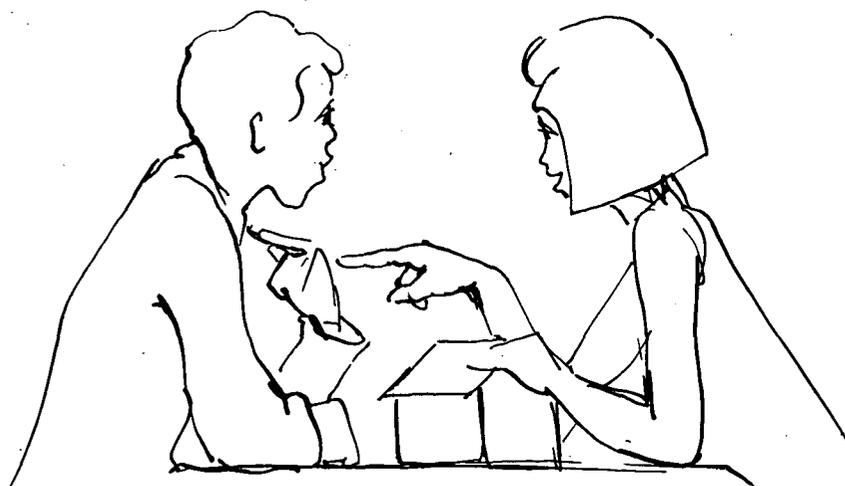
La mise en place de ces moyens d'action, d'abord limitée à certaines catégories de logements sera progressivement étendue. Ainsi verra-t-on peu à peu se dessiner le nouveau système d'intervention.



Aide Personnalisée au Logement

instrument
principal de la réforme

Ricardo IBANEZ
Chargé d'études principal
au GRECOH



Actuellement l'aide à la personne présente, déductions fiscales non comprises, environ un tiers de l'engagement public en faveur du logement, l'aide à la pierre, les deux tiers. Avec la mise en œuvre de la réforme, cette proportion devrait s'inverser d'ici une dizaine d'années. L'instrument principal de la politique du logement sera désormais l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Cette nouvelle aide personnelle au logement constitue l'instrument grâce auquel les objectifs de la réforme pourront être atteints. Elle doit notamment permettre de :

- rendre plus sociale la politique du logement et donner la possibilité aux plus modestes de se loger décemment en réservant les aides publiques à ceux qui en ont le plus besoin ;
- soutenir une politique active de réhabilitation du parc ancien en permettant aux occupants de supporter, avec un taux d'effort similaire à celui de leur situation précédente, des loyers (ou des mensualités de remboursement) rendues plus élevées par les travaux entrepris ;
- œuvrer progressivement au rétablissement de l'unité du marché immobilier ; l'A.P.L. aidera et solvabilisera les locataires et les accédants à la propriété sans qu'il soit besoin de compartimenter les logements bénéficiant de catégories d'aides à la pierre différenciées en fonction des revenus de ceux-ci.

sur quelles bases calculer l'APL ?

Aide personnalisée au logement, l'A.P.L. versée à chaque ayant droit, est calculée de manière à s'adapter aussi précisément que possible à la situation du bénéficiaire. Elle tient compte de différents paramètres qui dépendent pour l'essentiel du revenu et de la composition du ménage. Plus précisément elle se compose de :

- un loyer de référence (L), au-delà duquel le supplément du loyer payé (ou de mensualité de remboursement versée) n'est plus pris en compte pour le calcul de l'aide ;

- un montant forfaitaire des charges (C) qui est intégré dans le calcul de la prestation ;

- un loyer minimum (Lo) qui doit rester à la charge des ménages en fonction de leurs ressources et de leur composition.

Elle est en outre modulée par :

- un coefficient de prise en charge (K) qui varie également en fonction des ressources des ménages et de leur composition.

Le calcul de l'A.P.L., qui utilise la même formule que celle obtenue pour l'actuelle allocation-logement, s'effectue comme suit :

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

dans lequel L désigne le loyer effectivement payé dans la limite du loyer de référence.

la valeur numérique des différents paramètres

La valeur des composants de l'A.P.L. s'écarte toutefois fortement des valeurs attribuées pour l'allocation de logement ; ceci tient au fait que le pouvoir solvabilisateur de l'A.P.L. est nettement plus élevé que celui de l'allocation de logement.

Elle est par ailleurs généralement différente en accession et en location.

Les indications chiffrées fournies ici pour chacun des paramètres sont extraites du barème utilisé à l'occasion des débats parlementaires et qui s'appuie sur des niveaux de loyers, de charges, de mensualités et de revenus connus au 1^{er} semestre 1976. Elles devront être révisées en fonction de l'évolution économique et de certaines modifications apportées au projet initial. Elles ne constituent donc pas les valeurs effectivement retenues par les décrets attendus au printemps 1977.

Elles correspondent dans la réalité à des logements de 4 pièces habités par une famille ayant deux enfants à charge et vivant dans une grande ville de province.

Le loyer-plafond (L) est modulé en fonction de la situation géographique du logement et de la taille du ménage (nombre de personnes, ou, pour les familles, nombre d'enfants à charge). En locatif, le loyer-plafond est fixé à un niveau relativement élevé (800 F) de telle sorte qu'il puisse prendre en compte l'intégralité du loyer conventionné dans la très grande majorité des cas.

En accession à la propriété, le terme L est fixé, pour les logements bénéficiant d'un financement aidé, à ce même niveau de 800 F, qui correspond approximativement à la mensualité totale de remboursement d'un logement de qualité H.L.M. acquis avec un apport personnel de 20 % du prix du logement. Si le ménage désire accéder à la propriété d'un logement de prix supérieur, le supplément de mensualité qui en résulte est alors à sa charge. Pour les logements financés par prêt conventionné, le terme L est fixé à 1.100 F de sorte que l'accédant ne soit pas pénalisé, à niveau de revenu égal et pour une même qualité de construction, du seul fait qu'il bénéficie

d'un prêt n'incorporant aucune aide à la pierre.

Enfin, toujours en accession, pour tenir compte de la progression des annuités des nouveaux types de prêts, le terme L fixé, pour chaque accédant, en fonction du loyer-plafond en vigueur au moment de la réalisation de son opération immobilière, est affecté d'une progression annuelle parallèle à celle de ses remboursements.

Le forfait : « charges » C, dont l'application n'était originalement envisagée que pour la location, sera également applicable aux accédants à la propriété.

Le terme C représente environ les deux tiers des charges réelles et sera différencié selon que le logement dispose ou non de certains éléments du confort moderne.

Pour les logements disposant de ces éléments de confort, le forfait s'établit à 100 F par mois, pour un isolé ou un ménage sans enfant majoré de 35 F par personne à charge supplémentaire.

Le loyer minimum : constitue la part des ressources qu'un ménage qui bénéficie de l'A.P.L. doit obligatoirement consacrer à son logement. Il se calcule à partir de deux éléments :

- le montant du revenu imposable annuel, décomposé en tranches

auxquelles s'appliquent des coefficients différenciés permettant d'augmenter l'effort minimum en même temps que le revenu imposable ;

- la composition familiale, qui permet au contraire de diminuer l'effort minimum demandé au fur et à mesure que la taille grandit.

Les limites de tranches de revenu sont en effet modulées selon un nombre de parts affecté à chaque ménage. Le nombre de parts pour un ménage sans enfants est égal à 1 :

○ il est ramené à 0,8 dans le cas de personnes isolées ;

○ il s'accroît de 0,35 pour chacune des deux premières personnes à charge, de 0,5 dans un but de politique familiale pour le troisième enfant et de 0,45 pour le quatrième, puis de nouveau de 0,35 pour chacun des enfants suivants.

Le même principe de détermination du loyer minimum vaut pour l'accession. Des modalités de calcul légèrement modifiées sont toutefois utilisées de façon que le taux d'effort des accédants à la propriété soit supérieur à celui qui est requis pour la location (1).

Le coefficient de prise en charge K (2) est un élément pondérateur, permettant de laisser en tout état de cause à la charge du locataire ou de l'accédant un loyer ou une mensualité résiduels. Il varie en pratique entre 0,95 et 0,65.

(1) Les grilles de calcul permettant de calculer le loyer ou l'effort minimum des bénéficiaires de l'A.P.L. sont les suivantes :

LOCATION		TRANCHES DU REVENU ANNUEL IMPOSABLE			
TAILLE DES MÉNAGES	Nbre de parts affectées à chaque taille de ménage	R1	R2	R3	R4
		POURCENTAGE DE RETENUE APPLICABLE			
		0 %	15 %	28 %	40 %
Ménage sans enfants	1	0 à 3.000 F	3.000 à 6.000 F	6.000 à 12.000 F	au-delà de 12.000 F
Isolé	0,8	0 à 2.400 F	2.400 à 4.800 F	4.800 à 9.600 F	au-delà de 9.600 F
1 enfant à charge	1,35	0 à 4.050 F	4.050 à 9.100 F	9.100 à 18.200 F	au-delà de 18.200 F
2 enfants à charge	1,7	0 à 5.100 F	5.100 à 10.200 F	10.200 à 20.400 F	au-delà de 20.400 F
3 enfants à charge	2,2	0 à 6.600 F	6.600 à 13.200 F	13.200 à 26.400 F	au-delà de 26.400 F
4 enfants à charge	2,65	0 à 7.950 F	7.950 à 15.900 F	15.900 à 31.800 F	au-delà de 31.800 F
Au-delà de 4 enfants + 0,35 par enfant supplémentaire					
ACCESSION		R1, R2, R3			R4
Pourcentage de retenue applicable à chaque tranche de revenu		26 %			34 %
Ménage sans enfant		0 à 12.000 F			au-delà de 12.000 F

(Même évolution selon la taille du ménage qu'en locatif)

Il faut noter que le revenu pris en compte est le revenu annuel imposable : par exemple pour les salariés il représente 72 % du revenu déclaré aux services fiscaux. Les allocations familiales n'entrent donc pas en ligne de compte dans la détermination de ce revenu. C'est ainsi que le loyer minimum d'une famille avec deux enfants dont le revenu annuel imposable est de 22.000 F sera en locatif de :

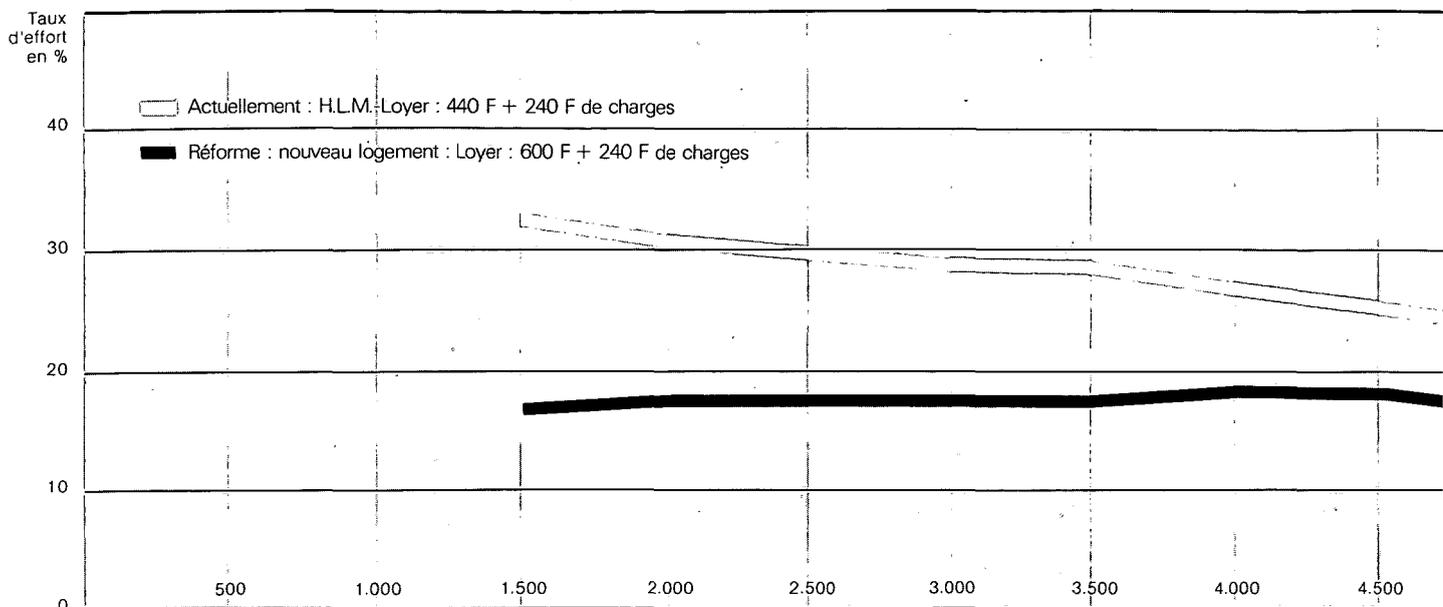
$$(5.100 \times 0) + (5.100 \times 0,15) + (10.200 \times 0,28) + (1.600 \times 0,40) = 4.261 \text{ F.}$$

(2) La détermination exacte du coefficient de prise en charge est la suivante :

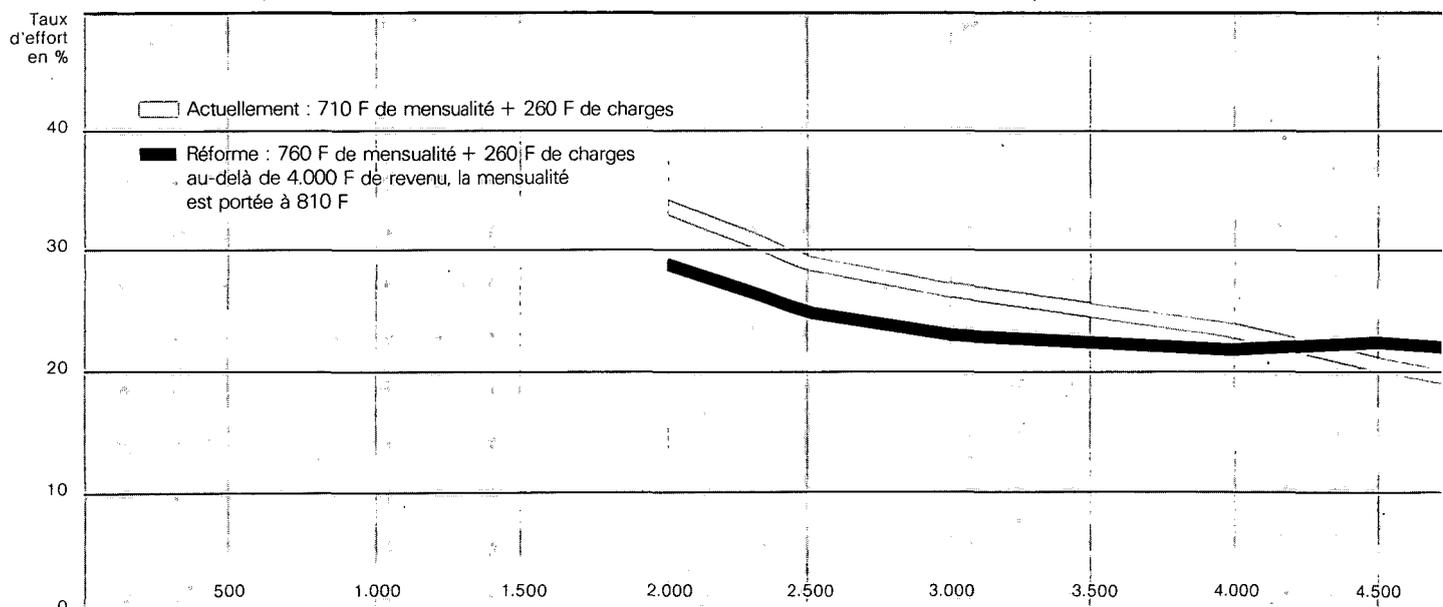
$$K = 0,95 - R 80.000 \times N$$

ou R désigne le revenu imposable et N le nombre de parts ci-dessus évoquées.

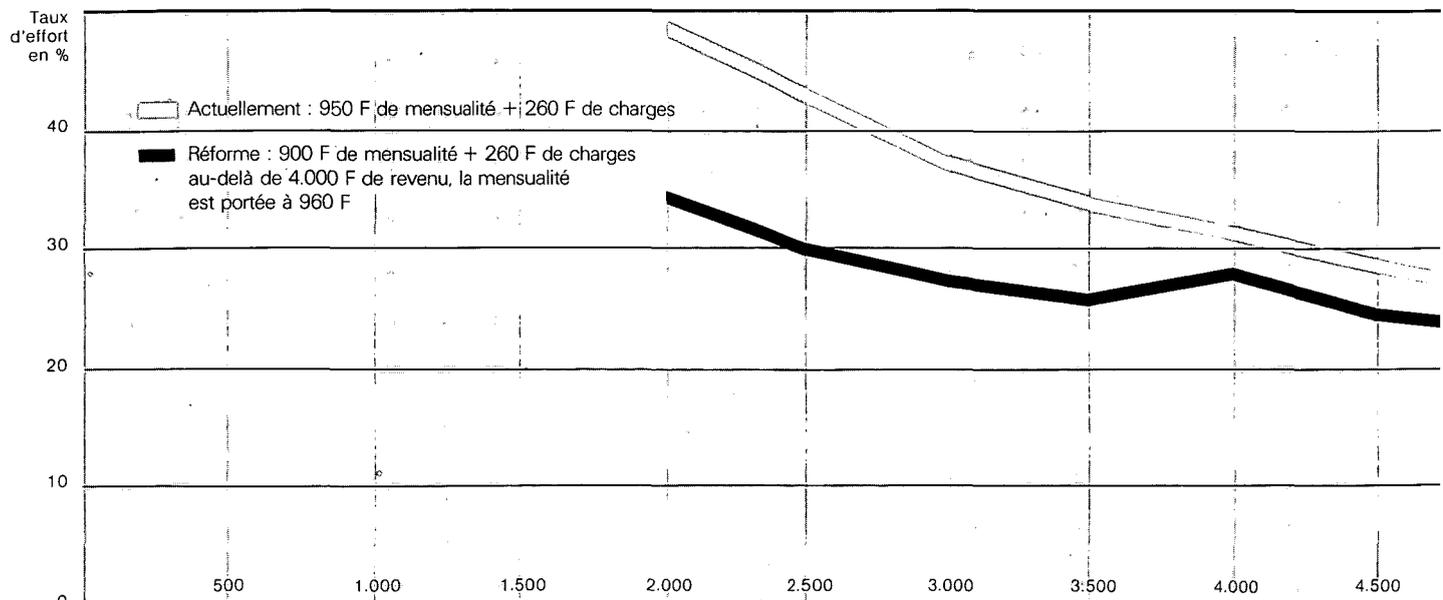
LOCATION, famille avec 2 enfants, vivant dans un F4



ACCESSION, famille avec 2 enfants, vivant dans un F4, niveau de qualité H.L.M.



ACCESSION, famille avec 2 enfants, vivant dans un F4, niveau de qualité P.S.I.



la portée sociale de la réforme : solvabiliser les ménages

L'un des objectifs majeurs de la réforme – et c'est le but de l'A.P.L. – est de solvabiliser de manière plus efficace que par le passé les ménages à qui leurs ressources ne permettaient pas d'occuper ou d'acquérir un logement confortable sans y consacrer une part de leurs revenus très lourde.

Trois exemples

Comme on vient de le voir l'A.P.L., comme d'ailleurs l'allocation de logement, dépend de multiples paramètres. Il n'est donc pas possible de présenter ici un bilan détaillé des situations dans lesquelles se trouveront les ménages avant et après la réforme.

En effet les résultats peuvent en être différents selon la taille de la famille, leur niveau de revenu, leur dépense de logement, leur zone géographique et leur résidence. On analysera ci-dessous trois exemples qui sont représentatifs de l'impact de la réforme en location et en accession à la propriété. Ces trois graphiques présentent en location d'une part, et en accession d'autre part les taux d'effort qu'une famille comprenant deux enfants devra consentir pour se loger dans la situation actuelle et dans le cadre de la réforme, après déduction de l'aide personnalisée (allocation de logement ou A.P.L.) en fonction de son revenu. Plutôt que de s'attacher à la lecture des taux d'effort absolus dont la signification sur un exemple ne peut être que réduite, il est préférable d'examiner la position relative des deux courbes représentatives du taux d'effort.

Leur examen fait transparaître les préoccupations majeures de la réforme qui sont le développement de l'accession à la propriété et l'aide prioritaire et durable des pouvoirs publics, aux ménages les plus modestes.

Favoriser le développement de l'accession à la propriété : les taux d'effort y restent naturellement plus élevés qu'en locatif : la qualité des logements y est généralement (et c'est le cas dans les hypothèses retenues ici) supérieure à celle des logements locatifs et, surtout, le ménage qui accède à la propriété se constitue un patrimoine propre.

L'amélioration relative de la situation des accédants à la propriété est très nette à partir d'un revenu mensuel de 2.500 F (3), un ménage avec deux enfants pourra envisager d'entreprendre une telle opération en y consacrant (charges comprises) moins d'un quart de ses ressources. L'accédant perce-

vra, par ailleurs, l'A.P.L. jusqu'à un revenu mensuel de l'ordre de 5.300 F (3).

Aider par priorité les plus défavorisés : en locatif, quel que soit son niveau de revenu, une famille avec deux enfants devrait pouvoir occuper un logement de qualité avec un taux d'effort (charges comprises) de l'ordre de 18 %.

Dans l'exemple choisi, les locataires auront, pour un logement de qualité supérieure à celle des actuelles H.L.M. locatives, un taux d'effort inférieur à celui qu'ils consentent présentement jusqu'à un revenu de 3.600 F par mois, l'A.P.L. étant perçue jusqu'à 4.800 F.

Maintenir l'efficacité sociale de l'A.P.L. : pour que l'efficacité de l'A.P.L. ne puisse être remise en cause par la dérive des prix, il convient d'en actualiser périodiquement les différents paramètres. L'article 8 de la loi stipule à cet égard que le barème « tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction ». Le principe de l'indexation automatique qui eût entretenu une psychologie inflationniste a été écarté par la loi.

Par ailleurs d'autres facteurs d'évolution des coûts que ceux mentionnés dans la loi pourront être pris en considération (évolution des taux d'intérêt, des charges...).

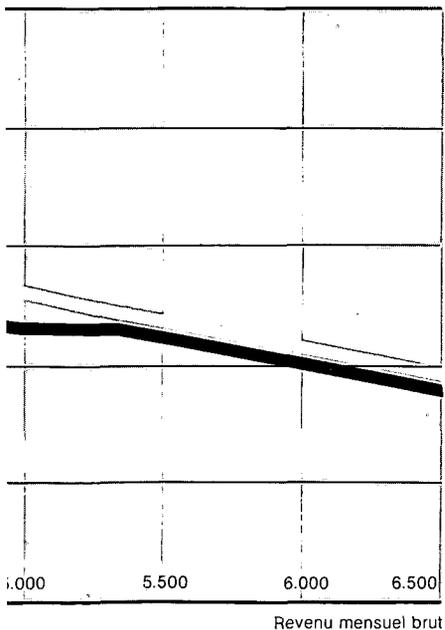
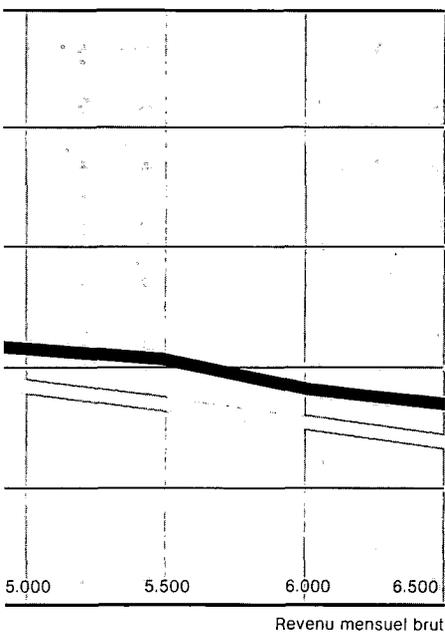
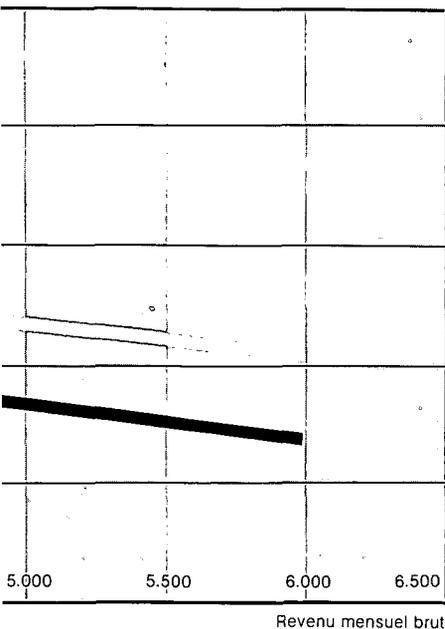
Enfin chaque année, le barème sera revalorisé après une large consultation des intéressés, notamment au sein du Conseil national de l'accession à la propriété et le Conseil national de l'aide personnalisée.

Le financement de l'A.P.L. : le gouvernement a pris l'engagement de maintenir à leur niveau actuel (en francs constants) les aides de la collectivité en faveur du logement.

Dans les premières années d'application de la réforme il est même prévu de majorer des aides de 500 millions de francs par an. Dans le cadre de cette enveloppe la part des aides personnalisées doit croître sensiblement. L'A.P.L. sera financée (article 12 de la loi) par des contributions des régimes de prestations familiales et des bailleurs de logements ayant bénéficié d'une aide de l'Etat, par le Fonds national d'aide au logement, le budget de l'Etat complétant ces ressources.

Plus précisément, la loi stipule que la contribution de chaque régime de prestations familiales sera égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux si le régime des aides n'avait pas été modifié.

(3) En francs de 1976.



les ménages concernés par la réforme

L'article 7 de la loi définit les logements dont les occupants pourront effectivement bénéficier de la nouvelle aide personnalisée. Son champ d'application concerne :

- la construction neuve aidée à la pierre, en location comme en accession (environ 120.000 logements locatifs et 150.000 logements en accession) dans les premières années de mise en place de la réforme. Il s'y ajoutera annuellement plus de 80.000 logements financés par les nouveaux prêts immobiliers conventionnés ;
- l'ensemble des logements H.L.M. existants, après conventionnement, soit environ 2.400.000 logements. S'y ajouteront en principe les logements locatifs ayant bénéficié des prêts et des primes du Crédit Foncier ;
- les logements à usage locatif, améliorés après la publication de la loi et dont les bailleurs auront souscrit à une convention réglementant en particulier le niveau des loyers ainsi que les logements améliorés occupés par leur propriétaire. Il est difficile de déterminer dès maintenant le nombre de logements effectivement concernés par ces nouvelles procédures qui devront être adaptées au cas par cas. Une estimation pour les premières années de mise en œuvre de la réforme donne un effectif annuel de l'ordre de 80.000 logements améliorés avec l'aide de l'Etat et éligibles à l'A.P.L.

Tous les ménages occupant ces logements ne bénéficieront naturellement pas de l'A.P.L. : ce sera notamment le cas pour ceux d'entre eux qui auront des revenus supérieurs aux revenus d'exclusion de l'A.P.L.

Il pourrait y avoir, dans les logements aidés, environ un tiers des ménages ayant un revenu supérieur au revenu d'exclusion maximum (4) et plus de 20 % des ménages dont le revenu est inférieur à RI et dont le loyer (ou la mensualité) est inférieur au loyer minimum Lo.

Ces proportions évolueront évidemment avec le temps, selon les modalités de révision du barème. Elles sont d'autre part fonction des hypothèses retenues pour l'augmentation du pouvoir d'achat moyen des ménages bénéficiant de l'A.P.L. ; si l'on admet que cette progression est de l'ordre de 2,3 % par an, l'estimation du nombre de bénéficiaires effectifs de l'A.P.L. en 1985 serait légèrement inférieure à 2 millions.

Comme on peut le constater sur les exemples figurant dans les graphiques précédents, la situation des locataires ayant deux enfants à charge est notablement améliorée en

moyenne jusque vers 3.000 F de revenu mensuel (5), celle des accédants à la propriété jusque vers 4.000 F (5).

D'après les statistiques disponibles il y a actuellement environ 50 % des familles de locataires et 40 % des familles d'accédants dont les revenus sont en deça de ces limites. Une part importante de cette catégorie de ménages se trouve donc solvabilisée lorsqu'elle occupe un logement locatif ou en accession répondant à ses besoins. Le suivi attentif des expérimentations menées en 1977 permettra de mieux saisir l'ampleur de cette solvabilisation qui est l'un des objectifs majeurs de la réforme.

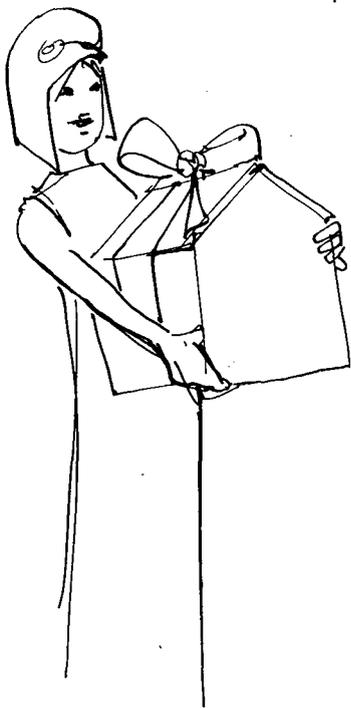
Favoriser les familles nombreuses

Une des conséquences majeures de l'institution de l'aide personnalisée au logement réside dans le renforcement du lien entre la politique du logement et la politique familiale. L'A.P.L. doit en effet améliorer de manière très sensible la solvabilité des familles en diminuant, notamment pour les plus modestes d'entre elles, les taux d'effort qu'elles devaient consentir pour occuper un logement convenable.

D'une part, l'A.P.L. permet de suivre l'évolution des besoins des familles en fonction de leur composition. Par ailleurs son adaptation aux revenus des familles est automatique, alors que les aides à la pierre sont déterminées de manière beaucoup plus rigide, en particulier en accession.

Ce point est particulièrement important pour les jeunes ménages ou pour les familles comportant plusieurs enfants, qui sont ainsi assurées de voir leur A.P.L. croître en même temps qu'augmentent leurs besoins en matière de logement.

D'autre part, les barèmes de l'A.P.L. sont modulés de manière à favoriser les familles comptant trois et quatre enfants. Une pondération appropriée de l'aide permet en effet aux familles comptant trois enfants d'occuper un logement de cinq pièces, en consacrant à celui-ci un loyer net en général inférieur à celui qu'une famille avec deux enfants acquitte pour un logement comptant quatre pièces.



(4) Le revenu d'exclusion maximum RI est pour un ménage ayant deux enfants en charge et habitant en province de l'ordre de 5.500 F par mois en location ou accession et de plus de 7.000 F pour les logements financés par les nouveaux prêts immobiliers conventionnés (F 1976, revenus bruts avant abattements fiscaux et hors prestations familiales).

(5) Revenu en francs 1976, brut, hors prestations familiales.

Gestion de l'A.P.L. : tiers payant ou chèque-logement

La loi portant création de l'aide personnalisée au logement pose le principe du versement de cette aide au propriétaire bailleur en cas de location, ou à l'établissement habilité à cette fin en cas d'accession à la propriété.

Ainsi est clairement manifestée la volonté du Gouvernement de créer une aide directement affectée au logement, se différenciant sur ce point de l'actuelle allocation-logement.

COMMENT SERA GEREE L'A.P.L.

La formule dite du « tiers payant » avec perception de l'aide par le propriétaire bailleur ou par l'établissement prêteur sera donc la plus généralement utilisée. L'aide ainsi accordée sera déduite du montant du loyer ou de la mensualité du prêt, en étant portée à la connaissance du bénéficiaire.

La formule du « chèque logement » pourra être utilisée dans certains cas particuliers. Par exemple, si un propriétaire bailleur privé loue un petit nombre de logements, la Caisse d'Allocation Familiale compétente remettra au locataire un chèque correspondant au montant de l'aide et rédigé à l'ordre du bailleur, à charge pour lui de transmettre à ce dernier le règlement de son loyer et d'y ajouter la part de celui-ci qui lui incombe.

Enfin, le versement direct de l'aide au bénéficiaire pourra dans certains cas être autorisé par dérogation au principe du « tiers payant ». Cette formule pourra notamment être retenue pour certains accédants à la propriété ou pour certains propriétaires bénéficiant de prêts pour l'amélioration de leur logement, lorsqu'il ne sera pas possible de regrouper l'ensemble des prêts consentis par différents organismes prêteurs, et qu'aucun prêt ne sera suffisamment élevé pour permettre la déduction de l'A.P.L. sur la mensualité correspondante.

Dans ces trois cas, la gestion de l'A.P.L. sera assurée par les Caisses d'Allocations Familiales et les Caisses de la Mutualité Sociale Agricole. L'expérience acquise par celles-ci en matière de versement de l'allocation-logement, leur donne en effet une qualification particulière pour gérer l'aide personnalisée de manière satisfaisante.

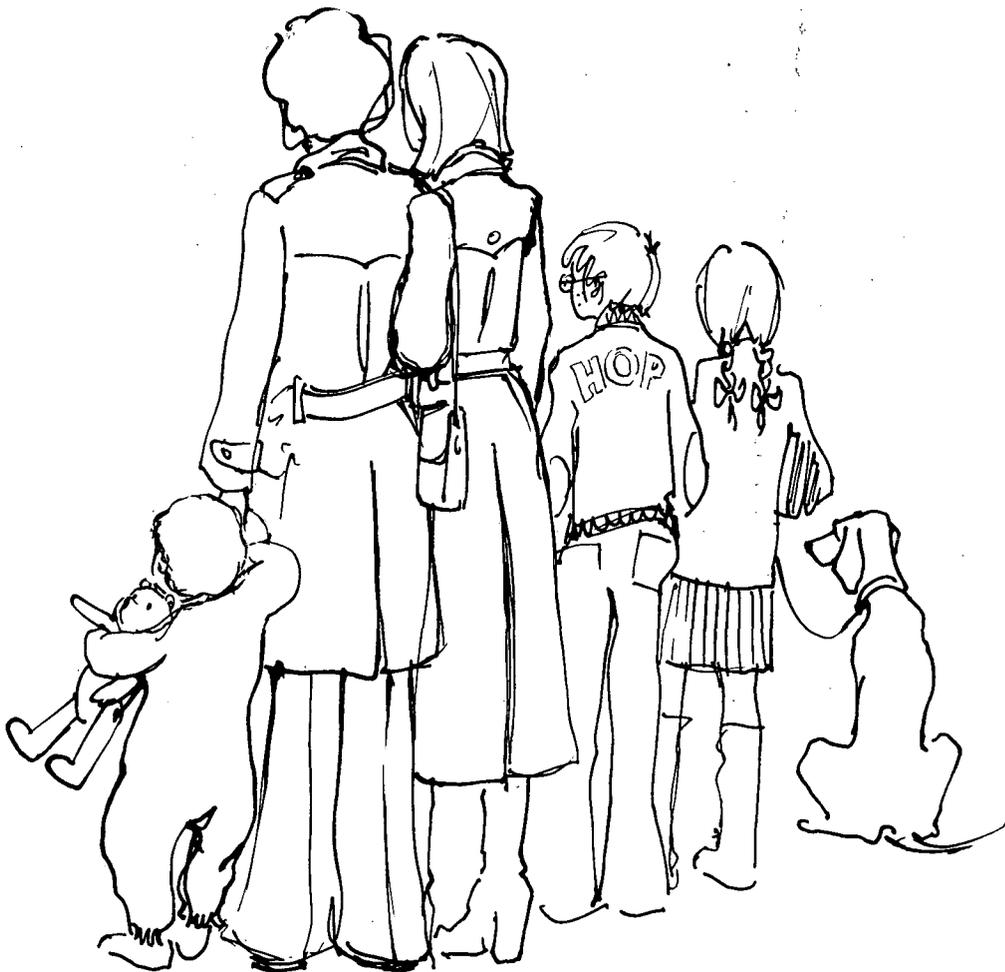
Dans la pratique, des dispositifs seront mis en place pour permettre aux bénéficiaires de l'A.P.L. de connaître très

rapidement le montant de l'aide à laquelle ils auront droit et pour liquider celle-ci sans délai de manière à ne pas mettre à la charge du locataire ou de l'accédant des charges temporaires insupportables : une information des futurs bénéficiaires sera réalisée par les organismes gestionnaires de l'A.P.L. pour leur faire connaître les montants d'A.P.L. auxquels ils auront droit, en fonction de leurs revenus, de leur situation de famille, et de différentes hypothèses de loyers ou de mensualités. La loi impose en outre au propriétaire bailleur d'annexer au bail offert au locataire, une copie de la convention et des barèmes de l'A.P.L.

- L'ouverture du droit sera automatique pour les logements soumis à convention et loués en application de celle-ci :

- o pour les logements neufs ou pour les logements H.L.M. existants sur lesquels aucune amélioration n'est prévue, le versement de l'aide sera effectif dès l'entrée dans les lieux ;

- o pour les logements existants, nécessitant des travaux d'amélioration, le bénéfice de l'A.P.L. sera effectif dès que les travaux auront été réalisés et qu'un nouveau bail aura été accepté par l'occupant conformément aux conventions passées entre le propriétaire bailleur et les pouvoirs publics, ou — dans le cas de l'accession à la propriété — dès que le bénéficiaire occupera le logement.



L'ETAT ET LES PROPRIETAIRES BAILLEURS DES RELATIONS CONTRACTUELLES

Le texte de la loi portant création de l'aide personnalisée au logement que le Parlement vient d'adopter, subordonne l'attribution de l'A.P.L. à la conclusion de conventions passées entre la

puissance publique et les propriétaires bailleurs. Le régime de conventionnement ainsi institué et applicable au seul secteur locatif, constitue une des dispositions les plus novatrices de la loi. Il répond à différentes préoccupations :

- établir la politique du logement sur une base contractuelle ;
- contrôler pas à pas l'extension de la réforme ;
- assurer une protection satisfaisante des occupants des logements soumis au champ d'application de la réforme.

établir des relations contractuelles entre la puissance publique et les propriétaires bailleurs

Parce que la réforme des aides au logement,

- se fait progressivement,
 - entraîne là où elle doit s'appliquer des modifications importantes des loyers pratiqués,
 - nécessite d'importants transferts financiers,
 - et porte, entre autres points d'application, sur un secteur (l'habitat ancien) où la propriété est très dispersée,
- l'établissement de relations contractuelles entre la puissance publique et les propriétaires bailleurs est apparue une nécessité évidente, permettant de fixer de manière générale les obligations qui s'imposent à l'Etat et celles qui s'imposent aux bailleurs.

LES OBLIGATIONS DE L'ETAT

Elles comportent avant toute chose l'engagement de faire bénéficier le locataire de l'aide personnalisée au logement, de manière à le solvabiliser durablement. Elles comportent également dans le cas d'une A.P.L. accordée aux occupants de logements anciens nécessitant des travaux d'amélioration, la possibilité d'octroi d'aides à la réhabilitation :

- aides aux travaux accordées aux propriétaires bailleurs ;
- aides spécifiques à la réhabilitation du parc H.L.M. et à l'amélioration de sa qualité.

LES OBLIGATIONS DU PROPRIETAIRE BAILLEUR

Elles varient naturellement suivant la nature des logements soumis au con-



ventionnement : parc neuf ou parc ancien des organismes sociaux ; logements anciens possédés par des propriétaires privés. Les principales dispositions auxquelles le bailleur s'obligera, seront les suivantes :

- pratiquer les loyers fixés au cas par cas dans les conventions ;
- assurer le respect par les occupants des conditions de peuplement à l'intérieur des logements ;
- donner un caractère social à la gestion du parc conventionné : pour les gestionnaires sociaux et plus généralement les bailleurs de logements financés au moyen de prêts locatifs aidés, cette obligation se traduira par la fixation de plafonds de ressources excluant les candidats dont les revenus sont supérieurs à ceux-ci ; pour les bailleurs privés, les conventions pourront imposer dans certains cas, des plafonds de ressources lors de l'entrée de nouveaux occupants dans le logement. Tel est notamment le cas lorsque le loyer prévu par la convention s'établira, grâce aux aides aux travaux, à un niveau inférieur à celui du marché ;
- respecter les procédures prévues pour gérer l'A.P.L. : mise en œuvre du tiers-payant, fourniture des renseignements nécessaires aux caisses gestionnaires, prise en gestion éventuelle d'immeubles appartenant à certains bailleurs par des organismes ou professionnels agréés, etc.

Les conventions prévoieront d'autre part, une reprise d'une partie des hausses de loyers qui interviendront pour les immeubles locatifs de manière à exclure certains avantages indûs qui pourraient, résulter de la réforme. Cette reprise fixée, cas par cas, dépendra de l'état local du marché du logement, de la situation financière de l'organisme propriétaire, des travaux à effectuer le cas échéant sur les immeubles considérés et du taux de progression des loyers.

Enfin le bailleur s'engagera naturellement à faire effectuer, en contrepartie du versement de l'A.P.L., les travaux qui seraient nécessaires, tels qu'ils auront été prévus par le programme agréé par la puissance publique, et plus généralement à respecter certaines normes techniques et de confort.

contrôler l'extension de la réforme

Le passage progressif des conventions avec les bailleurs devra d'autre part jouer un rôle régulateur dans la mise en application de la réforme et en particulier dans l'extension de l'aide personnalisée au logement. Pour de multiples raisons, tenant au coût de l'A.P.L., aux contraintes économiques

liées à l'activité du secteur du bâtiment, à la nécessité de maîtriser convenablement le fonctionnement du marché du logement en évitant une poussée inflationniste des loyers ou la récupération de l'aide par les propriétaires, l'application de l'aide personnalisée au logement doit être réservée pendant un premier temps à une partie seulement du parc, comportant les catégories de logements suivantes :

- les logements neufs construits avec les nouveaux financements aidés ou conventionnés, qu'il s'agisse de logements locatifs ou en accession à la propriété ;

- certains logements anciens :

- appartenant aux propriétaires bailleurs qui auront passé dans le cadre d'opérations programmées, des conventions avec les pouvoirs publics dans les conditions indiquées plus haut ;

- ou compris dans le parc H.L.M. existant, lorsque les organismes propriétaires auront accepté de se placer dans le cadre des conventions déterminant, entre autres dispositions, les niveaux de loyers et la consistance des travaux d'amélioration entrepris.

protéger les occupants

Le régime du conventionnement des organismes et des propriétaires bailleurs est enfin un moyen essentiel qui permettra d'assurer une protection satisfaisante des occupants des logements auxquels s'appliqueront les conventions. Il s'agit en effet de garantir l'occupation sociale des logements dont les occupants peuvent bénéficier de l'A.P.L. Outre les dispositions qui résulteront de la détermination des loyers et des procédures d'attribution de l'A.P.L., les conventions prévoieront des conditions de durée, de révision, de dénonciation et de contrôle qui apporteront aux occupants la garantie qu'ils ne seront pas laissés à la merci de décisions qui ne leur laisseraient d'autres choix que payer le prix fort ou quitter les lieux.

Tout d'abord, les conventions devront être établies suivant des modèles-types définis par voie réglementaire et comportant des clauses obligatoires quant aux effets qu'elles produiront. Elles devront naturellement être conclues pour une durée telle que les contractants, pouvoirs publics et bailleurs, trouvent un intérêt réciproque à les conclure, garantissant notamment que les aides apportées par l'Etat pour la remise en état des logements existants bénéficient aux occupants. Cette durée qui ne saurait être inférieure à 9 ans, pourra, dans certains cas, être supérieure, par exemple dans le parc social ou lorsque les conventions s'appliqueront à des quartiers

anciens susceptibles d'être appréciés rapidement. Elle sera pour la construction neuve en rapport avec la durée d'amortissement des prêts.

En outre, en cas de résiliation prématurée de la convention aux torts du propriétaire bailleur, les locataires seront maintenus dans les lieux, cependant que le loyer sera celui de la convention, diminué de la charge de l'aide personnalisée, qui sera alors supportée par le bailleur.

La portée des conventions, différente selon les cas, sera agencée de telle sorte qu'il ne soit en aucun cas porté atteinte aux droits des locataires en place :

- le locataire titulaire d'un bail valide ne verra celui-ci modifié que s'il l'accepte expressément. Dans le cas où il refuserait de voir changer sa situation, le bail continue à s'appliquer tel qu'il est, le locataire n'ayant alors pas le droit à recevoir l'aide personnalisée ;

- l'occupant de bonne foi d'un logement soumis à la loi de 1948, disposera pour sa part d'un délai de 6 mois pour accepter un bail conforme à la convention. Le bail lui assurera le maintien dans les lieux pendant la durée de la convention et lui permettra de recevoir l'aide personnalisée.

Enfin, les dispositions nécessaires seront prises dans les conventions, pour que, suivant la situation juridique du locataire, le bénéfice des protections accordées par la loi de 1948, ne soit pas éteint. Trois situations peuvent à cet égard se présenter :

- le locataire qui bénéficiait de la loi de 1948 à la signature de la convention et qui a perçu l'A.P.L. pendant les trois dernières années de celle-ci, continue à bénéficier du droit au maintien dans les lieux que lui assure la loi 1948, pour autant que la commune où il habite soit toujours dans le champ d'application de cette législation. Le loyer évolue comme le prévoyait la convention et l'A.P.L. continue à être versée ;

- si, dans les mêmes conditions, le locataire n'a pas perçu l'A.P.L. durant les trois dernières années de la convention, le logement échappe à la sortie de la convention au régime de la loi de 1948, et le bail doit être librement rediscuté à son expiration ;

- enfin, si le logement soumis à conventionnement se trouvait, à la signature de la convention, hors du champ d'application de la loi de 1948, le locataire est normalement en possession d'un bail régi par la convention. A l'expiration de ce bail, un nouveau bail devra être conclu et le locataire ne pourra percevoir l'A.P.L. que si la convention est renouvelée.

Il faut cependant souligner que dans la grande majorité des cas, les propriétaires comme les locataires auront intérêt à ce que les conventions venues à expiration soient renouvelées, pour permettre aux locataires de continuer à bénéficier de l'A.P.L.

APPLICATION à la CONSTRUCTION NEUVE

Chantal MARTINIER
Chargée d'études principale
au GRECOH



Le dispositif proposé par la réforme implique une révision profonde des mécanismes actuels d'aide et de financement en matière de construction neuve et dans le cadre d'un effort budgétaire et financier stabilisé de la collectivité nationale. Il associe à la création de l'aide personnalisée au logement le maintien d'une aide à la pierre modérée, garante de la poursuite de l'effort de construction et de l'essor des actions d'amélioration.

Le poids relatif du logement au sein de l'économie nationale rend en effet impérieux le respect des grands équilibres, budgétaire par la stabilisation de l'effort public en faveur du logement, économique par la régulation de l'activité de production, financier par la limitation du prélèvement sur l'épargne opérée au détriment des autres secteurs économiques qui ont rendu nécessaires de délicats arbitrages entre les ambitieux objectifs poursuivis.

Bénéficiant d'une moindre priorité, la construction neuve n'en demeure pas moins le principal champ d'application de la réforme.

poursuivre l'effort quantitatif

L'importance de l'effort consenti se mesure au volume annuel des programmes de construction projetés, après arbitrage entre le logement neuf et le logement réhabilité, et entre la construction locative et l'accession à la propriété. Au cours de la première période quinquennale d'application de la réforme, quelque 120 000 logements locatifs et 150 000 logements en accession devraient annuellement bénéficier d'aides à la construction, tout en étant éligibles à l'aide personnalisée. 80 à 90 000 logements en acces-

sion conventionnée, ouvrant accès à l'A.P.L. complèteraient ce programme. Ultérieurement le programme locatif pourrait diminuer au profit de l'accession à la propriété si le maintien des tendances actuelles incitait à décider de cette conversion.

A titre de référence, le programme budgétaire pour 1976 comportait 135 400 logements locatifs, 166 600 logements en accession de type HLM ou PSI et 48 000 logements de type PIC.

promouvoir un habitat de qualité

L'aide directe de l'Etat à l'amélioration de la qualité sera dans un premier temps circonscrite au secteur de la construction locative, parallèlement à l'effort massif de réhabilitation du parc immobilier existant. Ceci pour des raisons budgétaires et financières évidentes. Au demeurant, le niveau de qualité actuel du logement en accession à la propriété est nettement supérieur à celui du logement locatif correspondant : une aide à la constitution d'un patrimoine immobilier privé de standing supérieur contrecarrerait le nécessaire redéploiement de l'aide publique au bénéfice des plus défavorisés.

Le nouveau logement locatif se substituera aux quelque 6 catégories de logements encore existantes, dont la plus importante, de loin, est l'HLM ordinaire (70 % de la construction locative aidée). Son prix sera majoré par rapport aux prix de l'H.L.M.O. en deux temps. L'effort d'amélioration de la qualité doit en effet être progressif pour éviter une confiscation possible des hausses de prix sans amélioration parallèle des prestations et ne pas alourdir brutalement la charge budgétaire de l'Etat ou les contributions financières des établissements de prêt. A moyen terme, la qualité de l'ensemble de la construction locative aidée doit dépasser celle de l'actuel I.L.M., logement du haut de la gamme locative.

De plus, la construction de logements locatifs sera mieux répartie géographiquement car une subvention spécifique pour surcharge foncière permettra la réalisation de logements locatifs sociaux dans des zones dont ils se trouvent pratiquement exclus pour l'instant.

simplifier le système de financement

CONSTRUCTION LOCATIVE

Comme actuellement, le nouveau financement locatif, de type unique, sera assis sur les circuits dits privilégiés, donc sur des ressources peu

onéreuses, comportant une marge limitée : la Caisse des Dépôts pour l'essentiel, le Crédit Foncier pour le complément.

Les établissements prêteurs recevront une aide budgétaire, mixant, comme actuellement, des subventions en capital (1) et des bonifications échelonnées. Le produit de sortie sera un prêt progressif, à long terme, très avantageux par rapport aux conditions du marché : différé d'amortissement et remise totale d'intérêts pendant deux ans, taux d'intérêt actuariel de l'ordre de 6,2 %, annuité initiale com-

Le prix
de référence :
modulé
en fonction
de la réalité

Si la réforme privilégie l'aide à la personne, elle n'en maintient pas moins une aide à la pierre, aussi bien dans le secteur « locatif » que dans le secteur « accession à la propriété ».

Le « prix de référence » qui se substitue au « prix-plafond » sert à déterminer le montant maximum de la dépense financable par les prêts d'Etat accordés au maître d'ouvrage en application du nouveau système d'aide à la pierre.

Qu'est-ce que le prix de référence ?

A la différence du prix-plafond qui est décrété, le « prix de référence » sera constaté et donc déterminé à partir de l'observation de la réalité économique.

Le prix de revient d'une opération sera comparé au prix de référence, au moment de la conclusion des marchés, le financement attaché au « prix de référence » couvrant donc la dépense prévisionnelle à cette date.

Le prix de référence, et le financement qui en découle, seront modulés en fonction des caractéristiques des opérations. Cette modulation permettra à chaque maître d'ouvrage de privilégier tel ou tel aspect de la qualité de l'habitat. Précisons que pour chacun des critères retenus des minima imposés, certains critères de modulation seront très voisins de ceux existant dans la réglementation en vigueur, tandis que de nouveaux paramètres tiendront compte d'éléments importants tels que l'acoustique ou le « coût global ».

Le prix de référence pourra être dépassé sous certaines conditions, pour atteindre un niveau de qualité supérieur, sans que le financement qui lui est attaché puisse être majoré.

prise entre 5 et 6 % progressant d'un peu plus de 3 % l'an. La quotité plafond de ce prêt ira jusqu'à 95 % du prix final, révisions comprises, pour les constructeurs à finalité sociale (organismes d'H.L.M., sociétés d'économie mixte). Pour les investissements privés (sociétés immobilières d'investissement, filiales de Comités interprofessionnels du logement), cette quotité sera réduite de moitié.

Le prêt locatif sera dissociable en un prêt foncier, mobilisable par anticipation dans un délai maximum de 2 ans, et un prêt construction, couvrant la phase de réalisation des travaux. Le prêt foncier, éventuellement complété par une subvention et un prêt non aidé pour surcharge foncière, sera transférable aux collectivités locales. Ainsi les municipalités pourront acquérir directement des terrains et les mettre par bail à long terme à la disposition des constructeurs sociaux.

Le système actuel de prix-plafond sera abandonné au profit d'un dispositif plus souple de prix de référence (2) auquel sera attaché le financement aidé : les loyers de ces logements aidés seront limités dans le cadre de conventions (3) passées entre l'Etat et les bailleurs. Le barème de l'A.P.L. sera ajusté de façon à prendre en compte intégralement ce loyer dans la plupart des cas. Des normes de ressources (voisines de celles de l'H.L.M.) seront établies pour l'accès au nouveau logement locatif.

ACCESSION A LA PROPRIETE AIDEE

Les prêts aidés pour l'accession à la propriété seront distribués concurremment par le Crédit Foncier, les Caisses d'Epargne et les Caisses de Crédit Agricole. Ils sont destinés à toutes les formes d'accession : construction pour soi-même, acquisition-réhabilitation, achat en l'état futur d'achèvement, acquisition clef en main. L'aide de l'Etat, versée directement aux organismes prêteurs, revêt la forme exclusive de bonifications d'annuités (Caisses d'Epargne) ou d'intérêts (Crédit Foncier, Crédit Agricole).

Le profil de ces prêts sera progressif (+ 3,50 % l'an), d'une durée maximale de 20 ans. L'annuité initiale se situera au voisinage de 8 %, le taux d'intérêt actuariel entre 8,50 % et 9 %. Il pourrait être offert en option un report d'intérêt de 1 an maximum et un différé d'amortissement de 2 ans. La quotité (70 % dans le droit commun) pourra atteindre 80 % du coût total de l'investissement pour les accédants ayant un revenu inférieur à un certain maximum modulé selon la zone géographique et la taille de la famille. Prix et plafond de ressources seront réglementés à un niveau voisin de celui du PSI actuel.

Un système de préfinancement avantageux, mais non bonifié, sera monté à l'intention des promoteurs de ce type d'opérations. Les promoteurs à finalité

non lucrative (organismes d'HLM, SEM) pourraient bénéficier d'un complément d'avance financé sur un pool de ressources provenant des sociétés de crédit immobilier et des CIL.

ACCESSION

A LA PROPRIETE CONVENTIONNEE

Une nouvelle formule de prêts immobiliers conventionnés distribuée sous contrat par les différents établissements d'épargne et de crédit doit être également mis en place. Elle devrait pouvoir financer en régime permanent la construction de plus de 80 000 logements par an.

Outre les prêts distribués par les circuits ordinaires, ce nouveau système pourrait s'harmoniser en effet avec les actuels prêts personnels des Caisses d'Epargne, les prêts immobiliers du Crédit Mutuel, les prêts non bonifiés du Crédit Agricole. Sa réalisation est en tout état de cause nécessaire au développement d'une formule

intermédiaire entre l'accession aidée et l'accession libre. De façon à éviter une discontinuité au franchissement du plafond de ressources de l'accession aidée une modulation particulière du plafond des mensualités prises en compte dans le barème de l'APL devrait également aménager cette transition.

Les caractéristiques de ces prêts feraient l'objet d'une convention-type. Leur taux serait fixé par référence au coût de diverses ressources par moyen terme majoré d'une marge plafonnée : soit aux conditions actuelles : 11,5 % à 12 %. Ce taux serait révisable périodiquement dans la limite d'un plafond en liaison avec l'évolution du coût de référence. Une progressivité des annuités de l'ordre de 3 à 3,5 % l'an serait retenue au choix de l'emprunteur.

(1) Dans le circuit de la Caisse des Dépôts seulement.

(2) Cf. page précédente.

(3) Cf. ci-dessous.

Accession à la propriété : de plus en plus de Français concernés

L'aspiration des français à être ou devenir propriétaire de leur logement est sans doute un fait caractéristique essentiel en matière de logement. La proportion des ménages propriétaires de leur logement a en effet augmenté depuis 20 ans de manière continue :

- 35 % en 1945
- 41 % en 1962
- 46 % en 1973, ce dernier chiffre représentant environ 8 millions de ménages.

Le désir de devenir propriétaire semble de son côté largement partagé : parmi les

personnes qui souhaitent changer de logement et qui sont actuellement locataires, près de la moitié souhaitent en même temps devenir propriétaires de leur futur logement, et elles envisagent, pour les 4/5^e d'entre elles, que celui-ci soit une maison individuelle.

Au contraire, le désir de changement et l'insatisfaction sont bien moindres chez les personnes qui sont déjà propriétaires ou qui accèdent à la propriété, comme le montre le tableau ci-dessous.

Bien que largement diffusée dans l'ensemble des couches professionnelles et bien que son extension aux catégories socio-professionnelles moins fortunées ait nettement progressé depuis une quinzaine d'années, la propriété du logement reste assez inégalement répartie.

Quant aux taux d'effort consentis par les accédants à la propriété, c'est-à-dire le rapport entre la dépense de logement et le revenu disponible, ils sont en moyenne assez proches du taux d'effort de l'ensemble des ménages : 12,9 % contre 11,1 % en 1973.

Ces taux augmentent toutefois assez sensiblement lorsque les opérations d'accession à la propriété sont récentes, pour atteindre 18,6 %.

Source :		Personnes non satisfaites de leur logement	Personnes souhaitant changer de logement
Enquête nationale sur le logement 1973.			
ACCÉDANTS	H.L.M.	2,4 %	5,3 %
	Secteur aidé non H.L.M.	3,1 %	9,9 %
	Secteur non aidé	2,4 %	9,2 %
PROPRIÉTAIRES Non accédants		11,3 %	6,4 %
LOCATAIRES	Loi de 1948	28,8 %	30,8 %
	Autres achevés avant 1948 ...	31 %	35,4 %
	Autres achevés à partir de 1948	10,7 %	43,9 %

une véritable politique de l'habitat ancien

Marc PREVOT
administrateur civil
service de l'Habitation



Avec le recul progressif de la pénurie depuis quelques années, le problème de la qualité et du confort du parc immobilier ancien a

pris en France une dimension considérable. Elle a été soulignée par le rapport NORA qui en a analysé les insuffisances, faisant notamment ressortir que : « le flux annuel de construction, objet des préoccupations presque exclusives des pouvoirs publics, concerne moins de 3 % du stock des logements ».

En effet, deux tiers du parc ancien recensé en 1973 ne possèdent pas les éléments essentiels de confort et cette situation se trouve particulièrement accentuée dans le centre des villes et dans l'habitat rural, où plus de 70 % des logements anciens sont inconfortables.

Le parc ancien pose également le « vrai » problème social : plus encore que le patrimoine H.L.M., il est occupé par des personnes modestes et les occupants y sont plus fréquemment qu'ailleurs pauvres et âgés.

Enfin, la profession du bâtiment semble encore loin d'avoir franchement

abordé les difficultés considérables liées à l'intervention sur un bâti existant qui ne permet ni économies d'échelle, ni choix des conditions d'exécution de travaux.

une mutation des mentalités

La réforme de la politique du logement a notamment pour objet de mettre en place une véritable politique de l'habitat ancien. Il s'agit de provoquer la transformation rapide de ce parc tout en assurant la protection de ses occupants. Au-delà des évolutions techniques et du renforcement des financements, une véritable mutation des mentalités est donc en jeu : la restauration immobilière devient un volet à part entière de la politique du logement et ses difficultés de réalisation par rapport à la construction exigent un effort particulier à tous les niveaux : pouvoirs publics, opérateurs, entreprises, propriétaires privés.

Cet effort sera mené grâce à la nouvelle aide personnalisée au logement. C'est principalement, en effet, dans le logement ancien que l'APL peut résoudre le problème des « exclus » puisqu'ils se trouvent effectivement concentrés dans cette partie du parc.

Il sera également mené par le biais des aides à la pierre. L'augmentation des masses financières en jeu est déjà en soi une réforme et l'Etat ira dès 1977 au-delà du triplement de ses aides à l'amélioration de l'habitat par rapport à 1976 : 600 MF, destinés à l'amélioration de 80 000 logements. En phase de croisière, l'effort annuel dépassera le milliard pour toucher plus de 100 000 logements.

La réforme a également pour objet d'assurer la neutralité de l'aide de l'Etat entre le logement neuf et l'habitat ancien pour des opérations comparables, c'est-à-dire à chaque fois qu'une opération aboutit à la production et à l'acquisition d'un logement confortable supplémentaire : c'est le cas pour la construction et l'acquisition-restauration publique ou privée.

Enfin, cette réforme va de pair avec la mise en place d'une politique cohérente de l'aménagement urbain, dont elle sera un instrument puissant. La récente création du Fonds d'Aménagement Urbain se traduira, en effet, par une coordination systématique des administrations concernées et une utilisation en commun de leurs différentes ressources. Elle aura également pour but de mieux protéger les ménages aux revenus les plus faibles, souvent concernés par les opérations d'aménagement urbain. L'un des moyens de cette protection sera sans nul doute la nouvelle aide personnelle qui devrait autoriser le logement ou le relogement dans des conditions de confort satisfaisantes de tous les mé-

nages ayant des problèmes de solvabilité et désireux de demeurer (ou de s'installer) dans certains centres de ville, et en général dans les quartiers anciens.

un premier pas : l'année budgétaire 1977

La loi de finances pour 1977 s'est montrée particulièrement ambitieuse en matière d'aide à l'amélioration de l'habitat. Il était d'ailleurs normal qu'il en fût ainsi pour le premier budget voté après la publication du rapport Nora, rapport qui faisait état des nombreuses lacunes existant dans ce secteur (exception faite pour l'A.N.A.H., créée en 1971).

Trois grandes préoccupations ont orienté la politique en faveur de l'habitat ancien en 1977 :

- permettre aux propriétaires occupants, améliorant leur logement, longtemps parents pauvres dans ce domaine, de bénéficier d'aides de l'Etat comparables à celles qu'ils peuvent recevoir pour accéder à des logements neufs,

- donner à l'Etat les moyens d'orientation propres à susciter chez les propriétaires bailleurs un certain nombre d'opérations à caractère social,

- confirmer et accentuer l'effort d'acquisition-restauration d'immeubles anciens par des organismes publics ou semi-publics offrant toutes garanties sur le plan social, ainsi que l'effort d'amélioration de leur propre parc.

une aide de 20 % pour les propriétaires occupants

Pour combler l'importante lacune dans le dispositif des aides publiques à l'égard des travaux d'amélioration entrepris par les propriétaires occupants, est créée en leur faveur une aide aux travaux égale à 20 % du coût des travaux dans la limite de 10 000 F par logement;

Cette aide sera versée dans le cadre des opérations programmées (version plus souple des opérations groupées de restauration immobilière, et qui devrait toucher un plus grand nombre de logements).

Afin d'assurer la cohérence entre les différents mécanismes d'aide, la prime à l'amélioration de l'habitat rural a été alignée sur l'aide aux travaux. Les modifications envisagées ont pour but de la rendre plus efficace.

Enfin, on prévoit d'aligner le montant des prêts du Crédit immobilier pour l'acquisition-restauration d'immeubles anciens sur les prêts à la construction, sous certaines conditions, et de faciliter le fonctionnement de la procédure des prêts à l'amélioration seule.

La place de l'ANAH dans la réforme

L'effort entrepris dans le cadre de la réforme, en faveur de l'habitat ancien, et qui a été marqué, avant même adoption de celle-ci :

- par l'inscription de crédits importants d'amélioration de l'habitat ancien dans le budget 1977 ;

- et par la création, il y a quelques mois, du Fonds d'Aménagement Urbain et du Groupe Interministériel Habitat et vie Sociale, chargés de la politique des centres et des quartiers anciens,

fait ressortir clairement l'intention des pouvoirs publics de mener dans ce domaine une politique d'ensemble, dépassant largement le seul domaine de la réhabilitation des logements améliorés à l'initiative des propriétaires bailleurs.

Avec ses moyens propres et dans son domaine, l'A.N.A.H. peut et doit s'intégrer à cette politique d'ensemble. Aussi bien continuera-t-elle à distribuer des aides aux propriétaires bailleurs pour l'amélioration des logements inconforta-

bles, dans des conditions voisines de la situation actuelle. Son action devra toutefois, privilégier davantage les opérations « programmées » à caractère économique et social et coordonner en ce sens son action avec celle des collectivités locales et de l'Etat dans le cadre de l'activité du Fonds d'Aménagement Urbain.

Le Conseil d'administration de l'Agence a déjà réorienté les objectifs de celle-ci en ce sens. Ils devront être prochainement repris dans un contrat d'objectifs en cours de négociation avec les pouvoirs publics.

L'orientation sociale des opérations de l'A.N.A.H. sera, dès 1977, accrue grâce à la création par la loi de finances d'une aide complémentaire aux travaux qui s'ajoute aux subventions versées par l'Agence.

Les propriétaires qui en bénéficieront, devront s'engager à respecter certains niveaux de loyers après amélioration, à maintenir les occupants dans les lieux, à assurer une protection particulière aux personnes âgées disposant de moyens modestes. L'aide ainsi accordée permettra de maintenir les loyers en dessous des plafonds de l'allocation-logement, permettant aux locataires modestes et, en particulier, aux personnes âgées de demeurer dans le logement après travaux.

Cette procédure nouvelle permettra, en fait, d'anticiper sur le système de conventionnement prévu par la réforme. Elle pourrait ultérieurement être maintenue et valoir en dehors du secteur des opérations programmées auxquelles la nouvelle aide personnalisée sera réservée.

des primes complémentaires pour les propriétaires-bailleurs

La raréfaction et le renchérissement du crédit sont une source de difficultés pour les propriétaires bailleurs qui désirent compléter les subventions de l'A.N.A.H. par des prêts.

Il est donc créé un système de primes complémentaires aux subventions de

l'A.N.A.H. qui seront attribuées aux propriétaires s'engageant à mener des opérations à caractère social sur le plan des loyers et des ressources des nouveaux occupants. 2 500 prêts de cette nature permettront de tester le mécanisme en 1977.

des aides pour le parc H.L.M. existant

La charge financière entraînée par les travaux d'amélioration d'une fraction du parc H.L.M. est lourde et les organismes sociaux ne peuvent y faire face le plus souvent sans aide spécifique.

Deux actions vont être entreprises sur ce parc existant :

- la première consiste à introduire les normes minimales d'habitabilité dans les logements non encore pourvus de ce niveau de confort (eau + W.C. + sanitaires). Sur la base d'un coût moyen de travaux de 38 000 F, la subvention couvrirait 20 % du coût

des travaux et pourrait être complétée par des prêts Minjot (Circ. du 13 novembre 1972) ;

- la seconde action correspond à l'amélioration de la qualité technique, architecturale et esthétique des ensembles H.L.M. déjà pourvus du minimum de confort. Il pourra s'agir d'isolation thermique ou phonique, d'installation de chauffage central, d'aménagements d'espaces verts...

L'amélioration du parc H.L.M. existant a été retenue comme action prioritaire dans le Programme d'Action Prioritaire « Mieux vivre dans la Ville ».

En particulier, 50 zones ont été retenues pour faire l'objet d'actions globales sur l'habitat et l'environnement lorsque ceux-ci étaient très dégradés. Afin de mettre en œuvre cette politique d'un type nouveau, une instance vient d'être créée, le Groupe Habitat et Vie Sociale qui, dans un cadre institutionnel comparable à celui du Fonds d'Aménagement Urbain, complètera l'action de celui-ci par la prise en charge de banlieues déshéritées.

Enfin, certains propriétaires dits « institutionnels » (mais autres que les organismes H.L.M. ou S.E.M.), tels les Houillères ou les établissements publics administratifs dépendant des collectivités locales (Assistance publique, bureaux d'aide sociale), bénéficieront d'aides forfaitaires (7 000 F par logement) pour la mise aux normes de leurs logements.

Une réorientation des aides de l'A.N.A.H. dans le sens d'une plus grande sélectivité (mises aux normes, opérations avec maintien des occupants, opérations programmées) a d'ailleurs commencé à préparer cet organisme au grand tournant de la réforme.

dès 1978: l'APL

Tous ces mécanismes font encore appel au mode traditionnel d'aide de l'Etat au logement, l'aide à la pierre, et à son complément bien imparfait que constitue l'allocation de logement. Celle-ci sera d'ailleurs pratiquement une nouveauté dans le domaine du remboursement des emprunts pour travaux, en faveur des propriétaires occupants. Mais, dès 1977, il s'agira d'aller plus loin dans les départements choisis pour le démarrage de la réforme.

L'A.P.L. pourra bénéficier, selon un barème particulier, aux propriétaires occupants, au profit desquels elle se substituera à l'allocation de logement. Elle bénéficiera de droit aux personnes ayant reçu l'aide aux travaux. Elle pourra bénéficier également aux autres propriétaires occupants, sous certaines conditions de travaux et de maîtrise d'ouvrage, dans la limite de plafonds de prise en compte des charges financières.

L'A.P.L. sera attribuée, par ailleurs, aux accédants à la propriété de logements anciens à réhabiliter selon les mêmes modalités que pour l'acquisition de logements neufs.

Enfin, elle sera destinée aux locataires occupant des logements améliorés. Sa liaison avec des travaux de mise aux normes souligne le caractère d'incitation économique conféré à cette aide. Le cas de l'habitat ancien locatif privé est particulièrement difficile à régler : il s'agit de contribuer pour une part très importante à alléger le poids du loyer et des charges locatives pour le locataire, d'assurer au propriétaire bailleur la rentabilité économique de son

patrimoine, mais d'éviter qu'un dérapage des loyers ne se produise qui confisquerait l'aide de l'Etat au profit du propriétaire sans solvabiliser le locataire plus que par le passé.

La passation de conventions entre l'Etat et les propriétaires bailleurs, conventions fixant un plafond de loyers et de charges, ainsi qu'un minimum de contrôle de la gestion par l'Etat ou certains organismes habilités par lui, est destinée à répondre à, cette difficulté. Le cas du patrimoine social existant sera plus aisé à traiter, le risque de dérapage des loyers étant très limité. Toutefois, la hausse des loyers, devra être étudiée pour éviter d'accroître trop fortement les dépenses des ménages à revenus moyens ne percevant pas l'A.P.L. ; elle devra cependant être suffisante pour financer des travaux d'amélioration et, éventuellement, une partie des dépenses du Fonds National de l'Habitation. En ce qui concerne les nouveaux logements locatifs sociaux et les nouveaux Prêts Immobiliers Conventionnés (PIC), on a déjà annoncé une neutralité quasi-totale de l'aide pu-

La protection des personnes âgées

Les personnes âgées bénéficient à l'heure actuelle :

- de la loi de 1948 ainsi que des protections particulières qui leur sont accordées au cas où les logements qu'elles occupent sont placés hors du champ d'application de la loi.

- de l'allocation-logement dont les plafonds sont pour des personnes seules respectivement de 270 F dans un logement régi par la loi de 1948, de 360 F dans un logement à loyer libre, de 310 F dans un foyer.

Lorsque les logements sont améliorés ou rénovés, dans un périmètre de restauration immobilière elles bénéficient d'une allocation différentielle, calculée de manière que le loyer net qu'elles acquittent (loyer moins allocation-logement) reste identique avant et après les travaux, sous réserve que le loyer du logement amélioré soit inférieur au loyer-plafond de l'allocation de logement.

Les conventions qui seront passées dans le cadre de la réforme avec les propriétaires-bailleurs permettront de protéger les personnes âgées de manière aussi complète que par le passé, en cas d'amélioration de leur logement :

- elles bénéficieront en effet de l'aide

publique entre neuf et ancien. Il en sera de même pour les subventions de surcharge foncière, ce qui posera d'ailleurs dans des termes renouvelés le problème de la rénovation urbaine et de la résorption de l'habitat insalubre. Cette dernière politique devra d'ailleurs éventuellement être revue, la suppression des logements très sociaux tels que les P.L.R. pouvant dans certains cas se traduire par une perte de solvabilité à compenser par une aide spécifique à la pierre ou à la personne. Enfin, dans le cas d'impossibilité pour des propriétaires de financer des travaux d'amélioration voulus par la collectivité publique, les mécanismes d'avances sur travaux et d'achat en viager définis par le rapport Nora seront mis en œuvre. Ils sont actuellement à l'étude.

Révélatrice de problèmes d'habitude jusqu'ici ignorés, cette réforme remet en cause à la fois notre conception de l'habitat, de la politique foncière comme de l'action sociale. Elle constitue sans nul doute un défi aux pesanteurs sociales de notre société.

personnalisée au logement. Celle-ci permettra de maintenir le montant du loyer net à un niveau voisin de ce qu'il était avant l'amélioration du logement, même des le cas où le loyer final dépassera le loyer-plafond pris en compte pour le calcul de l'allocation de logement.

- Lorsque la convention viendra à expiration, 9 ans au minimum après sa conclusion, l'occupant bénéficiera de nouveau des protections liées à la loi de 1948 à la double condition qu'il soit âgé de plus de 65 ans (ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail) et qu'il dispose de revenus annuels n'excédant pas une fois et demi le S.M.I.C. soit environ 2 400 F — que les dispositions de la loi de 1948 soient encore applicable au logement.

Les personnes âgées qui sont actuellement propriétaires occupants de leur logement bénéficieront de leur côté de mesures spécifiques qui leur permettent d'entreprendre des travaux d'amélioration et de mise aux normes de leur logement.

Des études sont notamment en cours à propos des mesures suivantes :

- des avances sur travaux représentant 80 % à 100 % du coût des travaux pourraient leur être consenties, sous réserve du remboursement de ces avances à première mutation.

- les collectivités locales pourraient acheter les logements envisagés et faire procéder à leur amélioration, suivant la procédure du rachat en viager.

La rente, versée au propriétaire occupant dépendrait de la valeur du bien avant travaux et naturellement de l'espérance de vie.

Le logement acheté en viager, serait donné à bail à un organisme social qui le gérerait et le réintégrerait dans son parc locatif au moment du décès ou du départ volontaire de l'occupant.

mise en œuvre de la réforme concertation et progressivité

Oeuvre complexe, la réforme du financement des aides au logement ne peut en aucun cas être menée par voie autoritaire.

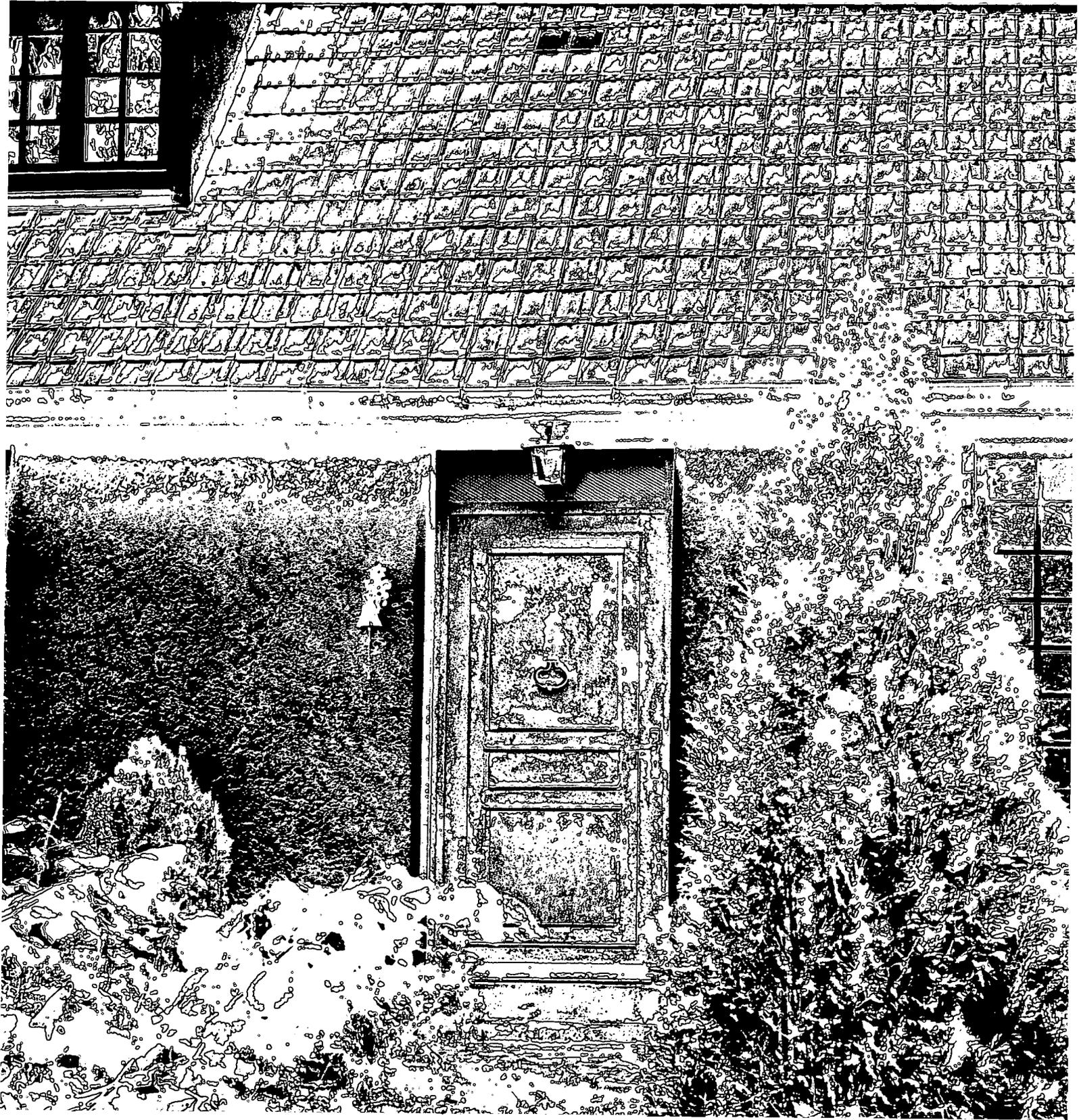
Ses chances de succès tiennent, dans une large mesure, à la capacité des pouvoirs publics à faire admettre les novations qu'elle introduit auprès de tous ceux, organismes constructeurs, professionnels, usagers propriétaires ou locataires, auxquels elle s'appliquera. Sa mise en œuvre implique donc :

- une association étroite de tous les intervenants usagers et constructeurs, à l'élaboration des décisions. Déjà

recherchée dans la concertation étendue qui a précédé le dépôt du projet de loi, celle-ci est largement ouverte au sein des organismes créés par la loi portant réforme des aides au logement ;

- une progressivité d'application, seule susceptible d'assurer sans heurts et sans dommage pour l'économie de notre pays, un passage des anciennes réglementations aux nouveaux systèmes d'aide, avec comme première étape un rodage des nouveaux mécanismes en 1977 ;

- un effort important d'information des bénéficiaires de la réforme et de ceux qui auront à l'appliquer.



des institutions nouvelles:

un organisme de gestion et deux Conseils

Pierre DEBEUSSCHER
administrateur civil
sous-directeur
à la sous-direction,
programmation-financement



Les modalités particulières de financement et de gestion de la nouvelle aide personnalisée ont rendu nécessaire l'institution de plusieurs organismes, énumérés dans les dispositions de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de

- l'aide au logement ;
- le Fonds national de l'habitat ;
- le Conseil national de l'aide personnalisée au logement ;
- le Conseil national de l'accession à la propriété.

Le premier d'entre eux constitue l'organe d'administration général du système tandis que les deux autres sont des Conseils à caractère consultatif. Les modalités de leur composition, de leur fonctionnement et, pour ce qui concerne les deux Conseils, de leur coordination qui doivent être définies par décret ne sont pas arrêtées pour le moment. La loi du 3 janvier 1977 a par contre clairement défini leurs missions principales : un premier aperçu de leur rôle peut déjà être donné ici.

LE FONDS NATIONAL DE L'HABITAT

Responsable de la gestion de l'aide personnalisée au logement, le F.N.H. constituera la clé de voûte de l'organisation administrative qui sera mise en place pour rassembler les différentes ressources destinées à financer les nouvelles aides et en assurer le versement aux bénéficiaires. Les missions qui lui seront confiées seront de deux ordres principaux :

- le F.N.H. supportera tout d'abord l'ensemble des charges résultant de l'application de la loi, en rassemblant pour ce faire l'ensemble des contributions qui concourent au financement des aides à la personne. Elles proviendront :
- des régimes de prestations familiales et du fonds national d'aide au logement, qui versent actuellement l'allocation-logement à ses bénéficiaires ;
- des bailleurs de logement qui auront bénéficié par le passé des aides à la pierre et qui se seront placés sous le régime des conventions ;
- des ressources budgétaires, correspondant aux économies réalisées sur l'aide à la pierre.

Cette répartition traduit les nouveaux équilibres financiers engendrés par la réforme :

- la part supportée par les régimes de prestation sociale et le F.N.A.L. correspond aux charges que ces organismes auraient dû financer au titre de l'allocation-logement en l'absence de la

réforme. N'étant pas cumulable avec l'allocation-logement, la nouvelle aide à la pierre allège en effet le coût de celle-ci ;

- une seconde part doit provenir des propriétaires bailleurs. - et notamment des organismes constructeurs sociaux - qui ont bénéficié par le passé des prêts à taux réduit au titre de l'aide à la pierre et dont les locataires recevront l'aide personnalisée au logement. Il serait en effet anormal que ces propriétaires bailleurs puissent fixer leurs loyers, en tirant simultanément avantage de l'ancienne aide à la pierre et de l'aide à la personne, alors que ces deux aides sont attribuées sur des bases différentes ;

- les ressources budgétaires, qui seront dégagées par un redéploiement des crédits du ministère de l'Équipement destinés au logement et qui s'accroîtront avec la montée en régime du nouveau système, pour inverser à terme la proportion des aides accordées respectivement à la pierre et aux personnes, auront pour but, d'assurer

l'équilibre des dépenses et des recettes du nouveau régime d'aides.

Il convient de se rappeler pour en situer l'importance - qu'un effort constant de la collectivité doit être consenti en faveur du logement durant toute la période de mise en œuvre de la réforme.

Le F.N.H. sera d'autre part chargé d'établir les directives suivant lesquelles les organismes gestionnaires des prestations familiales qui auront été désignés, seront autorisés à liquider et à payer les aides pour son compte.

Celles-ci feront normalement l'objet de conventions négociées et conclues au nom de l'État par le président du Fonds et la Caisse nationale d'allocations familiales ainsi que la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles ; ces conventions fixeront les différentes modalités d'intervention des organismes.

Ce dispositif, qui associe très étroitement les Caisses d'allocations familiales et les Caisses départementales de

mutualité agricole à la gestion des aides personnelles au logement, sous l'égide du F.N.H. permet d'utiliser l'expérience considérable que ces organismes ont déjà acquis dans la distribution de l'allocation-logement, en évitant de devoir instituer de nouveaux mécanismes. Il a de plus l'avantage essentiel de ne pas porter atteinte au mode de gestion autonome des organismes prestataires, qui fourniront ainsi à l'État sur une base contractuelle le service de la distribution de la nouvelle aide à ses bénéficiaires. Ceci explique certaines caractéristiques majeures de la future organisation du fonds :

- administré par un Conseil de gestion, présidé par le ministre de l'Équipement, il associera au sein de celui-ci, représentants de l'État et représentants des organismes prestataires ;

- fonds doté de l'autonomie financière, il disposera d'un compte spécial ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et non d'un compte spécial du Trésor.

LE CONSEIL NATIONAL DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT

Ce Conseil institué auprès du ministre de l'Équipement sera aux termes mêmes de la loi du 3 janvier 1977, composé de représentants de l'administration, des collectivités locales, des constructeurs et gestionnaires de logements, des organismes d'allocations familiales et des usagers. Sa mission sera particulièrement importante puisqu'il devra donner, entre autres compétences, son avis sur les barèmes de l'aide ainsi que sur la révision annuelle de celle-ci. Il lui reviendra en conséquence d'apprécier si la solvabilité apportée sur les aides personnelles

est bien maintenue eu égard à l'évolution économique, et de veiller à ce que l'efficacité sociale de l'aide soit assurée.

L'existence de ce Conseil, ainsi que la diversité des personnalités qui le composeront - représentants de l'administration des collectivités locales, des constructeurs et gestionnaires de logements, des organismes d'allocations familiales et des usagers - garantiront que l'actualisation périodique des barèmes fera l'objet d'une discussion approfondie et objective.

Il est de plus essentiel de souligner que

les avis du Conseil national de l'A.P.L. sur la révision des barèmes auront un rôle d'information fondamental pour le Parlement. La loi prévoit en effet qu'un compte-rendu des travaux lui est adressé chaque année par son Président avant le 1^{er} octobre - c'est-à-dire avant le début de la session budgétaire. Avec les explications du ministre, cet avis documenté devrait permettre aux parlementaires de se prononcer en toute connaissance de cause sur le montant des crédits budgétaires à affecter chaque année à l'aide personnalisée au logement.

LE CONSEIL NATIONAL DE L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

L'un des objectifs majeurs de la réforme est de permettre aux ménages modestes de constituer un patrimoine familial. Pour animer cette politique, la loi du 3 janvier 1977 a institué auprès du ministre de l'Équipement un Conseil national de l'accession à la propriété.

Comme le Conseil national de l'A.P.L., ce Conseil sera consulté sur la révision annuelle des barèmes de l'aide, et aura à donner, en règle générale, son avis sur toutes les mesures qui modifieraient les régimes d'aides de l'État

touchant à l'accession à la propriété. Il doit être également consulté sur les mesures destinées à lutter contre la ségrégation sociale et à réhabiliter l'habitat existant. Ces différentes missions devraient en faire un organe de réflexion particulièrement actif, et disposant d'un champ d'investigations étendu, pour favoriser la recherche des solutions financières, juridiques et techniques susceptibles de développer l'accession. Une de ses missions particulières a, à cet égard, déjà été précisée au cours des débats parle-

mentaires : une étude des régimes de déductions fiscales existant en faveur du logement lui sera en effet confiée lorsqu'il sera mis en place.

Sa composition exacte n'est pas encore déterminée ; cependant, il est d'ores et déjà certain qu'il sera largement ouvert, hors des membres issus de l'administration, aux représentants des organismes de prestations familiales, des organisations familiales, des constructeurs et gestionnaires, des organismes financiers et des usagers.