

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1970.

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer les conditions d'attribution de l'allocation de loyer et le logement des personnes âgées, des handicapés physiques, invalides et grands malades,

PRÉSENTÉE

Par MM. Fernand CHATELAIN, Hector VIRON, Fernand LEFORT, Louis TALAMONI, MM^{mes} Catherine LAGATU, Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. Léon DAVID, Jean BARDOL, Roger GAUDON, André AUBRY et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Jean Bardol, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au recensement de 1968, il y avait 6.680.000 Français de plus de soixante-cinq ans sur une population globale de plus de 49 millions, soit 12,4 %. Ce pourcentage devrait s'élever à 14 % en 1978.

La politique suivie depuis 1958 a considérablement aggravé la situation dramatique des personnes âgées. Parmi les graves difficultés rencontrées par celles-ci, la question du logement est particulièrement préoccupante.

I. — LES LOGEMENTS INDIVIDUELS

Etant donné la modicité de leurs ressources, les personnes âgées sont obligées de payer des loyers qui dépassent de beaucoup leurs possibilités et cela est vrai non seulement pour les bénéficiaires des allocations vieillesse mais aussi pour les pensionnés et retraités.

On estime que la grande majorité des personnes âgées habite, aujourd'hui, dans le secteur ancien. Mais cette affirmation, vraie pour 1970, ne le sera certainement plus d'ici quelques années. C'est le cas notamment des personnes d'une quarantaine d'années, logées dans des immeubles H.L.M. au lendemain de la guerre. Vingt-deux ans après, elles sont maintenant près de la retraite. Que vont-elles devenir lorsqu'elles ne seront plus en activité ? Pourront-elles continuer à payer le loyer qui leur est actuellement réclamé ?

Sinon, elles devront déménager. Pour aller où ? Dans le secteur neuf non réglementé ? Leurs faibles ressources ne le leur permettront certainement pas. Dans le secteur ancien ? Il n'y faut point songer avec la crise du logement toujours non résolue. Et même, est-il juste, est-il humain d'établir la double équation suivante :

- personnes âgées = vieux immeubles sans confort, voire taudis ;
- personnes jeunes = immeubles neufs.

Le principe selon lequel chacun doit pouvoir terminer son existence dans les conditions qu'il a lui-même choisies doit être enfin reconnu. Pour cela, il faut qu'on lui vienne en aide.

Certes, une aide existe aujourd'hui, c'est l'allocation de loyer, mais cette allocation de loyer reste nettement insuffisante. Seulement 134.000 personnes âgées la perçoivent.

25 % des personnes âgées sont logées par leurs enfants, 16 % hébergent, au contraire, leurs enfants, 59 %, donc la majorité, vivent indépendamment de leur famille soit dans des logements courants, soit dans des établissements d'hébergement collectif : maison de retraite, maison de vieillards, asiles, hospices, hôpitaux, etc.

Pour 74 % d'entre elles, les personnes âgées aspirent à habiter d'une manière indépendante et à ne pas aller vivre dans un établissement d'hébergement collectif (enquête de l'I. F. O. P. de 1961).

C'est donc fort justement que la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse (1960-1962) pouvait écrire dans son rapport :

« L'accent doit être mis, par priorité, sur la nécessité d'intégrer les personnes âgées dans la société, tout en leur fournissant les moyens de continuer, le plus longtemps possible, à mener une vie indépendante par la construction de logements adaptés, par la généralisation de l'aide ménagère à domicile, par la création des secours sociaux de toute nature, qui leur sont nécessaires, par l'organisation de leurs occupations et de leurs loisirs. Ainsi, tout en évitant de faire naître, chez ces vieillards, un sentiment de dépendance, pourra-t-on respecter le besoin qu'ils éprouvent de conserver leur place dans la société normale, d'être mêlés constamment à des adultes et à des enfants. »

Mais les mesures nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de logement n'ont pas été prises.

II. — L'HÉBERGEMENT COLLECTIF

Si on doit tenir compte, en premier lieu, du désir de vivre d'une manière indépendante de plus des deux tiers des personnes âgées, il n'en reste pas moins qu'il faut également s'efforcer de satisfaire aux aspirations de celles qui veulent vivre dans des établissements d'hébergement collectif.

Il est souhaitable qu'on trouve des solutions humaines à ce difficile problème.

Qui n'a pas eu le cœur serré en visitant ces hospices où les personnes âgées sont logées dans des salles communes, avec comme patrimoine personnel une petite armoire dans laquelle elles entassent quelques affaires personnelles ? Un univers sans joie, où ne comptent que la résignation et l'abandon, à la porte duquel on inscrirait volontiers le vers de Dante :

« Que celui qui entre ici abandonne toute espérance. »

Pour ces vieillards qui désirent vivre dans ces établissements, il faut moderniser, créer des petites chambres, complétées par des salles de jeu ou de réunions, nombreuses et agréables.

Les remarques faites pour les hospices valent également pour les hôpitaux et les maisons de retraite considérés, par le rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales, déjà cité, comme des lieux d'hébergement.

Un autre moyen de loger les personnes âgées désirant quitter leur logement individuel est le « *logement-foyer* ».

Un certain nombre de remarques s'imposent :

D'abord, le nombre de logements-foyers réalisés est très faible par rapport aux besoins. Le rapport des Affaires sociales précise, qu'au 1^{er} janvier 1965, les éléments recensés indiquaient que le nombre de personnes âgées hébergées dans des logements-foyers atteignait 8.314 unités utilisant 6.296 logements dans 120 établissements.

Une liste d'établissements publiée en 1968 dans la revue *Habitat et Urbanisme*, au titre des réalisations des organismes H.L.M., en matière de foyers pour personnes âgées, fait état d'un chiffre global de 9.358 personnes âgées hébergées.

Bien que cette liste soit donnée avec les réserves dues à son caractère incomplet, elle comporte les opérations mises en service en 1967 et constitue donc, à ce titre, le seul élément statistique susceptible de nous éclairer sur la progression intervenue depuis l'inventaire des ressources établi par le V^e Plan.

Par rapport à cet inventaire, le nombre de personnes âgées hébergées en logements-foyers aurait progressé au moins de 1.044 unités du seul fait des opérations effectuées au titre des H.L.M. qui restent, il est vrai, les promoteurs les plus importants en la matière. Les prévisions de création estimées au Plan comportaient, on s'en souvient, 279 opérations H.L.M., sur un total de 408.

Si l'on compare le chiffre de personnes âgées désirant vivre dans un établissement d'hébergement : 26 % de 6.680.000, soit 1.736.800 personnes, avec le nombre de celles habitant ces logements-foyers réalisés..... 9.358 auquel il convient d'ajouter le nombre de places dans les établissements suivants :

— section d'hospices publics et maisons de retraite des hôpitaux publics.....	134.664
— hospices publics et maisons de retraits hospitalière.....	69.775
— maisons de retraite des bureaux d'aide sociale.....	2.957
— maisons de retraite privées.....	70.421

on arrive à un total de..... 287.175

On s'aperçoit de l'énormité de ce qui reste à faire.

On doit veiller à réaliser des établissements collectifs d'hébergement qui ne soient pas construits à part de l'habitat normal.

Les personnes retraitées ne doivent pas être retirées du monde des vivants. Des établissements créés dans des zones calmes, avec des moyens de communication faciles et fréquents avec les grands centres urbains, sont indispensables.

Dans ce domaine, la responsabilité essentielle de créer ces établissements incombe au budget de l'Etat.

III. — LA SÉCURITÉ DU LOGEMENT POUR LES PERSONNES AGÉES ET LES HANDICAPÉS PHYSIQUES

Les mesures dont nous proposons ici l'adoption concernent plus particulièrement le logement individuel où souhaitent habiter 74 % des personnes âgées.

L'allocation de loyer.

La législation actuelle se fonde sur un double plafond de ressources et de loyer pour exclure la grande majorité des personnes âgées à revenus modestes du bénéfice de l'allocation de loyer.

Le principe posé par notre proposition de loi est que *les locataires ou occupants atteignant l'âge de la retraite et dont les ressources sont égales ou inférieures au S. M. I. C. ne doivent pas payer, pour leur loyer et leurs charges locatives, une somme supérieure au pourcentage prévu dans l'indice des prix de détail (259 articles).*

Ainsi, pour les personnes remplissant ces conditions, l'allocation de loyer devra représenter la différence entre le loyer qu'elles supportent réellement et le loyer correspondant *au pourcentage prévu dans l'indice des 259 articles*.

L'allocation de loyer *devra être au moins égale à 75 % du loyer*. Elle pourra être supérieure et sera majorée de 20 % pour tenir compte des charges locatives communes. Le système des plafonds, s'il ne disparaît pas, s'en trouve néanmoins profondément modifié.

Le plafond de loyer qui varie en pourcentage avec le S. M. I. C. cesse d'être un plafond d'exclusion comme c'est le cas à l'heure actuelle pour devenir un plafond limité. Si le loyer est supérieur à ce plafond, l'allocation devient forfaitaire. Quant au plafond de ressources, il ne permet plus de refuser l'ouverture du droit à l'allocation de loyer. Si les revenus du demandeur dépassent le S. M. I. C., l'excédent des ressources se retranchera de l'allocation de loyer.

Enfin, le recours à l'obligation alimentaire définie aux articles 205 et suivants du Code civil cesse d'être le moyen utilisé trop souvent pour refuser l'allocation de loyer.

Le maintien dans les lieux.

Un autre principe important qui doit être mis en œuvre est celui de la sécurité du foyer. Pour cela, il est indispensable que le droit au maintien dans les lieux soit renforcé pour les retraités ou assimilés.

Certes, à l'heure actuelle, dans le secteur ancien réglementé, le droit de reprise des articles 19 et 20 de la loi du 1^{er} septembre 1948, ne peut être exercé contre un occupant âgé de plus de 70 ans à la date du congé mais à plusieurs conditions :

- que les ressources soient inférieures à 15.000 F ;
- qu'il occupe effectivement les lieux ;
- que le bénéficiaire soit, lui-même, âgé de moins de 65 ans.

La Cour de Cassation interprète restrictivement le texte de l'article 22 *bis* de la loi du 1^{er} septembre 1948, en disant que le droit de reprise peut être exercé contre l'occupant qui n'atteint l'âge de 70 ans qu'au jour pour lequel le congé a été délivré et non à la date de ce congé (voir rapport de la Cour de Cassation pour l'année judiciaire 1968-1969, page 27).

Il faut que cette sécurité du foyer existe pour les locataires du secteur ancien, même lorsque la loi du 1^{er} septembre ne s'applique plus à eux, soit parce qu'ils demeurent dans une commune où cette loi n'est pas ou plus applicable, soit parce qu'ils demeurent dans une commune réglementée mais dans un logement échappant, pour une raison quelconque, à cette même loi (ancienne location commerciale par exemple).

De même, il faut que cette sécurité du foyer existe pour les locataires habitant dans un immeuble neuf (construit après le 1^{er} septembre 1948).

Il apparaît enfin nécessaire que les échanges d'appartements soient facilités pour les retraités et assimilés à travers tous les secteurs locatifs.

*
* * *

Le concept de personnes âgées est lié étroitement à celui du passage de l'activité à l'inactivité. Cela a paru beaucoup plus juste que le concept de l'âge, retenu par certains textes, notamment la loi n° 66-498 du 11 juillet 1966. La mise à la retraite coïncide, en effet, avec une perte importante de ressources et, par corollaire, avec une difficulté plus grande à payer le loyer et ses accessoires. Il importe que l'allocation de loyer vienne compenser immédiatement cette perte.

Ont été assimilés aux retraités, *les handicapés physiques, invalides, infirmes et grands malades qui ne peuvent subvenir à leur entretien*. Cela semble justice. Les difficultés qu'ils rencontrent n'ont pas besoin d'être décrites, elles sont présentes à l'esprit de tout le monde.

Telles sont les considérations qui nous conduisent, mesdames et messieurs, à vous demander d'adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les locataires ou occupants atteignant l'âge de la retraite et dont les ressources sont égales ou inférieures au S.M.I.C. ou à 175 % du S. M. I. C. quand il s'agit d'un ménage, ne doivent pas payer pour leur loyer et leurs charges locatives, une somme supérieure au pourcentage prévu dans l'indice des prix de détail (259 articles).

Sont assimilés aux personnes atteignant l'âge de la retraite : les handicapés physiques, invalides, infirmes et grands malades ne pouvant normalement subvenir à leurs besoins.

L'allocation de loyer et les majorations pour assistance d'une tierce personne n'entrent pas dans le calcul des ressources personnelles dont peuvent disposer les bénéficiaires.

Art. 2.

L'allocation de loyer est calculée pour permettre l'application des principes définis à l'article premier.

Le montant mensuel de l'allocation de loyer ne pourra être inférieur à 75 % du loyer supporté par les bénéficiaires. L'allocation de loyer est majorée de 20 % pour tenir compte des charges locatives communes.

Art. 3.

L'allocation de loyer est calculée dans la limite d'un loyer mensuel plafond de 260 F pour une personne seule et de 380 F pour un ménage.

Ces plafonds varient en pourcentage avec le S.M.I.C. Dans le cas où le loyer est supérieur à ces plafonds, le montant de l'allocation de loyer majorée reste calculé sur ceux-ci et devient forfaitaire.

Art. 4.

Il n'est pas tenu compte de l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil, pour l'appréciation des ressources des postulants et l'octroi de l'allocation de loyer.

Le recours éventuel sur les personnes tenues à l'obligation alimentaire est limité à celles qui disposent, dans le cas d'une personne vivant seule, d'un revenu mensuel supérieur à deux fois et demie le salaire minimum de croissance calculé sur 173 heures un tiers et, dans les autres cas, d'un revenu mensuel supérieur à quatre fois ledit salaire minimum de croissance pour un ménage sans enfant augmenté d'une fois le S.M.I.C. par enfant à charge.

En aucun cas l'allocation de loyer ne peut être reportée sur les ayants droit du bénéficiaire après son décès.

Art. 5.

Lorsque le total des ressources des demandeurs ou bénéficiaires est supérieur au S.M.I.C., l'allocation de loyer majorée est réduite à due concurrence.

Art. 6.

Les locataires ou occupants définis à l'article premier doivent répondre aux conditions d'occupation suffisantes prévues par l'article 327 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ils bénéficient du droit au maintien dans les lieux quel que soit le lieu d'habitation et leur secteur locatif, ancien ou nouveau.

Art. 7.

Les bénéficiaires de la présente loi peuvent procéder à des échanges de logement dans tous les secteurs locatifs.

Art. 8.

Dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, un décret portant règlement d'administration publique fixera le taux et les modalités de recouvrement d'une contribution patronale à l'aide sociale assise sur les entreprises industrielles et commerciales employant plus de 200 salariés.