

N° 205

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1990.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, visant à la mise en oeuvre du droit au logement,*

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Beason, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 982, 1071 et T. A. 232.

Sénat : 160 et 206 (1989-1990).

---

Logement et habitat.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	9
<b>I. LES EXCLUS DU LOGEMENT</b> .....	9
<b>A. LES SANS LOGIS ET LES MAL-LOGES</b> .....	9
<b>B. LE CUMUL DES EXCLUSIONS</b> .....	10
<b>C. DES POPULATIONS REJETEES</b> .....	11
<b>1. L'inadaptation des aides personnelles</b> .. . . . . .	11
<b>2. Les difficultés d'accès au logement social</b> .. . . . . .	12
<b>II. L'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES DOIT S'INSCRIRE DANS UNE POLITIQUE GENERALE</b> .....	13
<b>A. UNE ACTION DEJA LARGEMENT ENGAGEE PAR L'ETAT</b> .. . . . . .	13
<b>1. La loi sur le surendettement des ménages</b> .. . . . . .	13
<b>2. Un effort financier important pour 1990</b> .. . . . . .	13
<b>3. La politique contractuelle</b> .. . . . . .	14
<b>B. LE ROLE IRREPLACABLE DES INITIATIVES LOCALES</b> .. . . . . .	15
<b>1. L'action des départements et des communes</b> .. . . . . .	15

<b>2. Les associations</b> .....	17
<b>3. Le rôle du mouvement H.L.M.</b> .....	18
<b>C. LA NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PRECARITE</b> .....	19
<b>1. L'acquis du revenu minimum d'insertion</b> .....	19
<b>2. L'accès au système de soins</b> .....	20
<b>3. Formation et enseignement</b> .....	21
<b>III. UN PROJET DE LOI ATTENDU</b> .....	22
<b>A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE LONGUE REFLEXION</b> ....	22
<b>B. LE PROJET DU GOUVERNEMENT</b> .....	23
<b>1. Définir les besoins et les objectifs et coordonner les politiques</b> .....	23
<b>2. Accroître l'offre de logement pour les défavorisés</b> ..	24
<i>a) Conforter le rôle social du parc privé</i> .....	24
<i>b) Elargir le parc social</i> .....	24
<i>c) Mieux utiliser le parc social</i> .....	25
<b>3. Renforcer la solvabilité des personnes défavorisées</b>	25
<b>C. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> .....	26
<b>1. Des accords substantiels</b> .....	26
<b>2. Des ajouts intéressants</b> .....	27
<b>3. Deux divergences importantes</b> .....	27
<b>D. LA POSITION RETENUE PAR VOTRE COMMISSION</b> ....	28
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	29
<i>. Article premier A (nouveau) : affirmation du droit au logement</i>	29

<b>Chapitre premier : des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées</b> .....	31
. <i>Article premier</i> : définition du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées .....	31
. <i>Article premier bis (nouveau)</i> : accueil des gens du voyage ....	32
. <i>Article 2</i> : procédure d'élaboration du plan départemental ...	34
. <i>Article 3</i> : partenaires concernés par le plan départemental ..	36
. <i>Article 4</i> : conventions de mise en oeuvre du plan départemental	38
. <i>Article additionnel après l'article 4</i> : coordination des plans en Ile-de-France .....	38
. <i>Article 5</i> : fonds de solidarité pour le logement .....	39
. <i>Article 6</i> : financement du fonds de solidarité pour le logement	40
. <i>Article 7</i> : décret d'application .....	41
<b>Chapitre II : des dispositions permettant d'accroître l'offre de logements en faveur des personnes défavorisées</b> .....	42
. <i>Article 8</i> : exonérations conditionnelles de l'impôt sur le revenu	42
. <i>Article 9</i> : exonérations de la taxe sur le foncier bâti .....	43
. <i>Article 10</i> : bail à réhabilitation .....	44
. <i>Article 11</i> : modalités d'attribution de logements HLM .....	45
. <i>Article 12</i> : règles applicables aux logements appartenant à des sociétés d'économie mixte .....	48
. <i>Article 13</i> : garantie financière pour la sous-location de logements d'H.L.M. ....	49
. <i>Article 14</i> : régime du droit de préemption urbain .....	50

<b>Chapitre III : des conditions d'attribution des aides personnelles au logement</b> .....	51
. <i>Article 15</i> : élargissement du champ d'application de l'aide personnelle au logement .....	51
. <i>Article 16</i> : conventionnement du patrimoine des sociétés d'économie mixte .....	52
. <i>Article 17</i> : élargissement du champ d'application de l'allocation logement à caractère social .....	53
. <del><i>Article 18 (nouveau)</i></del> : limitation de la période d'expulsion légale .....	53
. <i>Article 19 (nouveau)</i> : extension de la procédure du tiers payant .....	54
<b>CONCLUSION</b> .....	55
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	57
<b>ANNEXES</b> .....	91
1. Un exemple d'intervention départementale : la Haute-Vienne .....	91
2. Audition de M. Louis Besson, Ministre chargé du logement .....	101

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis vise à la mise en oeuvre du droit au logement.

C'est un fait indéniable que les Français sont, dans leur immense majorité, bien mieux logés aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années. Le parc immobilier s'est en effet multiplié - il compte plus de 25 millions de logements dont 21 millions de résidences principales occupées - et son niveau de confort est en très nette amélioration - la surface moyenne des logements a augmenté de 10m<sup>2</sup> en dix ans et, dans le même temps, le taux d'occupation est passé de 3 habitants par logement à 2,7.

Enfin, ce parc immobilier est devenu, pour sa majorité, la propriété des ménages : 51% sont propriétaires de leur résidence contre 45% en 1973.

Mais ce bilan comporte aussi des zones d'ombre. Il existe encore une frange de la population, difficile à estimer, qui reste exclue du logement. Ce sont les sans-abris qui vivent dans la rue ou dans un habitat de fortune.

Il y a ceux encore dont les revenus très modestes, ou les modes de vie particuliers, ne leur permettent pas l'accès à un logement de qualité et pour qui le maintien dans leur logement est une préoccupation quotidienne. Ce sont aussi, le plus souvent, les victimes de ce que le Premier ministre, M. Michel Rocard, appelait l'urbanisme ségrégatif, qui crée les ghettos et rejette les populations les plus pauvres en dehors des centres urbains.

Or, comme le disait le Président de la République, "le logement décent est à la base de la dignité de l'homme, de l'égalité des chances"(1).

Le présent projet de loi, par une série de mesures concrètes, favorisant la solvabilisation des ménages et l'augmentation de l'offre de logements tente d'apporter une réponse à ce problème. Il s'efforce aussi, à partir de l'expérience acquise, et notamment celle des départements, de mobiliser et de mieux coordonner toutes les initiatives locales en faveur des plus démunis.

---

(1) Discours de M. François Mitterrand, Président de la République, au 50ème Congrès H.L.M. 3 juin 1989

## EXPOSE GENERAL

### I. LES EXCLUS DU LOGEMENT

#### A. LES SANS LOGIS ET LES MAL-LOGES

L'évaluation du nombre de ménages ayant des problèmes de logement est particulièrement difficile compte tenu des lacunes statistiques en la matière. Plusieurs études récentes ont cependant tenté de cerner ce phénomène, parmi lesquelles on peut citer les deux avis du Conseil économique et social sur "le logement des personnes à faibles ressources" (1) et "la grande pauvreté et la précarité économique et sociale" (2).

Le rapport de M. Daniel Pétrequin estimait à 10 % de la population, soit plus de deux millions de ménages ou 5,5 millions de personnes environ, la population des mal-logés, dont presque deux millions habitent des logements sans confort, appartenant tous au parc ancien privé.

Ce calcul, fondé sur des données déjà anciennes (enquête logement 1978 de l'INSEE) donnait les indications suivantes :

Revenu des ménages	Pourcentage des logements sans eau ou eau seulement	Pourcentage de déménagements sur 3 ans	Pourcentage de logements sans confort pris par les emménagés	Nombre de ménages en milliers
Moins de 15 000 F	45,5 %	17 %	36,4 %	1 821
15 000 à 25 000 F	33,1 %	20 %	30,6 %	2 157
25 000 à 35 000 F	23,3 %	34 %	25,9 %	2 429

---

(1) Rapport de M. Joseph Wrezinski du 11 février 1987

(2) Rapport de M. Daniel Pétrequin du 28 mai 1986

Plus récemment, une exploitation de l'enquête logement de 1984 réalisée par l'INSEE a permis de constater une amélioration relative. Il ressort ainsi que :

- 1.437.000 ménages très pauvres ont un revenu inférieur à 20.000 francs par an et par unité de consommation, c'est-à-dire proche du seuil de pauvreté ;

- parmi ces ménages, 394 000, soit 27,4 %, occupent des logements sans confort, pour moitié en tant que propriétaires et pour moitié en tant que locataires du parc privé ;

- les 1.437.000 ménages très pauvres se répartissent comme suit :

. 45 % sont propriétaires de leur logement ;

. 37 % sont locataires dans le parc privé, dont 15 % dans le parc antérieur à 1948, 16,5 % dans le parc postérieur à 1948 et 15,5 % dans les autres secteurs (personnes logées gratuitement, ou en meublés ou garnis) ;

. 18 %, enfin, logent dans le parc d'H.L.M.

Le rapport du Père Joseph Wrezinski donnait des indications très proches de ces derniers chiffres puisqu'il comptabilisait 500 000 logements en état de surpeuplement aggravé (1), dont 85 % dans le parc privé, et 400 000 logements pouvant être considérés comme insalubres. En outre, il apportait une évaluation précieuse sur ceux que les statistiques n'arrivent que très difficilement à comptabiliser : les sans-abris. Ceux-ci seraient entre 200 000 et 400 000, logés en squatts, en caravanes, en habitat précaire ou en centres d'hébergement.

## B. LE CUMUL DES EXCLUSIONS

"La pauvreté traditionnelle, d'état stable et endogène, constituant un monde à l'écart de la société, devient le résultat de mécanismes de marginalisation engendrés par le système social. On naît pauvre plus rarement, mais on le devient par la conjonction de handicaps dus au travail et à la famille (2)".

---

(1) Au minimum deux pièces de moins que la norme.

(2) *Pauvreté ancienne et nouvelle en France - Jean-Hugues Déchaux - Observations et diagnostics économiques - janvier 1990*



La notion de nouvelle pauvreté est apparue en France au début des années quatre-vingt, à l'occasion de la publication du rapport Oheix intitulé "contre la précarité et la pauvreté". Elle attirait l'attention sur l'existence de nombreux ménages vulnérables dont la sécurité des conditions d'existence n'est guère assurée.

Ces "nouveaux pauvres" qui forment la majorité des mal-logés sont essentiellement des chômeurs, et notamment des chômeurs de très longue durée. Rappelons que plus de 500 000 personnes sont chômeurs depuis deux ans et plus, dont 30 000 depuis trois ans et plus. Mais aussi des jeunes adultes qui ne s'insèrent pas dans une vie professionnelle stable et passent des "petits boulots" au chômage et aux stages divers où encore des ménages dépendant des prestations d'aide sociale.

Certains groupes sociaux sont plus exposés que les autres à cette situation de précarité et à la menace d'exclusion sociale.

C'est le cas des immigrés tout d'abord, mais aussi des familles monoparentales dont le nombre ne cesse d'augmenter, ou encore des personnes âgées et des handicapés.

## C. DES POPULATIONS REJETEES

### 1. L'inadaptation des aides personnelles

Le rapport de la commission de réflexion sur les aides publiques au logement, présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé, à laquelle votre rapporteur avait eu l'honneur de participer, mettait l'accent sur les obstacles qui empêchent les plus démunis de bénéficier des aides à la personne :

"En premier lieu, de nombreux ménages, qui remplissent les conditions pour bénéficier d'une allocation logement ne perçoivent aucune aide. Ces exclus, que la CNAF évalue à 130 000 ayant-droits, sont victimes à la fois d'une information encore insuffisante et d'un système complexe dont l'accès apparaît lointain et difficile. Cette exclusion touche plus particulièrement les personnes démunies souvent mal informées et rétives à certaines démarches administratives. Ainsi, selon la CNAF, plus de 50 % des défavorisés (considérés comme des personnes disposant de moins de 50 francs par jour et par unité de consommation) ne perçoivent pas d'aide au logement.

En second lieu, de nombreux obstacles réglementaires

excluent du bénéfice des aides un certain nombre de ménages parmi les plus pauvres. Ainsi, l'ouverture du droit à allocation est conditionnée au respect de normes de peuplement et de confort du logement considéré. Ces dispositions excluent de leur champ d'application de nombreuses personnes défavorisées dont le logement ne répond pas à ces normes."

Cette situation a été, certes, partiellement améliorée par la création du revenu minimum d'insertion puisque la loi du 1er décembre 1988 a étendu le bénéfice de l'allocation de logement à caractère social aux titulaires du revenu minimum et exclu partiellement les aides personnelles au logement du montant des ressources servant au calcul de l'allocation.

Le bouclage des aides personnelles sur le parc locatif social, qui devrait être réalisé au 1er janvier 1991, constitue aussi une avancée certaine, mais il laisse encore à l'écart le parc privé et ne concerne pas les catégories les plus en difficulté qui se voient refuser l'allocation logement pour cause d'insalubrité ou de surpeuplement.

## **2. Les difficultés d'accès au logement social**

Il est de plus en plus difficile pour les populations défavorisées d'accéder à des logements sociaux. Le parc privé, qui joue largement le rôle de parc social de fait, a tendance à se rétrécir, par suite des opérations de rénovation et de réhabilitation qui entraînent une augmentation des loyers, rendant ces logements inaccessibles aux plus démunis. Ainsi, entre 1978 et 1982, 370 000 logements locatifs privés sans confort ont disparu. Or, selon l'enquête logement réalisée en 1984 par l'INSEE, 541 000 personnes, dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs à 40 000 francs par an, étaient locataires de logement sans confort dans le parc locatif privé, et le nombre de locataires à bas revenus dans le secteur privé dépassait celui du parc H.L.M.

Le parc locatif social d'H.L.M. a tendance, quant à lui, à se fermer aux mêmes populations, même s'il a, par vocation, un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Tout d'abord pour des raisons économiques du fait de l'augmentation du prix des logements favorisée par la charge foncière croissante, mais aussi pour des raisons qui tiennent à la volonté d'équilibrer l'exploitation des organismes et au refus de la constitution de ghettos. Accueillir une famille dont les ressources sont inexistantes ou très précaires, c'est aussi prendre le risque de faire payer aux autres locataires, souvent modestes, les impayés éventuels. La tentation est donc grande pour

les organismes de contrôler la solvabilité des demandeurs avant de les accueillir.

En outre, les organismes redoutent de recevoir des familles difficiles et mal intégrées socialement. La crainte du "ghetto", le rapport Bloch-Lainé le reconnaissait, n'est pas toujours injustifiée. L'accueil des uns aboutit souvent au départ des autres.

## **II. L'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES DOIT S'INSCRIRE DANS UNE POLITIQUE GENERALE**

### **A. UNE ACTION DEJA LARGEMENT ENGAGEE PAR L'ETAT**

#### **1. La loi sur le surendettement des ménages**

Les nouvelles dispositions de la loi relative au règlement et à la prévention du surendettement des particuliers, qui sont entrées en vigueur à compter du 1er mars 1990, permettront sans doute le maintien dans leur logement de nombreux ménages dont les revenus sont modestes, évitant ainsi de leur faire rejoindre les rangs de ceux qui attendent l'attribution d'un logement social ou se retrouvent à la rue.

Evoquant l'ampleur du phénomène de surendettement, notre collègue M. Jean Simonin rappelait dans son excellent rapport que "200 000 ménages environ supportent des mensualités de remboursement qui dépassent 60 % de leurs revenus et peuvent être considérés comme surendettés" (1).

#### **2. Un effort financier important pour 1990**

Comme le soulignait votre rapporteur à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances, le budget du logement pour 1990 est la marque d'une "priorité affirmée en faveur du logement

---

(1) Rapport sur le projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers. Commission des Affaires économiques et du Plan - Sénat 1989-1990 n° 40.

social" et répond au défi lancé par le Gouvernement de "loger tous les habitants de notre pays et ce dans des conditions décentes".

Parmi les mesures adoptées, il convient de relever en particulier :

- une forte augmentation du programme de prêts locatifs aidés (P.L.A.), qui passe de 55 000 à 75 000, dont 10 000 seront consacrés à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, permettant d'offrir aux ménages les plus défavorisés des niveaux de loyers adaptés à leurs ressources ;

- le maintien du pouvoir d'achat de l'aide personnalisée au logement ;

- le renforcement, par rapport à 1989, de l'effort en faveur du logement social et des quartiers dégradés, avec l'attribution de 500 millions de francs supplémentaires à la réhabilitation sur crédits PALULOS et une progression de 23 % des crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre ;

- la poursuite, enfin, du bouclage des aides à la personne.

### **3. La politique contractuelle**

L'effort législatif et financier de l'Etat se double d'une relance de la politique contractuelle visant à associer les différents partenaires.

Ainsi, le 26 octobre 1989 a été signée à l'occasion du congrès de l'UNIL (Union nationale interprofessionnelle du Logement), une convention d'objectifs pour loger les plus démunis, accompagnée d'une charte qui définit les modalités de sa mise en oeuvre. Cette convention, signée pour un an et renouvelable par tacite reconduction, prévoit que plus d'un milliard de francs, soit 8 % des sommes recueillies au titre de l'exercice précédent <sup>(1)</sup> sera consacré chaque année au logement des populations démunies.

Ces fonds seront destinés à des investissements venant en complément d'aides publiques à l'investissement ou versés en contrepartie de réservations de logements, à des loyers accessibles aux populations visées.

---

(1) En 1989, le 1 % devrait représenter 13 milliards de francs (versements des entreprises et remboursements de prêts à long terme)

La convention précise, également, en effet, les trois catégories de personnes concernées en priorité. Il s'agit d'abord des populations pouvant bénéficier de procédures d'insertion professionnelle ou de formation, ensuite des salariés dont le statut professionnel est fragile : salariés saisonniers ou à temps partiel, enfin, des salariés rencontrant des difficultés d'accès au logement social et notamment des familles monoparentales, des retraités, des personnes originaires des départements et territoires d'outre mer, des familles nombreuses et des populations à faibles revenus.

Quelques mois auparavant, à l'occasion du cinquantième congrès H.L.M., un accord-cadre était conclu entre l'Etat et les H.L.M., définissant les objectifs et les moyens pour mener à bien un "grand projet" dont l'ambition est de donner aux dix millions d'habitants de logements H.L.M. des conditions de vie et un cadre de vie correspondant à leurs aspirations. Le premier objectif de cet accord est l'accès au logement des plus défavorisés. Les organismes d'H.L.M. et l'Etat s'y engagent à définir des programmes d'accueil, à renforcer l'accompagnement social de certaines familles, à améliorer la connaissance des populations logées dans le patrimoine H.L.M. et, enfin, à mettre en place un programme national de formation des agents des organismes d'H.L.M. à l'accueil des catégories défavorisées.

## **B. LE ROLE IRREEMPLACABLE DES INITIATIVES LOCALES**

### **1. L'action des départements et des communes**

Comme le soulignait notre collègue M. Bernard Laurent dans l'avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion (1) : "Depuis le 1er janvier 1984, date du transfert de compétences de l'Etat aux départements en matière d'aide sociale et de santé, les départements ont su se montrer dignes des responsabilités nouvelles qui leur étaient confiées et sont devenus les acteurs essentiels en ce domaine".

Décrivant les expérimentations lancées par ces départements pour répondre aux besoins nés de la précarité et de la grande pauvreté, il estimait qu'elles témoignaient de leur capacité d'innovation et d'adaptation.

---

(1) Sénat 1988-1989 n° 60

Dans le domaine du logement des plus défavorisés, les autorités départementales n'ont pas attendu de directives de l'Etat pour faire preuve d'initiative.

Il est vrai, comme le souligne le rapport Pétrequin, que le rôle capital du département est "au-delà de la compétence en matière d'aide sociale, la suite logique de la coïncidence de différents lieux de décision :

- les aides à la pierre de l'Etat sont, pour leur plus grande part, mises en oeuvre au niveau départemental par les services déconcentrés de l'Etat ;

- les conseils départementaux de l'habitat ont vocation à étudier et à proposer des orientations en matière de politique de l'habitat ;

- l'échelon départemental correspond, enfin, à un niveau géographique où l'exercice de certaines solidarités est réellement possible."

Quant aux communes, directement confrontées aux situations difficiles des personnes défavorisées, si la décentralisation ne leur a pas délégué des pouvoirs leur permettant de prendre en charge les problèmes d'habitat, elle leur a donné un rôle de coordination, d'expression de priorités dans le cadre de l'élaboration de programmes locaux de l'habitat. Ceux-ci doivent inclure un volet consacré au logement des plus démunis, dit "bilan-diagnostic".

Elles sont, en outre, impliquées très fortement dans les politiques d'attribution de logements sociaux.

Plusieurs instruments, auxquels participent les collectivités locales, existent aujourd'hui :

- les fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL), institués en 1982 dans le parc social et en 1984 dans le parc privé, en vue de faciliter le maintien dans les lieux des populations en difficulté. Les FAIL départementaux sont aujourd'hui au nombre de 71 auxquels il convient d'ajouter 14 FAIL infradépartementaux répartis dans sept départements et 29 FAIL couvrant le parc privé, répartis dans 27 départements.

Ces fonds, dont les fonctions ont été élargies en 1988 à l'attribution de subventions ou de prêts de longue durée, ont disposé d'un budget total de 270 millions de francs, dont plus de 45 millions en provenance des conseils généraux, pour le seul parc social.

- les fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG), destinés à faciliter l'accès au logement, institués par les circulaires interministérielles du 20 décembre 1984 et du 4 mars 1986. Il en existe actuellement une soixantaine. Ces fonds apportent au bailleur, pendant une durée déterminée ne pouvant dépasser deux ans, la garantie financière de paiement des loyers et des charges, avec généralement un suivi social des familles.

## 2. Les associations

Depuis fort longtemps les mouvements caritatifs ont assumé une large part de la solidarité due aux personnes les plus défavorisées. Il n'entre pas dans l'objet de ce rapport d'écrire l'histoire de leur action, mais de rappeler simplement qu'ils restent irremplaçables. De l'hiver 1954 et de la révolte de l'Abbé Pierre jusqu'à l'hiver 1986, les associations caritatives ont été les témoins de la misère et sont restées les relais les plus efficaces des actions de secours, qu'il s'agisse d'ATD-Quart Monde, du Secours catholique, de la Croix rouge, des centres PACT-ARIM (1) ou de bien d'autres encore.

Depuis 1986, ces mouvements ont reçu le soutien d'établissements financiers. Votre rapporteur tient à mentionner ici le rôle joué par la Caisse des dépôts qui a mis en place, depuis cette date, une procédure de financement d'urgence pour des projets ponctuels présentés par des associations, des offices d'H.L.M. ou des collectivités locales. Ce financement prend la forme de prêts à 6 % sur une durée de 20 ans qui peuvent couvrir 70 % de l'opération. Ont ainsi été financés, par exemple :

- le rachat d'un ensemble immobilier (135 logements) en centre ville, cédé à un promoteur privé par un organisme de logement social (ville de Strasbourg) ;

- l'acquisition et l'amélioration d'une maison destinée à la création de trois logements pour des personnes en difficulté à Annecy (PACT de Haute-Savoie) ;

- l'acquisition et la réhabilitation à Tourcoing d'un immeuble pour accueillir des adolescents (PACT de Tourcoing).

Ces opérations portent le plus souvent sur des logements hors normes, elles associent d'autres institutions, notamment les collectivités locales qui interviennent par la voie de subventions.

---

(1) PACT : Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat  
ARIM : Association de restauration immobilière

Pour l'année 1989, l'enveloppe des prêts "insertion sociale" de la Caisse des dépôts a atteint 400 millions de francs.

### **3. Le rôle du mouvement H.L.M.**

Le social a toujours été la raison d'être du mouvement H.L.M. depuis sa création. Gérant plus de 3 millions de logements locatifs et ayant construit plus de 1,2 million de logements en accession à la propriété, les H.L.M. logent un Français sur quatre. Concilier logique économique et dimension sociale reste, aujourd'hui, l'ambition de mille organismes H.L.M., offices publics, sociétés anonymes, sociétés coopératives, sociétés de crédit immobilier et associations régionales.

Celui-ci a su s'adapter au développement du nombre de familles en difficulté, à l'évolution de la composition sociale du parc et s'efforce, toujours, de répondre aux problèmes d'insertion de ces familles et des catégories spécifiques.

Dans cette perspective, de nombreuses initiatives ont été prises :

- des efforts considérables ont été consentis en matière de diversification des réalisations, d'intégration des projets dans l'habitat existant et de prestations techniques permettant aux organismes d'H.L.M. de faire un véritable "saut" qualitatif. Ainsi, par exemple, la part des maisons individuelles est passée de 24% à 28% et la taille moyenne des opérations collectives de 54 à 42 logements entre 1978 et 1984 ;

- une forte priorité a été donnée à la réhabilitation d'un parc locatif vieillissant et partiellement inadapté à la demande ;

- enfin, grâce à la procédure de développement social des quartiers (D.S.Q.) lancée en 1981, mais aussi par volonté politique, certains organismes se sont engagés dans la voie des ventes de logements aux locataires occupants et des transformations d'usage. Ainsi, l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) des Bouches-du-Rhône a pu redonner vie à la cité des Flamants, située dans le 14ème arrondissement de Marseille, grâce à la dédensification, à l'installation d'une école dans les bâtiments, l'affectation de locaux à des activités tertiaires ou à de l'artisanat et à une réhabilitation programmée en concertation avec les locataires.

D'autres organismes ont restructuré des logements, transformant les T5 et T6 en studios ou deux-pièces, afin de permettre, sans augmenter le nombre d'habitants, d'attirer une



clientèle nouvelle : jeunes ménages, célibataires, étudiants. Votre rapporteur peut encore citer le cas de l'Office départemental de la Haute-Vienne qui a réhabilité une ferme afin d'offrir un logement à dix-huit habitants, gens du voyage qui ont pu, ainsi, réussir leur sédentarisation.

Il n'en reste pas moins que, comme le rappelait notre collègue M. Roger Quilliot, Président de l'Union des H.L.M., si le mouvement H.L.M. est prêt à développer des politiques contractuelles, en particulier avec les collectivités locales, les partenaires sociaux, les associations d'entraide, pour donner plus d'efficacité à la mission des organismes d'H.L.M., "ces formes de solidarité ont des limites. Les organismes d'H.L.M. ne sauraient être des bureaux d'aide sociale, cela dans l'intérêt même des locataires, car alors ce seraient les moins pauvres qui paieraient pour les plus pauvres. Les organismes d'H.L.M. ne peuvent se substituer à la solidarité nationale"(1).

### **C. LA NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PRECARITE**

Face à la complexité des facteurs de la grande pauvreté et de l'exclusion, la réponse de la société ne peut être sectorielle mais doit être globale. Le logement n'en est que l'un des aspects. L'effort s'est déjà porté sur l'emploi et les revenus, par la mise en place du R.M.I., il devra toucher d'autres domaines, notamment la santé et l'éducation.

#### **1. L'acquis du revenu minimum d'insertion**

Le revenu minimum d'insertion est un élément fondamental de la lutte contre l'exclusion. S'il aborde les situations de pauvreté sous l'angle de l'insuffisance des ressources, il procède cependant d'une approche de la pauvreté qui dépasse cette seule dimension monétaire et qui reconnaît l'hétérogénéité des situations. En effet, s'il comporte une allocation, il lui associe une demande d'insertion sociale ou professionnelle. Il est encore bien tôt pour juger objectivement des résultats du système mis en place. Quelques éléments ont cependant été déjà apportés par le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à l'occasion du

---

(1) Déclaration de M. Roger Quilliot. *Le Moniteur*. 21 mai 1987

premier anniversaire de l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 1988.

En un an, 480 000 ménages ont bénéficié du revenu minimum d'insertion, soit un million de personnes dont 360 000 enfants. Cette aide financière est vitale pour la plupart des bénéficiaires, puisqu'elle représente en moyenne 60 % de leur revenu total.

S'agissant de l'insertion proprement dite, on peut noter que :

- 100 000 contrats d'insertion ont été signés ;
- 4 000 bénéficiaires ont retrouvé un emploi grâce au contrat de retour à l'emploi ;
- 20 000 collectivités locales ont proposé, en trois mois, 15.000 postes d'activité générale pour les bénéficiaires du R.M.I.

Cependant, le R.M.I., pour réussir, et parce qu'il s'adresse à des personnes qui cumulent les difficultés en matière de formation, de qualification et de logement (15 % des bénéficiaires sont en réalité des "sans domicile fixe"), doit s'inscrire dans un ensemble plus large et se conjuguer avec toute une gamme de moyens de lutte contre l'exclusion, non seulement dans le domaine du logement, mais aussi dans ceux de l'éducation et de la santé.

## 2. L'accès au système de soins

Rappelant qu'en 1980 on évaluait à 0,4 %, soit environ 200 000, le nombre de personnes n'ayant pas de couverture maladie, le rapport de la commission "protection sociale" du Xème Plan estimait que ce nombre avait dû être multiplié au moins par deux au cours des années quatre-vingt.

De fait, si la France possède un système de sécurité sociale reconnu comme un des meilleurs et des plus performants, les exclus des soins constituent encore une lourde réalité. D'autant plus qu'il s'agit d'une population qui manifeste des pathologies spécifiques résultant de leur situation sociale difficile. S'y ajoutent des obstacles financiers (problèmes d'avance de frais et de ticket modérateur) et culturels liés souvent à l'illétrisme : tous ne savent pas ou ne peuvent pas prendre un rendez-vous chez le médecin ou comprendre une prescription.

La mise en place du revenu minimum réglera les problèmes d'ouverture de droits pour tous ses bénéficiaires : elle apporte le bénéfice de l'ouverture automatique des droits à la sécurité sociale par une affiliation à l'assurance personnelle, elle propose d'améliorer les dispositifs de prévention concernant les bilans de santé gratuits pour les assurés sociaux et de mettre en place des dispositifs locaux de couverture complémentaire et d'avance de frais médicaux.

Mais tous les exclus ne bénéficient pas du R.M.I., et d'autres n'en font pas la demande.

Les difficultés liées aux situations de précarité économique et aux rigidités des institutions restent donc à résoudre.

### **3. Formation et enseignement**

Les exclus du logement sont en grande majorité des chômeurs. Les enfants des sans-abris ne peuvent pas bénéficier dans des conditions normales du droit à l'éducation. Or, il est décisif pour l'insertion de populations défavorisées de s'inscrire dans une démarche d'avenir. Faciliter l'accès à la formation est un enjeu déterminant et peut servir de levier à une reprise de confiance de l'ensemble familial.

Pour répondre à ce besoin, la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP), qui depuis sa mise en place en 1981 a permis l'affectation de moyens supplémentaires en emplois budgétaires d'enseignement et en heures supplémentaires-années, dans les zones reconnues comme les plus défavorisées, devait être renforcée. En 1989, un effort particulier avait été consenti avec un crédit global de 80 millions de francs. En 1990, ce budget a été reconduit en même temps que cette politique faisait l'objet d'une évaluation. Par circulaire en date du 1er février 1990, le ministre de l'Éducation nationale en a précisé les conditions de mise en oeuvre pour la période 1990-1993, en rappelant que son objectif premier est d'obtenir une amélioration significative des résultats des élèves, notamment des plus défavorisés.

### III. UN PROJET DE LOI ATTENDU

#### A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE LONGUE REFLEXION

Depuis la prise de conscience en France au début des années quatre-vingt du phénomène de la nouvelle pauvreté, un grand effort a été fait pour essayer d'en cerner les contours et apporter des propositions de solutions.

Parmi les nombreuses études et les rapports publiés, il convient de noter, outre les rapports déjà mentionnés du Conseil économique et social :

- le rapport du Conseil national de l'habitat "loger les plus défavorisés" remis en 1985 au ministre de l'Equipement, du Logement de l'Aménagement du Territoire et des Transports ;

- d'autres études, consacrées plus particulièrement au problème du logement qui ont émis des propositions concernant le logement des plus démunis, parmi lesquelles le rapport d'information présenté par notre collègue député M. Jacques Guyard (1) ou le rapport de la commission Bloch-Lainé.

Plus récemment encore, a été rendu public le rapport demandé à M. François Geindre par le ministre de l'Equipement et du Logement, M. Maurice Faure, sur l'attribution des logements sociaux.

L'ensemble de ces rapports présentait des propositions largement convergentes. Ils discernaient, tous, les cinq orientations principales suivantes :

- la solvabilisation des plus défavorisés grâce aux aides personnelles ou la limitation de l'endettement chez les accédants à la propriété ;

- une attribution plus efficace des logements sociaux ;

- la diversification de l'offre de logements, grâce notamment au parc privé ;

---

(1) Rapport d'information sur les difficultés d'accès au logement social présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Assemblée nationale 1988-1989 n° 684

- la coordination des efforts financiers locaux d'aide aux familles en difficulté ;

- et l'amélioration de la connaissance des situations vécues sur le terrain.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement s'est très largement inspiré de ces propositions.

## **B. LE PROJET DU GOUVERNEMENT**

Le projet de loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, présenté par le Gouvernement en 1989, se décompose en trois chapitres dont les objectifs sont complémentaires :

- la coordination et la généralisation des actions engagées ;

- l'augmentation de l'offre de logement ;

- l'amélioration de la solvabilité.

### **1. Définir les besoins et les objectifs et coordonner les politiques**

C'est l'objet du chapitre premier du projet de loi intitulé "Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées" qui regroupe les articles premier à sept.

Il vise à une meilleure coordination des politiques menées par les différents intervenants en matière de logement des plus défavorisés : Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, caisses d'allocations familiales, 1 % logement, mouvement associatif.

A cet effet, le projet de loi propose que soit élaboré, dans chaque département, un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées.

L'élaboration de tels plans devrait permettre, en outre, d'obtenir une meilleure connaissance des situations locales et des besoins exprimés.

La mise en place de ces plans s'accompagnera de la création de fonds de solidarité pour le logement regroupant les fonds

d'aide existant, de façon à disposer, dans chaque département, d'un instrument pouvant attribuer de façon souple et coordonnée toute la palette des aides nécessaires pour l'accès et le maintien dans le logement.

Le financement de ce fonds sera assuré par l'Etat et le département sur un principe paritaire.

## **2. Accroître l'offre de logement pour les défavorisés**

Cet objectif général recouvre trois types de dispositions qui font l'objet du deuxième chapitre du projet de loi.

### *a) Conforter le rôle social du parc privé*

Comme il a été dit précédemment, le parc privé joue souvent le rôle de parc social de fait, mais il apparaît de plus en plus menacé. Pour ouvrir aux ménages défavorisés l'accès à des logements privés correspondant à leurs besoins et à leurs revenus, le projet de loi prévoit que les propriétaires qui loueront des logements à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou à des associations agréées, et limiteront à cette fin le niveau de leur loyer, seront temporairement exonérés de l'impôt sur les revenus fonciers correspondants.

### *b) Elargir le parc social*

Le projet de loi propose en ce sens plusieurs mesures :

- il ouvre aux départements la possibilité d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties les logements locatifs construits avec l'aide de l'Etat et de prolonger la durée de l'exonération pour les logements appartenant aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte ;

- il crée un nouveau type de bail, le bail à réhabilitation, permettant la prise en charge de logements privés par des organismes de logement social ou des associations en échange de travaux d'amélioration ;

- il supprime l'obligation d'obtenir la garantie d'une collectivité locale pour les associations qui sous-louent des logements d'H.L.M. aux personnes défavorisées ;

- enfin, il exclut du droit de préemption urbain les immeubles sur lesquels une opération de construction de logements sociaux a été programmée avec l'agrément du représentant de l'Etat dans le département.

### *c) Mieux utiliser le parc social*

Le projet de loi, s'inspirant sur ce point du rapport Geindre, modifie les règles d'attribution de logements sociaux en prévoyant une concertation générale de tous les partenaires, et, en cas de non respect des conventions conclues, en donnant au préfet un pouvoir de désignation des personnes prioritaires.

### **3. Renforcer la solvabilité des personnes défavorisées**

Le troisième chapitre du projet de loi contient plusieurs dispositions relatives aux conditions d'attribution des aides personnelles au logement qui s'inscrivent dans le cadre du bouclage de ces aides :

- le champ d'application de l'A.P.L. est étendu à l'ensemble des logements à usage locatif des organismes d'H.L.M. ou des sociétés d'économie mixte, aux logements acquis avec l'aide de l'Etat et ne faisant pas l'objet de travaux et aux logements-foyers de jeunes travailleurs ;

- le conventionnement à l'A.P.L. du patrimoine des sociétés d'économie mixte est simplifié ;

- enfin, le champ d'application de l'allocation de logement à caractère social est étendu au profit des bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

## C. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a procédé à la discussion du projet de loi au cours de plusieurs séances les 14, 15 et 19 décembre 1989.

### 1. Des accords substantiels

Elle a adopté, dans le texte du gouvernement, ou avec seulement des modifications mineures, nombre des dispositions du projet de loi :

- celles relatives aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (articles 1 à 4), à l'exception d'un ajout concernant le cas particulier de l'Ile-de-France ;

- celles relatives aux fonds de solidarité (articles 5 à 7), sous réserve de compléter le financement du fonds par des interventions volontaires, notamment des autres collectivités locales, des caisses d'allocations familiales et des organismes gestionnaires d'H.L.M. ;

- celles autorisant les départements à prolonger et à étendre l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 9) ;

- celles relatives au bail à réhabilitation (article 10), à l'élargissement aux sociétés d'économie mixte des dispositions relatives aux conditions d'attribution des logements gérés par les organismes d'H.L.M. (article 12), à la suppression de la garantie obligatoire pour la sous-location de logements H.L.M. par des associations agréées (article 13) ;

- celles enfin relatives aux aides personnelles au logement : "bouclage" de l'A.P.L. (article 15), conventionnement des logements des sociétés d'économie mixte (article 16), attribution de l'allocation de logement aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion (article 17).



## **2. Des ajouts intéressants**

D'importantes dispositions ont été, par ailleurs, ajoutées dans le projet de loi.

- L'Assemblée nationale a inséré un nouvel article, visant à définir le contenu du droit au logement et à préciser les catégories de personnes défavorisées concernées par le projet de loi (article premier A).

- Elle a introduit un dispositif nouveau concernant l'accueil des gens du voyage (article premier bis).

- Elle a étendu les exonérations fiscales prévues en faveur des particuliers au cas des logements loués à des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social, alors qu'elles étaient limitées aux logements loués à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou à des associations les sous-louant à des personnes défavorisées (article 8).

- Elle a augmenté d'un mois la période hivernale pendant laquelle les expulsions sont interdites (article 18).

- Elle a, en outre, sur la proposition du Gouvernement, étendu le mécanisme du tiers-payant à l'ensemble des allocations de logement, sous réserve de l'accord de l'allocataire et du bailleur (article 19).

## **3. Deux divergences importantes**

Enfin, l'Assemblée nationale a supprimé deux articles majeurs du projet de loi.

- L'article 11, relatif aux modalités d'attribution de logements d'H.L.M., a fait l'objet d'un vote de rejet après que de nombreux amendements eurent été adoptés visant à modérer les dispositions qu'il proposait. La majorité des députés ont dénoncé les pouvoirs accordés au représentant de l'Etat dans le département dans la désignation de personnes prioritaires et les difficultés de gestion des organismes d'H.L.M., alors que M. Louis Besson, ministre chargé du logement, insistait sur la priorité donnée à la démarche contractuelle, l'intervention du Préfet devant être l'exception.

- L'article 14 du projet de loi, instituant une exception à l'exercice du droit de préemption par une collectivité locale lorsqu'une opération visant à accroître l'offre de logements sociaux est prévue, a

connu le même sort, après avoir été contesté comme contraire aux principes de la décentralisation et à l'autorité des maires.

#### **D. LA POSITION RETENUE PAR VOTRE COMMISSION**

Votre commission des Affaires économiques et du Plan souscrit aux objectifs du projet de loi présenté par le gouvernement. C'est pourquoi elle a approuvé, lors d'une réunion tenue le 28 mars 1990, la grande majorité des dispositions qu'il propose et en particulier :

- l'institution du bail à réhabilitation ;
- la poursuite du bouclage des aides personnelles et l'extension du tiers-payant ;
- les mesures fiscales bénéficiant aux particuliers et aux organismes d'H.L.M.

S'agissant de l'établissement de plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, elle a substitué à un dispositif quelque peu coercitif une procédure contractuelle, sans pour autant confondre les niveaux de compétence.

Elle a estimé que les dispositions de l'article 11, relatives à l'attribution des logements d'H.L.M. participaient à l'équilibre et à l'efficacité du projet de loi. Elle vous proposera donc de les rétablir, tout en limitant très étroitement leur rigueur et leur champ d'application.

Enfin, après un large débat, la commission a décidé de reporter à une prochaine réunion l'examen de l'article 14, relatif à l'exercice du droit de préemption urbain, en souhaitant que puisse être trouvée une nouvelle rédaction de cet article plus respectueuse du droit des communes à leur libre administration.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier A (nouveau)*

#### **Affirmation du droit au logement**

La loi n° 82-526 du 22 juin 1982, dite "loi Quilliot", avait proclamé le droit à l'habitat dans son article premier.

Non reprise par la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dite "loi Méhaignerie", cette proclamation a été réintroduite par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de ladite loi, dans son article premier qui dispose :

*"Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.*

*L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.*

*Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives".*

Adopté par l'Assemblée nationale sur proposition commune de la commission de la production et des échanges et de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, l'article premier A s'efforce de définir le contenu et les conséquences de la reconnaissance du droit au logement.

Il affirme ainsi que la garantie de ce droit constitue un devoir de solidarité pour la Nation. Sur le fondement de ce principe, la collectivité doit apporter une aide aux personnes éprouvant des difficultés à se loger.

Quant aux personnes visées, l'article premier A reprend la définition initiale du projet de loi qui visait l'inadaptation des ressources ou des conditions d'existence, en ajoutant à ces deux

critères l'origine géographique. Adoptée sur la proposition des députés des départements d'outre-mer, cette précision vise nos concitoyens originaires de ces départements et des territoires d'outre-mer, mais s'applique également aux étrangers en situation régulière. M. Louis Besson, ministre chargé du logement, a cependant rappelé à plusieurs reprises que la présente loi ne saurait s'appliquer à d'autres qu'aux *"Français et aux étrangers régulièrement installés sur notre sol"*.

S'agissant de l'étendue du droit au logement, l'article premier A le définit comme l'accession à un logement décent et indépendant ou le maintien dans un tel logement.

Enfin, le dernier alinéa de cet article prévoit que le conseil national de l'habitat établira et publiera chaque année un bilan de l'action engagée.

Cet article, très général, appelle deux observations :

- l'imprécision des termes employés constitue à la fois un handicap et un avantage. La difficulté de définir précisément des ressources et des conditions d'existence "inadaptées" ou un logement "décent" peut entraîner des incertitudes quant à l'application effective du droit reconnu qui sera, ainsi, largement tributaire d'interprétations qui peuvent être variables. A contrario, cette imprécision devrait permettre d'englober l'ensemble des situations rencontrées par des populations très variées et qu'il est fort difficile de définir plus finement.

Ainsi, les trois causes de handicap, distinguées par le projet de loi, couvrent à la fois les personnes pauvres en raison de revenus insuffisants ou aléatoires, les "handicapés" sociaux, économiques et culturels et les personnes victimes d'exclusion à raison de leur appartenance ethnique ou de leur origine. Seul un de ces critères, ou a fortiori plusieurs d'entre eux, fait entrer les "exclus" dans le champ d'application de la loi ;

- au même titre que les autres droits sociaux et même les droits individuels, le droit au logement ne peut s'exercer que dans le respect des droits des tiers, sans porter atteinte aux personnes et aux biens.

La société doit aider ceux qui éprouvent des difficultés mais elle a aussi le droit de demander, en échange, que soient respectées les règles qui assurent sa cohésion.

C'est pourquoi, votre commission vous propose un amendement visant à inscrire dans l'article premier A le principe

selon lequel doivent être respectés les devoirs inhérents à la vie en collectivité.

**Elle vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.**

## **CHAPITRE PREMIER**

### **Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

Le chapitre premier du projet de loi prévoit l'institution, dans chaque département, de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les articles premier à 4 déterminent la procédure d'élaboration des plans et précisent leur contenu. Les articles 5 et 6 prévoient que les plans départementaux créent des fonds de solidarité et règlent les modalités de leur financement.

Alors que le projet de loi s'intéressait d'abord au contenu du plan départemental (article premier), puis à la procédure suivant laquelle il est arrêté (article 2) et enfin à la concertation préalable (article 3), votre commission a jugé préférable d'organiser le texte différemment et de traiter d'abord le principe de l'institution des plans (article premier), en second lieu la procédure d'élaboration et de mise en oeuvre (article 2) et enfin le contenu des plans (article 3).

#### *Article premier*

### **Définition du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées**

Cet article vise à rendre obligatoire, dans chaque département, l'élaboration d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées précisant les mesures de mise en oeuvre du droit au logement.

Le premier alinéa, qui a fait l'objet d'une modification rédactionnelle en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit que ces plans devront être élaborés dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Le second alinéa dispose, dans des termes obscurs, que le plan "prend en compte" les catégories de personnes qui peuvent bénéficier de ces mesures.

Le troisième alinéa définit le contenu du plan qui devra :

- analyser les besoins ;
- fixer les objectifs à atteindre par bassin d'habitat ;
- préciser les moyens retenus : création d'une offre supplémentaire de logements, aides financières, mesures d'accompagnement social.

Enfin, le dernier alinéa de cet article prévoit que le plan départemental sera rendu public.

Conformément à la logique qu'elle a retenue et qui a été exposée ci-dessus, votre commission vous propose de supprimer les deuxième, troisième et dernier alinéas de cet article, qui seront repris avec modifications aux articles 2 et 3.

Elle vous demande d'adopter l'article premier ainsi modifié.

#### *Article premier bis (nouveau)*

#### **Accueil des gens du voyage**

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale en première lecture malgré l'avis défavorable du Gouvernement. Il prévoit que le plan départemental comportera des dispositions particulières à l'accueil des gens du voyage.

Présentées sous la forme d'un schéma départemental, ces dispositions concerneront le passage, le séjour et les conditions d'activités économiques de ces populations.

Les communes de plus de cinq cents habitants ou groupements de communes devront prévoir des aires d'accueil aménagées dont la capacité, fixée au minimum à cinq places, sera déterminée, par décret en Conseil d'Etat, proportionnellement à la population.

Sous la condition de la réalisation de ces aires, le stationnement des gens du voyage pourra être interdit sur le reste du territoire communal.

Votre commission ne peut être favorable au maintien de ce dispositif, même si elle partage pleinement les intentions généreuses dont il est l'expression.

Il n'est pas souhaitable tout d'abord de vouloir régler si précipitamment le problème de l'accueil des gens du voyage, alors même que devrait être rendu public (après l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale) le rapport de mission demandé à M. le Préfet Delamon par le Premier Ministre. Fruits d'une longue réflexion, les solutions qu'il préconise doivent être discutées puis mises en oeuvre progressivement, faute de quoi le climat de confiance qui est unanimement souhaité ne s'établira pas.

D'autre part, il apparaît que le dispositif de l'article premier bis ne constitue pas un véritable progrès par rapport au droit en vigueur et à la jurisprudence. Les schémas départementaux d'aires de stationnement existent déjà et sont favorisés par l'attribution de subventions du fonds d'action sociale, du comité interministériel de la ville et des caisses d'allocations familiales.

Le respect des droits de passage et de stationnement est contrôlé par le juge administratif. Il n'est pas nécessaire en outre de préciser que les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées devront s'intéresser particulièrement aux gens du voyage. Certes, sur les 220 à 240.000 gens du voyage qui vivent en France, on estime à 50 % la proportion de ceux qui sont des exclus. Mais la définition du champ d'application de la loi, à l'article premier A, est suffisamment large pour les inclure tous, puisqu'elle tient compte à la fois de la faiblesse des ressources, des conditions d'existence particulières et des origines géographiques.

Enfin, en retenant un critère de population (500 habitants) pour l'installation de terrains aménagés par les communes, l'article premier bis institue une règle trop rigide mal adaptée à la réalité. Les 80.000 personnes du voyage, itinérants, ont, en effet, essentiellement besoin d'aires d'accueil sur leurs chemins traditionnels.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous propose de supprimer cet article.

## *Article 2*

### **Procédure d'élaboration du plan départemental**

Cet article fixe la procédure d'élaboration du plan départemental.

Le premier alinéa définit les modalités "normales" d'élaboration : le plan est arrêté conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil départemental d'insertion, institué par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion ; sa durée d'application est déterminée librement par les mêmes autorités.

Le second alinéa s'applique au cas où le représentant de l'Etat et le président du conseil général ne sont pas parvenus à un accord au terme du délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi prévu à l'article premier. Le plan départemental est alors arrêté par les ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales.

L'Assemblée nationale a adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement complétant l'article 2 par un alinéa applicable à l'Ile-de-France qui prévoit que les plans départementaux y seront coordonnés par un plan régional.

La procédure d'élaboration définie à l'article 2 a été contestée, lors des débats à l'Assemblée nationale, comme étant contraire aux lois de décentralisation, d'une part parce qu'elle institue un système de coresponsabilité entre l'Etat et le département et, d'autre part, parce qu'elle aboutirait à recréer une nouvelle forme de tutelle de l'Etat sur les départements.

La participation au plan départemental du représentant de l'Etat et du président du conseil général est certainement une nécessité dans un domaine qui se situe à la charnière des compétences de l'Etat et du département. Le premier est responsable de la politique du logement et le second s'est vu conférer la responsabilité de l'action sociale. Or, le logement des plus défavorisés ne peut se



concevoir sans mesures sociales d'accompagnement. Dans la mesure où les dispositions du projet de loi s'appliqueront en majorité à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, le projet de loi proposait de calquer étroitement la nouvelle procédure sur celle qui existe dans le cadre du revenu minimum d'insertion.

Il est vrai, enfin, que si les lois de décentralisation ont cherché à définir le plus clairement possible les champs de compétences de l'Etat et des collectivités locales, elles n'ont pas institué de barrière infranchissable comme le précise l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : "la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements, ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions".

Votre commission vous propose toutefois de modifier le dispositif voté par l'Assemblée nationale.

Le principe d'une co-décision concernant le plan départemental comporte un risque évident de lourdeur des procédures et de confusion des responsabilités. En outre, l'article 2 du projet de loi semble exclure du processus de décision les communes, et notamment les grandes villes, qui sont les premières concernées par le problème du logement des personnes défavorisées et qui seront les exécutrices des mesures prévues par le plan départemental. L'article 3 du projet précise, certes, que les autres collectivités territoriales seront associées à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation du plan, mais il laisse au représentant de l'Etat et au président du conseil général le soin de décider du principe et des modalités de cette participation.

S'agissant du dispositif du deuxième alinéa de l'article 2, il pourrait être interprété comme un rétablissement "insidieux" de la tutelle. Il s'inspire, certes, de la procédure prévue par l'article 39 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, pour régler les conflits éventuels entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département. Mais il comporte une contrainte supplémentaire qui tient au délai imparti pour l'élaboration du plan départemental pour le logement par l'article premier, soit douze mois, alors que le dispositif du R.M.I. ne comprend pas de contrainte de temps.

En outre, cette disposition peut légitimement apparaître "vexatoire" alors que l'immense majorité des départements ont d'ores

et déjà engagé des politiques actives d'aide au logement des défavorisés et se déclarent prêts à conclure avec l'Etat les plans départementaux prévus par le projet de loi.

Votre commission vous propose donc une **nouvelle rédaction** de l'article 2 qui prévoit que le plan départemental est élaboré et mis en oeuvre par l'Etat et le département. La rédaction proposée précise, en outre, que sont associés les autres collectivités territoriales et leurs groupements, alors que l'ensemble des personnes concernées, dont la liste n'est pas limitative, est consulté.

Cette nouvelle rédaction apporte ainsi plusieurs améliorations au texte voté par l'Assemblée nationale :

- elle confie la responsabilité de la négociation au département, personne morale, et non plus au seul président du conseil général ;

- elle établit une distinction entre ceux qui participeront au financement du plan qui se voient attribuer une certaine prééminence et ceux qui seront simplement consultés sur son élaboration ;

- enfin dans la mesure où votre commission a choisi la voie contractuelle pour l'élaboration du plan, elle a exclu toute intervention des autorités nationales en cas d'échec de la concertation.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi rédigé.

### *Article 3*

#### **Partenaires concernés par le plan départemental**

Cet article, modifié par l'Assemblée nationale, énumère les différents partenaires qui seront associés à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation du plan départemental. Il s'agit :

- des autres collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- des personnes morales concernées, dont la liste n'est pas limitative et comprend les associations visant à l'insertion et au

logement des personnes défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les gestionnaires d'H.L.M., les collecteurs du 1 % patronal et les bailleurs publics ou privés.

Les conditions de participation de ces personnes associées sont arrêtées d'un commun accord par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Votre commission, qui a choisi de renvoyer à l'article 2 l'énumération des partenaires associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan départemental, vous propose de réunir dans cet article l'ensemble des dispositions concernant le contenu du plan qui étaient réparties entre plusieurs articles du projet de loi.

Dans la nouvelle rédaction qu'elle vous présente, l'article 3 prévoit, ainsi, que le plan :

- définit les catégories de bénéficiaires de l'action en faveur du logement des plus défavorisés ;

- analyse les besoins, fixe les objectifs à atteindre et précise les moyens retenus. Sur ce point, votre commission a estimé qu'il était souhaitable que le plan ne se limite pas à favoriser la création d'une offre supplémentaire de logements et à mettre en place des aides financières et des mesures d'accompagnement social spécifiques, mais qu'il s'attache aussi à mieux organiser le circuit des demandes de logement. Le recueil de ces demandes est, en effet, trop souvent dispersé et ne permet pas d'offrir aux personnes défavorisées un service totalement efficace.

Elle a donc complété la liste des moyens d'action du plan départemental par la "centralisation des demandes de logement".

Enfin, le dernier alinéa du texte proposé par votre commission prévoit que le plan est rendu public par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil départemental d'insertion.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

#### *Article 4*

### **Conventions de mise en oeuvre du plan départemental**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit que les modalités d'exécution du plan départemental et les conditions de son financement seront fixées par des conventions conclues entre l'Etat, le département et les "partenaires" mentionnés à l'article 3, collectivités territoriales ou autres personnes morales. Il précise que les conditions de financement du plan devront faire l'objet de conventions annuelles.

Votre commission vous propose **une nouvelle rédaction de cet article** qui apporte plus de souplesse au dispositif en ne rendant pas obligatoire la signature de conventions par tous les partenaires.

#### *Article additionnel après l'article 4*

### **Coordination des plans en Ile-de-France**

A l'instigation de ses commissions, l'Assemblée nationale avait inséré, dans l'article 2 du projet de loi, un nouvel alinéa prévoyant que les plans départementaux de l'Ile-de-France seraient coordonnés par un plan régional, établi selon une procédure identique, par le représentant de l'Etat dans la région et les présidents des conseils généraux.

Votre commission vous propose de reprendre cette disposition dans un **article additionnel**, mais en précisant que le président du conseil régional participera, au même titre que les présidents des conseils généraux et le représentant de l'Etat dans la région à l'élaboration du plan régional.

## Article 5

### Fonds de solidarité pour le logement

Cet article prévoit l'institution, par les plans départementaux, de fonds de solidarité pour le logement qui devraient se substituer aux fonds existant déjà dans les départements comme les fonds d'aide aux impayés de loyers (FAIL) ou les fonds d'aide pour le relogement et de garantie (FARG).

Le premier alinéa précise les divers types d'aides financières qui pourront être accordées par ces fonds de solidarité : cautions, prêts et subventions que l'Assemblée nationale a justement complétés par les garanties. S'y ajoutent les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement. Il détermine aussi les catégories de bénéficiaires potentiels de ces aides :

- les personnes éprouvant des difficultés particulières au sens de l'article premier A du projet de loi qui entrent dans un logement locatif ;

- les locataires qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges.

Sur proposition de la commission de la production et des échanges, l'Assemblée nationale a complété cet alinéa par une disposition autorisant le fonds de solidarité à assurer une garantie financière aux associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées.

Le deuxième alinéa, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit deux formes de distribution des aides. L'une qui s'adresse directement aux bénéficiaires, l'autre passant par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées.

Le troisième alinéa, modifié par l'Assemblée nationale, précise que si les modalités de gestion et les conditions d'intervention sont définies par le plan départemental, son fonctionnement et son financement font l'objet de conventions conclues entre les différents partenaires qui y participent.

Votre commission vous présente une **nouvelle rédaction de cet article**, afin d'en améliorer la cohérence et de rectifier une référence à la suite de la nouvelle numérotation des articles après le vote de l'Assemblée nationale.

### *Article 6*

#### **Financement du fonds de solidarité pour le logement**

Cet article, qui fixe les règles de financement du fonds de solidarité pour le logement, a été assez profondément modifié par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le principe d'un financement conjoint par l'Etat et le département, défini au premier alinéa, a été repris, sous la réserve de la suppression fort heureuse de la mention expresse du caractère obligatoire de la participation financière du département.

Le deuxième alinéa qui prévoit que la participation du département est au moins égale à celle de l'Etat, a fait l'objet d'une modification. L'Assemblée nationale a supprimé, en effet, la précision selon laquelle cette participation est fixée par le conseil général.

Votre commission, estimant que ce dispositif créait pour les départements une charge financière nouvelle et non compensée, vous propose de supprimer ce deuxième alinéa et de préciser que le financement du fonds sera assuré sur la base du principe de parité, entre l'Etat et le département. Elle vous présente, en ce sens, **deux amendements**.

L'Assemblée nationale a prévu que les deux sources de financement initiales, Etat et département, pourront être complétées, volontairement, par des participations de la région, des communes, des caisses d'allocations familiales ainsi que des différents partenaires mentionnés à l'article 3 du projet de loi. Votre commission vous propose, à cet alinéa, un **amendement** rectifiant cette référence par coordination avec la nouvelle rédaction des premiers articles du projet de loi qu'elle vous a soumise.

L'Assemblée nationale a, enfin, précisé, contre l'avis du Gouvernement, et sur proposition du groupe socialiste, que la part des dépenses du fonds de solidarité, financées par le département en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, serait

imputable aux obligations du département dans le cadre du revenu minimum d'insertion, définies notamment aux articles 40 et 41 de la loi n° 10-88 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose **d'adopter cet article.**

### *Article 7*

#### **Décret d'application**

Cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat afin de déterminer les modalités d'application des articles premier à 6 du projet de loi, et notamment les conditions de l'évaluation périodique et de la révision du plan départemental.

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant que ce décret serait précédé d'un avis du Conseil national de l'habitat.

Sous réserve d'un **amendement rédactionnel**, votre commission vous propose **d'adopter cet article.**

## CHAPITRE II

### **Des dispositions permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées**

#### *Article 8*

#### **Exonérations conditionnelles de l'impôt sur le revenu**

Cet article institue une exonération temporaire d'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices, pendant les trois premières années de location, en faveur des personnes qui louent des logements à des personnes défavorisées, pour les produits tirés de cette location. Les paragraphes I, II et III visent respectivement le revenu des personnes physiques, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait deux conditions :

- le contrat de location devait être conclu avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou avec un organisme sans but lucratif agréé mettant le logement à la disposition de personnes défavorisées ;

- le prix de location devait être inférieur à un plafond fixé par décret.

L'Assemblée nationale a modifié sur deux points ce dispositif. Elle a, d'une part, précisé que le logement doit être conforme à des normes minimales définies par un décret en Conseil d'Etat, qui serait donc différent de celui pris pour la sortie des logements de la loi de 1948. Elle a, d'autre part, étendu le champ des exonérations aux contrats de location de logement conclus avec les étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social, sur la proposition de la commission des affaires culturelles et malgré l'opposition du Gouvernement.

Le paragraphe IV de cet article précise que les modalités d'agrément, par le représentant de l'Etat dans le département, des organismes sans but lucratif exerçant leur activité en ce domaine et le



contenu des déclarations à souscrire par lesdits organismes et les bailleurs, seront fixés par décret.

Votre commission vous propose d'adopter cet article, sous réserve de l' **amendement** qu'elle vous présente rectifiant une référence pour tenir compte de l'insertion par l'Assemblée nationale d'un nouvel article premier A.

### *Article 9*

#### **Exonérations de la taxe sur le foncier bâti**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, autorise les départements à prolonger la durée des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties, au profit des logements à usage locatif appartenant aux organismes d'H.L.M. et aux S.E.M., ainsi qu'à exonérer totalement ou partiellement de la même taxe, pour la durée qu'ils déterminent, les logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat.

S'agissant des logements appartenant aux organismes d'H.L.M. et aux S.E.M., il convient de rappeler qu'ils bénéficient déjà d'une exonération de droit commun de quinze ans du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Votre commission vous propose de compléter le dispositif de l'article 9 en autorisant les départements à exonérer dans les mêmes conditions les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation.

Sous réserve de l'**amendement** qu'elle vous présente en ce sens, elle vous demande d'**adopter cet article**.



## *Article 10*

### **Bail à réhabilitation**

Cet article complète le code de la construction et de l'habitation en créant, à côté du bail à construction, une nouvelle catégorie de baux : les baux à réhabilitation. Les dispositions qui le réglementent sont ainsi regroupées dans un nouveau chapitre II du titre V du Livre II du code de la construction et de l'habitation, comprenant quatre articles.

Le bail à réhabilitation permettra à des organismes d'H.L.M., des sociétés d'économie mixte ou des organismes agréés de conclure avec des propriétaires des contrats par lesquels ils s'engagent à réaliser des travaux d'amélioration sur des logements qu'ils pourront gérer pour une durée minimale de douze ans.

Le texte proposé pour le nouvel article L.252-1 définit le contenu du bail à réhabilitation et les obligations des cocontractants.

- L'organisme preneur doit s'engager à louer l'immeuble à usage principal d'habitation et à le conserver en bon état d'entretien et de réparation de toute nature.

- Le contrat doit indiquer la nature, les caractéristiques et le délai d'exécution des travaux d'amélioration à effectuer sur l'immeuble, étant précisé que, en fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient sans indemnisation au bailleur.

- Le bail est consenti sous les conditions de l'aliénation et conclu pour douze ans au minimum. Il ne peut pas se prolonger par tacite reconduction.

Votre commission vous propose **une nouvelle rédaction**, plus lisible, de l'article L.252-1.

Le texte proposé pour le nouvel article L.252-2 précise la nature juridique du droit dont bénéficie le preneur. Le bail à réhabilitation confère à celui-ci un droit réel immobilier qu'il peut céder s'il porte sur la totalité de l'immeuble et uniquement à un des organismes habilités par l'article L.251-1 à conclure un tel bail. Dans ce cas, le cédant reste cependant garant de l'exécution du bail.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement précisant que le droit ainsi défini est susceptible d'être

hypothéqué et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.

Le texte proposé pour le nouvel article L.253-3, dont la rédaction a été améliorée, sur proposition de la commission de la production et des échanges, par l'Assemblée nationale, subordonne la prise d'effet du bail à réhabilitation à la conclusion par le preneur d'une convention avec l'Etat, telle que définie à l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Le texte proposé pour l'article L.252-4, modifié par l'Assemblée nationale, institue, au bénéfice des occupants, un droit au relogement, au terme du bail à réhabilitation. En effet, si le bailleur n'use pas de sa faculté de conclure, avec l'occupant du logement, un contrat de location de droit commun, le preneur est alors tenu d'offrir à celui-ci un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cette disposition par un amendement précisant les conditions de sortie du bail à réhabilitation, afin d'éviter que, faute de délais explicites, l'occupant du logement puisse devenir occupant sans titre en cas de décision tardive du preneur ou du bailleur.

Elle vous demande d'adopter cet article sous réserve des deux amendements qu'elle vous a proposé.

### *Article 11*

#### **Modalités d'attribution de logements H.L.M.**

L'Assemblée nationale a supprimé cet article qui visait à réorganiser les règles d'attribution de logements H.L.M. compte tenu des dispositions de la présente loi et de l'existence de plans départementaux.

Les conditions d'attribution des logements H.L.M. sont actuellement définies aux articles L.441-1 et L.441-2 du code de la construction et de l'habitation qui fixent des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes mal logées ou défavorisées, et prévoient aussi des modalités d'attribution spécifiques :

- des conventions de réservation de logements, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière ;

- une réservation de logement par le représentant de l'Etat dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Dans chaque département, un règlement, établi par le représentant de l'Etat après avis du conseil départemental de l'habitat précise ces règles en tenant compte des programmes locaux de l'habitat. Le représentant de l'Etat dans le département, à qui les organismes doivent communiquer toutes les informations nécessaires, s'assure du respect de ces règles. En cas d'inobservation, il peut, pour un an au plus, désigner un délégué chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, ce qui constitue une mesure très coercitive qui n'a jamais reçu d'application.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement proposait de renforcer la rigueur de ces règles d'attribution. En premier lieu, le règlement départemental devait tenir compte de l'évaluation des besoins effectuée par le plan départemental.

D'autre part, la mise en oeuvre de ce règlement devait faire l'objet de protocoles d'occupation du patrimoine social établis entre le représentant de l'Etat dans le département, les collectivités territoriales et les organismes d'H.L.M. auxquels peuvent s'associer les organismes bénéficiant de réservation (paragraphe I).

Le paragraphe II du texte proposé par le Gouvernement mettait en place une procédure contraignante d'attribution, en cas de non respect de ces protocoles. Le représentant de l'Etat était alors autorisé, en effet, à désigner, et non plus simplement à proposer, à un organisme d'H.L.M., "dans la limite de 30 % du nombre de logements mis en location ou devenant vacants des personnes prioritaires que celui-ci est tenu de loger".

Le paragraphe III de cet article ne constituait qu'une mesure de coordination des textes applicables aux nouvelles dispositions.

A l'issue d'un débat parfois confus, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 11 du projet de loi qui pouvait être considéré comme une pièce maîtresse du dispositif proposé par le Gouvernement en faveur du logement des plus défavorisés. Ce vote a été acquis après le rejet d'un amendement de suppression présenté par le groupe communiste et l'adoption d'un amendement et de nombreux sous-

amendements qui allaient tous dans le sens d'un assouplissement du texte initial et d'un rétrécissement de son champ d'application.

Afin d'éviter les a priori et les jugements passionnés, il est nécessaire d'appuyer le débat sur l'attribution des logements d'H.L.M. sur un constat objectif de la situation actuelle.

Les règles en vigueur, qui ont été décrites ci-dessus, sont largement tombées en désuétude. L'ensemble des rapports et des études consacrés au logement social ont constaté ce fait et l'ont déploré.

Les conventions de réservation de logements par le représentant de l'Etat dans le département, qui en vertu de l'article R.441-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent concerner "plus de 30 p.100 du total des logements de chaque organisme, dont 5 p.100 au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat," ne sont pas appliquées, du moins pour le contingent de non-fonctionnaires. Les services de l'Etat ont parfois une mauvaise connaissance du contenu de ces conventions et restent dépendants d'une information, qu'ils ne maîtrisent pas, sur la libération des logements.

En outre, le représentant de l'Etat dans le département ne dispose que d'une faculté de proposition, l'organisme gestionnaire conservant le droit d'attribuer ou non le logement. Il aura donc, fort logiquement, tendance à ne proposer que des candidats qui auront le plus de chance d'être retenus.

Enfin, le droit actuel prévoit, certes, que le représentant de l'Etat dans le département doit s'assurer du respect des règles d'attribution mais le pouvoir de sanction qui lui est attribué en cas d'inobservation, parce qu'il est d'une sévérité disproportionnée, n'a jamais été appliqué.

Dans ces conditions, l'objectif du projet de loi, qui consistait à mettre en place un processus de concertation entre tous les partenaires concernés et, à défaut d'accord, à faire jouer strictement la règle du "contingent du Préfet", représentait donc une solution médiane entre le laisser-faire et la décision autoritaire.

Votre commission, après avoir longuement débattu de l'opportunité de ce dispositif, vous propose, par l'amendement qu'elle vous présente, d'en reprendre le principe, en l'assortissant cependant de plusieurs modifications :

- la conclusion de protocoles d'occupation du patrimoine social ne doit concerner que les secteurs géographiques qui le nécessitent. Il est, en effet, inutile de mettre en place une telle

procédure dans les zones où la gestion et l'attribution des logements sociaux ne posent pas de problèmes. Ces protocoles seront établis à la demande du représentant de l'Etat dans le département, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme d'H.L.M. et conclus par toutes les collectivités territoriales et tous les organismes d'H.L.M. de la zone, ou certains d'entre eux seulement ;

- les protocoles doivent permettre la concertation de l'ensemble des partenaires concernés, ce qui inclut tous les organismes bénéficiaires de réservations. Ceux-ci pourront donc être associés, sans toutefois que leur refus de participation puisse faire échouer la procédure contractuelle ;

- les désignations de personnes prioritaires par le représentant de l'Etat dans le département s'imputeront sur le contingent de logements dont celui-ci dispose en vertu des conventions conclues et de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation. Elles ne pourront donc pas interférer sur les conventions conclues par les autres réservataires ;

- enfin, l'ensemble des désignations effectuées par le représentant de l'Etat en vertu de ces nouvelles dispositions sera limité au tiers du nombre de logements faisant partie de son contingent, afin de conserver à cette "sanction" son caractère exceptionnel et de ne pas bouleverser l'équilibre financier et social de ces organismes.

Votre commission vous propose de rétablir l'article 11 ainsi modifié.

### *Article 12*

#### **Règles applicables aux logements appartenant à des sociétés d'économie mixte**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, étend aux parcs des sociétés d'économie mixte, l'application des dispositions relatives aux logements d'H.L.M. définies au chapitre premier du titre IV du Livre IV du code de la construction et de l'habitation, lorsque ces parcs ont fait l'objet de conventions ouvrant droit à l'A.P.L.

Ces dispositions concernent notamment la fixation de surloyers ainsi que les règles d'attribution de logements.

Votre commission est favorable à cette réforme, souhaitée depuis longtemps par les sociétés d'économie mixte, et vous propose **d'adopter l'article 12 sans modification.**

### *Article 13*

#### **Garantie financière pour la sous-location de logements d'H.L.M.**

L'article L.442-8-1 du code de la construction et de l'habitation exclut de l'interdiction générale de la sous-location de logements soumis à la législation relative aux H.L.M., les associations déclarées ayant pour objet de "sous-louer à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion".

Il oblige cependant ces associations à obtenir une garantie financière de collectivités locales afin d'assurer au bailleur le paiement des loyers et des charges en cas de défaillance de l'association locataire.

C'est cette exigence que tend à supprimer l'article 13 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, qui donne ainsi à l'octroi de garantie financière un caractère facultatif.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

## Article 14

### Régime du droit de préemption urbain

Cet article du projet de loi, supprimé par l'Assemblée nationale, complétait l'article L.213-1, du code de l'urbanisme qui régit les droits de préemption urbain dans les zones d'aménagement différé. Les dispositions en vigueur excluent du droit de préemption les immeubles construits par les organismes d'H.L.M., ceux qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire, les parts ou actions de sociétés immobilières d'attribution, les immeubles cédés au locataire par un contrat de crédit-bail immobilier et les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir.

Le projet de loi, présenté par le Gouvernement, ajoutait à cette liste les immeubles dont l'aliénation est agréée par le représentant de l'Etat dans le département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux et permettait, dès lors, d'empêcher les communes qui abuseraient de leur droit de préemption de s'opposer à la construction de logements sociaux sur leur territoire.

Cet article a fait l'objet d'un très vif débat à l'Assemblée nationale entre ceux qui souhaitaient que l'Etat puisse s'opposer au phénomène d'égoïsme de certaines communes et ceux qui estimaient que le dispositif proposé était disproportionné eu égard à l'importance résiduelle du problème à résoudre.

Votre commission, à l'issue d'un large débat, lors de sa réunion le 28 mars 1990, s'est déclarée consciente de la nécessité d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes, mais soucieuse aussi de conserver un caractère exceptionnel à des dispositions dérogoires au droit commun de la compétence communale en matière d'urbanisme et aux principes de la décentralisation.

Après les interventions de MM. Jean Francois-Poncet, Robert Laucournet, rapporteur, François Gerbaud, Georges Gruillot, Maurice Lombard et Roland Courteau, elle a **décidé de reporter à une réunion ultérieure l'examen de cet article**, souhaitant que soit substituée au dispositif initial du projet de loi, une rédaction plus respectueuse de la liberté des communes, qui pourrait les autoriser à offrir dans un tel cas, une solution alternative comportant par exemple un échange de terrains équivalents.



## CHAPITRE III

### Des conditions d'attribution des aides personnelles au logement

#### Article 15

#### Elargissement du champ d'application de l'aide personnelle au logement

Cet article, qui modifie l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Il vise à étendre le domaine d'application de l'aide personnalisée au logement, réalisant ainsi une partie du "bouclage" des aides personnelles au logement.

Pourront ainsi bénéficier de l'aide personnelle au logement :

- les logements à usage locatif appartenant à des organismes d'H.L.M. ou à des sociétés d'économie mixte, même lorsqu'ils n'ont pas bénéficié d'un concours financier de l'Etat ;
- les logements à usage locatif acquis, même sans travaux, grâce à des aides de l'Etat ;
- les logements-foyers de jeunes travailleurs.

↳ Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 16

### **Conventionnement du patrimoine des sociétés d'économie mixte**

Cet article modifie le régime du conventionnement des logements appartenant à des sociétés d'économie mixte.

En vertu des textes en vigueur (article L.353-8, L.353-16 et L.353-17 du code de la construction et de l'habitation), dans les logements appartenant à des organismes d'H.L.M., les conventions prennent effet à leur date de signature ou s'appliquent de plein droit à tous les locataires et occupants, à compter de la date d'achèvement des travaux si elles en prévoient, sans autre procédure.

Le dispositif concernant les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte est beaucoup plus complexe puisqu'il prévoit, en préalable à l'application de la convention, que le propriétaire doit proposer au locataire ou à l'occupant un bail conforme aux stipulations de la convention et entrant en vigueur après l'exécution des travaux prévus (article L.353-7 du code de la construction et de l'habitation).

Le projet de loi propose de substituer à cette procédure complexe, un dispositif semblable à celui qui existe pour les logements d'H.L.M. Les conventions seraient ainsi applicables de plein droit aux titulaires de baux en cours ou aux bénéficiaires du droit au maintien dans les lieux, soit à leur date d'entrée en vigueur, soit à la date de l'achèvement des travaux prévus.

L'Assemblée nationale a complété ces dispositions en précisant que les conventions prendraient effet à la date de leur signature, en application de l'article L.353-17 qui déroge à l'article L.353-3 prévoyant que l'entrée en vigueur des conventions est subordonnée à leur publication au fichier immobilier ou à leur inscription au livre foncier.

Favorable à cette simplification des règles du conventionnement, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.



### *Article 17*

#### **Elargissement du champ d'application de l'allocation logement à caractère social**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, étend le bénéfice de l'allocation logement à caractère social aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion prévue à l'article L.351-9 du code du travail, c'est-à-dire notamment aux jeunes de 16 à 25 ans à la recherche d'un emploi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 18 (nouveau)*

#### **Limitation de la période d'expulsion légale**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, modifie l'article L.613-3 du code de la construction et de l'habitation, relatif à la période hivernale au cours de laquelle il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes.

En vertu du droit en vigueur, les expulsions sont interdites entre le 1er décembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante. L'article 18 étend cette période d'un mois, en la faisant débiter le premier novembre.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 19 (nouveau)*

**Extension de la procédure du tiers payant**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, vise à étendre la procédure du tiers payant à l'ensemble du parc social, dans le cadre du conventionnement. Cette procédure ne sera mise en place qu'avec l'accord de l'allocataire et du bailleur, en cas de location du logement, ou du prêteur.

Le paragraphe I de l'article 19 vise l'allocation de logement familiale instituée par l'article L.542-1 du code de la sécurité sociale. Il modifie l'article L.553-4 du même code qui ne permet actuellement le versement au bailleur ou au prêteur de l'allocation logement qu'à la suite du non-paiement des loyers ou du non-remboursement de la dette contractée en vue d'accéder à la propriété et sur leur demande.

Le paragraphe II de l'article 19 vise l'allocation de logement familiale attribuée dans les départements d'outre-mer. Il abroge le deuxième alinéa de l'article L.755-21 qui résulte de la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. Cet alinéa dispose que : "L'allocation de logement, attribuée dans les départements mentionnés à l'article L.751-1 du présent code, peut être versée aux bailleurs ou aux prêteurs qui en font la demande auprès de l'organisme payeur ; dans ce cas, l'allocataire en est informé par l'organisme payeur. Dans le cas contraire, l'allocation de logement est versée à l'allocataire".

L'abrogation de cette disposition particulière à l'outre-mer était prévue par l'article 14-III de la loi du 31 décembre 1986 qui en avait fixé la durée d'application maximum à trois ans, l'objectif de la loi étant la réalisation en cinq ans de la parité sociale globale avec la métropole. En vertu de l'article L.755-3 du code de la sécurité sociale, le droit commun de l'attribution de l'allocation de logement familiale est donc ainsi applicable à l'outre-mer, y compris l'extension de la procédure du tiers-payant, prévue au paragraphe I de l'article 19 du présent projet de loi.

Le paragraphe III de l'article 19 vise l'allocation de logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de

certaines catégories de demandeurs d'emploi. Il modifie l'article L.835-2 du code de la sécurité sociale, relatif au versement de cette allocation, afin de supprimer les dispositions actuelles qui renvoient au décret le soin de préciser les cas et les conditions de l'application d'une procédure de tiers-payant, et d'instituer un dispositif identique à celui prévu pour l'allocation de logement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

°  
° °

Sous le bénéfice de ses observations et des amendements qu'elle vous présente, la commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le présent projet de loi.

**TABLEAU COMPARATIF**

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la commission</b>
—	<b>Projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement</b>	<b>Projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement</b>	<b>Projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement</b>
		<i>Article premier A (nouveau)</i>	<b>Article premier A</b>
		<i>Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation.</i>	<b>Alinéa sans modification</b>
		<i>Toute personne éprou- vant des difficultés particu- lières, en raison de l'inadaptation de ses res- sources ou de ses conditions d'existence ou de son origine géographique, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indé- pendant ou s'y maintenir.</i>	<b>Toute personne....</b>
		<i>Le conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public.</i>	<i>... ou s'y maintenir, sous réserve du respect des devoirs inhérents à la vie en collecti- vité.</i>
			<b>Alinéa sans modification</b>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

Chapitre premier

Chapitre premier

//  
Chapitre premier

**Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

**Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

**Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

Article premier

Article premier

Article premier

Les mesures qui doivent permettre aux personnes éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, élaboré dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Les mesures ...  
... aux personnes visées à l'article premier A d'accéder ...

Alinéa sans modification

..... loi.

Ce plan prend en compte les catégories de personnes qui, en application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, peuvent être appelées à en bénéficier.

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

Il définit les objectifs à atteindre pour assurer à celles-ci la disposition d'un logement notamment par la création d'une offre supplémentaire de logement, la mise en place d'aides financières et de mesures d'accompagnement social spécifiques

Il analyse les besoins et définit, notamment par bassin d'habitat, les objectifs ...  
... spécifiques.

Alinéa supprimé

Le plan départemental est rendu public.

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé



Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

Article premier bis (nouveau)

Article premier bis

*Le plan départemental mentionné à l'article premier prévoit les conditions d'accueil spécifique des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions d'exercice d'activités économiques. Ces éléments du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sont présentés sous la forme d'un schéma départemental.*

Supprimé

*Toute commune de plus de cinq cents habitants ou groupement de communes prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet, dont la capacité d'accueil d'au moins cinq places est fixée proportionnellement à la population par décret en Conseil d'Etat.*

*Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes groupées, pourront par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

**Art. 2**

*Le plan départemental est arrêté pour une durée déterminée par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil départemental d'insertion.*

Lorsque le représentant de l'Etat et le président du conseil général ne sont pas parvenus à un accord dans le délai fixé à l'article premier, le plan départemental est arrêté par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales.

**Art. 2**

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

*Les plans départementaux de l'Ile-de-France sont coordonnés par un plan régional établi dans les mêmes conditions par le représentant de l'Etat dans la région et les présidents des conseils généraux.*

**Art. 2**

*Le plan départemental est élaboré et mis en oeuvre par l'Etat et le département. Il associe les autres collectivités territoriales et leurs groupements.*

*Les autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, sont consultées.*

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

Art. 3

Les autres collectivités territoriales et leurs groupements, les personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion des personnes défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les organismes et sociétés d'économie mixte gestionnaires d'habitations à loyer modéré et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction sont associés à l'élaboration et la mise en oeuvre du plan départemental dans des conditions arrêtées conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Art. 3

Les autres ...

... l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction sont associés à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation du plan ...

du conseil général.

Art. 3

*Le plan départemental, établi pour une durée déterminée, définit les catégories de personnes qui, en application de l'article premier A, peuvent être appelées à en bénéficier.*

*Il analyse les besoins et fixe, par bassin d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer à celles-ci la disposition d'un logement, notamment par la centralisation de leurs demandes de logement, la création d'une offre supplémentaire de logements et la mise en place d'aides financières et de mesures d'accompagnement social spécifiques.*

*Le plan départemental est rendu public par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil départemental d'insertion.*

Art. 4.

Des conventions passées dans chaque département entre l'Etat, le département, les autres collectivités territoriales et les personnes morales mentionnées à l'article 3, précisent les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit.

Art. 4

Sans modification

Art. 4

Des conventions précisent les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

Article additionnel après  
l'article 4

*Les plans départementaux de l'Ile-de-France sont coordonnés par un plan régional établi dans les mêmes conditions par le représentant de l'Etat dans la région, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux.*

Art. 5

Art. 5

Art. 5

Le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts et subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article premier qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges et à prendre en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental.

Le plan ...

...telles que cautions, prêts, garanties et subventions ...

Le plan ...

...de l'article premier A...

plan départemental. *Le fonds de solidarité peut aussi assurer une garantie financière aux associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article premier A.*

plan départemental.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la commission

*Ces aides peuvent être accordées soit directement aux bénéficiaires, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées.*

*Les aides financières ...*

*... défavorisées.*

*Le fonds de solidarité peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article premier A ou qui leur accordent une garantie.*

Le plan définit, en outre, les modalités de gestion ainsi que les conditions d'intervention de ce fonds dont le fonctionnement fait l'objet de conventions telles qu'elles sont prévues à l'article 4 entre les divers partenaires participant à son financement.

Le plan ...

Le plan ...

.....  
dont le fonctionnement et le financement font l'objet ...  
partenaires.

.....  
dont le fonctionnement et le financement font l'objet de conventions telles qu'elles sont prévues à l'article 4.

Art. 6

Art. 6

Art. 6

*La participation financière du département au fonds de solidarité pour le logement revêt un caractère obligatoire.*

Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par l'Etat et le département.

Le financement ...  
... est assuré paritairement par l'Etat et le département.

*Cette participation est fixée pour chaque département par le conseil général. Elle est au moins égale à celle de l'Etat.*

*La participation du département est au moins égale à celle de l'Etat.*

Alinéa supprimé

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
		<p><i>La région, les communes et les caisses d'allocations familiales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3, peuvent également participer volontairement au financement de ce fonds.</i></p>	<p>La région...</p> <p>... visés à l'article 2, ...</p> <p>... de ce fonds.</p>
		<p><i>La part départementale des dépenses du fonds de solidarité envers les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est imputable aux obligations du département dans le cadre de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.</i></p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>
	<p>Les modalités d'application des articles premier à 6 font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat. Ce décret précise notamment les conditions dans lesquelles il est procédé à l'évaluation périodique de l'application du plan et à la révision de celui-ci.</p>	<p>Les modalités ... font l'objet d'un avis du Conseil national de l'habitat précédant un décret en Conseil d'Etat.....</p> <p>celui-ci.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil national de l'habitat, fixe les modalités d'application du présent chapitre. Ce décret...</p> <p>celui-ci.</p>
	<p>Chapitre II</p>	<p>Chapitre II</p>	<p>Chapitre II</p>
	<p><b>Des dispositions permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées</b></p>	<p><b>Des dispositions permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées</b></p>	<p><b>Des dispositions permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées</b></p>
	<p>Art. 8</p>	<p>Art. 8</p>	<p>Art. 8</p>
	<p>I.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 15-1 ainsi rédigé</p>	<p>I. - Alinéa sans modification</p>	<p>I. - Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

"Art. 15-1.- Les personnes qui concluent un contrat de location d'un logement avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article premier de la loi n° du et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu à raison des revenus tirés de cette location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret."

II.- Le paragraphe I de l'article 35 bis du code général des impôts est ainsi complété :

"Art. 15-1.- Les personnes ...  
.... d'un logement conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat, avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social ou avec un organisme ...

... sur le revenu pour les produits de cette location, ...

..... décret."

*I bis (nouveau). - Les pertes de recettes sont compensées par une majoration, à due concurrence, des tarifs de timbre de dimension prévus à l'article 905 du code général des impôts.*

II.- Alinéa sans modification

"Art. 15-1.- Les personnes ...

...mentionnées à l'article premier A ...

..... décret."

I bis - Non modifié

II.- Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

Code général des impôts

Art. 35 bis.- I. Les personnes qui louent ou sous-louent en meublé une ou plusieurs pièces de leur habitation principale sont exonérées de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location sous réserve que les pièces louées constituent pour le locataire ou le sous-locataire en meublé sa résidence principale et que le prix de location demeure fixé dans des limites raisonnables.

"Les personnes qui concluent un contrat de location en meublé d'un logement avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article premier de la loi n° du et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département son exonérées, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu à raison des revenus tirés de cette location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret.

"Ces dispositions sont également applicables aux loueurs non professionnels qui concluent un contrat de location ou de sous-location avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion."

"Les personnes ...

... d'un logement conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat avec un organisme ...

... de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location, ...

... par décret.

"Ces dispositions ...

... du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social."

"Les personnes ...

... personnes défavorisées mentionnées à l'article premier A...

... par décret.

"Alinéa sans modification



Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

III.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 92 H ainsi rédigé :

"Art. 92 H.- Les personnes qui concluent un contrat de sous-location d'un logement avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article premier de la loi n° du et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées, pendant les trois premières années de location de l'impôt sur le revenu à raison des revenus tirés de cette sous-location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret."

II bis (nouveau). - Les pertes de recettes sont compensées par une majoration, à due concurrence, des tarifs de timbre de dimension prévus à l'article 905 du code général des impôts.

III.- Il ... un article 92 I ainsi rédigé :

"Art. 92 I. - Les personnes ..  
... d'un logement conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social ou avec un organisme sans but lucratif ...

... sur le revenu pour les produits de cette sous-location, ...

... décret."

III bis (nouveau). - Les pertes de recettes sont compensées par une majoration, à due concurrence, des tarifs de timbre de dimension prévus à l'article 905 du code général des impôts.

II bis - Non modifié

III.- Alinéa sans modification

"Art. 92 I. - Les personnes ..

..... personnes défavorisées mentionnées à l'article premier A...

... décret."

III bis - Non modifié

(E)

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

IV.- Les modalités d'agrément ainsi que le contenu des déclarations à souscrire par les personnes et organismes mentionnés au présent article sont fixés par décret.

IV. - Non modifié

IV. - Non modifié

**Art. 9**

**Art. 9**

**Art. 9**

I.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1387 A ainsi rédigé :

Sans modification

I. - Non modifié

"Art. 1387 A.- Pour les logements à usage locatif appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, le département peut par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis prolonger, pendant une durée qu'il détermine, la durée des exonérations mentionnées aux articles 1384 et 1384 A et au II bis de l'article 1385 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue à son profit."

II.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1387 B ainsi rédigé :

II.- Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions  
de la commission

"Art. 1387 B.- Le département peut par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis exonérer totalement ou partiellement de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue à son profit, pendant une durée qu'il détermine, les logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation."

"Art. 1387 B.- Le département....

... et de l'habitation, ainsi que les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation en application de l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation."

*II bis (nouveau). - Pour compenser la perte de ressources résultant, pour les départements, des dispositions du II ci-dessus, les deux dernières phrases du deuxième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts sont rédigées comme suit :*

*"Les taux supérieurs à 10 % peuvent être augmentés dans la limite de un point. Les taux inférieurs à 11 % ne peuvent être relevés au-delà de cette limite."*

III.- Les obligations déclaratives des personnes et organismes entrant dans le champ d'application du présent article sont fixées par décret.

III.- Non modifié

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

**Art. 10**

L'intitulé du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : "Bail à construction et bail à réhabilitation". Le "chapitre unique" devient "chapitre premier" et son intitulé devient "Bail à construction". Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :

**Chapitre II**

**Bail à réhabilitation**

"Art. L. 252-1.- Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent chapitre le *contrat par lequel soit un organisme d'habitation à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et, pendant toute la durée du bail, à louer cet immeuble à usage principal d'habitation et à le conserver en bon état d'entretien et de réparation de toute nature.*

**Art. 10**

Alinéa sans modification

**Chapitre II**

**Bail à réhabilitation**

"Art. L. 252-1.- Non modifié

**Art. 10**

Alinéa sans modification

**Chapitre II**

**Bail à réhabilitation**

"Art. L. 252-1.- Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent chapitre le *bail par lequel le preneur s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et, pendant toute la durée du bail, à louer cet immeuble à usage principal d'habitation et à le conserver en bon état d'entretien et de réparation de toute nature.*

*Peuvent conclure un bail à réhabilitation, les organismes d'habitation à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements et les organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

"Le contrat indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution.

"En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation.

"Le bail à réhabilitation est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes que l'aliénation. Il est conclu pour une durée minimale de douze ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction."

"Art. L. 252-2.- Le preneur est titulaire d'un droit réel immobilier.

"La cession de ce droit ne peut être consentie qu'à l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L.252-1, avec l'accord du bailleur. Le droit ne peut être cédé que s'il porte sur la totalité de l'immeuble. Le cédant demeure garant de l'exécution du bail par le cessionnaire."

"Art. L.252-3.- Le preneur est tenu de conclure une convention prévue à l'article L.351-2 dont la durée ne peut être inférieure à celle du bail à réhabilitation."

"Art. L. 252-2.- Le preneur ...  
... immobilier. Ce droit peut être hypothéqué : il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.

"Alinéa sans modification

"Art. L. 252-3 - La prise d'effet du bail à réhabilitation est subordonnée à la conclusion par le preneur d'une convention prévue à l'article L. 351-2 dont la date d'expiration est identique à celle de ce bail "

"Alinéa sans modification

"Alinéa sans modification

"Alinéa sans modification

"Art. L. 252-2.- Non modifié

"Art. L. 252-3 - Non modifié

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

"Art. L.252-4.- Au terme du bail à réhabilitation, le preneur est tenu d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités, *sauf si le bailleur a conclu avec les intéressés un contrat de location prenant effet à cette date.*"

"Art. L. 252-4 - Au terme du bail à réhabilitation, le bailleur *peut conclure avec les occupants un contrat de location prenant effet à cette date.* A défaut, le preneur est tenu d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités."

"Art. L. 252-4 - Six mois avant la date d'expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut proposer aux occupants un contrat de location prenant effet à cette date. A défaut, le preneur est tenu, *au plus tard trois mois avant l'expiration du bail à réhabilitation,* d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. L'occupant qui n'a pas conclu de contrat de location ou accepté l'offre de relogement est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation".

Texte en vigueur

Code de la construction et de l'habitation

**Art. L.441-2.** Les conditions d'application des règles prévues à l'article L. 441-1, notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires, ainsi que les modalités de l'information du représentant de l'Etat prévue au deuxième alinéa du présent article, sont, pour chaque département, précisées par un règlement établi par le représentant de l'Etat après avis du conseil départemental de l'habitat. Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat communiqués au conseil départemental de l'habitat.

Texte du projet de loi

Article 11

*L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :*

*I.- La dernière phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :*

*"Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat, communiqués au conseil départemental de l'habitat, ainsi que des besoins évalués par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu à l'article premier de la loi n° du . La mise en oeuvre du règlement fait l'objet d'un ou plusieurs protocoles d'occupation du patrimoine social établis par accord entre le représentant de l'Etat dans le département, les collectivités territoriales et les organismes d'habitation à loyer modéré concernés. Peuvent être associés à ces protocoles les autres organismes bénéficiaires de réservations portant sur des logements entrant dans leur champ d'application."*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 11

*Supprimé*

Propositions de la commission

Article 11

*L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :*

*I.- La dernière phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :*

*"Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat, communiqués au conseil départemental de l'habitat, ainsi que des besoins évalués par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu à l'article premier de la loi n° du .*

*"Des protocoles d'occupation du patrimoine social sont conclus, à leur demande et lorsque la situation du secteur géographique le nécessite, par le représentant de l'Etat dans le département, des collectivités territoriales et des organismes d'habitation à loyer modéré. Peuvent être associés à ces protocoles les autres organismes bénéficiaires de réservations portant sur des logements entrant dans leur champ d'application."*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

Le représentant de l'Etat dans le département s'assure du respect des règles prévues à l'article L.441-1 et au premier alinéa du présent article. A cette fin, chaque organisme lui communique au moins deux fois par an toutes les informations nécessaires sur les logements mis en location ou devenant vacants et sur les attributions prononcées.

*II.- Il est inséré, après le deuxième alinéa, un nouvel alinéa ainsi rédigé :*

*"Les protocoles d'occupation du patrimoine social ont pour objet de fixer des objectifs en termes d'accueil de populations défavorisées et d'en déterminer les modalités ainsi que les mesures de solvabilité et d'accompagnement social nécessaires. Ils définissent les conditions de l'intervention des différents organismes concernés en tenant compte de leur bilan social et de l'état de l'occupation de leur patrimoine."*

*II - La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :*

*"Le représentant de l'Etat dans le département s'assure du respect des règles prévues à l'article L.441-1 et aux alinéas précédents du présent article."*

*III.- Il est inséré, après le deuxième alinéa, les alinéas suivants :*



**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

*"En cas d'inobservation des dispositions des protocoles ci-dessus définis par un organisme d'habitation à loyer modéré ou en l'absence de protocole, le représentant de l'Etat dans le département peut désigner à cet organisme dans la limite de 30 % du nombre de logements mis en location ou devenant vacants" des personnes prioritaires que celui-ci est tenu de loger dans les conditions prévues à l'article L. 441-1."*

*III.- Le début du dernier alinéa est modifié ainsi qu'il suit :*

*"En cas d'inobservation des règles prévues aux alinéas précédents par un organisme..." (le reste sans changement).*

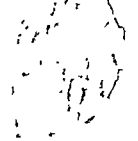
En cas d'inobservation de ces règles par un organisme, après épuisement des voies de conciliation et mise en demeure, le représentant de l'Etat dans le département peut, pour une durée qui ne peut excéder un an, désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, dans le respect des règles et des conventions régulièrement signées.

*"Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après la demande, aucun protocole n'a été conclu, le représentant de l'Etat dans le département peut désigner aux organismes d'habitation à loyer modéré des personnes prioritaires que ceux-ci sont tenus de loger. Ces désignations ne peuvent excéder le tiers des droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département définis au troisième alinéa de l'article L.441-1, sur lesquels elles s'imputent."*

*"Le représentant de l'Etat dans le département dispose de la même faculté lorsqu'un organisme d'habitation à loyer modéré a refusé de signer le protocole ou n'a pas observé ses dispositions."*

*IV. En conséquence, dans le premier alinéa, les mots: "au deuxième alinéa" sont remplacés par les mots : "au cinquième alinéa".*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	Art. 12  Le chapitre unique du titre VIII du livre IV du code de la construction et de l'habitation est complété par l'article suivant :	Art. 12  Le chapitre ...  ... complété par un article ainsi rédigé :	Art. 12  Sans modification
	"Art. L. 481-3.- Le chapitre premier du titre IV du présent livre est applicable aux sociétés d'économie mixte pour les logements faisant l'objet des conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III du présent code."	"Art. L. 481-3.- Non modifié	
Art. L.442-8-1. Par dérogation au premier alinéa de l'article L.442-8, les organismes mentionnés à l'article L.411-2 peuvent louer des logements à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion. Seules peuvent bénéficier de cette disposition les associations déclarées qui ont obtenu d'une collectivité locale une garantie financière assurant au bailleur, en cas de défaillance de l'association locataire, le paiement des loyers et des charges dûment justifiées.	Art. 13  La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation est supprimée.	Art. 13  Sans modification	Art. 13  Sans modification



**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

Les dispositions des articles L.442-1 à L.442-6 sont applicables aux logements loués dans les conditions du présent article. Les sous-locataires mentionnés au premier alinéa du présent article sont assimilés à des locataires pour bénéficier de l'aide personnelle au logement prévue par l'article L.510 du Code de la sécurité sociale, par l'article 1er de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement ou par l'article L.351-1 du code de la construction et de l'habitation.

Art. 14

Art. 14

Art. 14

*Dans l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, il est ajouté un f) ainsi rédigé :*

*Supprimé* /

(Article réservé)

**Code de l'urbanisme**

**Article L.213-1.** Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés volontairement, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit.

**Texte en vigueur**

— 3

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

—

**Propositions  
de la commission**

—

Sont également soumises à ce droit de préemption les cessions de droit indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à l'un des coindivisaires, ainsi que les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire.

En cas d'adjudication, lorsque cette procédure est rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, l'acquisition par le titulaire du droit de préemption a lieu au prix de la dernière enchère par substitution à l'adjudicataire. Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la vente mettant fin à une indivision créée volontairement, à moins que celle-ci résulte d'une donation-partage.

En cas de contrat de location-accession régi par les dispositions de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, le droit de préemption s'exerce avant la signature de ce contrat et non au moment de la levée de l'option par l'accédant. Le délai de dix ans mentionné au a et au c de l'article L.211-4 s'apprécie à la date de la signature du contrat.

Ne sont pas soumis au droit de préemption :

GA


Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>a) Les immeubles construits par les organismes visés à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation et qui sont leur propriété, ainsi que les immeubles construits par les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré de location-attribution ;</p>			
<p>b) Les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire dans les conditions prévues par les articles 1601-1 et suivants du code civil, sauf lorsque ces dispositions sont appliquées à des bâtiments existants ;</p>			
<p>c) Les parts ou actions de sociétés d'attribution visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction, qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ;</p>			
<p>d) Les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier conclu en application du 2° de l'article 1er de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail, modifiée par l'ordonnance n° 67-837 du 28 septembre 1967 relative aux opérations de crédit-bail et aux sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie, avec l'une des entreprises visées à l'article 2 de la même loi ;</p>			

**Texté en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

 e) Les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir en application des articles L.111-10, L.123-9 ou L.311-2 du présent code ou de l'article L.11-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*"f) les immeubles dont l'aliénation est agréée par le représentant de l'Etat dans le département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux."*

**Code de la construction  
et de l'habitation**

**Chapitre III  
Des conditions  
d'attribution des aides  
personnelles au logement**

**Chapitre III  
Des conditions  
d'attribution des aides  
personnelles au logement**

**Chapitre III  
Des conditions  
d'attribution des aides  
personnelles au logement**

*1/*  
**Art. 15**

**Art. 15**

**Art. 15**

**Art. L.351-2.** L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national. Son domaine d'application comprend :

Les 2°, 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par les dispositions suivantes :

Sans modification

Sans modification

1° Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés, ou acquis et améliorés, à compter du 5 janvier 1977, au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

2° Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres Ier et II, chapitres Ier et IV, section I du présent livre et au livre IV du présent code dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

"2° Les logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou gérés par eux ou appartenant à des sociétés d'économie mixte, ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque, dans ce dernier cas, les logements ont été construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat, à condition que les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

3° Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ; l'octroi de ces aides est subordonné à l'engagement pris par les bailleurs de respecter certaines obligations définies par décret et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

"3° Les logements à usage locatif construits, acquis ou améliorés à compter du 5 janvier 1977 au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ; l'octroi de ces aides est subordonné à l'engagement pris par les bailleurs de respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

4° Les logements à usage locatif construits ou améliorés après le 4 janvier 1977 dans des conditions fixées par décret et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

7

5° Les logements-foyers qui peuvent être assimilés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux logements mentionnés aux 2 et 3 ci-dessus ;

"5° Les logements-foyers de jeunes travailleurs et les logements-foyers assimilés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat aux logements mentionnés aux 2° et 3° ci-dessus, dès lors qu'ils font l'objet des conventions régies par le chapitre III du présent titre ;"

6° Les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, lorsque ces logements ont été construits, améliorés, ou acquis et améliorés au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret."

2 }



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	Art. 16	Art. 16	Art. 16
	La section 2 du chapitre III du livre III du code de la construction et de l'habitation est complétée par l'article suivant :	La section 2 ...	Sans modification
	"Art. L.353-19. - Pour les logements appartenant à des sociétés d'économie mixte et par dérogation à l'article L. 353-7, les dispositions de la convention s'appliquent de plein droit, à compter de sa date d'entrée en vigueur ou de la date d'achèvement des travaux lorsqu'elle en prévoit, aux titulaires de baux en cours ou aux bénéficiaires du droit au maintien dans les lieux sans qu'il soit nécessaire de leur donner congé."	... complétée par un article L. 353-19 ainsi rédigé :	
		"Art. L.353-19. - Alinéa sans modification	
		"Les dispositions de l'article L. 353-17 sont applicables aux logements mentionnés ci-dessus."	
	Art. 17	Art. 17	Art. 17
	A l'avant-dernier alinéa de l'article L. 831-2 du code de la sécurité sociale, il est ajouté un 7° ainsi rédigé :	L'avant-dernier ...	Sans modification
Code de la sécurité sociale		... sociale est complété par un 7° ainsi rédigé :	
Art. L.831-2. Peuvent bénéficier de l'allocation de logement sous réserve de payer un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources :			
1° les personnes âgées ayant dépassé un âge déterminé ;			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

2° les personnes âgées ayant dépassé un âge déterminé et inaptes au travail ou anciens déportés ou internés, titulaires de la carte de déporté ou interné de la Résistance ou de la carte de déporté ou interné politique ou bénéficiaires des articles L.161-19, L.351-8 et L.643-2 ;

3° Les personnes atteintes d'une infirmité entraînant une incapacité permanente au moins égale à un pourcentage déterminé et celles qui sont, compte tenu de leur handicap, dans l'impossibilité reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L.323-11 du code du travail de se procurer un emploi ;

4° les jeunes travailleurs n'ayant pas dépassé un âge limite, exerçant une activité salariée et qui occupent un logement indépendant des logements de leurs ascendants, selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

5° les demandeurs d'emploi qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base et qui satisfont aux conditions d'activité antérieure et de ressources prévues par le premier alinéa de l'article L.351-10 du code du travail.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

6° les allocataires bénéficiant du revenu minimum d'insertion institué par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

"7° Les bénéficiaires de l'allocation d'insertion prévue à l'article L. 351-9 du code du travail."

"7° Non modifié

Cette allocation de logement ne peut se cumuler avec celle qui est prévue par l'article L.542-1 du présent code, sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article L.831-1 ci-dessus.

**Code de la construction et  
de l'habitation**

*Art. 18 (nouveau)*

Art. 18

**Art. L.613-3.** Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er décembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.

*Dans l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "1er décembre" sont remplacés par les mots : "1er novembre".*

<sup>1</sup> Sans modification

**Code de la sécurité  
sociale**

**Article L. 553-4.** Les prestations familiales sont incessibles et insaisissables sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manoeuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'allocataire.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

Toutefois, peuvent être saisis :

1°) pour le paiement des dettes alimentaires ou l'exécution de la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants : l'allocation au jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et l'allocation parentale d'éducation ;

2°) pour le paiement des frais entraînés par les soins, l'hébergement, l'éducation ou la formation notamment dans les établissements mentionnés à l'article L. 541-1 : l'allocation d'éducation spéciale. En cas de non-paiement de ces frais, la personne physique ou morale ou l'organisme qui assume la charge de l'éducation spéciale, de la formation ou de l'entretien de l'enfant peut obtenir de l'organisme débiteur de l'allocation que celle-ci lui soit versée directement.

Sur demande de l'allocataire, les cotisations d'assurance volontaire mentionnées à l'article L. 742-1 sont recouvrées sur les prestations familiales visées à l'article L. 511-1, à l'exception de l'allocation de logement.

*Art. 19 (nouveau)*

**Art. 19**

*I. - Il est inséré, après le cinquième alinéa de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, un alinéa ainsi rédigé :*

**Sans modification**

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

A la suite du non-paiement des loyers ou du non-remboursement de la dette contractée en vue d'accéder à la propriété, pendant une période déterminée, l'allocation de logement peut être versée entre les mains du bailleur ou du prêteur sur leur demande, par l'organisme débiteur, après que l'allocataire a été informé et mis en mesure de faire entendre ses observations. Ce versement a lieu au plus tard jusqu'à l'extinction de la dette résultant des échéances impayées dans la limite d'un délai fixé par décret.

Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à l'insaisissabilité et à l'incessibilité des prestations familiales.

Nonobstant toute opposition, les allocataires dont les prestations familiales sont servies par versement à un compte courant de dépôts ou d'avances peuvent effectuer mensuellement des retraits de ce compte dans la limite du montant des prestations familiales.

Un décret précise les conditions d'application des deux alinéas précédents.

*"L'allocation de logement mentionnée à l'article L. 542-1 du présent code est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :*

*- en cas de location, au bailleur du logement,*

*- dans les autres cas, au prêteur,*

*dans des conditions fixées par décret."*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions  
de la commission**

**Art. L. 755-21-**  
L'allocation de logement est attribuée dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, aux personnes comprises dans le champ d'application des 3°, 4° et 5° de l'article L. 542-1, de l'article 1142-12 du Code rural, et aux personnes qui ont au moins un enfant à charge au sens des articles L. 512-3 et L. 512-4.

L'allocation de logement, attribuée dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1 du présent code, peut être versée aux bailleurs ou aux prêteurs qui en font la demande auprès de l'organisme payeur ; dans ce cas, l'allocataire en est informé par l'organisme payeur. Dans le cas contraire, l'allocation de logement est versée à l'allocataire.

**Art. L. 835-2 -** La créance du bénéficiaire de l'allocation de logement est incessible et insaisissable. Toutefois, dans les cas et selon les conditions prévus par décret, le paiement de l'allocation de logement sera effectué par remise au bénéficiaire d'un chèque à l'ordre soit du bailleur, soit de l'organisme prêteur ou responsable du remboursement du prêt contracté en vue d'accéder à la propriété.

*II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 755-21 du code de la sécurité sociale est abrogé.*

*III. - Dans l'article L. 835-2 du code de la sécurité sociale, la deuxième phrase du premier alinéa est ainsi rédigée :*

*"L'allocation de logement est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :*

*- en cas de location, au bailleur du logement,*

*- dans les autres cas, au prêteur,*

*dans des conditions fixées par décret."*

## ANNEXE I

### UN EXEMPLE D'INTERVENTION DÉPARTEMENTALE : LA HAUTE-VIENNE

#### Projet de plan départemental en faveur du logement des personnes défavorisées élaboré au mois de février 1990

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, un certain nombre d'actions ont été mises en place dans le département pour aider les familles à faire face à leurs dépenses de logement. Le conseil général participe ainsi depuis 1986 au fonds d'aide aux arriérés de loyer géré par les services de l'Etat et a mis en place, en liaison avec la caisse d'allocations familiales et les bailleurs sociaux, au cours du 1er trimestre 1989, un fonds de résorption des impayés lourds.

En dehors de ces deux dispositifs, le département a été sollicité par l'Etat pour participer financièrement à la mise en place d'un fonds d'aide au relogement et de garantie (1987) et d'un fonds d'aide aux accédants à la propriété (1988).

Le bilan de ces différentes mesures est positif et permet d'envisager la poursuite du partenariat instauré avec l'Etat, la caisse d'allocations familiales, la ville de Limoges et les bailleurs sociaux. En outre, compte tenu des besoins, il paraît souhaitable de mettre en place en 1990 un FARG pour le parc locatif privé. Cependant, la solvabilité des ménages n'est qu'un des aspects du problème, aussi le conseil général sera-t-il appelé à s'engager dès 1990 dans un véritable plan départemental en faveur du logement des populations défavorisées.

#### 1. Reconstitution des actions engagées

##### ● *Fonds d'aide aux familles en difficulté de loyer*

Ce premier dispositif associe par convention l'Etat, le département, le C.C.A.S. (centre communal d'action sociale) de la ville de Limoges, la caisse d'allocations familiales et les principaux

baillleurs sociaux du département. Il permet d'accorder aux familles en difficulté des prêts et/ou des secours.

En 1989, 279 dossiers ont été retenus par la commission pour un montant de 1.250.000 francs. Le taux de remboursement des prêts se situe à l'heure actuelle entre 55 et 60 %.

Pour le bon fonctionnement du fonds, il serait opportun que le département reconduise la subvention accordée en 1989, soit 200.000 francs.

● *Fonds d'aide au relogement et de garantie*

Cette mesure complémentaire à la précédente, et gérée également par l'association d'aide aux familles en difficulté de loyer, permet le relogement de familles en difficulté dans le parc H.L.M., en offrant la possibilité du paiement de l'entrée dans les lieux et une garantie de six mois de loyer.

Le financement a été jusqu'alors assuré par l'Etat, le département, le C.C.A.S. de Limoges et les principaux bailleurs sociaux.

En 1989, 194 dossiers ont été examinés et 176 acceptés.

Il pourrait être envisagé en 1990 que le département reconduise sa participation de 1989, soit 100.000 francs..

● *Fonds de résorption des impayés lourds*

Ce dispositif, mis en place à titre ponctuel, dans le cadre des mesures d'accompagnement du R.M.I. doit permettre aux familles fortement endettées de régulariser leur situation vis-à-vis des offices H.L.M., dans le but d'éviter l'expulsion. Trois partenaires financent ce fonds : le département qui accorde une aide, les offices qui renoncent à une partie de leur dette, la caisse d'allocations familiales qui verse l'arriéré d'allocation logement ou d'A.P.L.

En 1989, un crédit de 800.000 francs a été affecté par le conseil général à cette action : 162 dossiers ont été examinés, 111 réglés (10 refusés, 35 ajournés) pour un montant de 799.000 francs.

Selon le recensement effectué initialement par les offices, il resterait à ce jour 246 dossiers en instance. Ce chiffre n'est pas forcément significatif car seuls sont retenus les impayés dits "de



bonne foi" et non pris en compte quasi intégralement par les prestations familiales.

Afin de pouvoir traiter ces dossiers, un crédit de 500.000 francs, versé à l'association de gestion du dispositif départemental d'aide aux plus démunis, serait nécessaire.

## **2. Mise en place d'un fonds d'aide au relogement et de garantie pour le parc locatif privé**

Une partie de la population défavorisée ne peut bénéficier du FARG existant. En effet, certaines personnes trop marginales, ou ne possédant que de faibles ressources, ne peuvent accéder au parc locatif social.

Certains propriétaires privés sont, en revanche, en mesure d'offrir à ces personnes un logement peu coûteux, avec un confort réduit correspondant mieux à leurs possibilités.

Or, à ce jour, ces personnes très démunies ne bénéficient d'aucune aide et se trouvent dans l'obligation de régler elles-mêmes toutes les dépenses qu'occasionne une entrée dans les lieux.

C'est pourquoi, il paraît opportun de créer un FARG pour le parc locatif privé.

Dans un premier temps, ce fonds pourrait financer en priorité des frais d'entrée dans les lieux. Quelques garanties du loyer pour six mois pourraient être offertes à titre expérimental et de manière très limitée. En tout état de cause, cette aide ne pourrait être accordée pour des logements insalubres et ne bénéficiant pas d'un minimum de confort. La garantie de loyer pourrait d'ailleurs être offerte en contrepartie de l'engagement du bailleur d'apporter des améliorations au logement.

L'association d'aide aux familles en difficulté de loyer serait le gestionnaire de ce dispositif. Les partenaires s'engageant à hauteur de :

- 150.000 francs pour l'Etat ;
- 100.000 francs pour le département ;
- 50.000 francs pour le C.C.A.S. de Limoges.

La création de ce fonds pourrait être concrétisée par une convention signée par les différents organismes sociaux.

### **3. Elaboration d'un plan départemental en faveur du logement des personnes défavorisées**

Une circulaire interministérielle en date du 9 mars 1989 relative au R.M.I. préconisait la mise en place de plans départementaux pour le logement des plus défavorisés.

Rendre obligatoires ces plans en 1990, sur l'ensemble du territoire, est l'une des mesures annoncées récemment par le Ministre délégué chargé du logement.

En Haute-Vienne, le groupe de travail "logement" réuni dans le cadre du programme départemental d'insertion a étudié la mise en oeuvre d'un tel projet et a proposé aux différents partenaires concernés (Etat, département, communes, offices H.L.M., caisse d'allocations familiales...) de contractualiser leurs intentions par le biais d'une convention cadre (annexe 1) à laquelle serait annexé chaque année un plan d'action.

Les objectifs de cette convention-cadre approuvée par le bureau du conseil général en sa séance du 6 janvier 1990 sont les suivants :

- connaître les populations en difficulté de logement,
- résoudre de façon coordonnée les problèmes de solvabilité des ménages pour l'accès ou le maintien dans le logement,
- offrir des logements mieux adaptés aux besoins des populations défavorisées,
- accompagner les ménages en difficulté d'insertion sociale.

L'une des premières actions envisagées en 1990 sera un bilan-diagnostic permettant de cerner les besoins qualitatifs et quantitatifs des populations concernées pour se loger ou se maintenir dans un logement dans le contexte socio-économique local.

Le Président du Conseil général.

## Préambule

Si l'on peut considérer aujourd'hui, et d'une manière générale, que l'accès à un logement de qualité satisfaisante est possible pour tous les ménages disposant de revenus suffisants, par contre, pour les familles à faibles ressources, ce problème est de plus en plus difficile à résoudre pour les organismes ou les institutions publics ou privés qui en ont la charge.

Ces derniers sont confrontés quotidiennement au problème du logement définitif de ces personnes. En effet, indépendamment des obstacles, jusqu'ici habituels, à la recherche de logements adéquats, on constate l'apparition, depuis quelques années, d'un double phénomène :

- d'une part, un accroissement important et à un rythme accéléré du nombre de ménages en difficulté et incapables de se loger et, dans le même temps, un élargissement des catégories sociales dans lesquelles se recrutent ces ménages ;

- d'autre part, une réduction progressive des opportunités d'hébergement stable et des réponses mal adaptées des systèmes institutionnels.

Les actions entreprises ou à entreprendre sont multiples mais se heurtent à des difficultés de différents ordres :

- les familles entrées dans le cycle de la pauvreté ont peu de chances de retrouver une situation normale et si l'on intervient pas, les handicaps des adultes se reportent sur les enfants ;

- l'entraide de voisinage, la solidarité familiale assuraient auparavant une fonction que l'on demande actuellement à la sécurité sociale et à la solidarité locale et nationale ;

- les moyens de l'aide sociale et de la solidarité ont des limites. Ainsi, chacun s'accorde à considérer que les aides au logement ont atteint un montant qu'il sera difficile de dépasser à court-moyen terme ;

- l'ensemble des partenaires est aujourd'hui conscient qu'il est urgent d'intervenir devant ces phénomènes d'augmentation du nombre de ceux qui sont, et quelquefois en même temps, exclus de la croissance économique et du logement.

Devant la nature et la complexité des problèmes, il s'avère nécessaire de rassembler tous les partenaires concernés par les difficultés que rencontrent les familles face au logement.

L'ensemble des partenaires du département ont tous des intérêts convergents dans le domaine de l'habitat : satisfaction des aspirations et des besoins des populations, poursuite et développement de l'activité des organismes publics et privés, fonctionnement de politiques préventives toujours moins onéreuses que les politiques curatives, lutte contre les processus de dévalorisation et d'inadaptation qui mettent en échec les politiques de réinsertion sociale des populations en difficulté.

A l'initiative du conseil départemental d'insertion un groupe de travail s'est constitué dans le département de la Haute-Vienne.

La réflexion de ce groupe s'est orientée vers deux axes :

- le bilan de la situation actuelle ;
- les nouvelles orientations à trouver et notamment l'importance du suivi social.

A l'issue de son travail, le groupe de travail, qui a proposé un certain nombre de solutions, a surtout mis l'accent sur la nécessité d'une coordination entre les différents partenaires des actions spécifiques en faveur des familles en difficulté de logement.

Actuellement, en effet, aucun des partenaires agissant sur le département n'est en mesure de répondre, seul, au problème du logement des populations concernées.

Dans le nouveau contexte de la décentralisation, l'Etat qui a compétence en matière de logement et de solidarité nationale, le conseil général, qui a compétence en matière d'action sociale, ont décidé de coordonner leurs efforts avec les autres partenaires agissant sur le département pour favoriser une meilleure insertion des ménages en difficulté. Cette action sera d'autant plus efficace qu'elle s'inscrira dans une politique de développement social territorialisée, conduite avec les collectivités locales dans le cadre d'un plan départemental d'actions pluri-annuelles en faveur du logement des plus démunis.

Ceci étant exposé, il est décidé ce qui suit :

*Article premier*

**Objectifs de la convention interpartenaires en faveur des personnes et des familles en difficulté de logement**

L'ensemble des partenaires s'engage à mettre en commun, dans un cadre coordonné, leurs efforts autour d'objectifs pour mettre en oeuvre des plans d'actions annuels en faveur des personnes et des familles en difficulté de logement.

Ces objectifs sont les suivants :

- connaissance des populations en difficulté ;
- solvabilité des ménages en difficulté économique pour l'accès ou le maintien dans le logement ;
- offre diversifiée de logements mieux adaptés aux besoins des populations défavorisées ;
- suivi et accompagnement des ménages en difficulté d'insertion sociale.

*Article 2*

**Bilan-diagnostic**

L'élaboration d'un plan d'actions en faveur des personnes et des familles en difficulté de logement devra être précédée d'un bilan-diagnostic qui, outre le fait de cerner les besoins quantitatifs et qualitatifs des populations concernées soit pour se loger, soit pour se maintenir dans leur logement, devra permettre :

- de rencontrer et d'intéresser individuellement à la démarche chacun des partenaires oeuvrant pour les personnes et les familles en difficulté de logement ;
- de positionner d'une manière générale les plans d'actions annuels dans le contexte socio-économique local ;
- de dégager les thèmes prioritaires des plans d'actions envisagés.

### *Article 3*

#### **Définition du plan annuel d'actions**

A la suite du bilan-diagnostic ou parallèlement à celui-ci, il est défini chaque année un programme d'actions en concertation avec l'ensemble des partenaires, sur les problèmes prioritaires du département, en fonction de l'évolution des opérations en cours, et dans le respect des règles de compétence et des annualités budgétaires des différents partenaires concernés.

Les actions proposées seront mises en oeuvre par les signataires chacun en ce qui le concerne.

### *Article 4*

#### **Complémentarité avec les actions existantes**

Les plans d'actions annuels en faveur du logement seront complémentaires et coordonnés avec toutes les actions existantes en faveur des personnes et des familles en difficulté, mises en place par les partenaires à la présente convention.

### *Article 5*

#### **Programmation du plan annuel d'actions**

Après négociation et approbation du plan annuel d'actions, l'ensemble des partenaires s'engagera à fournir les éléments nécessaires tant pour le bilan diagnostic et sa mise à jour, que pour la programmation des actions.

Chaque année, lors de l'élaboration du plan annuel d'actions, chacun des partenaires s'engage à faire connaître les conditions de sa participation technique et financière pour les actions pour lesquelles il est prêt à s'engager.

Le plan annuel d'actions sera constaté par un avenant à la présente convention auquel seront jointes les fiches d'actions retenues.

### *Article 6*

#### **Coordination et suivi du plan annuel d'actions**

La mise en oeuvre du plan d'actions sera conduite sous la double présidence du préfet et du président du conseil général de la Haute-Vienne.

En accord avec l'Etat et le conseil général, un groupe de suivi et de coordination du plan, composé d'un représentant de chacun des signataires de la convention, sera mis en place. Il aura pour objectif de suivre la mise en oeuvre des actions, la coordination avec les différentes institutions et la préparation du plan annuel d'actions.

### *Article 7*

#### **Pilotage du groupe de suivi et de coordination du plan annuel d'actions**

Le groupe de suivi et de coordination du plan sera piloté par la Direction départementale de l'Équipement de la Haute-Vienne en liaison avec les services de l'ensemble des partenaires signataires de la convention.

### *Article 8*

#### **Durée de la convention**

Devant la nature et la complexité des problèmes à traiter, il s'avère nécessaire de rassembler et coordonner tous les partenaires concernés autour d'un programme pluri-annuel d'actions.

La convention interpartenaires pour la mise en oeuvre d'actions en faveur des personnes et des familles en difficulté de

**logement sera reconduite chaque année après approbation du plan annuel d'actions, sur une durée minimum de cinq ans.**

**Par absence d'accord sur le plan annuel d'actions, la convention deviendra caduque.**



## ANNEXE II

### **AUDITION DE M. LOUIS BESSON, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER, CHARGÉ DU LOGEMENT**

**Réunion commune des commissions des Affaires économiques et du Plan et des Affaires sociales, le mardi 19 décembre 1989, sous la Présidence de M. Jean François-Poncet, Président de la commission des Affaires économiques et du Plan, puis de M. Jean-Pierre Fourcade, Président de la commission des Affaires sociales**

La commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond, et la commission des Affaires sociales, saisie pour avis, ont procédé à l'audition de M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, sur le projet de loi n° 160 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

M. Louis Besson a, tout d'abord, exposé les étapes du raisonnement qui a conduit le Gouvernement à présenter le projet de loi. Soulignant la multiplicité des partenaires concernés par le droit au logement -Etat, collectivités locales, mouvement associatif-, il a insisté sur la nécessité de coordonner leurs actions pour plus d'efficacité, grâce à un dispositif proche de celui du revenu minimum d'insertion. Cet objectif se concrétise par la création de plans départementaux et de fonds de solidarité appelés à se substituer aux fonds d'aide aux impayés de loyer et aux fonds d'aide au relogement et de garantie.

Outre la volonté de s'appuyer sur l'expérience acquise par les départements, le projet de loi est marqué par la conviction qu'il est nécessaire d'augmenter l'offre de logement pour les ménages ou les personnes défavorisés, tout en évitant la création de nouveaux "ghettos", du type des cités d'urgence ou de transit, qui ne sont que des solutions provisoires.

M. Louis Besson a indiqué que, sur ce point, le projet de loi s'orientait dans deux voies : élargir le parc social et mieux mobiliser le parc privé. Il a rappelé que 10.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) sans travaux avaient été prévus par la loi de finances pour

1990, et souligné que 1.800.000 logements en France étaient actuellement classés vacants. Le projet de loi prévoit, quant à lui, des incitations fiscales pour les propriétaires et crée un bail à réhabilitation permettant à des organismes de prendre à leur charge les travaux et la gestion d'immeubles pendant au moins douze ans.

**M. Louis Besson** a fait observer que, parallèlement à cet effort législatif, la cause du logement des plus démunis progressait aussi par voie contractuelle. Il a ainsi rappelé l'accord signé avec l'union des organismes d'H.L.M. et la concertation engagée avec les collecteurs du 1 % et l'U.N.I.L. (union nationale interprofessionnelle du logement) qui a abouti, fin octobre, à un accord portant sur plus d'un milliard de francs. Il a réaffirmé, à cet égard, sa volonté de privilégier la voie contractuelle dans la mesure où des blocages n'interviennent pas. Dans le cas contraire, il a estimé qu'il fallait se donner les moyens d'une répartition équitable de la charge du problème entre les différents acteurs. Il a déclaré qu'il ne renonçait pas aux dispositions contraignantes vis-à-vis des organismes gestionnaires et des communes prévues aux articles 11 et 14 du projet de loi, supprimés par l'Assemblée nationale.

Ainsi, pour les organismes qui pratiquent une politique sélective injustifiée, il a jugé nécessaire que le droit de proposition du préfet qui porte sur 30 % des logements puisse devenir un droit de désignation.

S'agissant des communes et des restrictions au droit de préemption urbain, il a estimé que les communes qui refusent de prendre la moindre part à la politique de logement des plus défavorisés, préfèrent, de ce fait, la facilité, au prix de "ghettos" qui se constituent.

En conclusion, **M. Louis Besson** a indiqué que ces filets de sécurité législatifs devraient être maintenus, quant à leur objectif, tout en reconnaissant que leur forme pourrait être assouplie. Il a rappelé, enfin, le jugement positif porté sur le projet de loi par l'abbé Pierre, le 17 décembre dernier, et les déclarations de **M. André Diligent** à la suite de l'accident de Roubaix.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet** a donné la parole au rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond.

**M. Robert Laucournet, rapporteur**, a estimé, en se référant aux déclarations de **M. René Beaumont** à l'Assemblée nationale, qu'il était sans doute possible d'aboutir à un accord sur le projet de loi, compte tenu des délais de discussion. Il a considéré que le projet de loi répondait à une préoccupation de tous sur le sort de nos compatriotes et avait l'intérêt d'aborder tant les problèmes sociaux

que les aspects fiscaux. Il s'est déclaré favorable à l'institution d'un bail à réhabilitation, et au tiers payant pour l'allocation logement.

S'agissant du rôle joué par les conseils généraux, il a souhaité disposer d'un bilan de l'action de chaque département. Il s'est interrogé sur une éventuelle différence de traitement entre les départements, selon leurs efforts actuels en faveur du logement des plus démunis, ainsi que sur l'efficacité de la répartition des tâches entre le préfet et le président du conseil général.

Enfin, **M. Robert Laucournet, rapporteur**, a demandé au ministre d'expliquer les raisons de la suppression par l'Assemblée nationale des articles 11 et 14 du projet.

**M. José Balarello, rapporteur pour avis pour la commission des affaires sociales**, a exprimé son sentiment sur le projet de loi en indiquant qu'il souscrivait à l'élaboration de plans départementaux d'action, au chapitre fiscal du projet, à la création d'un bail à réhabilitation, et à l'élargissement des conditions d'attribution des aides au logement. Il a cependant émis des objections sur le partage des compétences entre le préfet et le président du conseil général, estimant même qu'il pouvait être contraire aux principes de la décentralisation dans la mesure où le "dernier mot" était laissé à l'Etat. Il s'est inquiété des dispositions relatives au droit de désignation du préfet concernant l'attribution de logements sociaux, en s'interrogeant sur la base de calcul des 30 % des logements ainsi réservés.

**M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a souligné que ce système présentait plusieurs risques, dont celui de faire naître des réactions de rejet d'une partie des locataires qui demanderaient, alors, à quitter leurs logements. Il a considéré que les charges pesant sur les organismes H.L.M. étaient excessives et les conduisent soit à ne pas recevoir les plus démunis, soit à l'insolvabilité.

Répondant aux rapporteurs, **M. Louis Besson** a précisé que l'Etat maintiendra sa participation aux actions engagées par les départements. Celle-ci s'élèvera en 1990 à environ 100 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter d'autres mesures comme l'extension de l'aide au logement au profit des personnes âgées en long séjour, qui représente une charge nouvelle de 200 millions de francs pour l'Etat, alors qu'elle était souvent assumée par les départements au titre de l'aide sociale. Il a rappelé que les 72 départements d'ores et déjà engagés dans une politique d'aide au logement des plus démunis y consacraient un crédit total de 100 millions de francs, et qu'il n'était pas dans son intention de pénaliser ceux qui ont ouvert la voie.

S'agissant du partage des compétences entre le préfet et le président du conseil général, **M. Louis Besson** a justifié les dispositions du projet de loi par sa forte complémentarité avec le

revenu minimum d'insertion. Plus de 40 % des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ont, en effet, des difficultés graves de logement. Il a estimé, en outre, que le partage de responsabilité entre l'Etat, en ce qui concerne le logement, et le département en ce qui concerne l'aide sociale, invitait à instituer un tel dispositif qui évoluera, si nécessaire, parallèlement à celui du revenu minimum d'insertion.

S'agissant des 30 % des logements qui pourront être attribués par le préfet, il a précisé qu'ils devaient être calculés par référence aux seules vacances de logements, et déclaré qu'il serait favorable à la fixation d'un seuil maximal d'occupation du parc de logement des organismes par des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des personnes en difficulté.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des Affaires sociales**, a formulé quatre observations sur le projet de loi. Il a jugé difficilement réalisable une coordination des plans départementaux en Ile-de-France, compte tenu du nombre de collectivités. Il a estimé insuffisants les avantages fiscaux accordés aux propriétaires, dans la mesure où ils ne concernent que l'impôt sur le revenu et non les taxes foncières et où le premier souci des propriétaires est la garantie du paiement des loyers. Il a souhaité une clarification des compétences, condition de la réussite de la décentralisation et regretté la multiplication des sources de financement.

Enfin, il a exprimé son étonnement devant les termes de l'article 1er A du projet de loi, inséré par l'Assemblée nationale, qui vise les personnes éprouvant des difficultés particulières "en raison de leur origine géographique".

En réponse à ces interrogations, **M. Louis Besson** a rappelé que le Gouvernement s'était déclaré défavorable à l'institution d'une coordination des plans particulière à l'Ile-de-France. S'agissant des avantages fiscaux, il a reconnu que leur application sur un délai de trois ans pouvait sembler insuffisante. Quant à la garantie de paiement, il a estimé qu'elle ne devrait s'exercer, afin d'éviter les abus, que par l'intermédiaire d'associations agréées. Il a rappelé que la répartition des compétences prévue par le projet s'inspirait très largement des expériences réalisées dans les départements. S'agissant de l'article 1er A du projet, il a précisé qu'il visait les Français originaires des départements d'outre-mer.

**M. Jean Puech** a souligné l'importance de l'action déjà engagée, en ce domaine, par les départements et les communes. Il a estimé qu'il était trop tôt pour tirer les enseignements du revenu minimum d'insertion, qui a juste permis aujourd'hui de mieux appréhender la population des plus démunis. Il s'est donc interrogé

sur l'opportunité de calquer de nouvelles initiatives sur le système du revenu minimum d'insertion.

Il a souhaité que l'action entreprise pour le logement des plus démunis soit la plus cohérente et efficace possible, considérant qu'il fallait éviter la confusion des compétences et les financements croisés, en préservant la décentralisation, soit par la voie contractuelle, soit par un transfert global de compétences.

**M. Maurice Lombard** s'est interrogé sur la marge de liberté qui serait laissée aux départements dans la gestion du fonds départemental. Il s'est déclaré favorable à une généralisation du système du tiers payant.

**M. Jean Simonin** a estimé que le plan départemental risquerait de poser un problème foncier difficile à résoudre pour le département, notamment lors de la localisation des opérations à mener. Il s'est interrogé sur l'application effective et pratique de l'article premier bis concernant les "gens du voyage".

**M. Jean Madelain** s'est inquiété de la nature des associations intervenant en faveur du logement des plus démunis.

En réponse aux questions posées, **M. Louis Besson** a reconnu qu'il était difficile de tirer, dès à présent, des enseignements du revenu minimum d'insertion, mais que celui-ci relevait de la même approche que le dispositif prévu par le projet de loi. Il a réaffirmé qu'il lui semblait impossible, dans de nombreux cas, de dissocier l'action de l'Etat pour le logement et celle du département pour l'action sociale. Il a précisé que les fonds départementaux seraient gérés à l'initiative des départements et que les organismes et les associations visés par le projet de loi seraient agréés par les pouvoirs publics.

Enfin, il a rappelé que les plans départementaux ne transféreraient pas de compétences foncières et que le département ne deviendrait pas expropriant des communes. Ces plans devraient permettre, avant tout, une excellente connaissance de la situation et seront ainsi une source d'information précieuse pour l'Etat.