
petite enfance sous-tendue par les prestations de service et qui conforte la prépondérance de l'action sociale partenariale ;

- la réduction des aides financières directes aux familles, depuis l'année 1993, imputable principalement à l'évolution défavorable des politiques vacances familiales.

— — — —
(1) Le financement par les CAF de dépenses d'investissement sur fonds CNAF étant théoriquement limité à la période 1995-1999, les CAF avaient été invitées à comptabiliser en charge à payer, sur l'exercice

1999, leurs engagements couvrant la période 2000-2003. Le dispositif « Fonds d'investissement petite enfance (FIPE) » a, quant à lui, pris effet au 1^{er} janvier 2001.

(2) Un schéma de développement élaboré à partir d'un état des lieux et d'un diagnostic initial constitue le fondement du contrat et du programme d'action. Les communes s'engagent sur une dépense supplémentaire et les CAF à un cofinancement au moyen d'une prestation de service dont le taux est défini en référence au contrat enfance. Il s'agit uniquement de dépenses de fonctionnement. Les CAF peuvent également intervenir, si elles le souhaitent, pour des dépenses d'investissement, mais sur leurs fonds propres exclusivement, et à la condition de demeurer dans le champ de compétence défini dans l'arrêté programme du 22 juin 1987.

(3) Voir Escande M.-T., Les dépenses d'action sociale des CAF en 1999, *Recherches et Prévisions*, septembre 2000, n° 61.

Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement

par Francis Calcoen * et Didier Cornuel **

* Directeur de Recherche au CNRS, CRESGE-LABORES. ** Professeur à l'université des sciences et technologies de Lille, IFRESI.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques du logement conduites en France ont connu des évolutions majeures. La transformation la plus profonde s'est produite avec la réforme de 1977. Chacune des deux périodes qui précède ou suit cette réforme peut elle-même se décomposer en deux sous-périodes. On retient donc ici un découpage en quatre phases. Pour chacune d'entre elles, on caractérisera brièvement les interrogations et priorités, les faits marquants de la politique mise en œuvre, les points de débat avant de préciser les événements et les transformations concernant plus directement les aides personnelles au logement.

1945-1965 : une montée en charge de l'intervention publique

La situation en 1945 et durant les années qui suivent est caractérisée par des insuffisances notoires du parc sur les plans à la fois quantitatif et qualitatif. Plusieurs phénomènes sont à l'œuvre : le faible niveau de construction avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, les destructions dues au conflit,

mais également la croissance démographique et l'urbanisation qui accompagne l'industrialisation.

Les habitations à loyers modérés (HLM) sont créées en 1947. Les insuffisances du parc et la faiblesse de l'investissement dans l'immobilier conduisent, en effet, l'Etat à définir une politique caractérisée par son engagement direct dans le financement de la construction et de la reconstruction avec les dommages de guerre. Il intervient également, par la loi du 1^{er} septembre 1948, en permettant une augmentation des loyers pour réactiver l'investissement immobilier après la longue période de blocage des loyers d'avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. Dans la pratique, cette loi a conduit à la faible évolution des loyers dans une partie du parc existant qui lui est resté soumis et à une distorsion croissante avec les loyers pratiqués dans les logements construits par la suite.

Enfin, troisième volet de cette politique, l'Etat apporte une aide directe aux familles pour supporter cette augmentation des loyers avec la création de l'allocation logement à caractère familial (ALF) versée pour

l'occupation de logements satisfaisant à des normes minimales. Cette allocation créée en 1948 présente une double caractéristique. Tout d'abord son caractère familial. Elle est attribuée, dans un premier temps, aux seuls bénéficiaires des allocations familiales – aux familles de deux enfants et plus –, pour être étendue à partir de 1949 aux autres titulaires de prestations familiales. Deuxième caractéristique : son ajustement aux capacités contributives des ménages. Le barème fortement dépendant des ressources et de la composition familiale et, par conséquent, du revenu par unité de consommation, induit une redistribution verticale parmi les bénéficiaires potentiels.

Durant cette période, le débat sur le logement porte sur trois questions :

- le poids à donner à l'intervention publique. Cette question est cruciale notamment durant l'hiver 1954 avec la campagne de l'abbé Pierre. On observe alors une montée en charge de la construction et de l'intervention publiques ;
- les destinataires de l'aide publique. La situation de mal-logé est alors le lot commun de beaucoup de Français. La construction neuve, y compris le locatif social, ne bénéficie pas aux plus démunis mais davantage aux catégories moyennes ou en tout cas aux salariés. Au début des années soixante, sous l'effet notamment des opérations de rénovation urbaine qui chassent les populations moins fortunées des centres-villes, l'Etat envisage la construction de logements aux normes plus réduites pour ces populations. En découle une différenciation des produits selon les niveaux de ressources ;
- les modalités de l'intervention publique dans l'aide à la construction. Faut-il un financement direct par le budget ou un financement subventionné par l'Etat mais provenant de circuits organisés par lui ? Ce débat n'émerge que progressivement.

1965-1975 : de la maturité d'une politique à sa remise en cause

La nécessité de répondre aux besoins quantitatifs de logement demeure la question prédominante. Elle intervient dans un contexte de croissance économique, avec le souci de laisser davantage de place au secteur privé, ce qui s'est notamment manifesté avec la réorganisation entre 1960 et 1965 de l'ensemble des circuits de financement de l'économie. Pour le logement, cela se concrétise par l'organisation du financement des HLM en lien avec la Caisse des dépôts, par la création de l'épargne-logement, des prêts bancaires à moyen et long terme, et par la place du Crédit foncier de France dans le financement de l'accession.

Après les réformes du financement du début des années soixante, la décennie 1965-1975 voit un désengagement progressif de l'Etat dans le financement et le développement du recours à l'épargne et au crédit bancaire. L'aide de l'Etat à la construction neuve dans le secteur locatif social et dans le secteur d'accession sociale prend alors la forme de subventions ou de bonifications d'intérêt qui conduisent à une réduction du taux d'intérêt pratiqué. La construction dans le secteur ne bénéficiant pas d'aide à la pierre se développe. La volonté de répondre aux besoins de catégories sociales diverses conduit au foisonnement de formes différenciées de logement bénéficiant de conditions de prêts plus ou moins avantageuses, mais répondant aussi à des normes de prix de revient différenciées. C'est avec l'introduction de certaines de ces formules que l'on cherche à répondre un peu plus à des besoins spécifiques de populations à plus faibles ressources ou de populations étrangères.

Progressivement, un débat sur l'intervention publique se développe (encadré, p. 92). Il porte particulièrement sur :

- sa légitimité : dans une période de croissance économique et de réduction des pénuries quantitatives, le logement doit-il encore figurer parmi les priorités de l'intervention publique ou être laissé pour l'essentiel au marché, notamment pour son financement ?
- son efficacité économique : l'aide publique n'induit-elle pas des dysfonctionnements dans le marché du logement en segmentant celui-ci par la catégorisation des produits et des populations, et en prédéterminant le niveau de consommation du logement ? Ne conduit-elle pas à développer un type de produit ne correspondant pas ou plus aux besoins (les grands ensembles) ?
- son efficacité sociale : l'aide publique bénéficie-t-elle à ceux qui en ont le plus besoin, et notamment aux populations ayant les ressources les plus faibles ?
- ses priorités : développer le parc ou l'améliorer ? Quel poids donner à la liberté de choix en termes de volume de consommation et de statut d'occupation ?

Il convient de rappeler le contexte macro-économique dans lequel se situe le débat : une inflation assez forte, l'espoir d'une croissance maintenue malgré les soubresauts que l'on croit liés à la seule première crise pétrolière. L'hypothèse alors dominante est que les ménages verront leur solvabilisation accrue au fil des ans avec l'augmentation des revenus et le faible niveau des taux d'intérêt réels (voire de taux négatifs).

Les principaux rapports sur le logement de 1970 à 1999

Entre 1965 et la fin des années quatre-vingt-dix, plusieurs rapports reprennent ou participent au débat sur le logement. On peut en rappeler les principaux :

- Consigny M., « Rapport sur les aides au logement », ronéo, Paris, 1970 ;
- Alphanféry C. (dir.), **Rapport de la Commission Habitation du 6^e Plan (1970-1975)**, La Documentation française, Paris, 1971 ;
- Nora S. et Eveno B. (dir.), **Rapport sur l'habitat ancien**, La Documentation française, Paris, 1975 ;
- Barre R. (dir.), **Rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement**, La Documentation française, Paris, 1976 ;
- « Propositions pour l'habitat », Livre Blanc, Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1975 ;
- Badet J. (dir.), « La réforme des aides personnelles au logement », ministère de l'Urbanisme et du Logement et ministère de la Solidarité nationale, Paris, juin 1982 ;
- Bonin G., **IX^e Plan Financement du logement**, La Documentation française, Paris, 1983 ;
- Tréppoz A., **La fluidité du logement neuf et du logement ancien**, La Documentation française, Paris, 1987 ;
- Boué R., **Loger les plus défavorisés**, La Documentation française, Paris, 1987 ;
- Niol C., « L'évolution des structures familiales et des répercussions sur l'habitat », Conseil national de l'habitat, Paris, 1985 ;
- Naouri C., « Livre blanc de la réforme du financement de l'économie », 1986 ;
- Figeat D. (dir.), **Le logement locatif social**, La Documentation française, Paris, 1988 ;
- Laxan M. (dir.), « Les aides à la personne en matière de logement », ronéo, Paris, 1987 ;
- Bloch-Lainé J.-M. (dir.), « Sur une réforme des aides à l'accession sociale à la propriété », décembre 1988 ;
- « Comment loger les plus démunis », groupe de travail Direction de la Construction – Délégation interministérielle à la Ville – Union nationale des fédéra-

tions d'organismes HLM – Fédération nationale des PACT, février 1989.

- Bloch-Lainé J.-M. (dir.), « Réflexion sur les aides publiques au logement », Paris, 1989 ;
- Geindre F. (dir.), « L'attribution des logements sociaux », Paris, 1989 ;
- Lebègue D. (dir.), « X^e plan : rapport de la Commission sur le financement du logement », Paris, 1991 ;
- Delarue F., **Banlieues en difficulté : la relégation**, La Documentation française, Paris, 1991 ;
- Nasse P., Strohl H. et Kiberras M., **Exclus et exclusions : connaître les populations, comprendre les processus**, La Documentation française, Paris, 1992 ;
- **La fiscalité de l'immobilier urbain**, Conseil des impôts, **Journal officiel**, Paris, 1992 ;
- **La réhabilitation de l'habitat social – évaluation des politiques publiques**, La Documentation française, Paris, 1993 ;
- Geindre F., **Le logement : une priorité pour le XI^e plan**, La Documentation française, Paris, 1993 ;
- Niol C., « L'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande », Conseil économique et social, Paris, 1993 ;
- Lair M. (dir.), « L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement », Conseil économique et social, Paris, 1993 ;
- Calane P. « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », rapport du Conseil national de l'information statistique, n° 29, Paris, 1996 ;
- Ballain R. (dir.), **Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990**, La Documentation française, Paris, 1998 ;
- Bouché N., « Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles en îlots insalubres », Conseil général des Ponts et Chaussées, Paris, 1998 ;
- « Rapport annuel sur l'état du mal logement en France », Fondation abbé Pierre, Paris, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

Ces réflexions conduites sur le désengagement progressif de l'Etat, sur la moindre tension des besoins quantitatifs et le souci de qualité, la segmentation du parc entraînée par le cloisonnement entre catégories de financement et secteurs, et la justice sociale conduisent à la réforme de 1977 qui se caractérise par l'encouragement à l'accession à la propriété, une simplification du système de l'aide à la pierre et une réduction de celle-ci, l'augmentation des aides à la personne qui permet une solvabilisation s'adaptant aux situations individuelles, une orientation moins sélective vers la construction neuve au profit de l'amélioration du parc existant dans le parc privé comme dans le parc social.

Les aides personnelles au logement se situent au cœur du débat dans une double perspective. D'une part, on remet en cause leur caractère familial. D'autres catégories de besoins n'étant pas prises en compte, en 1971 est créée l'allocation logement à caractère social (ALS) à destination des personnes âgées, des handicapés, et des jeunes travailleurs de moins de 25 ans. Parallèlement, l'accès à l'ALF est étendu, en 1972, aux jeunes ménages et aux ménages ayant certaines personnes à charge (ascendants ou descendants).

D'autre part, et plus fondamentalement, le questionnement quant à la légitimité et à l'efficacité économique ou sociale de l'intervention publique se focalise sur l'alternative aide à la pierre/aide à la personne. La création, en 1977, de l'aide personnalisée au logement (APL) rompt la logique d'aides personnelles destinées à des catégories ciblées de personnes ou de ménages, pour lui substituer celle d'une aide généralisée dont le montant dépend des capacités à payer. La légitimité de l'aide est sociale et redistributrice, en éliminant le ciblage, même s'il n'y a pas encore de véritable généralisation. En effet, l'accès à l'APL est conditionné au conventionnement entre l'Etat et le bailleur ou à une catégorie de financement en cas d'accession à la propriété. Cependant, la réforme n'est pas radicale, puisque la généralisation de l'aide à la personne n'est pas achevée même si elle est inscrite dans les orientations, et que subsiste une aide à la pierre réduite. Enfin, il faut signaler l'introduction du forfait de charges en 1974.

1977-1990 : une réforme dans un contexte économique et social modifié

Dès les premières années de mise en œuvre, la réforme de 1977 doit s'appliquer dans un contexte

différent de celui envisagé. Le ralentissement de la croissance suite au deuxième choc pétrolier, à la montée du chômage et à l'augmentation des taux d'intérêt – taux nominaux puis taux réels – remettent en cause les ambitions ou les espoirs mis dans la réforme de 1977. Les débats vont se concrétiser dans des rapports qui se multiplient à partir de 1982 (encadré, p. 92). On peut résumer les principaux questionnements en cinq points.

- La maîtrise budgétaire du coût de l'intervention publique. Les changements politiques opérés en 1981 vont conduire à une augmentation des dépenses de logement, notamment pour les aides à la personne. Au milieu des années quatre-vingt, en relation avec la question plus générale de la maîtrise des dépenses publiques, on s'inquiète de cette croissance. A la fin des années quatre-vingt, à la suite notamment de mesures de régulation, cette crainte s'atténue (1). Les à-coups induits par les changements d'orientation, et notamment les coups de freins apportés à l'évolution des barèmes, ont contribué à complexifier le système et à réduire la transparence des barèmes.

- L'application plus complète des principes de la réforme de 1977. Deux aspects, correspondant d'ailleurs aux principes de la réforme, sont considérés : le maintien d'une aide à la pierre et l'unification et la généralisation des aides personnelles. Plusieurs rapports préconisent un plus grand ciblage social des aides à la pierre, que ce soit pour le parc HLM, le parc privé locatif [aides de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH)] ou l'accession à la propriété. Quant aux aides personnelles, leur généralisation est préconisée (rapports Badet, Bonin, Laxan) en relation avec une fixation de loyers plus conformes au service rendu (pour le parc HLM notamment : rapports Badet et Figeat).

- La dimension sociale : justice sociale, accès au logement et aux aides pour les populations en difficulté. Le débat sur l'application des principes de la réforme de 1977 est posé en terme de justice sociale. Sur cette orientation générale, mais avec une focalisation qui s'accroît au fil des ans, vient se greffer la question des populations en difficulté. La loi de 1977 n'envisageait pas spécifiquement la question des mal-logés ou des populations plus démunies, puisque la solvabilisation par l'aide personnelle devait ouvrir plus largement le parc social et éliminer la segmentation antérieure. Mais la multiplication des situations de pauvreté qui ne sont plus aussi bien couvertes par le système de protection sociale, les craintes des bailleurs face à des situations d'impayés mais aussi des problèmes de comportements ont mis à mal l'espoir d'une élimi-

Vers une généralisation et une unification des aides personnelles Du rapport Barre en 1975 à la Conférence de la famille en 2000

Après la généralisation en 1992-1993 avec le bouclage des aides, la Conférence de la famille de 2000 prévoit l'unification des aides. La mise en œuvre des grands principes énoncés dans le rapport Barre et les travaux qui l'ont précédé (notamment le rapport Consigny) est ainsi achevée. On ne reprend ici que quelques étapes des débats.

	Rapport Barre (1975)	Rapport Badet (1982)	Rapport Laxan (1987)
Contexte	Inflation et croissance des revenus.	Inflation et croissance des revenus.	Désinflation et baisse des taux.
Préoccupations	<ul style="list-style-type: none"> • Essoufflement du système des catégories de logements (aide à la pierre). • Rente de situations corrélatives et effets de ségrégation. • Liberté de choix. • Qualité de l'habitat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'équité du fait des différences de loyers (dans le parc HLM notamment). • Taux d'effort qui diminue quand le revenu augmente (en allocation logement). • Tiers payant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise de la masse des aides personnelles (notamment pour l'accession). • Augmentation des loyers. • Traitement inégalitaire des ressources (transferts et salaires). • Distorsions d'échelles d'équivalence entre allocation logement et aide personnalisée au logement.
Propositions pour les aides personnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Une aide personnalisée au logement généralisée dans le parc conventionné et plus solvabilisatrice pour les faibles revenus. • Une allocation logement généralisée. • Un rapprochement progressif entre allocation logement aide personnalisée au logement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un conventionnement généralisé des parcs HLM avec une redéfinition de la grille des loyers. • Ajuster les barèmes pour un taux d'effort croissant avec le revenu. • Fusion progressive des barèmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprochement entre allocation logement et aide personnalisée au logement pour les faibles revenus et revenus élevés. • Réduction des aides pour les accessions nouvelles.

nation progressive et quasi automatique des situations de logement les plus difficiles. Leur traitement est davantage intégré dans une tentative d'appréhension plus globale de la pauvreté. C'est l'aboutissement de ces évolutions qui s'inscrit dans la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) de décembre 1988 et dans celle sur le droit au logement de mai 1990.

- L'inscription dans le local. La politique du logement demeure de la responsabilité de l'Etat. Les lois de décentralisation n'ont pas modifié les compétences dans ce domaine. Cependant, les collectivités locales peuvent s'engager dans l'élaboration de politiques locales [avec les programmes locaux de l'habitat (PLH) notamment]. Deux types d'arguments sont avancés pour une meilleure prise en compte du local : la différenciation de fonctionnement du marché du logement selon les agglomérations et la nécessaire appréhension au niveau local des solutions au logement des plus

défavorisés. Dans la pratique, c'est la seconde dimension qui est progressivement prise en compte.

- Les problèmes spécifiques aux différents parcs. Ces problèmes s'inscrivent dans les questions précédentes ou interfèrent avec elles. Pour l'accession à la propriété, sont notamment considérés l'impact du contexte économique, avec l'évolution des taux d'intérêt, et ses conséquences sur le financement et sur la sécurité des accédants [par l'intermédiaire des prêts d'accession à la propriété (PAP)], et la différenciation de traitement entre le neuf et l'ancien. Des modifications sont apportées par touches successives.

Pour le secteur HLM, on retrouve aussi la question de son financement. Mais c'est surtout l'interrogation sur ses fonctions et sur sa diversité interne qui est soulevée : jusqu'où doit-il loger les personnes les plus en difficulté et maintenir une diversité dans

son peuplement ? Comment aller vers un mode de fixation des loyers davantage conforme au service rendu et éliminer des inégalités entre organismes et entre locataires ? Pour le locatif privé, le mode de régulation des loyers est l'objet d'interventions législatives. Simultanément, on s'intéresse au maintien ou au retour d'investisseurs immobiliers.

Si l'on considère plus spécifiquement les aides personnelles au logement, la question en débat et les inflexions souhaitées se concrétisent par l'évolution générale des barèmes, qui connaissent des ajustements brutaux à la hausse et des phases de freinage, et des possibilités de conventionnement élargies (y compris sans travaux). Plusieurs barèmes d'APL sont ainsi créés avec des ajustements internes, et notamment sur les revenus pris en compte [revenus de transferts : allocation parent isolé (API) ou RMI]. Parallèlement une échelle d'équivalence entre ménages de composition différente est mise en œuvre, notamment pour les personnes seules.

Depuis 1990 : une politique très sociale du logement

Le passage des années quatre-vingt aux années quatre-vingt-dix ne constitue pas un virage radical, puisque les questions débattues durant les années quatre-vingt demeurent présentes mais leur poids relatif évolue. Cependant, la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement (loi Besson) fixe une nouvelle priorité. L'instauration des prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI), qui constitue un retour à la différenciation des aides à la pierre et à la différenciation corrélative des produits dans le logement aidé, en est une concrétisation significative.

Le contexte socio-économique demeure marqué par le poids du chômage – même s'il se réduit ces dernières années – et l'importance des phénomènes d'exclusion ou de pauvreté. Sur le marché immobilier, la fin du cycle entraîne une baisse de la construction neuve au début des années quatre-vingt-dix avant une reprise, notamment de l'investissement privé.

Cette décennie est marquée, elle aussi, par de nombreux rapports (encadré, p. 92). Les débats portent sur les mêmes questions de la phase précédente, mais s'organisent davantage encore autour de l'évaluation de l'efficacité économique et sociale de l'intervention publique. Ainsi, le poids de la dimen-

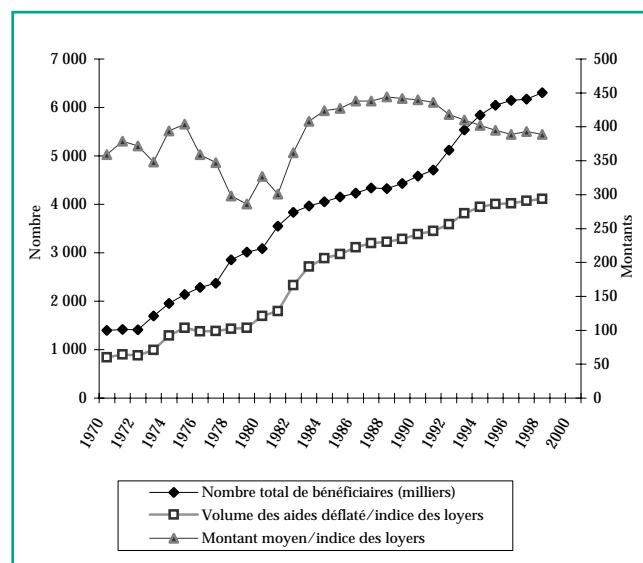
sion sociale est accentué. La mise en application de la loi Besson, son évaluation et les correctifs et compléments inscrits dans le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998 abordent de nombreuses dimensions :

- une solvabilisation, complémentaire à celle des aides personnelles mais à titre temporaire ou transitoire, avec les fonds de solidarité logement (FSL) ;
- le développement d'une offre adaptée qui différencie des produits [PLAI, puis prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS), plan d'urgence...] ;
- une inflexion des règles et des modalités d'attribution des logements ;
- une place dans la construction de politiques locales.

Cette dimension sociale des politiques du logement est affirmée simultanément à l'objectif du maintien, voire de l'accroissement de la mixité sociale dans l'habitat. On retrouve cette préoccupation dans la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, et dans la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000.

Cette accentuation de la dimension sociale n'empêche pas les autres questions de revenir régulièrement dans l'actualité et de faire l'objet de mesures. C'est notamment le cas du développement de l'investissement locatif privé. Le traitement fiscal de cet investissement a fait l'objet de plusieurs réflexions (rapport Lebègue, rapport du Conseil des impôts

Evolution des aides à la personne (effectif et pouvoir d'achat)



Source : GRESGE, calculs à partir des données CNAF et INSEE.

de 1992). Des dispositifs successifs (Méhaignerie, Quilès, Périssol, Besson) sont créés pour favoriser l'investissement locatif. Pour l'accèsion à la propriété, on relève à la fois la transformation du financement et des aides publiques (le prêt à taux zéro prenant le relais du PAP et des avantages fiscaux) et l'accroissement de la sécurité des accédants avec le fonds de garantie de l'accèsion sociale (FGAS).

Les aides personnelles, dont le poids s'accroît dans les dépenses publiques au logement, sont cependant au cœur du dispositif avec deux questions dans la droite ligne de la réforme de 1977, celle de la généralisation et celle de l'unification. La première trouve une réponse avec le bouclage des aides en 1992-1993, et grâce à l'ALS dans le parc non conventionné. Dorénavant les conditions d'accès peuvent être schématisées. Le schéma ci-après définit l'orientation entre les différentes catégories d'aides personnelles. Vient évidemment se greffer la condition relative au niveau de revenus inscrite dans les barèmes et qui exclut du bénéfice de l'aide les ménages aux revenus supérieurs au plafond.

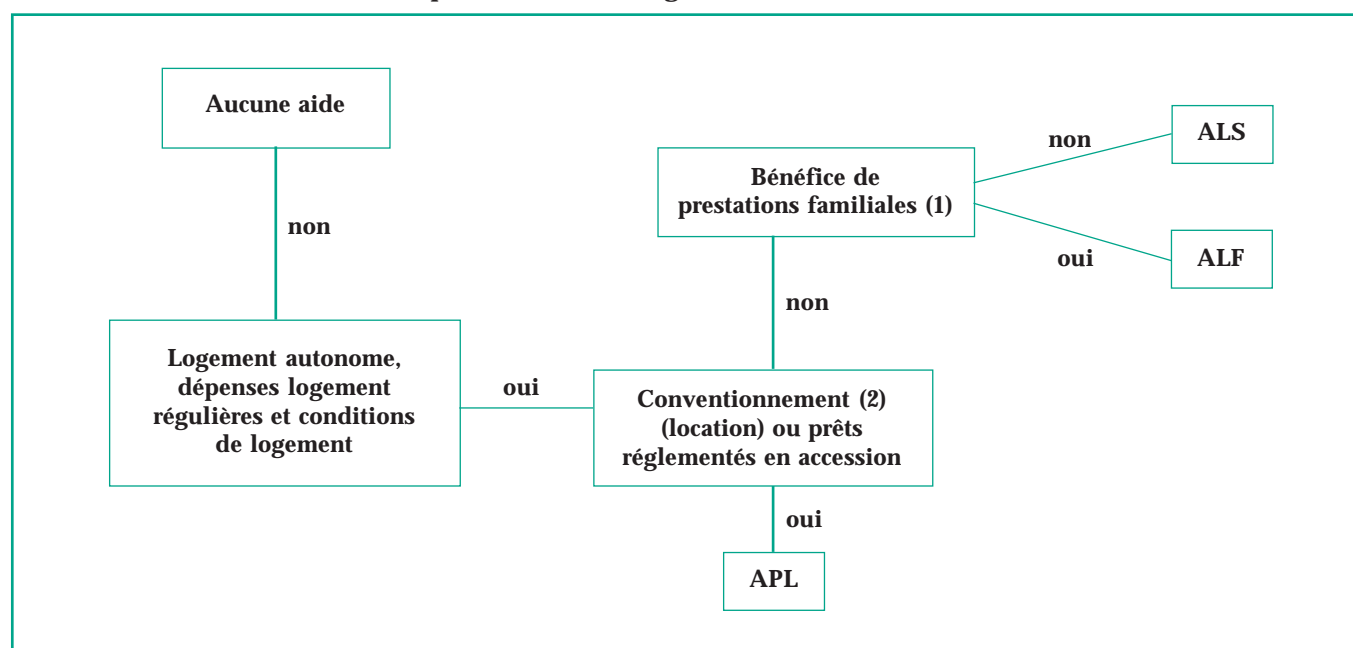
Quant à l'unification des systèmes, elle devrait se réaliser dans un proche avenir, après des rapprochements partiels. Cette unification présente plusieurs facettes :

- l'égalité de traitement entre les secteurs du parc avec l'ouverture du choix des ménages et la réduction de la dimension tutélaire, mais aussi avec la crainte d'un impact sur l'évolution des loyers. Il faut remarquer que, même au sein du secteur conventionné, la différenciation a existé selon qu'il s'agissait de logement neuf ou ancien (avec ou sans travaux d'amélioration) ;
- l'égalité de traitement entre revenus de transferts et revenus du travail pour les bas revenus. Les titulaires de revenus de transferts étaient avantagés par les barèmes des aides. Les récentes modifications de barème corrigent cette situation (notamment dans le cas du RMI avec la clause de neutralisation des revenus).

Libéralisation économique et équité sociale

Ce rapide parcours historique des politiques du logement conduit à plusieurs observations. Le découpage retenu pour la période de 1945 à nos jours n'est pas absolu. Les modifications opérées ont souvent été mises en œuvre sur plusieurs années. C'est encore plus vrai si on considère la période de gestation des modifications. Les changements réalisés au début des années soixante ou au milieu des années soixante-dix en sont de bonnes illustrations. De même, et c'est notamment le cas pour 1990, des modifications partiel-

Les conditions d'accès aux aides personnelles au logement



(1) Ou extension dans le cas de personnes à charge ou de jeunes ménages notamment.

(2) Avec le cas particulier des foyers-logements.

les ont engagé des inflexions avant la date charnière retenue.

Cependant, avec les débats et les premiers changements qui la précèdent, la réforme de 1977 a constitué une rupture, notamment dans l'analyse et dans la hiérarchie des priorités. Cet infléchissement, marqué par de multiples avatars, demeure au cœur des débats et des modifications opérées depuis lors.

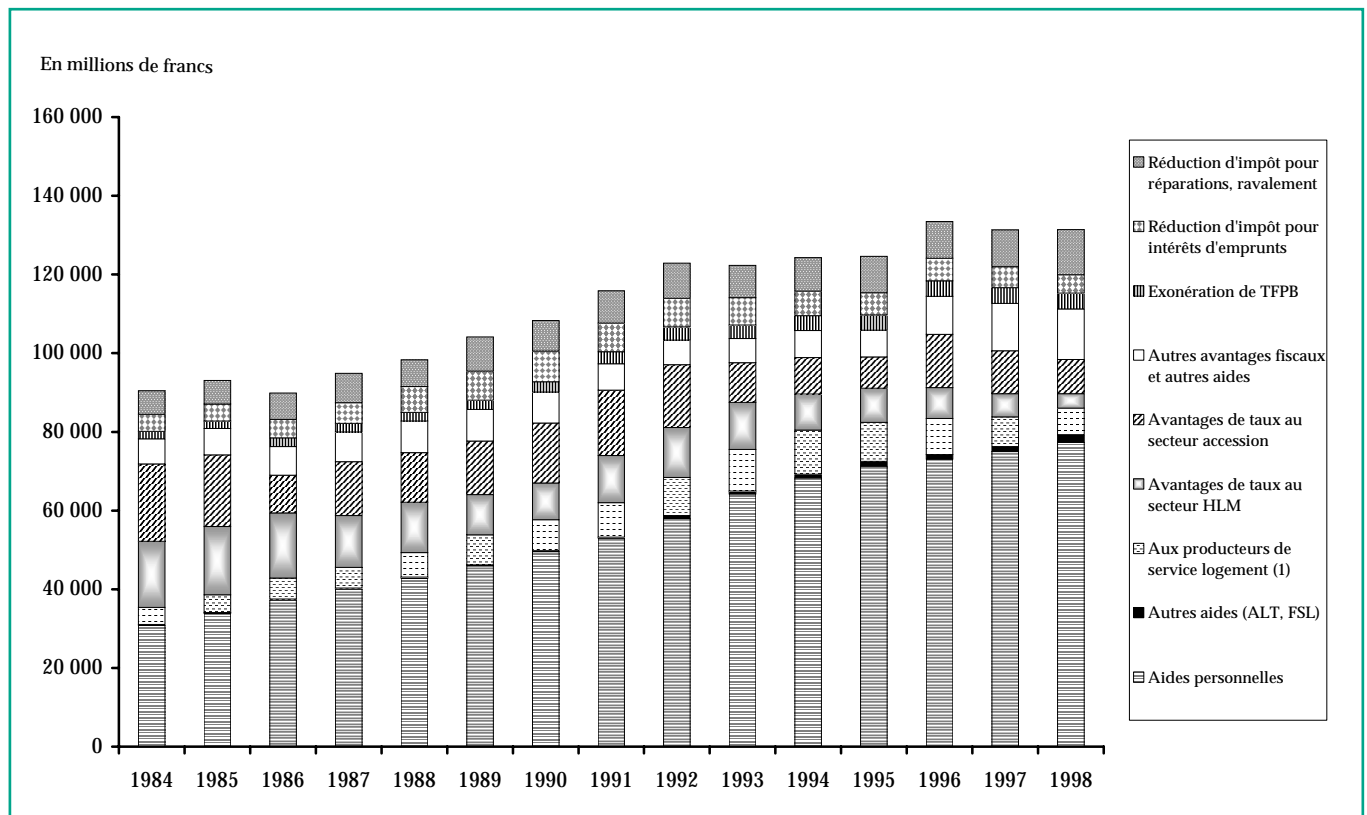
Pour les aides personnelles, la rupture est double : l'abandon de la logique de prestation familiale et donc la généralisation à toutes les catégories de ménages, le traitement similaire de tous les parcs de logements, et donc la généralisation à tous les parcs et l'unification des barèmes. Les deux orientations ne sont entrées dans les faits que très progressivement, mais la période qui précède la réforme de 1977 tout comme la réforme elle-même sont cruciales. La création de l'ALS signifie l'abandon d'une logique familiale mais en maintenant une logique de ciblage de populations. La réforme de 1977 inscrit la généralisation

à tous les ménages, mais avec un ciblage quant au parc couvert. Ce n'est que par la suite que les principes de généralisation et d'unification seront concrétisés.

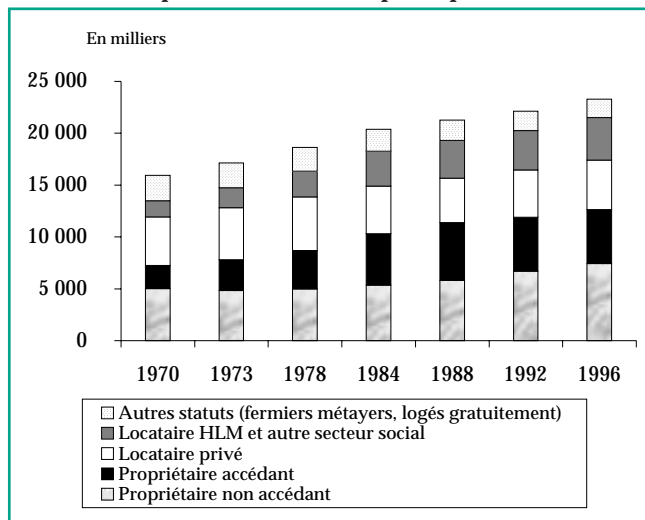
C'est un argumentaire autour de l'efficacité économique et sociale de l'intervention publique qui a fondé la réforme de 1977. C'est d'ailleurs à cette occasion que l'analyse a sans doute été la plus systématique en articulant argumentation économique et recherche d'équité sociale. En schématisant, on peut dire que la politique menée jusqu'au début des années soixante-dix était justifiée par la nécessité de relance du marché et notamment de la construction. Dans un tel cadre, les aides personnelles devaient accompagner les changements opérés et atténuer l'impact de la hausse des loyers. Le caractère familial des aides correspondait alors à une priorité globale des politiques sociales. Plus généralement, l'équité sociale s'inscrivait dans la limitation de l'accès aux logements aidés qui opérerait un effet correcteur.

Avec la réforme de 1977 et surtout avec la généra-

Evolution des principales aides au logement



Structure du parc de résidences principales



Source : Enquêtes logement INSEE.

lisation de son application, l'équité sociale est davantage affirmée avec une redistribution verticale selon le niveau de revenu et avec un ciblage sur une consommation. Ceci s'organise dans le cadre d'une plus grande libéralisation du mar-

ché et avec une hausse des loyers que les aides personnelles atténuent en fonction des capacités à payer. Il convient aussi de rappeler que, si le débat sur l'efficacité économique et sociale s'est focalisé sur l'alternative aide à la pierre/aide à la personne, il a aussi concerné et concerne toujours plus particulièrement le parc HLM. Par ailleurs, l'intervention publique continue à s'intéresser au financement, au statut occupation, au développement et à l'amélioration du parc. Enfin, il apparaît que l'ensemble du système d'intervention publique, et notamment les aides à la personne, ne suffit pas pour répondre à toutes les difficultés sociales et donc pour satisfaire à l'équité. La question de l'accès au logement demeure posée, avec le cas des sans domicile fixe, celui des cohabitants, ou celui des personnes ayant des conditions de logement très défectueuses. Des dispositifs complémentaires ont donc été redéveloppés à cet effet, mais leur impact paraît insuffisant pour répondre aux attentes.

— — — —

(1) Sur cet aspect, on se reportera au rapport Bloch-Lainé de 1989.

L'actualité du droit de la famille (février 2001)

par **Nadia Kesteman**

CNAF - bureau de la Recherche

Cette note est la première édition d'une information à périodicité semestrielle, qui reprend certains points d'actualité du droit civil et du droit social de la famille des deux dernières années. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité. Seuls les sujets intéressant l'activité de la branche Famille ont été retenus, et certains périodiques n'ont pas été dépouillés (1).

L'adoption du PACS

Le pacte civil de solidarité (PACS) crée entre les contractants un devoir d'aide et assistance mais aussi une solidarité passive aux « dettes contractées par l'un

d'eux pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun » (article 515-4 alinéa 2 nouveau du Code civil). Plusieurs questions sont posées par cette définition (**Dr. Famille**, 2000, S. Pierre, chr. n° 16 ; *ibid.*, 2000, B. Beignier, comm. n° 139, note sous Cass. 1^{re} civ., 17 octobre 2000).

• Le PACS et les prestations familiales pour charge d'enfant

La doctrine s'interroge sur l'absence de référence, dans le texte sur le PACS, aux dépenses relatives à l'éducation des enfants, prévue par l'article 220 du Code civil pour les époux (2). Dans cette configuration, quelle sera la pratique des créanciers, et l'avis du juge ? Ainsi, en matière d'indus de prestations