

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. DIDIER BARIANI

1. **Loi de finances pour 1996 (deuxième partie).** Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

#### LOGEMENT

M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. René Beaumont, rapporteur pour avis de la commission de la production.

MM. Claude Girard,  
Jacques Guyard,  
Jean-Pierre Calvel,  
Jacques Le Nay,  
Mme Janine Jambu,  
MM. Arnaud Lepercq,  
Christian Dupuy.

M. Pierre-André Périssol, ministre du logement.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 20)

M. le président.

**Réponses** de M. le ministre aux **questions** de : MM. Claude Barate, Bernard Schreiner, Jean-Claude Mignon, Gérard Cornu, Jacques Guyard, Christian Martin, Jean Briane, Jean-Pierre Abelin, Jean-Paul Virapoullé, Jean Royer, Alfred Muller, Jean Vurbaniak, Jean-Pierre Brard, Patrick Braouezec, Georges Mesmin, Jean-Pierre Foucher, Daniel Soulage, Jean-Jacques Weber.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Ordre du jour** (p. 31).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. DIDIER BARIANI, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## LOI DE FINANCES POUR 1996 (DEUXIÈME PARTIE)

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996 (n<sup>os</sup> 2222, 2270).

#### LOGEMENT

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère du logement.

La parole est à M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le ministre du logement, mes chers collègues, dès le collectif de 1993, le Gouvernement proposait à la nouvelle majorité parlementaire issue des élections législatives du mois de mars un effort considérable – le mot n'est pas trop fort – en faveur des crédits consacrés au logement social, qui étaient ainsi portés de 34 milliards de francs à 45 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 32 p. 100 ; cet effort a été maintenu en 1994 et 1995.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République pendant la campagne électorale, le nouveau gouvernement a annoncé, lors de la discussion du collectif budgétaire, en même temps qu'un effort important en faveur du logement des plus démunis, une réforme en profondeur du système d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Bien que des moyens budgétaires aient été prévus dans le collectif, beaucoup d'observateurs – je l'avoue, j'étais du nombre – doutaient qu'une telle réforme puisse être opérationnelle dans les délais prescrits, c'est-à-dire pour le mois d'octobre.

Force est de constater que le Gouvernement a su rapidement – et je vous en remercie, monsieur le ministre – traduire dans les faits une volonté politique forte, puisque

les instruments juridiques de la nouvelle aide sont déjà en place au moment où le Parlement est amené à se prononcer sur le projet de loi de finances pour 1996.

De fait, celui-ci prévoit les crédits nécessaires au financement de la réforme en année pleine. Près de 8 milliards de francs devraient ainsi permettre de distribuer 120 000 prêts à taux zéro. Pour autant, le Gouvernement ne relâche pas ses efforts en faveur des autres outils de la politique du logement.

Ainsi, dans un contexte budgétaire que l'on peut qualifier de difficile, la construction et l'entretien des logements sociaux ainsi que la réhabilitation du parc privé bénéficient de dotations équivalentes à celles de l'an passé, elles-mêmes déjà fixées à un haut niveau.

Vous avez pu, mes chers collègues, prendre connaissance des tableaux présentés dans mon rapport écrit ; ils permettent de constater une progression du budget du logement de 9,19 p. 100 par rapport à la loi de finances pour 1995. Cette augmentation est de 18,6 p. 100 si l'on tient compte des crédits inscrits au compte d'affectation spéciale pour l'accession à la propriété, alimenté par le prélèvement opéré sur les organismes collecteurs du 1 p. 100.

A ce sujet, certains ont parlé de « hold-up » sur le 1 p. 100. Pour ma part je considère, avec la majorité de la commission des finances, que le 1 p. 100 patronal est destiné au logement social, mais pas seulement au logement social locatif. Une participation du 1 p. 100 à l'action menée par le Gouvernement en faveur de l'accession sociale à la propriété est donc à mon avis parfaitement justifiée.

Quoique notre assemblée ait largement débattu de la réforme de l'accession sociale à la propriété le 2 octobre dernier, débat repris lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, je pense qu'il n'est pas inutile d'en rappeler les règles et l'effort qu'elle entraîne pour le budget de la nation.

Un consensus était apparu sur le constat que le système d'aide publique à l'accession, structuré autour du PAP, avait atteint ses limites depuis plusieurs années.

De fait, le PAP a longtemps fait l'objet d'une sous-consommation chronique par manque d'attractivité, notamment en raison de l'insuffisance manifeste des plafonds de ressources. Progressivement, il est devenu l'instrument privilégié pour faire accéder à la propriété les ménages les plus modestes, ce qui est bien *a priori*.

Mais cette évolution a malheureusement conduit à une multiplication des sinistres et des plans de réaménagement, de nombreux ménages étant incapables, en période de faible inflation, de faire face aux remboursements des prêts souscrits.

La réduction du taux d'intérêt du PAP, ramené à 6,95 p. 100 à compter de septembre 1993, et la très nette revalorisation des plafonds de ressources à compter de décembre – 75 p. 100 des ménages étaient éligibles en 1994, contre 57 p. 100 en 1990, soit une progression importante de 17 points en quatre ans – ont amélioré l'attrait du produit, comme en a attesté la consommation intégrale de la dotation de 1994.

Toutefois, celui-ci restait mal adapté aux besoins réels des candidats à l'accession, notamment parce qu'il était insuffisamment protecteur face aux aléas de la vie professionnelle et familiale.

De son côté, le PAS, c'est-à-dire le prêt conventionné garanti par le Fonds de garantie à l'accession sociale, n'a pas rencontré le succès attendu : un encours total de 70 000 prêts était prévu pour 1995 alors que, à l'origine, l'estimation portait sur un flux annuel de 100 000 à 200 000 unités. Ici encore, le produit souffrait d'un positionnement incertain : taux d'intérêt trop proche des prêts banalisés, moins contraignants ; plafonds de ressources voisins de ceux applicables aux PAP, plus solvabilisateurs.

C'est en tenant compte de ces défaillances que M. le ministre du logement a été chargé d'élaborer un nouveau produit, l'objectif étant de disposer d'un dispositif opérationnel dès octobre 1995.

Un certain nombre de réserves avaient été émises sur la faisabilité d'une réforme de cette ampleur dans des délais aussi courts. On ne peut, je le répète, que saluer l'efficacité du Gouvernement, qui a su traduire dans les faits et dans les délais prévus cet engagement politique : les textes institutifs de la nouvelle aide sont, en effet, le décret du 29 septembre 1995 modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant création d'une aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale, l'arrêté du 2 octobre 1995 relatif aux conditions d'octroi de l'avance aidée par l'Etat pour l'acquisition d'une résidence principale et l'arrêté du 2 octobre 1995 relatif aux conditions d'octroi de l'avance aidée par l'Etat pour l'acquisition d'une résidence principale en accession à la propriété.

La nouvelle aide à l'accession à la propriété est une avance remboursable sans intérêt. Elle concerne l'acquisition, à titre de résidence principale, d'un logement neuf ou d'un logement ancien en vue de son amélioration. Son montant varie de 100 000 à 180 000 francs en fonction de la situation de la famille et de l'implantation du logement. L'avance est accordée sous conditions de ressources, le plafond atteignant 5 SMIC, contre 3,8 SMIC pour le PAP. Les conditions de remboursement dépendent du revenu des accédants, le remboursement étant d'autant plus lent que le revenu est faible.

Deux points importants méritent d'être signalés.

Le nombre d'avances à taux zéro n'est pas limité par une enveloppe ou un contingent.

Le dispositif de « sécurisation » a pour objectif de réduire le montant de la mensualité d'un accédant privé d'emploi.

En contrepartie du bénéfice de l'avance sans intérêt, l'accédant à la propriété ne peut pas prétendre à certains avantages fiscaux liés au PAP. En effet, l'accédant a le choix entre le prêt à taux zéro, qui permet de capitaliser tous les avantages à l'entrée, et les prêts banalisés, qui sont accompagnés de déductions fiscales dans le temps.

Le budget prévoit 6,9 milliards de francs en autorisations de programme et 3,2 milliards en crédits de paiement à ce titre. Cette dotation est complétée par la reconduction de la contribution des employeurs à l'effort de construction prévue à l'article 16, à hauteur de 900 millions de francs.

Ainsi, 7,8 milliards sont prévus à ce titre en 1996. Ces moyens devraient permettre de distribuer en 1996 12 000 prêts sans intérêt, d'un montant unitaire moyen d'environ 65 000 francs.

J'ai rappelé le peu de succès rencontré par le prêt à l'accession sociale, le PAS. La réforme de l'accession à la propriété devrait redonner un second souffle à ce prêt ; tel est du moins l'objectif visé par le Gouvernement, qui a manifestement structuré la réforme autour du couple prêt à taux zéro et PAS. De fait, pour les ménages modestes, l'obtention du PAS conditionne le droit à l'APL. Par ailleurs, le taux moyen du PAS, 8,1 p. 100 en 1995, apparaît, dans le contexte actuel, raisonnablement attractif et donne à ce prêt vocation à compléter l'avance sans intérêt. Cette option est cohérente mais elle serait sans doute confortée si les plafonds de ressources pour les PAS étaient revalorisés ; je manifeste à ce sujet une inquiétude car ils sont moins favorables que ceux retenus pour l'avance sans intérêt. Ainsi, en Ile-de-France, ces plafonds sont, pour un couple bi-actif avec deux enfants, de 4 SMIC pour le PAS et de 5 SMIC pour le prêt à taux zéro ; en province, ils sont de 2,5 SMIC pour le PAS et de 4,5 SMIC pour le prêt à taux zéro. Cette disparité posera forcément un problème. Elle est à mon avis regrettable et il serait souhaitable que M. le ministre du logement envisage le relèvement du plafond du PAS au niveau de celui du prêt sans intérêt, ce qui permettrait de redynamiser l'accession intermédiaire. On devrait pouvoir procéder par décret, mais cela nécessite des moyens.

Je me permettrai, au nom de la commission des finances, de formuler un regret. Je souhaite un aménagement ultérieur en ce qui concerne l'acquisition sociale d'un logement ancien. En effet, exiger un montant de travaux au moins égal à 35 p. 100 du coût total de l'opération limitera considérablement l'acquisition de ce type de logement, pourtant souvent le plus accessible aux familles modestes.

En ce qui concerne le logement locatif social, les crédits inscrits à la ligne fongible sont en légère progression par rapport à ceux qui avaient été inscrits en 1995. Ils devraient permettre de financer 60 000 PLA normaux, 20 000 PLA très sociaux, 120 000 PALULOS, et d'inscrire 560 millions au fonds d'aménagement de l'Ile-de-France, soit un montant identique à celui prévu en 1995. Même si l'on observe chaque année un écart, parfois notable, entre les prévisions budgétaires et les mises en chantier, l'objectif qui nous est proposé par M. le ministre du logement est satisfaisant. Car si le prêt à taux zéro permet, comme nous le pensons, la mise en chantier de plus de 100 000 logements en accession, un nombre important de logements locatifs seront par là même libérés, permettant ainsi de loger ceux qui ne peuvent accéder à la propriété.

Il convient également de signaler l'accent mis sur le logement des plus démunis, avec la poursuite du plan d'urgence décidé dans le collectif de 1995.

Jusqu'en 1994, les PLA-insertion et les PLA-très sociaux étaient consommés avec difficulté. En 1995, les bilans effectués en milieu d'année indiquent que la totalité des crédits disponibles, y compris ceux du plan d'urgence, seront consommés, et c'est une bonne chose. Ce progrès, qui résulte de la mobilisation des élus locaux et des organismes HLM, ainsi que du relèvement de 20 à 25 p. 100 du taux de subvention et de la baisse du taux du prêt de 5,8 p. 100 à 4,8 p. 100 permet d'espérer une consommation quasiment totale des crédits en 1996, ce dont je me réjouis.

Il convient aussi de remarquer que la convention signée le 17 janvier 1995 entre le Gouvernement et l'Union nationale des fédérations d'HLM pour la réhabilitation du parc locatif social - 600 000 logements en

cinq ans – est respectée, puisque nous prévoyons 120 000 PALULOS pour 1996. Il conviendra cependant de veiller à ce que ces crédits ne soient pas utilisés pour des opérations d'entretien ou de grosses réparations, comme cela a trop souvent été le cas.

D'une manière générale, je considère que la programmation prévue est satisfaisante. Cependant, j'éprouve quelques inquiétudes quant aux conditions de financement, au regard des moyens de subvention constatés, en ce qui concerne aussi bien les PLA que les PALULOS. Les calculs figurant dans mon rapport prouvent à l'évidence que le financement du programme physique sera pour le moins tendu et que, à défaut de dotations complémentaires, des ajustements quantitatifs ne pourront être exclus.

L'action en matière de logements d'urgence, qui a constitué l'une des priorités de la loi de finances rectificatives du 4 août 1995, sera poursuivie et, compte tenu des reliquats constatés, ce seront 480 millions qui pourront être répartis entre les préfets de région pour la mise en œuvre des objectifs qui leur sont assignés.

Les crédits consacrés à l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat atteignent 2,25 milliards et équivalent, en francs courants, à ceux disponibles en 1995 pour financer les interventions de l'Agence.

La prime à l'amélioration de l'habitat bénéficie d'une dotation strictement reconduite – 600 millions. Il en est de même pour la résorption de l'habitat insalubre – 148 millions.

J'aurais souhaité que, compte tenu de l'importance des besoins qui restent à satisfaire, un effort plus significatif soit consenti en 1996. Cependant, en raison des mesures d'économie nécessaires et de l'effort réalisé dans d'autres domaines concernant le logement social, cette partie du budget du logement peut être considérée comme satisfaisante elle aussi.

Pour terminer, je dirai quelques mots sur le financement des aides à la personne que sont l'APL et l'ALS, respectivement l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement à caractère social.

Ainsi que je l'avais prévu lors de la discussion de la loi de finances pour 1995, les crédits, soit 26,12 milliards, se sont révélés insuffisants et 2,15 milliards ont été ouverts au collectif de 1995.

Avec le présent budget, c'est l'ouverture de 27,41 milliards de crédits qui nous est proposée. Comme de coutume, notre assemblée sera conduite à voter une sorte de chèque en blanc, puisque nous ignorons le taux des ajustements qui se révéleront indispensables.

A mon avis, une révision des bases de ressources et la prise en compte de certaines prestations exclues actuellement du calcul des revenus deviendront certainement nécessaires. Il s'agira d'ailleurs d'une mesure de justice qui évitera de faire jouer aux allocations de logement un rôle sur-redistributif qui n'entre pas dans leur vocation.

Je continue aussi de souhaiter un réexamen de l'allocation de logement à caractère social pour les étudiants, qui conduit à détourner partiellement une aide de sa vocation sociale, ce qui est source de gaspillage de l'argent public.

À côté des dotations consacrées aux aides à la personne *stricto sensu*, le budget assure le financement des aides aux personnes en difficulté. La partie du titre IV concernée est en très sensible augmentation.

En conclusion, ce budget innovant est, dans les circonstances économiques actuelles, tout à fait satisfaisant et je vous demande, mes chers collègues, au nom de la

commission des finances, de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. René Beaumont, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, je ne reprendrai pas tous les points qu'a traités d'une manière très détaillée mon collègue rapporteur spécial, ce qui me permettra d'insister plus facilement sur d'autres.

Mais cela ne m'empêchera pas – et là, je suis forcé de reprendre des propos de M. Lamontagne – de vous dire que votre budget a une grande qualité : il est à la fois prioritaire et novateur.

Votre budget est, d'abord, prioritaire, et nous savons que c'est de haute lutte que vous avez pu l'obtenir, malgré la situation financière de l'Etat.

Même si toutes les priorités ne sont peut-être pas encore assez clairement traduites, je dois reconnaître qu'elles sont reconnues comme essentielles et déjà fort bien perçues.

Je citerai quelques chiffres importants pour bien faire percevoir les priorités :

L'effort public global, à travers toutes les lignes budgétaires, se traduit, qu'il s'agisse du plan social ou du plan fiscal, par une augmentation de 4 p. 100. Mieux encore : les crédits de votre propre ligne budgétaire augmentent quant à eux de 9 p. 100, pour être portés à 42,177 milliards.

Une incontestable priorité est donc donnée au logement. Je la salue volontiers car je suis de ceux qui réclamaient depuis longtemps que lui soit accordée cette priorité. Merci, monsieur le ministre, de l'avoir obtenue, alors que cette année les priorités sont rares.

Votre budget est ensuite novateur. Il est aussi courageux car, et le cas est assez rare pour qu'on le souligne, vous êtes un ministre qui tient ses promesses, qui écrit ce qu'il dit et qui fait ce qu'il a écrit. À la lecture de votre ouvrage intitulé *En mal de toit*, on pouvait, entre les lignes, découvrir ce que vous alliez nous proposer. Vous avez donc fait ce que vous avez écrit, mais vous l'avez fait aussi très rapidement, d'une façon efficace et très lisible.

Je ne m'attarderai pas longuement sur l'accession sociale à la propriété car mon ami Raymond Lamontagne en a largement traité. Je partage cependant son point de vue et, comme lui, je suis obligé de déplorer une très grave lacune dans le dispositif, à laquelle il faudra trouver un remède : l'accession dans l'ancien est quasi impossible.

Il s'agit pourtant, avec l'accession sociale à la propriété, de permettre d'accéder à la propriété ceux de nos concitoyens qui ont des ressources insuffisantes pour le faire seuls. Et ils le font plus volontiers dans l'ancien, d'abord parce que c'est moins cher, ensuite parce qu'ils savent qu'ils vont pouvoir améliorer leur appartement en prenant le temps nécessaire et par leur propre travail : ils passent volontiers leurs week-ends à repeindre ou à retapisser. Je peux vous dire qu'ils sont très attachés à cette occupation. Leur imposer que les travaux représentent 54 p. 100 du prix de l'appartement est totalement irréaliste !

Vous avez également tenu vos promesses en ce qui concerne le logement des plus démunis. Nous vous en sommes tous redevables dans cet hémicycle.

Lors du collectif du mois de juillet, vous nous aviez annoncé 20 000 logements, soit 10 000 logements d'insertion et 10 000 logements d'urgence. Le 15 septembre dernier, 8 300 logements d'urgence étaient déjà en chantier, ce qui laisse penser que les 10 000 promis seront sûrement réalisés d'ici à la fin de l'année. C'est une véritable gageure que vous avez accomplie, et je tenais à le rappeler.

De plus, vous avez tenu à ajouter au dispositif des logements d'urgence et des logements d'insertion – eux aussi d'urgence, reconnaissons-le – un accompagnement social. Un journaliste m'a demandé tout à l'heure si cet accompagnement serait suffisant. Je lui ai répondu qu'au paravant il n'y en avait pas et qu'il y avait donc un grand progrès. Nous verrons à la fin de l'année si cet accompagnement est suffisant. Je suis quant à moi particulièrement sensible à la mesure car je n'oublie pas que je suis président de conseil général.

Je remarque que vous avez très sensiblement augmenté les crédits du FSL, le fonds de solidarité logement, de plus en plus sollicité compte tenu de la précarité d'un certain nombre de nos concitoyens : en 1994, il a secouru plus de 150 000 ménages. Les crédits augmentent de 13,64 p. 100, ce qui est très bien. Mais vous savez que leur octroi est intimement lié, par convention, à une participation équivalente des départements. Ce qui fait que, du même coup, celle-ci augmentera de 13,64 p. 100. Et ce pourcentage correspond, pour un département moyen que je connais bien – il est moyen dans tous les sens du terme –, à un point de fiscalité.

Je sais que vous avez, comme nous tous, le souci de ménager la fiscalité de nos concitoyens. Mais, je le répète, l'augmentation du FSL correspond à un point de fiscalité pour nos départements. Ceux-ci imputeront-ils cette augmentation sur leur fiscalité ou sur leurs investissements ? Aucune de ces situations ne sera très bonne. Pour ma part, j'aurais préféré qu'il y ait, au moins sur cette affaire-là, un minimum de concertation.

Je souhaiterais en outre qu'un certain nombre de conditions d'accès aux logements d'urgence soient humanisées. A cet égard, je citerai un exemple qu'il est normal, pour un vétérinaire, de prendre : lorsqu'un SDF a un chien, celui-ci est souvent, même si cela peut faire sourire, son seul compagnon. Or si ce SDF veut aller dans un logement d'urgence, il ne peut y aller avec son chien car les chiens n'y sont pas admis.

Autre exemple : il arrive qu'une famille soit brutalement expulsée pour une raison ou pour une autre ; elle se retrouve à la rue et, même pour elle, les conditions d'admission ne sont pas toujours immédiates ni faciles.

Je souhaiterais donc que l'on essaie d'humaniser les conditions d'accès aux logements d'urgence, qui ne doivent pas être réservés à une seule partie de nos concitoyens défavorisés.

Enfin, j'émettrai une critique sur les PLA-TS, les prêts locatifs aidés très sociaux, qu'ils soient d'insertion et d'urgence ou qu'ils ressortissent à la ligne fongible.

La réhabilitation des logements existants ne semble pas être une priorité de votre budget. Les PLA-TS – il s'agit de PLA qui sont, comme leur nom l'indique, très sociaux – concernent une population très défavorisée qui ne peut acquitter qu'un loyer plus bas qu'un loyer social. L'effort colossal que réalise l'Etat par le biais de ces prêts doit être forcément accru grâce aux villes, aux départements, au milieu associatif existant, caritatif s'il le faut, pour arriver à un loyer supportable qui, dans le neuf, sera

malgré tout très élevé. Et il faudra alors encore faire appel à des aides, telles que l'APL et autres pour alléger la charge.

Ne pourrait-on pas, partout où c'est possible, mais je suis conscient que ce n'est pas le cas, utiliser d'une façon privilégiée les PLA-TS pour la réhabilitation dans l'ancien ? Cela coûterait beaucoup moins cher et serait bien plus générateur d'emplois, tout le monde le sait !

Il y a beaucoup d'endroits où ce serait possible, ne serait-ce que dans le milieu rural, les villes moyennes et les petites villes. Ça le serait sûrement moins dans les communes de la petite couronne ou les grandes agglomérations.

Ce que je préconise coûterait beaucoup moins cher aux collectivités et à l'Etat et le résultat sur le plan des loyers serait bien meilleur.

Je parlerai maintenant du surloyer, là encore, monsieur le ministre, pour vous féliciter. Il s'agit en effet d'une disposition courageuse que vous avez bien fait de prendre.

On assure que 55 p. 100 des offices d'HLM l'appliquent. Je veux bien. J'ai cependant préféré aller gratter pour voir ce qui se cachait derrière ce pourcentage.

J'ai ainsi constaté que, dans mon département, un office, qui n'est pas celui que je préside, se vantait d'appliquer le surloyer depuis longtemps. J'ai demandé à son directeur combien d'appartements étaient concernés. Il m'a répondu ne pas le savoir précisément. Je me suis alors livré à une petite enquête qui m'a permis de découvrir que, sur un parc de trois mille logements, dix-sept seulement étaient concernés. La duperie est, dans ce cas, totale !

Il était important que vous rendiez le surloyer obligatoire. Les choses sont ainsi claires et nettes. Il s'agit en effet d'une disposition de parfaite équité sociale, qui ne nuit en rien à la mixité du parc d'HLM. Le but n'est pas de faire partir les gens à qui l'on demande un surloyer. Personne ne me fera croire qu'en zone 3, parce qu'il paiera trente francs de plus de loyer par mois, un locataire quittera immédiatement son logement. Cela ne se passera pas plus en zone 1, où l'augmentation restera assez modeste.

Le surloyer est au contraire un facteur de mixité sociale. Il est en même temps un facteur de justice sociale. Il est bien normal que des gens qui ont profité de 200 000 francs d'aides cumulées de l'Etat – chaque PLA coûte en gros, entre la subvention et les bonifications d'intérêt, 200 000 francs à l'Etat – acquittent un surloyer lorsque leurs ressources dépassent un certain plafond. Et il me paraît bon de faire profiter le logement très social du produit du surloyer.

Tout cela ne m'empêche pas – après les compliments, place aux critiques ! – de nourrir quelques inquiétudes car, comme tous ici, j'ai un peu de mémoire. Je me souviens d'un autre dispositif budgété en 1987, celui de l'ANAH. On nous avait assuré que la taxe additionnelle au droit de bail lui serait, franc pour franc, consacrée. J'observe que cela n'a pas été le cas. Pour éviter que le même inconvénient ne surgisse avec le produit du surloyer, je vous suggérerai volontiers de l'affecter à un compte spécial. Je ne peux d'ailleurs le faire qu'oralement car sinon j'adresserais une injonction au Gouvernement, ce que je ne me permettrais pas de faire.

Ce compte spécial serait, d'une façon définitive, affecté au logement des plus défavorisés. De cette façon, la pérennité du dispositif ingénieux que vous avez monté serait assurée.

Mais revenons à l'ANAH, et à mes modestes critiques.

En gros, la perte sera d'un milliard, puisque les experts estiment qu'en 1996 la collecte se situera dans une fourchette comprise entre 3,1 et 3,3 milliards alors que votre projet de budget ne prévoit que 2,25 milliards.

On rejoint là le grand dossier que j'ai évoqué tout à l'heure en faisant référence à l'impossibilité de l'accession sociale à la propriété dans l'ancien.

Ce grand dossier me semble être la principale lacune du projet de budget. Je le dis avec d'autant plus de force que je sais que vous n'en êtes pas le seul responsable – j'allais presque dire, pour avoir suivi vos démentés, que vous n'en êtes pas du tout responsable. (*Sourires.*)

Mais, puisque vous êtes ici aujourd'hui, c'est à vous que je m'adresse.

Soyez assuré que nous ferons, avec ceux de nos amis qui voudront bien nous suivre, remonter le message, avec ou sans vous, jusqu'au sommet et le plus rapidement possible. Il est regrettable que votre budget ait oublié la priorité des priorités du Gouvernement : l'emploi.

Tout le monde sait que ce n'est pas en construisant des logements neufs que l'on génère le plus d'emplois. D'autant plus que l'accession sociale à la propriété que vous avez décidée s'adresse surtout à un parc déjà existant et vacant.

C'est dans le logement ancien que l'on génère le plus d'emplois !

Le fameux milliard de l'ANAH qui a disparu peut générer 5 milliards de travaux et créer 20 000 emplois. Ces chiffres méritent réflexion.

**M. Jean Briane.** N'oublions pas la TVA !

**M. René Beaumont,** *rapporteur pour avis.* N'oublions pas, comme on me le suggère, la rentrée importante de TVA, dont le ministère des finances ne veut jamais entendre parler comme une compensation – compensation pourtant bien réelle !

Certes, vous avez rétabli la ligne à 600 millions.

Quant à la PAH, la prime à l'amélioration de l'habitat, on entend le même discours, mais cette somme était déjà prévue dans la loi de finances initiale pour 1995 alors que tout le monde savait bien qu'elle serait notablement insuffisante ! J'avais d'ailleurs eu l'occasion de le déplorer à cette tribune.

Je suis au regret de vous dire que la situation dans les départements est catastrophique ! Dans celui que je connais le mieux, la Saône-et-Loire, nous en sommes à dix-huit mois de retard. Comme il s'agit généralement d'investissements qui tendent à améliorer le confort modeste des logements, concernant par exemple le chauffage ou la toiture, il est évident que l'on ne peut attendre dix-huit mois. Quand le toit fuit ou que la chaudière a explosé, les occupants de l'appartement ne souhaitent pas forcément passer un hiver sans changer les choses. Ils s'engagent donc dans des travaux parce qu'ils n'ont pas obtenu à temps l'autorisation des directions départementales de l'équipement, qui sont sur ce point beaucoup trop scrupuleuses. Je souhaiterais en conséquence que vous leur donniez des consignes assez fermes pour qu'elles assouplissent leur attitude.

Une personne âgée qui vit seule et qui a une chaudière qui a explosé ou un problème d'éclatement sur son installation de chauffage préférera entreprendre les travaux nécessaires elle-même, avec ses propres finances, c'est-à-dire grever largement son budget, plutôt que de s'entendre dire que l'on ne peut rien faire !

Des mesures humanitaires pourraient s'appliquer afin que soit donnée l'autorisation de réaliser les travaux urgents qui s'imposent, dans l'attente d'une subvention.

Voilà, monsieur le ministre, quelques critiques très fortes que je globalise volontiers : l'ANAH, la PAH, l'accession sociale à la propriété impossible dans l'ancien me semblent être les lacunes essentielles de ce budget.

Sur les lignes traditionnelles, la ligne fongible en particulier, il faut vous féliciter, car je sais quelles difficultés furent les vôtres pour obtenir 80 000 PLA et 120 000 PALULOS. Je considère, comme M. Lamontagne, qu'avec 120 000 PALULOS, vous répondez à nos demandes et remplissez vos engagements. De même, compte tenu des difficultés budgétaires et de leur prix, proposer 80 000 PLA me paraît très satisfaisant, pourvu que les 20 000 PLA très sociaux soient orientés en priorité vers l'ancien.

Cependant, monsieur le ministre, pour bien montrer que les rapporteurs ne sont pas complètement dupes, vous me permettez, après M. Lamontagne, de m'interroger sur la sincérité globale de ces inscriptions budgétaires fixant à 80 000 le nombre des PLA et à 120 000 celui des PALULOS. Je ne suis pas sûr que l'on arrive en fin d'année à tenir ces chiffres. Mais nous avons connu, dans le passé, des sous-estimations ou des surestimations bien pires, et je considère finalement qu'il s'agit plutôt d'une amélioration.

Sachant qu'en matière de PLA, votre ministère et les préfets qui exécutent ses décisions ne font que répartir la pénurie, je me permets de vous soumettre une proposition qui me semble intéressante. Ne pourrait-on pas, dans chaque département, pour l'attribution des PLA aux offices ou organismes d'HLM, accorder une priorité ou une prime à ceux qui auront consenti un effort significatif dans la vente de leur patrimoine ? Ce serait à mon sens un moyen judicieux d'encourager la vente, tout en compensant la diminution correspondante du nombre de logements sociaux locatifs par une aide à la construction de nouveaux logements. Pour logique qu'elle soit, cette mesure ne plairait pas à tout le monde ; elle me paraît pourtant de simple justice.

Je partage les réflexions de M. Lamontagne sur l'ALS étudiante. Je me rappelle vous avoir suggéré avec insistance de l'instituer dès le mois de juillet. L'époque me paraissait favorable, si vous voyez ce que je veux dire... Aujourd'hui, cela me paraît un peu plus difficile et je crains fort que ce débat ne soit renvoyé à des calendes qui pourraient être grecques. (*Sourires.*)

Je terminerai ce rapport par quelques réflexions sur la fiscalité des propriétaires-bailleurs. Ainsi que je l'avais noté lors de l'examen du collectif budgétaire, vous avez eu le mérite de porter de 10 à 13 p. 100 le taux de la déduction forfaitaire, et sans doute convient-il de souligner cet effort. Au risque de vous décevoir, je dois pourtant avouer que cette mesure me paraît totalement inefficace et à la limite du gaspillage. Le signal a été très mal perçu, et il ne pouvait en être autrement parce qu'il est trop complexe. Tout le monde sait que la déduction forfaitaire devrait être relevée à son niveau initial, qui était de 25 p. 100 en 1980. On en est bien loin. Et j'attends que l'on me démontre l'effet incitatif qu'a pu avoir une augmentation de 3 p. 100.

Vous avez également amélioré les droits de mutation. Je ne dirai rien sur ce débat, même si je suis, par ailleurs, président de conseil général. J'attends simplement, à ce titre, les décrets précisant le montant des versements de l'Etat aux départements. Et j'espère qu'ils viendront

démentir les rumeurs originaires de la Rue de Bercy, selon lesquelles la charge induite pour les départements ne serait réglée que sur les comptes administratifs de l'année suivante. Les départements devraient alors faire une avance de dix-huit mois, ce qui serait intolérable.

En réalité, plutôt que d'améliorer de quelques points la déduction forfaitaire ou les droits de mutation, c'est l'ensemble de la fiscalité des propriétaires-bailleurs qu'il faut remettre en chantier. Comme pour l'accession sociale à la propriété, une remise à plat totale s'impose. Cette fiscalité est trop complexe pour être attractive. Nous avons besoin en ce domaine d'un dispositif qui soit aussi lisible, aussi efficace et même aussi rapide à mettre en œuvre que celui de l'accession sociale à la propriété, car il y a urgence.

Il est urgent d'infléchir la politique du logement pour faire comprendre aux Français qu'ils peuvent désormais investir dans la pierre et obtenir des rendements globalement comparables à ceux des investissements improductifs liés au capital ou au jeu monétaire des SICAV. Il y a déjà plusieurs années que l'on en parle. Cette réforme me paraît d'autant plus urgente que, malgré l'énorme effort, compte tenu des contraintes, consenti dans ce budget en faveur du logement social, nous serons très loin de pouvoir satisfaire tous les besoins de nos concitoyens en matière de logement. Il faut donc bien encourager les plus fortunés d'entre eux à investir dans la pierre pour nous aider à remplir cette grande mission.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, vous avez fait beaucoup, vous avez fait vite et vous avez fait bien. Beaucoup reste encore à faire. Soyez assuré que nous serons à vos côtés et que nous essaierons même d'anticiper le mouvement pour vous permettre d'aller encore plus vite. Ainsi, pour ce qui concerne la fiscalité des propriétaires-bailleurs, je vous soumettrai prochainement des propositions qui, je l'espère, retiendront votre attention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Avant de donner la parole aux orateurs inscrits dans la discussion, je demande à chacun d'entre eux de respecter, autant que faire se peut, le temps de parole qui lui a été imparti. J'en appelle à cette discipline librement consentie, pour que nous puissions achever cet après-midi l'examen des crédits du ministère du logement.

La parole est à M. Claude Girard.

**M. Claude Girard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Président de la République Jacques Chirac a affirmé avec force pendant la campagne présidentielle que la politique du logement que la France avait connue depuis vingt ans n'était plus adaptée aux besoins de notre époque et ne répondait plus aux attentes de la grande majorité de nos concitoyens. Certes, on avait réajusté, amendé par strates successives les instruments de la politique du logement conçue aux alentours de 1975, mais jamais ils n'avaient été ni repensés ni véritablement remis en cause, alors même que la société française et les mentalités avaient profondément évolué et que le contexte économique s'était inversé. Le Président de la République a donc souhaité que soit mise en œuvre une réforme de la politique du logement qui lui redonne son objectif ultime, celui qui consiste à refaire du logement un véritable facteur de promotion individuelle et de cohésion sociale.

Avant toute chose, monsieur le ministre, je veux vous féliciter, au nom du groupe RPR, dont je suis le porte-parole, et au nom de l'immense majorité des acteurs institutionnels du logement, pour l'action remarquable que vous avez accomplie depuis cinq mois et grâce à laquelle le logement est aujourd'hui redevenu une priorité nationale.

Le gouvernement d'Alain Juppé a compris que la politique du logement est aux confluent de la politique sociale, de la politique économique et de la politique d'aménagement du territoire. Sa réussite conditionne donc en grande partie le redressement des forces vives de notre pays.

Je voudrais également, monsieur le ministre, saluer votre lucidité, lorsque vous dites qu'une politique du logement efficace doit redynamiser simultanément tous les secteurs du logement : accession, réhabilitation, construction sociale et privée. Vous n'avez pas commis l'erreur des gouvernements socialistes successifs qui, pendant une douzaine d'années, ont mené avec obsession une politique du logement réduite à la construction de logements locatifs sociaux, avec pour résultat une crise jamais connue depuis 1956. Vous avez su, au contraire, redonner cohérence et logique à cette politique en respectant ce que l'on appelle la chaîne du logement.

La relance de l'accession à la propriété individuelle avec la mise en place, le 1<sup>er</sup> octobre, du prêt à taux zéro illustre la forte volonté politique qui inspire votre démarche. Grâce à cette réforme, la mobilité sociale et la sécurisation des accédants à la propriété vont être considérablement encouragées. L'aide sous forme de prêts à taux zéro est en effet plus lisible, plus simple et plus efficace que les PAP.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes puisque 120 000 ménages potentiels sont concernés par cette mesure, au lieu de quelque 35 000 bénéficiaires de PAP pour l'année 1995. Votre succès est à la mesure de cette simple comparaison : trois ménages sur quatre souhaitant accéder à la propriété pourront bénéficier du prêt à taux zéro, alors qu'auparavant un ménage sur quatre seulement avait accès aux PAP.

Enfin, cette réforme, que d'aucuns croyaient inapplicable au 1<sup>er</sup> octobre, a l'immense mérite démocratique d'être ouverte à tous. Pas de contingent, pas de file d'attente, contrairement aux PAP. De plus, la fourchette des revenus des ménages pouvant bénéficier de ce prêt à taux zéro est considérablement élargie.

La cohérence de cette politique se traduit aussi par le fait que les nouveaux ménages accédant à la propriété vont libérer autant de logements sociaux qu'ils en occupent aujourd'hui, logements dont pourront bénéficier des ménages aux revenus plus modestes ou des jeunes couples qui en ont le plus grand besoin. C'est la preuve qu'une politique volontariste d'aide à l'accession à la propriété facilite l'accès au logement locatif social.

Parallèlement à cette réforme historique – je n'hésite pas à le dire – vous maintenez l'effort en direction du logement locatif social, avec 80 000 PLA. Je souhaite qu'il en soit de même en ce qui concerne la réhabilitation du parc locatif social, et je salue la poursuite de la rénovation du parc HLM existant puisque 120 000 PALULOS seront inscrites dans la loi de finances pour 1996. Je connais les contraintes budgétaires auxquelles notre pays doit malheureusement s'adapter. Je souhaite néanmoins que cet effort soit poursuivi et amplifié, car la rénovation du parc HLM – Eric Raoult l'a souligné il y a quelques

jours – est l'un des facteurs qui permettront à nos quartiers difficiles de recouvrer un aspect plus attractif. Il y va du renforcement de notre tissu social.

Par esprit de système, et souvent, ne nous voilons pas la face, par facilité, on a conçu pour chaque catégorie sociale – étudiants, personnes seules, personnes âgées démunies, familles – un habitat spécifique avec des modes de gestion et des financements totalement différents. Cette juxtaposition d'habitats spécifiques réservés à telle ou telle population ne favorise pas la mixité sociale. Notre tradition urbaine a toujours été de maintenir une diversité sociologique forte. Mais, en ces temps de crise, le réflexe du repli sur soi est beaucoup plus répandu que l'élan nécessaire vers une plus grande solidarité. Prenons garde à ce que trois France distinctes, celle des exclus, celle des ménages qui travaillent et celle des foyers à revenus élevés, ne s'inscrivent pas demain comme autant de stigmates dans nos quartiers, dans nos cités.

Ayons conscience de ces dangers, mais je connais, monsieur le ministre, votre souci de placer au cœur de vos priorités politiques l'impératif de mixité sociale. Vous l'avez d'ailleurs pris en compte en veillant à ce que le surloyer rendu obligatoire pour les locataires de HLM qui dépassent d'au moins 40 p. 100 le plafond des ressources ne soit pas appliqué dans les quartiers en difficulté, où il est juste de ne pas effectuer de prélèvements supplémentaires sur les locataires, au demeurant peu nombreux, dont les ressources excèdent ce plafond.

Notre volonté commune de réduire la fracture sociale s'illustre dans le vaste programme de logements en faveur de nos concitoyens les plus démunis, que vous avez mis en œuvre dès votre prise de fonction et qui sera achevé avant l'hiver : 1,3 milliard de francs de dotations supplémentaires sont consacrés au financement de ce programme, avec la création de 10 000 logements d'extrême urgence pour ceux que l'on nomme les SDF, secours aujourd'hui par les SAMU sociaux de Paris et des autres grandes villes françaises. Grâce à votre plan, ils cesseront très bientôt d'en être réduits à subir les cruautés et le désespoir des errances nocturnes.

Votre plan comporte un second volet de 10 000 logements d'insertion destinés à des populations moins marginalisées, en cours de réintégration dans la vie sociale et économique de notre pays, mais qui ne disposent pas encore des moyens financiers suffisants pour bénéficier du logement locatif social ou pour accéder à la propriété.

Concernant ces actions d'urgence, je me réjouis que les crédits d'action sociale du Fonds de solidarité pour le logement soient rétablis, alors qu'ils avaient été gelés à hauteur de 28 millions de francs.

Accompagnement social et comité de pilotage sont les meilleurs garants de l'insertion et de l'efficacité partenariale.

Là encore, monsieur le ministre, vous avez surpris les sceptiques et nos opposants par l'affirmation de votre volonté, soutenue par le Premier ministre et par le Président Chirac, dont vous avez su traduire fidèlement les engagements.

Je parlais de cohérence. Elle s'illustre également dans la restauration de la confiance des propriétaires-bailleurs et dans l'encouragement à l'investissement locatif, objectifs que vous avez pu atteindre en prenant deux mesures claires et fortes : l'augmentation de 10 à 13 p. 100 de la déduction forfaitaire sur les loyers ; la baisse de 30 p. 100, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1995 et jusqu'en décembre 1996, des droits de mutation, qui va relancer les transactions et favoriser l'investissement dans le secteur du logement

ancien. Je souhaite que la grande réforme de la fiscalité annoncée par le Premier ministre comporte un effort significatif d'incitation fiscale, qui permette de prolonger et d'amplifier l'effet de ces mesures.

Il serait également d'un grand intérêt de supprimer totalement les droits de mutation pour les ménages qui abandonnent définitivement leur résidence principale pour cause de mutation professionnelle. Cet effort, certes considérable, pourrait être étalé sur plusieurs années. Ce serait un formidable levier pour encourager la mobilité professionnelle.

**M. Arnaud Lepercq.** Très bien !

**M. Claude Girard.** Nous le savons bien, mes chers collègues, la priorité absolue du Gouvernement que nous soutenons est la lutte contre le chômage. Accroître la mobilité géographique et professionnelle, c'est accroître d'autant nos chances de remporter ce combat.

Je ne voudrais pas conclure mon propos, monsieur le ministre, sans évoquer un secteur de votre politique qui me tient particulièrement à cœur : la réhabilitation du parc de logements anciens, dont les deux principaux instruments sont l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et la prime à l'amélioration de l'habitat. Je salue, au nom du groupe RPR, l'effort important que traduit le maintien des crédits consacrés à l'ANAH et à la PAH en 1996. Mais je vous encourage vivement à essayer de faire mieux et je vous aiderai à convaincre l'Assemblée et votre collègue du budget de vous octroyer des crédits supplémentaires qui permettraient de réduire les files d'attente et d'honorer les dossiers déposés dans les directions départementales de l'équipement.

La réhabilitation du parc ancien est un axe fort d'aménagement du territoire, parce qu'elle revitalise les centres-villes et les villages, parce qu'elle fixe les populations dans les campagnes, parce qu'elle conditionne pour une bonne part la relance du bâtiment et des travaux publics.

Pour atteindre cet objectif, je soutiens l'idée qu'un nouvel établissement public, gérant à la fois les crédits de l'ANAH, de la PAH et de la PALULOS réservée au locatif municipal, rendrait le financement de la réhabilitation du parc ancien beaucoup plus efficace et plus souple, à condition bien sûr de s'orienter, dans la transparence, vers la fongibilité des fonds entre eux et d'étendre l'assiette de la taxe additionnelle au droit de bail.

Qu'il me soit permis, enfin, à l'heure de la réforme de la politique du logement, de saluer l'action efficace d'information et de conseil préventif accomplie auprès du public par l'Agence nationale pour l'information sur le logement. Je souhaite que des moyens supplémentaires lui permettent d'achever d'installer une ADIL dans chaque département.

Vous l'avez compris, monsieur le ministre, le logement est à la fois un puissant levier économique de création d'emplois et un outil de lutte contre l'exclusion. Il rassemble les forces et les faiblesses de notre société. Vous avez donc souhaité, à juste titre, en faire un vecteur d'épanouissement et d'harmonie sociale.

Après cinq mois d'exercice de vos fonctions, vous avez su traduire en actes forts les choix politiques du Président Jacques Chirac. Le projet que vous avez l'honneur de soumettre à notre assemblée comprend tous les éléments qui, j'en suis sûr, vont nous donner les moyens de pérenniser l'action que vous avez engagée. C'est la raison pour laquelle je le voterai avec enthousiasme, avec l'ensemble de mes collègues du groupe RPR. (*Applaudissements sur*



*les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Guyard.

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le logement est décidément un sujet très technique, très concret, à propos duquel tenir un discours purement idéologique ne mène pas loin. Le caractère nuancé des appréciations formulées par les intervenants précédents en est l'illustration.

Je vais d'ailleurs nuancer encore un peu plus, sur ce sujet important pour la société française d'aujourd'hui, car le logement est assurément l'un des facteurs d'exclusion qui contribue à la dégradation de notre société. Un nombre croissant de nos concitoyens ne peut plus payer un loyer, même en HLM. Le taux d'effort, comme disent les techniciens, c'est-à-dire la part du revenu consacrée au logement, s'élève régulièrement. Il s'agit même d'un des principaux déplacements d'affectation du pouvoir d'achat dans notre pays au cours des dix ou quinze dernières années.

Nous sommes suffisamment spécialistes des problèmes de logement pour nous souvenir que, au moment de l'adoption de la réforme de 1977, puis dans les premières années de sa mise en œuvre, on évoquait, pour le taux d'effort en matière de logement social, des pourcentages variant entre 18 et 25 p. 100. Fallait-il se limiter à 18 voire 20 p. 100 ou accepter de monter entre 22 et 25 p. 100 ? Nous sommes aujourd'hui très loin de ces chiffres évoqués à la fin des années 70.

La réalité, pour ceux qui logent dans des logements financés par des PLA ou par des PAP, se situe autour de 30 p. 100 dans la plupart des cas, voire sensiblement au-dessus.

Par exemple, un ménage avec un enfant, gagnant entre 8 000 et 9 000 francs par mois, et logeant dans un trois-pièces récent financé en PLA en région parisienne, paie un loyer de 3 500 francs. Si l'on y ajoute l'électricité et le chauffage, on atteint presque 4 000 francs. L'aide personnelle étant très faible, on arrive à un taux d'effort de 35 p. 100.

Il s'est donc produit une véritable révolution dans l'affectation du pouvoir d'achat de nos concitoyens, laquelle a provoqué un grave déséquilibre de la consommation. On disserte souvent sur le repli sur soi, le repli à l'intérieur de l'habitat. Cet élément d'explication mériterait d'être débattu.

Par ailleurs, l'insuffisance de l'offre est permanente ; nous le constatons depuis des années.

**M. Christian Dupuy.** Certes !

**M. Jacques Guyard.** Or, avec à peine 300 000 logements mis en chantier en 1995, nous allons encore accroître le manque, par rapport aux besoins que l'on s'accorde à évaluer entre 330 000 et 350 000 logements par an. Cela aboutit à des cohabitations difficiles, soit entre des jeunes et leurs parents, soit entre familles différentes. Tous les élus connaissent ces réalités ; on ne peut pas les éluder dans ce débat.

Malheureusement, je crains, malgré vos efforts, que le projet de budget pour 1996 ne permette pas de changer une situation héritée d'une longue histoire. D'ailleurs, cela ne peut être possible avec le budget d'une seule année.

Avec le prêt à taux zéro dont nous avons déjà eu l'occasion de discuter, vous donnez la priorité absolue à l'accession. Nous commençons à voir sa mise en œuvre concrète, puisque les banques négocient avec les candidats.

Certes, cette formule est une bonne idée commerciale, mais, dans une période aussi incertaine, les ménages, avant d'acheter, surtout un bien aussi important, font leurs comptes. Il leur est donc aisé de s'apercevoir que l'Etat reprend d'une main davantage que ce qu'il donne de l'autre. Bien sûr, le prêt à taux zéro est un avantage intéressant, puisqu'il représente un cadeau de 60 000 francs en moyenne, ce qui est tout à fait appréciable. Néanmoins, nous savons tous qu'il est plus que compensé par la perte de la TVA à taux réduit sur la charge foncière dont bénéficiaient les anciens emprunteurs de PAP – soit environ 30 000 francs –, par huit années de perte d'exonération sur la taxe foncière sur les propriétés bâties – soit quelque 25 000 francs selon des exemples concrets pris dans mon secteur, et par la non-déductibilité des intérêts d'emprunt, soit 30 000 à 40 000 francs pour un logement moyen dans la grande banlieue que j'habite.

Globalement, la perte est donc supérieure aux gains, sans doute de manière différente selon le niveau de revenu. Il est vrai, en effet, monsieur le ministre, que, pour les plus modestes – ceux qui gagnent aux alentours de deux SMIC –, le calcul reste positif. Je vous avoue cependant que j'hésite à engager ceux de mes concitoyens n'ayant que ce niveau de ressources à acheter. Je ne le leur conseille que s'ils sont sûrs de leurs revenus pour une longue durée et si la famille me paraît stable. Sinon, nous le savons bien, les intéressés courent un risque de catastrophe grave. Nous connaissons tous des cas de ménages qui, ayant souscrit des PAP il y a dix ou quinze ans, connaissent les plus grandes difficultés pour rembourser ou n'y parviennent plus et se trouvent contraints de revendre, dans des conditions épouvantables, puis de déménager ce qui, en général, casse leur famille.

J'aurais donc préféré – tel est aussi l'avis d'un excellent auteur qui a déjà été cité – que l'on maintienne le PAP pour un tout petit créneau d'acquéreurs potentiels n'ayant que de bas revenus, le prêt à taux zéro étant une bonne initiative pour les revenus situés entre quatre et cinq fois le SMIC. Je crains que, comme l'a déjà souligné l'un de mes collègues, vous n'ayez eu des discussions difficiles avec la direction du Trésor.

Cependant, la critique principale que je formulerai à l'encontre de votre politique d'accession à la propriété, monsieur le ministre, n'est pas liée au budget du logement. Elle porte sur l'ensemble de la loi de finances initiale pour 1996. En effet, la relance de l'accession suppose que les gens aient confiance en l'avenir. Or cela est loin d'être le cas. Le sentiment d'incertitude est trop fort pour que les gens acceptent aisément de s'engager dans un investissement à très long terme, qui va structurer leur vie et leur budget pendant longtemps. Tel est le principal obstacle à la réussite du prêt à taux zéro. Je crains, et je le regrette parce que nous avons besoin de logements, qu'il ne provoque pas une relance durable.

Dans le même esprit, votre prédécesseur avait beaucoup insisté sur l'importance de la mobilité du parc HLM et sur la nécessité d'en vendre une partie. Là encore, nous assistons aux premières mises en œuvre concrètes, puisque certaines sociétés commencent à proposer une partie de leur parc. Or force est de constater, en tout cas en Ile-de-France, mais il doit en aller de même dans les grandes villes de province, que les loge-

ments mis en vente sont les plus anciens, ceux qui sont déjà complètement amortis et dont les loyers n'étaient pas trop chers. Dans le cadre de politiques d'affectation municipale ils étaient d'ailleurs souvent utilisés pour loger des familles à revenus très modestes, qu'il était plus facile de placer là que dans des logements financés par des PLA-TS.

En effet un logement d'HLM de plus de trente ou quarante ans est moins cher, s'il n'a pas été l'objet d'une réhabilitation profonde, qu'un logement PLA-TS. Je tiens à appeler votre attention sur ce point, monsieur le ministre, car en « épongeant » complètement ce logement social ancien et bon marché, on risquerait de créer des problèmes plus graves dans le dégagement d'appartements nécessaires pour loger ceux ayant les plus faibles revenus.

Pendant que l'accession bénéficie de toute la publicité, le logement social s'enfoncé dans des difficultés croissantes. Les organismes HLM arrivent de moins en moins à équilibrer leurs comptes. Selon les chiffres qui circulaient lors du dernier congrès de l'Union des HLM, deux tiers de ces organismes connaîtraient de grandes difficultés. D'ailleurs, tous les professionnels vous diront, quelle que soit leur situation, qu'un programme neuf ne s'équilibre plus, car, même au terme du remboursement, le constructeur reste perdant dans la gestion.

Les locataires d'HLM sont de plus en plus modestes, voire de plus en plus pauvres. Le nombre de logements neufs diminue : 5 000 constructions de moins en 1996. A cet égard, je partage les interrogations de mon collègue M. Beaumont quant à la réalité des chiffres, mais il est vrai que ce phénomène n'est pas tout à fait nouveau. Nous savons aussi que sur les 20 000 PLA très sociaux annoncés, n'en seront réellement réalisés que 12 000 à 13 000 parce que le coût supplémentaire réel d'un PLA très social est de 80 000 francs et non de 49 000 francs comme il est inscrit dans le budget. Nous avons également besoin de véritable PLA d'insertion – ce qui n'enlève rien à l'utilité des PLA-TS, au contraire – pour des familles difficiles à faire vivre en collectivité. Il serait utile de rétablir cette formule qui a déjà existé.

Dans le système de financement du logement mis en place en 1977, il revenait aux aides à la personne d'alléger le coût du loyer ou de l'accession pour les petits revenus. Dans ce domaine non plus, le compte n'y est pas. En effet, on finance l'extension des aides à de nouveaux bénéficiaires par la réduction du pouvoir d'achat des aides dont bénéficiaient d'autres. On peut ainsi constater que les bénéficiaires des aides de 1990 – voyez que je remonte assez loin dans le temps – ont perdu près de 10 milliards de francs de pouvoir d'achat, lesquels ont été redistribués aux bénéficiaires des nouvelles aides. Je ne prétends évidemment pas que le montant des aides a diminué, mais je relève que l'élargissement de l'assiette des bénéficiaires des aides a été opéré par prélèvement sur ceux qui ont été les premiers à entrer dans le système.

De ce point de vue, 1996 s'annonce particulièrement difficile, parce qu'une économie sur le montant des aides financées par l'État est prévue, ce qui aura évidemment des répercussions sur les versements des caisses d'allocations familiales. En outre, il faudra bien financer le milliard de francs nécessaire à l'ALS. Au total, ce sont près de 3 milliards de francs qui seront soustraits à l'ensemble du financement des aides.

Comme le barème des aides, qui devrait être publié le 1<sup>er</sup> juillet dernier, n'est toujours pas paru, l'inquiétude grandit, car ce retard suscite des questions. Il en est d'ailleurs une qui court dans nos régions : est-il vrai, monsieur le ministre, que les revenus de transfert seront pris

en compte dans le calcul des aides ? Si tel était le cas, cela aboutirait, par exemple, à des réductions d'aide pour de nombreux retraités, de près de 300 francs par mois en moyenne.

En ce qui concerne le surloyer, le groupe socialiste n'a pas d'opposition de principe, car il s'agit d'une question de justice sociale, surtout là où les logements sociaux sont occupés, dans des pourcentages excessifs, par des ménages à revenus moyens, voire supérieurs. Désormais, en la matière, il convient de se méfier du message, plus encore que de la réalité des mesures. Nous connaissons, en effet, en ce moment, de graves difficultés dans les quartiers d'habitat social. L'absence de perspectives pour les jeunes, les problèmes des ménages y génèrent l'inquiétude et l'insécurité. Si nous voulons lutter contre cette évolution, il faut y assurer une réelle diversité sociale.

Pour ce faire, la manière d'appliquer le surloyer a de l'importance. Il ne suffit pas d'en exempter les quartiers couverts par un contrat de ville ; je suppose que c'est à ceux-là que vous pensez quand vous parlez de quartiers en difficulté. Il serait sage de laisser l'initiative du choix des immeubles concernés aux organismes d'HLM, sous le contrôle des préfets, car il faut assurer un contrôle par l'autorité publique. Il est, en effet, essentiel de procéder très finement et je ne vois guère que les organismes eux-mêmes pour avoir une finesse d'appréciation suffisante, pratiquement cage d'escalier par cage d'escalier.

Je rejoins enfin M. Beaumont pour souligner que, si l'on affectait le produit des surloyers à un compte spécial destiné à l'amélioration de l'entretien du parc, on accomplirait un énorme progrès. Cela me conduit d'ailleurs à formuler une remarque plus générale qui n'est en rien une accusation : la banalisation des financements dans le secteur du logement est une erreur dramatique. En effet, le secteur du logement, en particulier le logement social, fonctionne bien quand il a des ressources garanties, pour des durées permettant de ne pas être soumis aux variations de la conjoncture.

Un problème semblable se pose pour l'autre grand oublié de votre politique : le parc ancien privé, essentiel par son nombre, essentiel parce qu'il comporte une grande partie du logement social, essentiel parce que c'est à partir de lui que se réalise, le plus souvent, la mobilité dans l'habitat.

La baisse des droits de mutation n'a, pour l'instant, guère d'impact parce que le marché est complètement atone. Nous le regrettons tous, mais le constat est là.

Le prêt à taux zéro n'a aucun effet non plus, en raison des exigences excessives en matière de travaux, mais c'est une volonté politique du Gouvernement. Avec la nécessité de consacrer la moitié du prix d'achat aux travaux, peu de logements sont éligibles et les propriétaires modestes sont découragés d'entretenir leur patrimoine en raison des retards dans le paiement des aides, faute de crédits ; cela a été souligné avant moi. Ainsi, dans l'Essonne, la prime à l'amélioration de l'habitat est versée avec vingt et un mois de retard. J'envie presque la Saône-et-Loire, où il n'est « que » de dix-huit mois et je sais que ce n'est pas le pire des départements.

Nous nous souvenons tous – je viens de l'entendre dire avec plaisir – que M. Juppé avait naguère promis d'affecter à l'ANAH la totalité du produit de la taxe additionnelle au droit au bail. Il manque, en effet, près de 1 milliard de francs. Nous pouvons rassembler l'unanimité de l'Assemblée dans une démarche auprès du Premier ministre pour lui rappeler les engagements pris il y a huit ans.

Voilà, monsieur le ministre, quelques observations et propositions. Le groupe socialiste ne votera pas ce budget dont il conteste les priorités, contestant plus encore les choix financiers et sociaux d'ensemble de la loi de finances pour 1996.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Calvel.

**M. Jean-Pierre Calvel.** Monsieur le ministre, le logement, avec l'emploi et la sécurité, est l'une des préoccupations majeures que nous rencontrons tous et partout dans nos circonscriptions. De par son incidence sociale, c'est-à-dire sa fonction de loger au mieux les gens, mais aussi en raison de sa fonction économique, il est partie intégrante d'une volonté politique de combattre pour l'emploi et contre l'exclusion. Le logement est donc un enjeu majeur de la réforme voulue par les Français et par le Gouvernement.

L'examen de ce budget pour 1996 montre que vous avez eu le courage d'aborder le problème et d'en faire un axe prioritaire de l'action gouvernementale, malgré le contexte de réduction des déficits publics. Vous voulez également que ce problème soit traité d'une façon plus juste, plus concrète, plus pratique, plus efficace. Toutefois force est de constater que les contraintes non seulement budgétaires, mais aussi sociologiques et politiques limitent nos ambitions et qu'il faudra sans doute aller plus loin.

Votre budget, qui répond au besoin de réforme, se situe dans les priorités de l'action gouvernementale. Avec un montant de 42,177 milliards de francs, il connaît, en effet, une augmentation de 9 p. 100. Vous avez d'ailleurs tenu à assurer concrètement ce que M. Girard a appelé « la réponse à ce besoin en termes de dynamique sociale, de promotion de la personne » en décidant d'intervenir à tous les maillons de la chaîne du logement.

Alors que le collectif budgétaire du mois de juillet avait prévu 1,3 milliard de francs pour les logements d'urgence, le projet de budget pour 1996 comporte une augmentation de l'ensemble des dotations : 13 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1995 pour le fonds de solidarité logement qui est ainsi porté à 250 millions de francs et 25 p. 100 pour l'aide aux associations logeant les plus démunis ; mesures auxquelles nous sommes très sensibles à l'entrée de l'hiver, car nous avons constaté, encore l'hiver dernier, que des personnes restaient dans la rue faute de logement.

L'enveloppe du logement locatif social représente 5,5 milliards. C'est le prolongement des actions passées puisque nous enregistrons 120 000 PALULOS, 80 000 PLA, dont 20 000 PLA-TS. On a construit 285 000 logements sur trois ans, soit 95 000 par an. Vous avez aussi la volonté de rétablir la véritable fonction sociale du logement en appliquant une justice et en établissant un supplément pour les personnes dont les revenus dépasseraient de 40 p. 100 le plafond de ressources. Outre l'avantage de dégager des logements, ces mesures en faveur de l'accession sociale à la propriété, créant une sorte de dynamique sur les différents maillons de la chaîne vers l'accession à la propriété, qui serait le but ultime du traitement social du logement, réduiraient aussi les files d'attente.

Le remplacement des PAP par le prêt à taux zéro a été unanimement salué par mes prédécesseurs à cette tribune. Les plafonds de ressources étant plus larges, la clientèle serait plus large aussi. C'est intéressant, mais les 7,8 milliards de francs correspondant à 120 000 prêts à taux zéro de 65 000 francs répondront-ils au succès espéré ? Si les demandes dépassaient les 120 000 prêts prévus, ce qui

serait une très bonne chose, aura-t-on les fonds budgétaires nécessaires sachant que 900 millions sont prélevés sur le 1 p. 100 logement ?

Les contraintes économiques, sociales et politiques ont un peu limité notre volonté d'une réforme en profondeur, mais nous voulons – nous le disons clairement – aller plus loin pour soutenir la pierre, qui est un facteur de développement économique certain, et pour maîtriser mieux la dérive constante de l'aide à la personne.

En ce qui concerne l'aide à la pierre, il convient d'envisager une réforme forte des investissements privés du locatif. Même si elles n'ont pas donné de grands résultats, comme le disaient les orateurs précédents, les bonnes mesures contenues dans le collectif budgétaire – augmentation de 3 p. 100 de la déduction des taux forfaitaires sur le loyer, baisse de 30 p. 100 des droits de mutation – pourraient être renforcées pour rassurer les investisseurs et pour reconstituer ainsi l'offre locative privée, véritable et fort maillon de la chaîne du logement. Ce serait une formule intermédiaire entre le locatif public et l'accession à la propriété, toujours dans l'optique de la promotion de la personne.

L'amélioration de l'habitat – on l'a tous dit – est une solution moins coûteuse que la construction neuve et surtout permet de maintenir l'habitat dans le centre de nos villes, car nous devons impérativement, notamment dans les quartiers difficiles, veiller à une mixité harmonieuse, préférable à la concentration des plus démunis.

Aussi nous sommes tous inquiets du manque évident de crédits consacrés à la prime à l'amélioration de l'habitat. Les 600 millions de francs nous paraissent insuffisants et nous demandons instamment, compte tenu de l'incidence de cette prime sur l'économie, donc sur l'emploi, de revoir à la hausse ces crédits.

Il en est de même pour l'ANAH. En gros, un franc de subvention ANAH porte en moyenne quatre francs de travaux qui bénéficient aux artisans, aux PME, sans compter la TVA, et donc renforce l'offre locative du parc privé. Avec les 2,250 milliards de francs prévus au budget, on est loin de la parité, annoncée par le Premier ministre qui était ministre du budget en 1987, avec la taxe additionnelle au droit au bail, qui rapportera 3,4 milliards cette année ; un milliard de différentiel, c'est beaucoup. Il faudrait donc augmenter la dotation de l'ANAH si nous ne voulons pas que la taxe additionnelle au droit au bail apparaisse comme un impôt supplémentaire sur l'immobilier.

De la même façon, on peut s'inquiéter du prélèvement de 900 millions sur le 1 p. 100 logement dont on connaît tous les effets : outil de promotion, facteur de cohésion sociale, aide à la pierre. On avait déjà prélevé un milliard dans le collectif budgétaire. On ne pourra éternellement le ponctionner ainsi, sauf à le dénaturer.

Enfin, tel qu'il nous est présenté, ce budget ne nous paraît pas suffisamment offrir les conditions de maîtrise de la dérive croissante et inquiétante des aides à la personne.

De 25,3 milliards de francs en 1994 à 26,1 milliards en 1995, elles passeront à 27,4 milliards en 1996, soit une augmentation de 4,9 p. 100. L'allocation logement à caractère social représente, à elle seule, 14,3 milliards, en augmentation de 15,3 p. 100. Aussi il faudrait savoir exactement à qui profitent ces allocations afin de mieux assurer la justice et non pas forcément l'égalité, car l'égalité poussée à son paroxysme peut entraîner une nouvelle injustice. Chacun doit prendre sa part dans la difficile réduction des déficits publics.

En conclusion, monsieur le ministre, votre budget traduit un effort courageux de votre part pour faire du logement un axe prioritaire de l'action gouvernementale en conciliant à la fois le soutien à l'économie, mais aussi la réponse aux besoins en logements, à condition que l'argent aille bien à ceux qui en ont besoin.

Il faudrait, à l'échelon local, être à l'écoute de toutes les propositions concrètes que peuvent faire en particulier les associations de HLM qui suggèrent des moyens pour contrôler l'utilisation des crédits et l'affectation des surloyers aux plus démunis dans le cadre de la réhabilitation de l'ancien. Il faudrait pour cela engager une action de sensibilisation afin que chacun, dans un esprit de responsabilisation, prenne conscience de l'effort qui lui est demandé au nom de la solidarité nationale. Croyez-bien, monsieur le ministre, que l'UDF, avec moi, est toute prête à vous soutenir dans cette voie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Le Nay.

**M. Jacques Le Nay.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le logement constitue un des sujets qui touchent l'ensemble des Français au quotidien et sur lequel ils sont, à juste titre et à bien des égards, très attentifs. La rentrée de 1995 aura permis de satisfaire leur curiosité et leurs attentes.

Monsieur le ministre, la réforme que vous nous avez présentée le 3 octobre dernier apporte, en effet, un nouvel élan en matière d'accession à la propriété. Cet élan était attendu. Il est prometteur pour des milliers de ménages qui, jusqu'à présent, craignaient de franchir le cap de l'acquisition d'un logement.

Sans entrer dans le détail de ce dispositif, qui a fait l'objet de nombreux travaux au Parlement et dont les modalités sont entrées en application, je relève cependant qu'il entraîne la disparition du phénomène de contingentement, phénomène que nous connaissions trop bien avec l'ancien dispositif, notamment dans le cadre du système de files d'attente des PAP, phénomène que, malheureusement, nous continuons à connaître notamment dans le cadre des crédits PLA, qui sont bien souvent distribués au compte-gouttes et que de nombreux maires, de communes, rurales notamment, attendent, pendant des années, finissant par ne plus y croire.

Cette réforme est essentielle et permettra – je l'espère très sincèrement – de favoriser l'accession à la propriété de 120 000 ménages, comme vous le prévoyez, en une année.

En cette période de restriction budgétaire, nous ne pouvons que nous féliciter d'une réforme qui concilie le développement de l'accession à la propriété et la maîtrise des dépenses publiques.

J'en viens, monsieur le ministre, plus précisément à l'examen du budget du ministère du logement, budget dont les crédits sont en progression pour l'année 1996, traduisant et confirmant la volonté du Gouvernement de faire du logement une priorité de son action.

Il vient en appui du programme élaboré en faveur des plus démunis.

L'objet de mon propos n'est pas d'entrer dans le détail des crédits et des mesures prévus. Compte tenu du temps qui m'est imparti, je souhaite aborder plus précisément le problème des fonds attribués à la réhabilitation.

Monsieur le ministre, nous reconnaissons les efforts que vous faites pour maintenir les crédits, aussi bien dans le cadre du collectif budgétaire que dans la loi de finances pour 1996. Vous les avez défendus avec conviction et sincérité, mais il faudrait que le Gouvernement améliore les crédits affectés à la prime à l'amélioration de l'habitat et à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Ces crédits, vous le savez, monsieur le ministre, restent insuffisants. Les conséquences se font déjà ressentir sur le terrain par l'allongement du délai de traitement des dossiers, voire leur blocage, allongeant les files d'attente dans tous les départements de France.

Pourtant la prime à l'amélioration de l'habitat joue un rôle social et économique essentiel.

Un rôle social ? Elle permet, en particulier à des propriétaires très modestes, d'améliorer un logement, leur logement et de vivre dans des conditions de salubrité et de confort acceptables. L'apport de cette prime est, à cet égard, irremplaçable dans le contexte actuel.

Elle joue également un rôle déterminant dans la restauration du patrimoine bâti de nos villes et nos villages.

Elle joue enfin un rôle économique auprès des entreprises locales en raison de son effet de levier vis-à-vis des travaux de réhabilitation et d'amélioration de l'habitat. Il ne faut pas négliger cet élément car c'est un moyen efficace de soutenir l'activité de l'artisanat du bâtiment confronté, aujourd'hui, à une conjoncture difficile.

Il convient d'améliorer les délais d'instruction des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. De nombreuses OPAH ne peuvent être engagées qu'au cours du troisième, voire du quatrième trimestre de l'année, ce qui a pour effet de réduire d'autant la phase opérationnelle des programmes. Aussi, il conviendrait d'envisager une signature de convention à une date qui assure une durée non pas théorique mais réelle de trois années.

Avant de conclure, je rappellerai le développement de l'offre de logements locatifs dans le parc privé.

L'instruction de l'ANAH du 12 juillet 1995, relative au développement d'une offre nouvelle de logements locatifs privés à vocation sociale, permet aux propriétaires de percevoir une prime d'un montant forfaitaire égal à 80 000 francs par logement, prime accordée au moins depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994 et sous condition que l'enveloppe des travaux dépasse 100 000 francs. L'attribution de cette prime produit des effets particulièrement bénéfiques.

En conclusion, chacun mesure pleinement, surtout en période de restrictions budgétaires, l'importance, pour le ministère du logement, d'obtenir un budget soutenu. Non seulement ce budget remplit un rôle social incontournable, mais ses dépenses sont également productives. Elles incitent fortement à des investissements générant du travail, des emplois dans un secteur économique essentiel : le bâtiment et l'artisanat en général.

Monsieur le ministre, je sais que vous vous battez pour défendre votre budget et pour créer une politique du logement ambitieuse pour la France. C'est pourquoi je soutiens tout particulièrement votre action et je voterai le budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Janine Jambu.

**Mme Janine Jambu.** Monsieur le ministre, dans la présentation de ce projet de budget tout est une question d'affichage. En effet, si l'on compare les crédits prévus pour 1996 à ceux de la loi de finances initiale de 1995,

la progression est de 7,2 p. 100, mais, si l'on tient compte du collectif budgétaire de juillet dernier, le recul est de 4,5 p. 100.

Les lignes budgétaires créatrices d'activités et d'emplois, telles les aides à la construction sociale, les crédits de réhabilitation pour le logement social ou privé diminuent ou stagnent. C'est – je le pense vraiment – l'un des plus mauvais budgets du logement qui ait été présenté depuis des années.

**M. Claude Girard.** Plus c'est gros, plus ça passe !

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** N'importe quoi !

**Mme Janine Jambu.** Il est bien loin de correspondre aux besoins des gens et à leurs attentes.

Le mécontentement de certaines catégories ne vous a-t-il pas déjà obligé à reculer sur certains de vos objectifs ? Je pense à la colère des étudiants, qui vous a obligé à renoncer à la suppression de l'allocation logement. Je comprends le dépit de M. Beaumont.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Ce n'est pas vous qui allez défendre cela, madame !

**Mme Janine Jambu.** Je le défends !

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Vous défendez les nantis !

**Mme Janine Jambu.** Vous prenez la responsabilité de ce que vous dites, monsieur Beaumont !

Le mécontentement massif qui s'est exprimé au congrès HLM parmi tous les courants de pensée, vous a conduit à renoncer à taxer les revenus financiers des organismes HLM. J'espère bien que la colère des associations de locataires et des responsables d'offices saura vous faire réfléchir, voire reculer sur vos objectifs.

La toute récente réforme de l'accession à la propriété éclaire également les choix gouvernementaux. La politique sociale du logement serait réduite à l'accueil et l'hébergement des familles les plus pauvres ; quant aux familles modestes, mais encore solvables, elles devraient se loger au prix du marché. Cette réforme se solde par une participation financière de l'Etat moindre qu'auparavant. L'avantage des PAP était d'environ 150 000 francs. Avec le prêt à taux zéro, l'apport public sera limité à 60 000 ou 70 000 francs, certes, mais la perte pour les futurs accédants sera de 80 000 à 90 000 francs – personne n'en parle ! – du fait de la disparition d'exonérations fiscales et de réductions d'impôts. Qu'on me contredise si ce n'est pas vrai.

**M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial.** Ce n'est sûrement pas vrai !

**Mme Janine Jambu.** Cette même logique de transfert de la clientèle solvable vivant en HLM vers le marché privé du logement se retrouve dans les mesures concernant la taxe sur les logements sociaux occupés par les locataires dont les revenus dépassent de plus de 40 p. 100 les plafonds de ressources ouvrant accès aux HLM, ainsi que dans le projet de loi sur les surloyers et la réforme des procédures d'attribution des logements HLM.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Ce discours est incohérent !

**Mme Janine Jambu.** Votre gouvernement accélère le mouvement de privatisation de la société française, initié dans les années précédentes.

Dans le domaine du logement, plusieurs mesures d'aide à l'immobilier visent à donner au marché du logement privé les moyens d'une meilleure rentabilité. Dans une telle orientation politique, le logement social – depuis le début du débat, j'en ai très peu entendu parler –...

**M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial.** On n'a parlé que de ça !

**Mme Janine Jambu.** ... apparaît comme un concurrent à éliminer. Ainsi, la loi de juillet 1994, relative à l'habitat, élargit la possibilité de vendre des logements HLM, on l'a encore rappelé aujourd'hui. La loi Carrez de décembre 1994 amoindrit en la diluant la notion de logement social, entérine la pratique de certaines villes qui ne veulent pas de logements sociaux sur leur territoire et limite les capacités pour certaines autres villes de construire des logements sociaux.

Dans notre pays, le traité de Maastricht est mis concrètement en application. La loi de finances pour 1996 est particulièrement dure pour la population. Les quatre cinquièmes de l'effort fiscal supplémentaire seront, au nom de la réduction des déficits publics, supportés par les salariés et par les familles à faibles revenus. C'est parmi ces mêmes familles que, au nom de la solidarité, vous proposez, monsieur le ministre, d'appliquer le surloyer.

Je tiens à exprimer très fortement l'opposition totale du groupe communiste...

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** A une mesure de justice sociale !

**Mme Janine Jambu.** ... au principe du surloyer, baptisé « complément de loyer de solidarité ». Il faut le faire ! Prétendre que l'application du surloyer est une mesure de justice sociale...

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** C'est pourtant vrai !

**Mme Janine Jambu.** ... et de solidarité relève de la démagogie et du cynisme.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** En matière de démagogie, vous vous y connaissez !

**Mme Janine Jambu.** Nulle part vous ne précisez, monsieur le ministre, que les plafonds de ressources autorisées pour l'accès à un logement HLM sont extrêmement bas et qu'il serait juste de les relever de façon considérable. En outre, le calcul de ces plafonds est parfois très pénalisant pour certaines catégories de familles, notamment les couples de retraités.

Sur les 250 000 locataires qui occupent un appartement HLM et qui sont concernés par le dépassement de 40 p. 100 du plafond de ressources, 50 p. 100 sont des retraités dont le pouvoir d'achat est tout à fait modeste et en constante diminution.

**M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial.** Ceux-là n'auront pas de surloyer !

**Mme Janine Jambu.** Seront également touchées les catégories de salariés intermédiaires qui contribuent à l'équilibre des cités et des quartiers.

Soyons concrets : dans la région Ile-de-France, hors zone 1, pour un couple dont un conjoint est inactif, avec un enfant, le plafond de ressources est 109 158 francs. Ce plafond est atteint avec des ressources – des ressources, et non les seuls salaires – se montant à 9 000 francs par mois. Avec 12 600 francs, ils le dépassent de 40 p. 100. Est-ce cela, la justice ? Je ne le pense pas.

Afin d'occulter les véritables causes de la crise et les réponses à y apporter, une vaste campagne idéologique de confusion sur le thème de la solidarité, inspirée par les ministres eux-mêmes, se développe insidieusement. La solidarité, ce n'est pas que les moins pauvres payent pour les plus pauvres. Ce n'est pas non plus que le 1 p. 100 logement, dont la part réservée à la construction proprement dite est très réduite, serve encore à financer à hauteur de 900 millions de francs le dispositif de l'accession à la propriété.

**M. Raymond Lamontagne**, *rapporteur spécial*. C'est un dispositif social !

**Mme Janine Jambu**. La solidarité, ce n'est pas, comme le calcule votre gouvernement, d'inciter au départ près de 70 000 familles vivant en HLM afin d'économiser la construction de nouveaux logements sociaux dont les familles ont tant besoin ! La solidarité, ce n'est pas que l'Etat, les banques et les grands propriétaires privés profitent de la politique sociale du logement.

L'Etat récupère sur le logement social plus d'argent qu'il n'en verse, grâce aux taxes et impôts. Les banques, grâce aux prêts importants et à taux d'intérêt élevés qu'elles accordent aux offices d'HLM, gagnent plusieurs milliards de francs sur le logement social. Quant aux propriétaires privés, l'Etat leur accorde 36 milliards de francs d'exonérations fiscales.

N'y aurait-il aucune alternative ? Nous pensons que si, et nous demandons que soit engagé un grand débat, à la mesure du problème, sur la politique nationale du logement, avec tous les intéressés, locataires, élus, sociétés gestionnaires de logements sociaux, collecteurs du 1 p. 100, professionnels du bâtiment.

Le groupe communiste se prononce pour une conception moderne du logement social relevant de la responsabilité nationale, avec des financements réformés, accessibles dans toutes les communes à des catégories sociales diversifiées. Cela suppose, entre autres, de porter à 30 000 le rythme de construction sociale en locatif et en accession, de porter à 40 p. 100 la contribution de l'Etat aux réhabilitations et de relever la subvention de l'ANAH, de revaloriser l'APL, d'appliquer pour les organismes HLM des taux d'emprunts préférentiels – puisque vous-même faites la démonstration que le taux à 0 p. 100 est possible, eh bien, il faut continuer – et de rembourser la TVA, de déplaçonner et porter à 7,5 p. 100 le taux de rémunération du livret A en le tenant hors des circuits spéculatifs.

Pourquoi notre assemblée ne débattrait-elle pas de ces propositions, avec l'objectif non pas de « redonner confiance aux investisseurs privés » comme vous le souhaitez, monsieur le ministre,...

**M. Christian Dupuy**. Pourquoi ? Il ne faut pas qu'ils investissent ?

**Mme Janine Jambu**. ... mais de satisfaire les besoins du plus grand nombre, en contribuant à la relance économique indispensable à notre pays ?

Pour toutes les raisons que j'ai précédemment évoquées, vous comprendrez parfaitement que notre groupe se prononce contre votre budget. (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président**. La parole est à M. Arnaud Lepercq.

**M. Arnaud Lepercq**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du budget nous permet de faire le point sur la situation du logement dans notre pays et sur les différents problèmes qui freinent son développement.

La volonté du Gouvernement d'aider le plus grand nombre d'accédants à la propriété va dans le bon sens, mais prenons garde aux systèmes trop complexes qui semblent déjà rebuter un certain nombre de candidats. Des difficultés sérieuses freinent incontestablement ceux qui ont dépassé la cinquantaine, pour lesquels le prêt dit à 0 p. 100 pose bien des problèmes de mise en place.

Je voudrais insister plus particulièrement sur deux autres aspects du budget, qui ne permettent pas à notre sens de relancer autant qu'il serait souhaitable l'activité du bâtiment. D'autres y reviendront, mais je ne peux passer sous silence les files d'attente désespérantes des propriétaires occupants à faible revenu qui n'arrivent pas, faute de crédits suffisants pour la prime à l'amélioration de l'habitat, à se lancer dans l'amélioration indispensable de leur logement en y apportant des éléments de confort minimum pour notre époque.

Par ailleurs, vous le savez, monsieur le ministre, dans le cadre des OPAH ou en secteurs diffus, nous avons un besoin très important de primes ANAH. Votre prédécesseur s'était engagé à ce que la totalité de la collecte de la taxe additionnelle au droit de bail, qui transite désormais par votre budget, soit déléguée en cours d'année aux départements qui en ont le plus besoin. Pouvez-vous, monsieur le ministre, prendre ce même engagement devant la représentation nationale ? Les primes à l'amélioration de l'habitat et les subventions ANAH sont des éléments particulièrement porteurs pour l'activité des artisans du bâtiment, en particulier en milieu rural.

Mais je voudrais attirer tout spécialement votre attention, monsieur le ministre, sur les problèmes que rencontrent les organismes d'HLM dans leur effort de construction. Depuis plusieurs années, les plafonds de loyer ayant été bloqués ou ayant progressé beaucoup moins vite que le coût de la construction, en particulier en zone 3, les organismes n'arrivent plus à équilibrer leurs opérations en milieu diffus.

Cette situation pernicieuse risque d'entraîner à court terme l'arrêt total de la construction de logements locatifs sociaux en milieu rural, qu'il s'agisse d'acquisition-amélioration ou de construction neuve.

L'effort contributif des communes et des autres collectivités pour assurer l'équilibre des opérations trouve aujourd'hui ses limites ; nous risquons, demain, de ne plus pouvoir construire. Les possibilités d'autofinancement des organismes d'HLM ne permettent en aucun cas de prendre le relais.

Alors que l'aménagement du territoire et la redynamisation du tissu rural sont un souci partagé par tous, nous risquons, si vous ne nous permettez pas de relever les plafonds de loyers, d'une part, de provoquer l'arrêt de la construction et, d'autre part, de rendre de plus en plus ingérables les organismes de logements sociaux ; et ce d'autant plus que nous voyons croître très fortement, dans les charges de ces offices, la taxe sur le foncier bâti, plus 15 p. 100 par an depuis cinq ans, les frais de personnel, plus 5 p. 100, les frais financiers, plus 7 p. 100, autant de dépenses difficilement compressibles.

Nous sommes prêts à vous suivre, monsieur le ministre, dans la mise en place des surloyers, bien que les recettes rapportées aux lourdeurs que générera cette mesure apparaissent, nous le pensons, très limitées en province.

Les taux actuels des PLA, par rapport à l'évolution du coût de la construction, l'inflation et le plafonnement des loyers, obligent les organismes à offrir des prix jugés dissuasifs par les entreprises du bâtiment qui acceptent encore de répondre aux appels d'offres ; mais ceux-ci sont de plus en plus souvent infructueux, ce qui ne manque pas d'être alarmant.

Ces problèmes très concrets appellent des réponses urgentes, en particulier au niveau des plafonds de loyers. Nous comptons sur votre compréhension, monsieur le ministre, pour que nous soyons entendus. Dans ce cas, ce sera sans réticence aucune que nous voterons votre projet de budget pour 1996. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Dupuy.

**M. Christian Dupuy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, les choix en matière de logement revêtent une importance considérable dans le cadre de ce que l'on appelle aujourd'hui la politique de la ville et qui n'est autre que la traduction de l'évolution de notre société devenue essentiellement urbaine.

La prétendue crise des banlieues qui touche en réalité de larges pans de ladite société urbaine – ici à la périphérie des agglomérations, là dans des quartiers centraux des villes – est la résultante directe ou indirecte des choix urbains faits il y a vingt, trente ou quarante ans et qui avaient déjà pour objet de répondre à la demande de logements. C'est dire que l'on n'a plus aujourd'hui, en la matière, droit à l'erreur !

Les orientations du présent budget du logement comportent des aspects très positifs, mais ne contiennent pas encore les réponses adaptées à toutes les questions relatives au logement. Je souhaite vivement que l'on ait défini ces réponses d'ici à la prochaine loi de finances.

La réforme du logement ne doit pas se limiter à celle de l'accession à la propriété ou à la mise en œuvre de mesures d'urgence. Je sais que telle est la volonté du ministre. Nous l'y aiderons.

La réforme de l'accession à la propriété est très positive. L'opposition de gauche la traite de réforme en trompe-l'œil – cela a d'ailleurs été encore repris par M. Guyard, mais en termes modérés, selon son habitude – en raison du fait qu'elle ne mobilise pas, ou peu, de nouveaux crédits. Cette vision des choses est symptomatique d'un dangereux raisonnement : une réforme ne serait bonne que si elle se traduisait par de nouvelles dépenses !

Le prêt à taux zéro consiste en fait à redéployer des crédits, jusqu'ici mal utilisés, afin de leur donner une plus grande efficacité, par une meilleure solvabilisation des ménages les plus modestes, par l'élargissement du champ d'application des aides à plus de 70 p. 100 des ménages, et par le non-contingement de cette avance gratuite et la banalisation de sa distribution. Pour peu que l'on y apporte quelques améliorations complémentaires concernant les financements initiaux de ces programmes et leur meilleure applicabilité au marché de l'ancien, nous avons ici l'exemple même de la bonne façon de réformer : ne pas dépenser plus, mais dépenser mieux.

Il faut se réjouir de ce que les aides de l'Etat au logement locatif social soient globalement maintenues, alors qu'elles ont fait l'objet depuis deux ans d'une nette augmentation après que la gauche eut créé la calamiteuse situation de pénurie que l'on connaît. Nous devons toutefois conserver l'objectif de réformer ces aides pour en accroître encore l'efficacité ; les dispositifs résultant de la loi de 1977 sont en effet de moins en moins adaptés à l'actuelle conjoncture.

Les réformes à engager doivent intervenir rapidement et être élaborées en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs du mouvement HLM, les élus locaux – les collectivités locales se voyant de plus en plus mises à contribution – et les parlementaires concernés par la politique du logement.

Les aides à l'amélioration de l'habitat sont globalement maintenues. Plusieurs orateurs ont indiqué à quel point il était regrettable que l'ensemble des recettes de la taxe additionnelle au droit de bail ne leur soit plus affecté. Je n'y reviendrai donc pas. Il conviendra toutefois d'accroître l'efficacité de ces aides en simplifiant les procédures et en améliorant l'information en direction des petits propriétaires bailleurs et des syndicats professionnels.

Un programme sans précédent de logement d'urgence a été lancé par le Gouvernement. Il s'agit là d'une illustration de ce que doit être la lutte contre les exclusions, afin d'assurer à tous le droit au logement. Et pour la première fois le Gouvernement met en place les moyens d'un accompagnement social.

Je tiens toutefois à mettre en garde le Gouvernement contre des risques dont il a, je le sais, conscience, mais qui doivent absolument être évités.

Tout d'abord, certains bailleurs sociaux ou municipalités peuvent être tentés de choisir la solution de facilité, qui consiste à construire ou acquérir des immeubles entiers pour y installer ces logements d'urgence. Prenons garde à ne pas reconstituer les cités d'urgence ou de transit des années 60 et 70, que l'on a eu tant de mal à résorber et qui ont entraîné de considérables difficultés d'ordre social ! Ces logements doivent être répartis dans toutes les villes et tous les quartiers pour ne pas créer de ghettos ; je préconise, pour ma part, qu'il n'y ait pas plus d'un ou deux logements d'urgence par immeuble.

Il ne doit en outre s'agir que de solutions transitoires : l'accompagnement social est indispensable pour réinsérer socialement les familles concernées et les installer le plus tôt possible dans des logements HLM de type classique.

Enfin, il est devenu nécessaire d'intervenir dans l'urgence parce que les gouvernements socialistes ont laissé au fil des ans se créer une situation du type de celle qui existait au début des années 50.

Au-delà de ces mesures d'urgence, il convient de redéfinir une nouvelle politique du logement à moyen et long terme afin d'éviter qu'une telle situation ne se présente à nouveau dans l'avenir.

Avant de conclure, je voudrais évoquer brièvement – vous me pardonnerez le style télégraphique – les réformes à engager dans les prochains mois.

D'abord, une TVA réduite sur le bâtiment et les travaux publics ; ensuite, la réforme fiscale qui suppose l'achèvement de la décentralisation, la clarification de l'autonomie financière des collectivités territoriales et de leur participation au financement du logement social, l'éventuel remplacement total ou partiel des aides à la pierre par des exonérations fiscales au profit des organismes HLM, voire des bailleurs privés qui s'engageraient,

par convention passée avec l'Etat, à pratiquer des loyers plafonnés, la déduction fiscale des déficits des bailleurs privés, la « révision de la révision » des valeurs cadastrales, inapplicable en l'état.

Il faut également gommer les effets de paliers résultant de l'actuelle réglementation des aides à la personne et des surloyers en raisonnant sur la base d'un taux d'effort, et créer un surloyer pour la sous-occupation des logements. On parle du surloyer en fonction des ressources des ménages ; mais il est également indispensable de mobiliser les logements sous-occupés par des familles qui, au fil des ans, se seraient réduites. Un logement de quatre ou cinq pièces est parfois habité par un couple ou une personne seule.

Il faut également simplifier et mieux faire connaître les aides à l'amélioration de l'habitat, mettre en place un dispositif pour mobiliser les logements vacants en réformant notamment le bail à réhabilitation, en particulier les conditions de sortie dudit bail.

Il faut enfin créer un prêt bonifié pour la construction de programmes spécifiques, en vue de leur commercialisation en prêts à taux zéro. En effet, le problème du financement initial se pose pour les constructeurs, en particulier les constructeurs sociaux.

Un tel dispositif apparaît indispensable, notamment dans les zones les plus « tendues » telles que l'agglomération parisienne où, en l'état, le prêt à taux zéro, risque d'être – comme c'était le cas pour les anciens PAP – totalement inapplicable.

Par ailleurs, d'autres orateurs l'ont également évoqué, il serait souhaitable – n'y voyez aucune injonction, mais une suggestion – de créer un compte spécial du Trésor destiné à l'insertion des plus démunis et financé par la nouvelle contribution perçue sur les recettes de surloyers des organismes HLM. Ce fonds serait exclusivement affecté à l'accès et au maintien dans le parc social, *via* les fonds de solidarité logement, sous la forme d'une allocation temporaire d'insertion et compensant tout ou partie l'écart entre le loyer réel et celui pris en compte pour les APL.

J'arrêterai là cette énumération – non exhaustive – des réformes à engager. La tâche, on le voit, revêt une ampleur considérable. Mais l'enjeu également est de taille.

Qu'il me soit permis, en conclusion, d'émettre un vœu pressant auprès du Gouvernement. Toute réflexion concernant la future politique du logement doit se faire en partant de la nécessité absolue de maintenir un haut niveau de qualité de construction et de confort. A chaque fois que l'on a voulu faire des économies sur ces deux points, celles-ci se sont révélées affreusement coûteuses à moyen et long terme, tant financièrement que socialement et humainement. Ne commettons surtout pas de nouveau les erreurs du passé ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre du logement.

**M. Pierre-André Périssol, ministre du logement.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, comme vous l'avez reconnu, le logement est redevenu une priorité politique. Cette priorité a été affirmée avec force par le Président de la République, elle a été confirmée avec détermination par le chef du Gouvernement : parce que le logement, vous tous pratiquement l'avez dit, est une priorité pour

l'emploi, une priorité sociale et un enjeu de société. A ce titre, le logement est un des moyens efficaces de réduction de la fracture sociale.

Nous avons en effet constaté, au cours de ces dernières années, le renforcement de certains points de blocage, de certains facteurs de crise. Nous avons d'abord tous ceux de nos compatriotes qui ne sont pas logés ou du moins très mal logés, en tout cas dans des conditions de précarité que l'on ne peut accepter.

Nous avons vu également s'allonger les listes d'attente en HLM ; nous avons entendu la frustration de ceux qui, malgré leur petit revenu, espéraient, rêvaient d'accéder à la propriété, mais qui ne le pouvaient plus. Nous avons assisté au découragement des propriétaires privés et à sa conséquence, à savoir la régression du parc locatif privé.

Ces différents facteurs, qui ont conduit à la résurgence d'une crise du logement dans ce pays, ont résisté à de nombreux plans de relance, et notamment à celui, courageux, ambitieux, auquel je veux rendre hommage, lancé au printemps 1993 par le précédent gouvernement.

Si nous avons à nouveau une crise du logement, en dépit des efforts réguliers de relance, c'est bien la preuve que notre système d'aide au logement était devenu inadapté au contexte économique, social, sociologique de notre époque. Il est vrai qu'on ne peut pas raisonner de la même manière dans une société devenue instable pour un grand nombre d'entre nous, une société qui produit de la précarité, une société où l'argent est dorénavant beaucoup plus cher qu'avant.

C'est bien pour résoudre ces points de blocage, dont le prix économique et social est très lourd, que le Gouvernement a décidé d'engager une politique de réforme et que je mets en œuvre depuis cinq mois une politique du logement différente, globale, fondée sur une réforme progressive des différents secteurs.

Nous menons tout d'abord une action forte envers les plus démunis. Nous ne pouvons accepter une société où certains seraient bien logés et les autres très mal, voire pas du tout.

Nous avons donc défini un plan de 10 000 logements d'extrême urgence, avec ce pari, que certains jugeaient difficilement tenable, voire insensé, de les réaliser avant la fin de cette année. Face à l'enjeu que cela représente, il y a une dynamique, une mobilisation de tous les acteurs qui nous permet aujourd'hui d'être optimistes sur ses chances de succès.

Nous avons également engagé la réalisation d'un programme de 10 000 logements d'insertion qui se poursuivra tout au cours de l'exercice 1996.

Nous avons engagé une réforme de l'accès à la propriété avec l'instauration du prêt à taux zéro et des filets de sécurité pour répondre aux difficultés en matière de chômage.

Bien entendu, un mois après, il est trop tôt pour tirer un bilan chiffré du nouveau dispositif. Permettez-moi toutefois de vous signaler les résultats très encourageants que l'on peut tirer d'un sondage IPSOS réalisé entre le 16 et le 18 octobre pour un hebdomadaire très objectif, avec trois enseignements.

Premièrement, grâce à la simplicité du dispositif d'accès, à la mi-octobre, 90 p. 100 des Français en avaient entendu parler.

Deuxièmement, 42 p. 100 des ménages qui entendent accéder à la propriété dans les trois années qui viennent ont pris cette décision en fonction de l'existence du prêt



à taux zéro. En octobre 1993, 12 p. 100 des Français envisageaient d'accéder à la propriété. Il y en a 19 p. 100 aujourd'hui. Cela montre bien les effets de cette mesure.

Troisièmement, la cible sociale a été atteinte, puisque les ménages qui se disent les plus intéressés par le nouveau dispositif, et de loin, sont ceux qui gagnent entre 9 000 et 15 000 francs et les jeunes autour de trente-cinq ans.

On voit donc bien l'efficacité et en particulier l'efficacité sociale de cette réforme. Nous verrons, lorsque nous aurons les premières statistiques, si ces encouragements se sont transformés en succès, mais je suis très optimiste sur ce point.

La réforme de l'accession à la propriété s'accompagne d'un volet relatif à la sécurité puisque nous sommes en train de mettre au point, avec le 1 p. 100 logement, un dispositif permettant d'offrir un filet de sécurité aux ménages qui connaîtraient le chômage, à savoir un allègement de leurs mensualités pendant quinze mois.

Autre volet de réforme : la relance de l'investissement locatif privé avec l'augmentation d'un tiers de la déduction forfaitaire et la réduction d'un tiers des droits de mutation, sans compter les exonérations des droits de succession pour les premières transmissions à titre gratuit sur des logements neufs achetés avant la fin de 1994 et des logements anciens achetés avant la fin de 1996.

Quatrième volet : la meilleure gestion du parc HLM avec l'instauration d'un complément de loyer de solidarité, un surloyer, et la mise en chantier d'une réforme sur les attributions de logements sociaux.

La loi de finances rectificative que le Parlement a votée au mois de juillet a permis d'initier cette politique puisqu'elle a financé deux des volets de la réforme : premièrement, le lancement du programme envers les plus démunis, c'est-à-dire les 10 000 logements d'extrême urgence et les 10 000 logements d'insertion, pour 1,3 milliard de francs, 10 p. 100 de ces crédits, soit 132 millions de francs, finançant l'accompagnement social lié à la réalisation du programme ; deuxièmement, l'augmentation d'un tiers du taux de déduction forfaitaire et la réduction d'un tiers des droits de mutation. Enfin, la réforme de l'accession à la propriété était provisionnée puisque 1,7 milliard de francs était inscrit pour sa mise en œuvre au dernier trimestre de l'exercice 1995.

Le projet de loi de finances pour 1996 conforte ces grandes orientations, tout en tenant compte des contraintes budgétaires lourdes qui pèsent sur les finances publiques. La lutte contre les déficits publics est essentielle, c'est évident, à la réussite de toute politique, mais tout particulièrement celle du logement puisque les déficits publics pèsent directement sur les taux d'intérêt et que le niveau de ces taux d'intérêt à long terme influe directement sur les charges du logement, qu'il s'agisse du locatif ou de l'accession à la propriété. Ces contraintes budgétaires, nous en avons tenu compte, mais le logement est l'un des secteurs qui non seulement est le plus épargné mais, qui plus est, progresse le plus.

Cela dit, je me suis attaché à faire en sorte que la réforme engagée ne se fasse pas sur le dos des contribuables. La réforme de l'accession à la propriété, comme j'ai eu plusieurs fois l'occasion de l'indiquer devant vous, se fait à enveloppe constante, par redéploiement d'aides budgétaires et d'avantages fiscaux. L'un d'entre vous l'a souligné, je ne pense pas qu'une réforme vise à plus d'efficacité et puisse être jugée bonne uniquement si elle coûte plus cher au contribuable.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le ministre du logement.** Pour moi, une bonne réforme vise à plus d'efficacité et se fait à coût constant.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Tout à fait.

**M. Claude Girard.** Bravo !

**M. le ministre du logement.** Il s'agit donc aujourd'hui de dépenser mieux et de permettre à l'Etat d'intervenir de manière transparente, juste et équitable.

Le budget que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui, compte tenu des contraintes budgétaires que je viens de rappeler, est ambitieux. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et à sa structure constante, les crédits de paiement progressent de 9 p. 100.

C'est un bon budget non seulement parce que, quantitativement, il est en augmentation mais parce que, qualitativement, il ouvre des voies de réforme.

Pour l'accession à la propriété, sont inscrits 7,8 milliards de francs en autorisations de programme et des crédits de paiement à hauteur de 3,2 milliards de francs, auxquels il convient d'ajouter les 900 millions de francs au titre du 1 p. 100, j'y reviendrai.

Au niveau du locatif social, on maintient un niveau élevé de constructions neuves - 60 000 PLA, 20 000 PLA-TS -, et de rénovation dans le parc social avec les 120 000 PALULOS.

Dans l'ancien, il y a 600 millions de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat et 2,25 milliards de francs pour l'ANAH. J'ai entendu vos appels. J'y répondrai ensuite.

Pour l'accompagnement social, 280 millions de francs en 1995, 315 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1996, soit une augmentation de près de 15 p. 100.

Enfin, les aides personnelles sont en augmentation de 5 p. 100. Dans ce domaine, il est nécessaire de stabiliser les dépenses, avec deux volets : la préservation de la solvabilité des allocataires, mais aussi la réduction d'un certain nombre de différence de traitement entre ces derniers.

Je remercie les deux rapporteurs pour la qualité exceptionnelle des rapports qu'ils nous ont présentés. Leurs questions sont essentielles et je vais essayer d'y répondre.

Monsieur Lamontagne, je suis aussi attaché que vous au 1 p. 100 logement. Je suis en effet persuadé que, lorsqu'il s'investit en prêts complémentaires pour l'accession à la propriété, ou en financements complémentaires dans le locatif social, il joue un véritable rôle d'aide à la pierre.

Je suis également attaché aux procédures contractuelles et vous pouvez être assuré que je ferai tout mon possible pour que des politiques contractuelles s'élaborent entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. C'est en effet ainsi que l'on peut concilier l'autonomie du 1 p. 100 et le fait qu'il soit utilisé pour appuyer les priorités de la politique définie par le Gouvernement en matière de logement.

Cette contractualisation n'a pas pu se faire dans toute son ampleur cette année. Nous sommes toutefois sur la bonne voie pour y parvenir sur le volet de la sécurisation que j'évoquais tout à l'heure.

Le prélèvement budgétaire est de 900 millions. Son montant est inférieur aux prélèvements antérieurs. Nous sommes passés pour la première fois au-dessous du milliard. Il se fait sans diminution du taux de collecte. Il s'opère de manière plus équitable, c'est-à-dire qu'il est réparti en fonction de la collecte et de ce que l'on appelle les retours. Il est affecté à l'aide à la pierre et à l'accession à la propriété. Enfin, cette affectation est garantie par le passage dans un compte d'affectation spéciale.

Vous avez évoqué le problème des différents plafonds de ressources. C'est un sujet qui doit s'apprécier non pas produit par produit mais dans une cohérence globale. Nous procéderons donc à un examen attentif du positionnement relatif de ces différents plafonds.

Permettez-moi de vous remercier très simplement, mais très chaleureusement, d'avoir qualifié ce budget de bon budget et de budget innovant.

Monsieur le rapporteur de la commission de la production et des échanges, monsieur Beaumont, vous avez évoqué un certain nombre de points sur lesquels je souhaite revenir. Vous avez appelé l'attention de l'Assemblée sur la nécessité d'humaniser les conditions d'accueil dans les logements d'urgence. Je pense que vous vouliez plus particulièrement parler des centres d'hébergement...

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** Bien sûr !

**M. le ministre du logement.** ... parce que les logements d'urgence ont justement vocation à apporter une réponse humanisée aux problèmes de détresse qu'on peut connaître quand, brutalement, on est confronté à une situation d'urgence et qu'on perd son logement.

Je vais très souvent dans les régions, sur le terrain, et j'étais encore il y a trois jours en Midi-Pyrénées. Je suis frappé par l'humanité dont font preuve les initiateurs des différents projets et ceux qui auront à les gérer. Même s'il s'agit de logements très simples, très rustiques, nous avons veillé à ce qu'il y ait une certaine individualisation, une certaine intimité, et que l'exemple que vous avez évoqué ne puisse pas se produire. Une famille doit rester ensemble lorsqu'elle est mise à la rue, une mère doit rester avec ses enfants et un jeune couple ne pas être séparé. J'ai visité deux logements destinés à des sans domicile fixe, qui allaient d'ailleurs être gérés par une association dont le vice-président est lui-même un sans domicile fixe. J'ai beaucoup discuté avec les futurs utilisateurs et avec ceux qui comptaient gérer ces logements. Je peux vous dire qu'il y a une grande dimension humaine dans ce projet.

Vous avez suggéré que les PLA très sociaux concernent non seulement le neuf mais aussi l'ancien. C'est tout à fait mon orientation. La preuve, c'est que j'ai d'emblée souhaité que la quasi-totalité du programme de logements d'extrême urgence et de logements d'insertion soit mis en œuvre dans le tissu existant, par souci d'insertion d'abord, et pour éviter tout risque de concentration. J'ai bien l'intention de poursuivre dans cette voie en 1996. Je considère que les PLA très sociaux doivent aider surtout à aménager et à reconquérir des logements existants.

Vous avez souhaité que les prélèvements effectués sur une partie des produits du surloyer, dont vous avez reconnu le bien-fondé et je vous en remercie, soient destinés au financement d'une partie de la construction locative sociale, comme nous nous y étions engagés. Je vous en donne l'assurance pour l'exercice 1996. Si j'ai bien compris, vous souhaitez que cette garantie soit maintenue au-delà et vous proposez la création d'un compte d'affectation spéciale. En tant que ministre du logement, je peux vous dire que j'ai bien entendu vos préoccupations et que j'en ferai part à mon collègue du budget.

Vous avez évoqué par ailleurs les problèmes d'extension à l'ancien du prêt à taux zéro, dont nous avons parlé voici un mois. Je souligne que nous avons déjà redéployé des aides qui allaient au secteur neuf et que nous ne pouvons aller au-delà.

Ce prêt pourra être attribué pour acquérir des logements nécessitant des travaux correspondant environ au tiers du montant du financement total. C'est-à-dire que

la moitié du prêt sera consacrée aux travaux et l'autre à financer l'acquisition du logement concerné. Et ce n'est pas aussi illusoire que vous semblez le penser. Il est tout à fait raisonnable d'acquérir, sur une grande partie du territoire, un bien de 400 000 francs, sur lequel on engagera 20 000 francs de travaux. Tout me porte à croire qu'un tel montage intéresse nos concitoyens. Mais là encore, un bilan s'impose. Je propose que nous le fassions ensemble.

Je répondrai collectivement aux deux rapporteurs et aux orateurs qui sont intervenus sur l'habitat ancien, sur les dotations de la prime à l'amélioration de l'habitat et sur l'ANAH.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous prêchez un convaincu. Je suis moi aussi élu d'un département rural, je connais l'utilité sociale et économique de la prime à l'amélioration de l'habitat et celle des interventions de l'ANAH. Leur effet de levier sur l'emploi est double. Vous avez évoqué le levier quantitatif. J'y ajouterai le levier qualitatif : ces travaux font travailler les artisans. Ces aides ont donc un impact positif sur l'aménagement du territoire et, à ce titre, elles constituent une priorité.

A ce propos, je suis heureux de vous présenter une prime à l'amélioration de l'habitat dont le volume correspond à celui de 1995, soit 600 millions de francs.

Vous avez fait remarquer que lors de la budgétisation de l'ANAH, qui remonte à quelques années, on avait prévu que le produit de la taxe additionnelle au droit de bail équivaldrait à peu près aux dotations inscrites. C'est le cas depuis 1988, puisque 16,3 milliards d'autorisations de programme ont été attribuées à l'ANAH par le budget de l'Etat, alors que sur la même période, les recettes correspondantes se sont élevées à 16,2 milliards de francs. Cela dit, je vous donne acte que, dans les années récentes, le produit de la TADB a été légèrement supérieur aux dotations inscrites.

Je précise que pour 1996 la subvention d'investissement de l'ANAH, initialement prévue à 2,250 milliards de francs, a été relevée par le collectif de 590 millions, dont 303 millions pour financer des travaux à caractère social. Je suis particulièrement sensible au fait que ces mesures ont trouvé un bon écho chez les propriétaires privés. L'effet de ces 303 millions de francs se fera bien entendu surtout sentir en 1996.

Quoi qu'il en soit, je constate que vous êtes sensible à ces questions. Vous souhaitez que les dotations consacrées tant à la prime à l'amélioration de l'habitat qu'à l'ANAH soient importantes. Je ne peux que m'engager à être votre interprète. Si j'ai bien compris, vous avez proposé de m'accompagner. En unissant nos voix et nos efforts, le logement ancien ne risque pas d'être oublié.

Monsieur Claude Girard, permettez-moi de vous remercier très chaleureusement pour les encouragements que vous m'avez prodigués. Vous avez rappelé que la réforme visait à faire du logement un moyen de promotion individuelle et de cohésion sociale. Vous avez rappelé aussi qu'elle avait été engagée avec célérité et que l'action gouvernementale en matière de logement était marquée du sceau de la détermination.

Vous avez eu raison de souligner qu'un de nos objectifs est de respecter et de renforcer la mixité sociale. Le surloyer en est un moyen. Prenez un logement HLM, construit grâce à une aide importante de la collectivité et attribué à un ménage dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond. Lorsque les revenus de ce ménage viennent à dépasser ce plafond, la seule solution est qu'il

reste dans les lieux en versant un surloyer, lequel permet de concilier l'objectif de justice sociale avec l'objectif de diversité sociale.

Vous avez noté à juste titre que l'information était très importante en matière de logement. De fait, les crédits pour les associations départementales d'information pour le logement – ou ADIL – ont été maintenus. Ce point, qui apparaît peu dans le budget, a beaucoup de signification.

Monsieur Guyard, vous avez commencé votre intervention par une exhortation que je fais mienne. Vous avez dit : « Ne faisons pas d'idéologie ! » Quel dommage que vous n'ayez pas continué ainsi ! Parce que vous avez dit ensuite : « Vous n'allez mettre en chantier que 300 000 logements. » Excusez-moi du peu ! Dois-je rappeler qu'en 1992, nous n'en étions qu'à 254 000 ? Et que les efforts de mon prédécesseur ont permis de remonter ce nombre autour de 300 000 ?

Vous avez dit ensuite que ce budget donnait une priorité absolue à l'accession. Je ne vois pas en quoi, dans la mesure où il maintient le nombre de PLA. Vous dites qu'il en fera moins. Ce n'est pas exact : 80 000 PLA et PLA-TS en loi de finances initiale 1995, 80 000 PLA et PLA-TS en loi de finances initiale 1996.

**M. Jacques Guyard.** Et le collectif ?

**M. le ministre du logement.** 120 000 PALULOS en 1995, 120 000 PALULOS en 1996. Quant au collectif, je vous précise qu'il a permis d'engager un programme exceptionnel de 10 000 logements d'urgence et de 10 000 logements d'insertion, à répartir sur 1995 et 1996.

Je maintiens donc que ce budget est équilibré : tout en donnant la priorité à l'accession, il consacre un volume important de crédits au secteur locatif social, neuf ou réhabilité.

Vous avez dit aussi, monsieur le député, qu'il fallait des PLA d'insertion. Mais c'est exactement l'objet des PLA très sociaux ! Ce sont des PLA d'insertion, destinés à des ménages en réelle situation de précarité. Comme le demandait M. Beaumont, ils ont vocation à permettre une bonne insertion des ménages.

Je n'ai pas très bien saisi votre propos concernant l'accession à la propriété. Vous avez reconnu, ce dont je vous remercie, que le nouveau dispositif était plus intéressant pour les ménages modestes dont le revenu se situe entre deux et trois SMIC. C'est d'ailleurs ce qui ressort du sondage que j'ai évoqué tout à l'heure. Mais vous avez ajouté qu'en fait il est plus intéressant pour les ménages dont le revenu atteint quatre ou cinq SMIC. Il faut choisir ! Pour ma part, je crois qu'il est plus intéressant pour les ménages modestes.

Cela dit, je constate que nous avons su maintenir en faveur des ménages qui gagnent autour de quatre ou cinq SMIC une aide – prêt à taux zéro – ou une incitation à investir – déduction fiscale des intérêts d'emprunt.

A propos du surloyer, vous avez dit que les socialistes n'avaient pas d'opposition de principe. J'en suis ravi. Je constate simplement que c'est ce Gouvernement et cette majorité qui le mettront concrètement en œuvre.

Vous avez avancé que le grand oublié était le parc ancien privé. Ce n'est pas le cas, puisque le taux de déduction forfaitaire a été augmenté d'un tiers et que les droits de mutation ont été diminués d'autant.

Certes, nombre d'intervenants, parmi lesquels M. le rapporteur Beaumont, souhaitent que nous allions plus vite et plus loin. D'abord, je suis confronté à des

contraintes budgétaires. Ensuite et surtout, n'oubliez pas que la première des priorités est de redonner à l'ensemble des propriétaires et à l'ensemble de nos concitoyens confiance dans l'investissement dans la pierre.

Alors que le taux de déduction forfaitaire baissait au cours des années précédentes, il a augmenté de 8 à 10 p. 100 en 1993. Il a augmenté d'un tiers cette année. Nous sommes donc engagés dans une politique qui vise à redonner confiance aux propriétaires privés. Mettons l'accent sur ce signal fort, de façon à arrêter le découragement auquel conduisaient les politiques précédentes.

En tout cas, monsieur Guyard, j'ai bien noté que vous ne contestiez pas fondamentalement les choix opérés dans le budget du logement.

Monsieur Calvel, vous avez remarqué que ce budget traduisait quantitativement la priorité accordée au logement et qualitativement les efforts faits sur tous les segments de la chaîne du logement. Vous avez souhaité que soient prolongées les mesures fiscales. Encore une fois, tirons d'abord tout le parti de ce qui existe aujourd'hui. Puis nous travaillerons ensemble à aménager les traitements fiscaux des investissements dans la pierre par rapport aux autres types de placements.

Vous avez abordé ce que vous avez appelé « la dérive inquiétante des aides à la personne ». Il est exact qu'il convient de contenir l'augmentation des aides à la personne. Mais, avant de stabiliser cette dépense, je considère qu'il convient de préserver la solvabilité des allocataires, malgré un contexte de contraintes budgétaires très fortes. En effet, les aides à la personne sont fortement redistributives.

Cela suppose qu'on réduise certaines inégalités de traitement entre les allocataires, tenant aux diverses formes d'aides à la personne ou à la constitution de leurs ressources. Et M. Lamontagne a fait des analyses fort utiles, dont je me suis inspiré pour décider les mesures que je vais présenter prochainement au Conseil national de l'habitat concernant l'évolution des aides à la personne.

Monsieur Le Nay, vous vous félicitez de la réforme de l'accession à la propriété, et je vous en remercie. A propos de l'habitat ancien, vous exprimez deux souhaits : premièrement, que la durée de convention pour les opérations programmées en matière d'amélioration de l'habitat soit de trois années – je vous confirme que c'est possible ; deuxièmement, que les taux de subvention fixés par le conseil d'administration de l'ANAH le 12 juillet de cette année, pour les logements vacants, destinés aux plus démunis, soient maintenus en 1996 – je vous le confirme également.

Madame Jambu, inutile de commenter votre intervention. D'après vous, c'est un des plus mauvais budgets. Est-ce vraiment la peine que je vous réponde ? Vous ne croyez pas vous-même à ce que vous dites.

**Mme Janine Jambu.** Ah, si !

**M. le ministre du logement.** Je l'espère pour vous, en tout cas.

**Mme Janine Jambu.** Je suis profondément convaincue !

**M. Raymond Lamontagne rapporteur spécial.** Vous êtes toute seule !

**M. le ministre du logement.** J'ai noté cependant que les communistes étaient fiers d'affirmer leur opposition aux surloyers. Madame, vous avez employé les termes de « démagogie » et de « cynisme ». Eh bien, je ne sais pas

où se trouvent la démagogie et le cynisme ! Car enfin, pensez-vous qu'il soit vraiment déraisonnable de demander à un couple vivant en HLM, avec deux enfants, un salaire, dont les revenus dépassent 18 670 francs en zone 3 ou 28 640 francs en Ile-de-France ou à un couple avec un enfant, un salaire, dont les revenus dépassent 12 500 francs en zone 3 ou 15 130 francs en Ile-de-France, d'acquitter un complément de loyer de 35 francs par mois en zone 3, et de 220 à 230 francs par mois en Ile-de-France ?

**Mme Janine Jambu.** Pour vous, de 12 000 francs, c'est la richesse ?

**M. le ministre du logement.** Faire payer un complément de loyer de 35 francs par mois aux titulaires de revenus mensuels supérieurs à 12 500 francs me semble un objectif de justice sociale.

**Mme Janine Jambu.** Trente-cinq francs et tout le reste ! Vous ne tenez pas compte de la gravité de la situation !

**M. le ministre du logement.** Je vous laisse le soin, madame Jambu, de juger où se trouve la démagogie.

**Mme Janine Jambu.** Je le fais, je juge !

**M. le ministre du logement.** Je vous confirme que ces chiffres s'appliquent à des revenus imposables. Votre exemple n'était donc pas valable.

**M. Arnaud Lepercq.** Très bien !

**M. le ministre du logement.** Monsieur Lepercq, la PAH est bien entendu affectée dans les départements qui en ont le plus besoin. Mais si j'ai bien compris, presque tous les départements en ont besoin. En tout cas, sachez que nous sommes très attentifs à la programmation.

Vous avez évoqué les difficultés financières des organismes HLM. Je suis très conscient de ce problème. Il ne doit pas s'analyser, comme certains le font parfois – mais ce n'était pas votre cas – de manière simpliste. En effet, il y a une très grande variété de situations au sein du monde HLM. Je sais que, compte tenu de l'évolution des ressources de ces organismes, les charges financières qui pèsent sur eux leur créent des difficultés financières. Je cherche donc attentivement quelles solutions pourraient être apportées à ces difficultés.

Monsieur Dupuy, vous avez souligné qu'une réforme est d'autant meilleure que sa mise en œuvre ne coûte pas plus cher aux contribuables : c'est le cas de la réforme des l'accession à la propriété, et je vous remercie de l'avoir indiqué.

Vous avez mis en garde contre le risque de création de ghettos, notamment à l'occasion de la mise en place des logements d'urgence. Je vous confirme une nouvelle fois que l'un de mes soucis constants est justement d'éviter un tel risque. Notre politique en la matière consiste donc à éviter autant que faire se peut de construire des logements neufs et à rechercher, que ce soit pour les logements d'urgence ou pour les logements d'insertion, des opportunités dans le tissu existant. Tout le monde joue d'ailleurs très bien le jeu, qu'il s'agisse des élus locaux, des organismes HLM, des associations ou de l'administration : toutes les opérations que j'ai visitées m'ont confirmé dans l'idée que chacun est bien conscient de la nécessité d'éviter un tel risque.

Je note que vous avez jugé très positif le maintien des aides au secteur locatif social.

Enfin, vous avez estimé que d'autres réformes devaient être engagées. Etant, comme vous, un grand réformateur, j'en suis le premier convaincu.

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, je vous remercie de vos interventions et de vos encouragements et je félicite une nouvelle fois vos deux rapporteurs pour l'excellente qualité de leurs rapports.

Nous avons une ambition commune : construire dans ce pays le droit au logement. En effet, nous savons tous que le logement est un facteur de cohésion sociale, un facteur d'épanouissement personnel et familial ; bref, un ciment social. Pour nous qui sommes très attachés aux valeurs de liberté et de sécurité, le logement est un élément essentiel. C'est aussi un enjeu majeur pour l'emploi et pour l'équilibre de notre société.

Encore une fois, je vous remercie de vos encouragements pour cette tâche commune. Cette tâche, nous allons tous nous y atteler afin d'édifier ensemble le droit au logement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, avant d'en arriver aux questions, je vais suspendre la séance quelques minutes.

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

Mes chers collègues, je vous informe que, en raison des événements que vous connaissez, le Consistoire de Paris organise ce soir, à vingt heures, une cérémonie à la grande synagogue de la Victoire. J'y représenterai le président de l'Assemblée nationale. Bien entendu, ceux qui désirent s'associer à cette manifestation le peuvent. Je leur indiquerai à dix-neuf heures quinze, heure à laquelle le président de l'Assemblée souhaite que nous interrompions nos travaux, les moyens de locomotion mis à leur disposition pour se rendre rue de la Victoire et revenir ici à l'issue de la cérémonie.

Nous en arrivons aux questions.

Pour le groupe RPR, la parole est à M. Claude Barate.

**M. Claude Barate.** Monsieur le ministre, vous êtes un bon ministre et vous avez un bon budget. Voilà une façon agréable de commencer une question. (*Sourires.*)

Vous êtes un bon ministre car, en six mois, vous avez créé 10 000 logements d'extrême urgence auxquels s'ajoutent 10 000 logements d'insertion. Vous avez également institué un prêt à taux zéro qui intéresse trois accédants sur quatre, qui est plus avantageux que l'ancien PAP et qui doit permettre, notamment aux locataires de HLM qui le souhaitent, de devenir propriétaires. Bref, vous avez donné une impulsion nouvelle au ministère du logement et à la politique du logement en France.

Vous avez un bon budget, car il augmente de 9 p.100 par rapport à celui de 1995 et maintient 80 000 PLA, dont 20 000 PLA très sociaux, ainsi que 120 000 logements PALULOS. Mais, car il y a un « mais », des problèmes subsistent. En effet, certains offices d'HLM, mal gérés, n'utilisent pas tous les crédits que l'Etat met à leur disposition. Bien entendu, il est de leur responsabilité d'optimiser l'emploi de ces crédits, mais ne pourrait-on pas les inciter à améliorer leur gestion en passant avec eux des contrats d'objectifs ?

Par ailleurs, dans ce budget, les crédits destinés aux aides à la personne, APL et ALS, augmentent de 4,9 p.100 par rapport à la loi de finances initiale pour

1995, mais ils n'augmentent que de 0,3 p.100 par rapport au collectif de l'été dernier. En réalité, il faudrait beaucoup plus pour répondre à la montée en puissance des APL et des ALS.

Ces aides seront-elles réduites ou serons-nous saisis d'un nouveau collectif pour satisfaire les besoins qui ne manqueront pas d'apparaître ?

Enfin, nous savons que les offices sont en difficulté parce qu'ils doivent supporter des taux d'intérêt de 5,5 p.100 en moyenne, alors que les loyers n'évoluent pratiquement pas. Ce différentiel étrangle littéralement les offices, qui ne parviennent pas à répondre aux besoins, alors même que de très nombreux logements anciens sont vacants parce que leurs propriétaires ne souhaitent pas les louer du fait de l'absence de garantie. N'y aurait-il pas lieu d'inciter les offices d'HLM à prendre ces logements en location et de leur permettre de les sous-louer ensuite aux personnes qui en ont besoin ? Cela donnerait une garantie aux propriétaires et revitaliserait les centres-villes tout en permettant de répondre rapidement, sans crédits importants, aux besoins en logements sociaux qui se manifestent dans l'ensemble du pays.

Je vous remercie par avance, monsieur le ministre, de bien vouloir répondre à ces trois questions en une.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, vous avez souligné la nécessité pour les organismes d'HLM d'être bien gérés. C'est, bien entendu, pour moi un impératif dans la mesure où ils manipulent de l'argent public ; ils doivent donc avoir une efficacité et une rigueur exemplaires.

Vous avez évoqué les enveloppes budgétaires concernant les aides à la personne. Je répète que je suis soumis à deux contraintes : la première est d'ordre budgétaire, et il est donc nécessaire de stabiliser et de maîtriser l'évolution des aides à la personne ; l'autre est la nécessité d'assurer le maintien de la solvabilité des ménages modestes, locataires ou accédants à la propriété.

Je préserverai donc la solvabilité des allocataires grâce à une revalorisation du barème, que je proposerai, mais je serai également très rigoureux et je chercherai à réduire certaines inégalités de traitement entre les différentes catégories d'allocataires.

J'en viens à votre troisième proposition. Il est vrai qu'un certain nombre de logements appartenant à des personnes physiques sont vacants, car celles-ci n'ont pas toujours les moyens d'effectuer les travaux nécessaires pour remettre ces logements sur le marché, et cette situation est encore plus gênante dans les centres-villes. Vous suggérez que, dans ce cas, les organismes HLM puissent intervenir. La procédure d'intervention générale est le bail à réhabilitation. Il faut examiner pourquoi cette formule n'a pas été suffisamment employée et lever les blocages.

En tout état de cause, l'intervention des organismes HLM dans la gestion du parc ancien privé est à l'étude. Je souhaite simplement que cette étude prenne en compte la nécessité de respecter une concurrence équitable avec les acteurs privés, et que ceux-ci puissent s'ouvrir à des missions sociales, car cela serait utile. C'est dans cet esprit que le Gouvernement travaille.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Schreiner.

**M. Bernard Schreiner.** La réglementation en vigueur prévoit une durée de carence d'un mois pour le versement de l'APL en faveur des locataires bénéficiant de l'attribution d'un logement conventionné.

Cette disposition est particulièrement pénalisante et conduit à des situations débitrices importantes pour les gens accueillis dans le patrimoine social conventionné qui éprouvent des difficultés à se loger, et tout spécialement pour ceux qui sont logés au titre de la réservation prioritaire préfectorale.

Monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de prendre une mesure dérogatoire visant à accorder l'APL aux familles défavorisées logées dans le cadre des dispositions prioritaires prévues par le règlement départemental d'attribution, et ce dès le premier mois d'occupation d'un logement conventionné ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** La disposition en question résulte de l'article 93 de la loi de finances pour 1995. Elle est déjà appliquée pour l'allocation de logement familial et pour l'allocation de logement social ; elle a été prise dans le cadre de l'harmonisation des trois aides.

Il est exact que cette disposition, qui ne concerne que les personnes ne bénéficiant pas d'une aide au logement, et ne touche donc pas les personnes qui déménagent ou dont le logement fait l'objet d'un conventionnement, peut néanmoins entraîner dans certains cas des difficultés pour les personnes très défavorisées, notamment pour celles qui sont logées dans le cadre des dispositions prioritaires prévues par le règlement départemental d'attribution.

Mais ces personnes peuvent saisir les fonds de solidarité pour le logement, qui ont la faculté de les aider par des prêts ou des subventions, et je rappelle que les crédits budgétaires affectés au FSL à cet effet ont été fortement augmentés.

Les seules dérogations prévues par la loi concernent les logements foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants, les résidences sociales. Ces dérogations visent à répondre à la situation particulière des occupants de ces foyers, dont le taux de mobilité est particulièrement important. Les personnes concernées peuvent donc faire appel au FSL.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Mignon.

**M. Jean-Claude Mignon.** Monsieur le ministre, à l'heure où un certain nombre de nos concitoyens rencontrent des difficultés importantes dans de nombreux domaines, et où, parallèlement, on cherche systématiquement à diminuer les déficits publics, je souhaite exposer deux situations antinomiques et tout à fait paradoxales quant à leur mode de règlement.

La première relève du processus de cette spirale infernale. Une personne, une famille logée en HLM et ayant une dette de loyer ne peut bénéficier d'un logement plus petit, donc moins cher, tant que cette dette n'est pas éteinte. Il va de soi que plus le logement est grand, plus le loyer est élevé et plus la dette augmente. Les sociétés d'HLM refusent ce type d'échange, arguant du fait que l'attribution d'un nouveau logement les obligerait à signer un nouveau bail et entérinerait de ce fait l'extinction de la dette relative au logement précédent.

La deuxième situation pourrait illustrer la fable du pot de terre et du pot de fer. Une famille expulsée pour dette de loyer peut être relogée par un autre bailleur social trois mois plus tard sur présentation des quittances de loyer et des fiches de paie de cette période, alors que la dette qu'elle a laissée sera finalement payée par les contribuables ; elle pourra, en toute impunité, contracter une nouvelle dette.

Si ces situations peuvent paraître complexes, mes questions seront très claires.

Ne pourrait-on, lors d'un échange de logement avec signature d'un nouveau bail, inclure une clause reconnaissant la dette de loyer précédemment contractée ?

Ne peut-on, par ailleurs, exiger des sociétés d'HLM qu'elles mènent systématiquement une enquête sociale lorsqu'elles examinent des dossiers de candidature ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, je suis très sensible aux observations que vous avez faites. La mobilité au sein du parc HLM est essentielle et il est important qu'une famille en difficulté puisse bénéficier d'un logement à loyer plus faible.

Je vous confirme que rien n'empêche un organisme HLM de proposer un tel logement, et un nouveau bail n'implique pas l'extinction de la dette du bail précédent. Si des difficultés sont rencontrées, je suis prêt à demander qu'elles soient examinées au niveau local.

Le plus souvent, une enquête sociale est effectuée avant l'attribution d'un nouveau logement. Là encore, un examen au cas par cas me semble utile ; cette mission a été confiée au FSL, que les bailleurs peuvent saisir en cas de problème. La réponse doit être ajustée à chaque situation et je suis disposé à donner des instructions dans ce sens.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Cornu.

**M. Gérard Cornu.** Le Gouvernement a lancé une réforme ambitieuse de l'accès social à la propriété. Dans l'esprit de dépenser mieux plutôt que dépenser plus, cette réforme répond à plusieurs objectifs de l'accès à la propriété : élargir celle-ci aux classes sociales moyennes pour un coût constant et accroître son efficacité en diminuant le recours des ménages à l'emprunt classique.

Aux prêts d'accès à la propriété, les PAP, se substituent des prêts d'apport au logement, encore appelés prêts à taux zéro. Le barème du montant du prêt repose sur un découpage en deux zones géographiques : la province et l'Ile-de-France ; on constate en effet une forte variation de la valeur foncière entre la province et l'Ile-de-France.

Pourtant, dans les départements limitrophes de la région parisienne, comme l'Eure-et-Loir, le prix du foncier est sensiblement équivalent à celui des départements de la zone parisienne. Ainsi, un couple ayant deux enfants et dont le revenu mensuel n'excède pas 25 000 francs ne pourra prétendre en province qu'au versement d'une aide plafonnée à 120 000 francs. En revanche, en Ile-de-France, le revenu mensuel du même couple pourra aller jusqu'à 27 500 francs et l'aide sera de 160 000 francs. A situation familiale identique et à investissement égal, quelques kilomètres suffisent donc pour engendrer une inégalité de traitement et une majoration de l'aide de 33 p. 100.

Ces départements limitrophes classés en zone province subissent déjà l'influence économique de Paris et de sa périphérie, et ils doivent continuellement s'adapter à l'attraction naturelle que ceux-ci exercent. Renforcer l'attraction de l'Ile-de-France par des mesures financières plus favorables pour la construction est contraire, à mon avis, à l'esprit d'aménagement du territoire. Cette situation est un véritable facteur pénalisant et entrave la relance du marché du logement dans ces départements, qui ne bénéficient pas des mêmes taux que la zone parisienne. Un découpage géographique est certes nécessaire

j'aimerais, monsieur le ministre, savoir ce que vous comptez faire en faveur des départements limitrophes de l'Ile-de-France.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, je comprends votre problème mais, comme vous le reconnaissez vous-même, un découpage géographique, donc un zonage, est bien nécessaire. Vous évoquez le problème des départements limitrophes, mais je rappelle qu'à l'intérieur de chacune des zones les situations foncières sont très différentes et l'on ne peut pas constamment procéder à des ajustements ; on doit se résoudre à des compromis.

Je souligne, au demeurant, que le nouveau dispositif vous avantage car, du fait de l'existence de deux zones seulement, votre département est en zone 2 et non pas en zone 3. Je suis bien conscient des limites de ma réponse, mais vous êtes certainement conscient de la complexité du problème. (*Sourires.*)

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe socialiste.

La parole est à M. Jacques Guyard.

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le ministre, dans mon intervention, je vous ai demandé quand serait publié le barème des aides, mais vous ne m'avez pas répondu.

On constate dans le budget une diminution de 4,8 p. 100 de la dotation de l'État au Fonds national de l'habitation, qui finance l'APL. Comment cela va-t-il se traduire sur les aides versées aux allocataires ? Ceux-ci éprouvent une réelle inquiétude à ce sujet et je souhaite que vous puissiez nous répondre précisément. Vous avez d'ailleurs indiqué à mon ami Jean Briane, selon le *Journal officiel*, il y a quinze jours, que vous répondriez à cette question aujourd'hui, lors du débat sur le budget du logement.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, je veux vous rassurer au moins sur un point : si l'actualisation du barème est rétroactive, et s'appliquera donc au 1<sup>er</sup> juillet, les dispositions prévoyant éventuellement des économies, ne s'appliqueront qu'à partir du moment où elles seront publiées. A quelle date interviendra cette publication, me demandez-vous. Je vais, dans les prochains jours, saisir pour avis le conseil national de l'habitat, et la procédure suivra ensuite son cours.

Je confirme que, dans le contexte de contraintes budgétaires qui est le nôtre, j'ai deux objectifs : le premier est de préserver la solvabilité des allocataires, le second de stabiliser les dépenses et de réduire les différences de traitement entre allocataires. En tout état de cause, nous prendrons nos responsabilités et nous saisirons dans les tout prochains jours, comme je l'ai dit, le conseil national de l'habitat.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Guyard, pour une seconde question.

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le ministre, j'apprécie que vous donniez au conseil national de l'habitat la prime de ces propositions.

**M. René Beaumont, rapporteur pour avis.** C'est la loi !

**M. Jacques Guyard.** Tout à fait, et c'est pourquoi je ne proteste pas !

Ma seconde question porte sur la prime à l'amélioration de l'habitat et le financement de l'ANAH, qui ont déjà fait l'objet de discussions ici. J'avoue que je n'arrive

pas à comprendre pourquoi nous ne pouvons pas – je dis « nous » parce que nous avons tout intérêt à être solidaires de ce point de vue – décider le ministère des finances à consentir un effort dans ce domaine, car il s'agit d'une dépense de l'Etat pour laquelle le retour est immédiat. En effet, quand on accorde 1 milliard de francs de plus à l'ANAH ou à l'APAH, on sait que cet argent est récupéré dans les semaines qui suivent par le biais de la TVA et de la taxe sur les salaires. Fait rarissime, le retour est de 100 p. 100, immédiat, et même supérieur à ce pourcentage si l'on tient compte des créations d'emplois induites ; vous avez d'ailleurs vous-même insisté sur cet aspect, en expliquant que les petites entreprises, qui sont concernées, étaient celles qui créaient le plus d'emplois.

Monsieur le ministre, quelles démarches allez-vous entreprendre à ce sujet, et comment pouvons-nous y associer, afin que le bon sens triomphe ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** De nombreux députés, de toutes tendances, sont intervenus dans le même sens que M. Guyard : cette cause est donc bien plaidée. Mais les contraintes budgétaires obligent à faire des choix et à procéder à des arbitrages.

Cela dit, je crois que la force des appels formulés tout au long de ce débat finira par être entendue.

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe UDF.

La parole est à M. Christian Martin.

**M. Christian Martin.** Monsieur le ministre, vous avez déjà en partie répondu à ma question sur les baux de réhabilitation, mais il ne me semble pas inutile de la poser quand même.

Vous savez qu'il y a dans les agglomérations rurales de nombreux logements vacants alors que les communes rurales demandent toutes des PLA et veulent créer des lotissements de logements locatifs pour maintenir leur population, les jeunes en particulier.

Ainsi, dans mon département, le Maine-et-Loire, il y a beaucoup de demandes, et il n'y a plus de logements sociaux neufs, vacants, alors même que, dans le milieu rural, il n'y a pratiquement pas d'impayés, ce qui est très rare.

Les baux à réhabilitation sont une excellente formule, qui n'a eu que peu de succès, et c'est dommage. Peut-on les relancer ?

Il me paraîtrait utile, dans un premier stade, d'aider les collectivités locales à acquérir les maisons vacantes à restaurer dans les centres-bourgs, en se fondant sur l'estimation du service des domaines. Libre à la collectivité d'acheter au-dessus du prix, car vous savez qu'à la campagne ceux qui vendent leur maison considèrent qu'elle est située non pas dans une commune rurale, mais avenue Foch, à Paris !

Le supplément de prix ne pourrait-il pas donner lieu à une aide, étant entendu que la collectivité locale, pour la partie correspondant à l'estimation des domaines, et dans le strict cadre d'une réhabilitation, n'aurait pas à acquitter de droits de mutation ?

Dans un second stade, la réhabilitation de ces logements, devenus propriété de la collectivité locale, nécessite d'augmenter fortement le niveau des prêts PALULOS de la Caisse des dépôts et consignations. La situation actuelle exige de la collectivité locale propriétaire ou de l'orga-

nisme qu'elle aura choisi – société ou office d'HLM – beaucoup trop de fonds propres, ce qui obère la rentabilité, et des réserves financières, alors que ces réserves se sont considérablement amoindries au fil du temps, d'autant qu'il n'est pas possible, pour ces baux à réhabilitation, d'accéder aux crédits PLA de la Caisse des dépôts. Les prêts PALULOS pourraient ainsi être octroyés par le Crédit local de France, à qui serait fixé, comme à la Caisse des dépôts, un taux d'intérêt maximal. Bien sûr, l'organisme HLM signerait une convention de gestion avec la collectivité locale dans le cadre de ces baux à réhabilitation ou, à la limite, dans le cadre emphytéotique.

Une telle mesure favoriserait grandement la renaissance de nos centres-bourgs. J'aimerais savoir si vous comptez aller vers une telle réforme pour les aides aux achats de logements vacants par les collectivités locales et pour les crédits et emprunts PALULOS en ce qui concerne les baux à réhabilitation.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur Martin, vous avez évoqué l'habitat social en milieu rural.

Je sensibilise régulièrement les administrations qui établissent la programmation, et je continuerai de le faire en 1996, afin que le milieu rural se voie reconnu.

Dans le milieu rural, c'est bien souvent le logement qui permet le maintien d'une population, voire une redynamisation. Les prêts locatifs aidés qui sont déjà octroyés dans ce milieu ont donc leur rôle à jouer.

Quant aux aides de l'ANAH – et je ne parle pas seulement de celles qui ont été accordées dans le milieu rural –, elles ont permis, en 1994 de remettre sur le marché 40 000 logements vacants. Une bonne sensibilisation des responsables de l'Agence à la problématique du logement en milieu rural sera donc très utile.

Vous avez également parlé du bail à réhabilitation. Il s'agit d'une bonne formule, qui a été soit méconnue, soit mal montée, soit les deux à la fois. En tout état de cause, elle mérite d'être reprise et réaménagée.

Je peux vous assurer que nous travaillons sur ce sujet, qui me tient à cœur, tant pour le milieu rural que, sur un plan plus général, pour le logement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Briane.

**M. Jean Briane.** Monsieur le ministre, nous traversons une période de vaches maigres. Par ailleurs, nous avons le devoir de réduire le déficit budgétaire compte tenu des obligations majeures que nous devons respecter, notamment au niveau européen.

Je sais que vous avez tout fait pour que le budget du logement de 1996 soit le meilleur possible eu égard à la conjoncture actuelle, et je vous en remercie. Mais il me semble qu'une autre pratique tend à s'instaurer en ce qui concerne les crédits de réhabilitation et sur laquelle je voudrais appeler votre attention.

D'après les prévisions, le produit de la TADB devrait s'établir en 1996 à 3,4 milliards environ. Or ce ne sont que 2,25 milliards qui sont inscrits au budget de l'ANAH. Un rapide exercice de calcul mental me fait penser qu'un peu plus d'un milliard de francs serait disponible. Où seront-ils ?

Alors que les crédits destinés à la réhabilitation sont tout à la fois créateurs d'emplois – tout le monde le dit –, facteurs d'insertion et de cohésion sociale – nous en avons besoin par les temps qui courent –, facteurs d'aménagement du territoire – l'aménagement du territoire est

à l'ordre du jour, nous votons même des lois pour ça –, facteurs de recettes – là, je me tourne vers l'État –, on comprendrait mal qu'ils ne soient pas totalement affectés à cette réhabilitation et qu'ils soient, pour une part, détournés de leur destination. D'autant plus que les experts s'accordent à reconnaître qu'un logement vacant sur trois est, moyennant travaux, récupérable. Ainsi, ce sont près de 600 000 logements qui peuvent être remis dans le circuit.

Que l'on n'oublie pas non plus que 1 500 000 propriétaires de condition très modeste occupent leurs logements qui nécessitent des travaux ! C'est là que la PAH trouve toute sa place.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, je souhaiterais que nous allions tous ensemble demander au Premier ministre un arbitrage – je parle en l'occurrence non seulement en tant que parlementaire, mais aussi en tant que responsable bénévole de mouvements associatifs participant à la réhabilitation. C'est quand même M. Juppé, qui, en 1987, alors qu'il était secrétaire d'État au budget, a pris l'engagement d'abonder le budget de l'ANAH de la totalité de la collecte de la TADB, ce qui n'est que justice.

Seriez-vous d'accord pour prendre la tête de notre délégation ? (*Sourires.*)

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Avec une pancarte à la main ! (*Sourires.*)

**M. Claude Barate.** Juppé, des sous ! (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur Briane, vous avez fait état de vos aptitudes en calcul mental, qui sont excellentes. Quant à moi, je n'ai que de modestes références juridiques,...

**M. Jean Briane.** Je ne suis pas juriste !

**M. le ministre du logement.** ... dont j'essaierai de faire état.

Je crois me souvenir que Montesquieu a prôné la séparation des pouvoirs. Ce principe étant le nôtre, je ne suis donc pas sûr de pouvoir prendre la tête d'une délégation parlementaire. (*Sourires.*)

Mais soyons plus sérieux !

Vous avez évoqué les conséquences de la budgétisation de la TADB. Ainsi que je vous l'ai précisé tout à l'heure, depuis 1987, donc sur une longue période, il y a eu une relative équivalence entre les ressources et les emplois affectés.

**M. Jean Briane.** Mais maintenant, ça dérape !

**M. le ministre du logement.** Vous considérez que l'enveloppe d'emploi est inférieure aux ressources.

Étant moi-même élu d'un département où la réhabilitation de l'ancien, que les propriétaires soient occupants ou bailleurs, est un élément essentiel de l'aménagement du patrimoine en général, de l'entretien du patrimoine-logement et de l'emploi local et artisanal en particulier, je ne doute pas que l'ensemble des interventions, compte tenu de leur force et de la passion dont elles témoignent, finiront par être entendues. C'est en tout cas le vœu que je forme.

Croyez bien que, de mon côté, je plaide avec des arguments similaires aux vôtres.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Abelin.

**M. Jean-Pierre Abelin.** Monsieur le ministre, je voudrais d'abord vous remercier, en tant qu'élu de la Vienne, des effets extrêmement positifs de la convention

reconduite entre l'État et ce département : celle-ci a permis de doubler le rythme de constructions de logements sociaux depuis cinq ans.

Après les rapporteurs, après Jean Briane et beaucoup d'autres, j'appellerai votre attention sur la réhabilitation des logements anciens en milieu rural.

Je suis malheureux et heureux à la fois : malheureux parce que vous allez être obligé de vous répéter ; heureux parce que la multiplicité des interventions, qui n'ont pas été concertées, montre l'acuité du problème.

La réhabilitation des logements anciens présente un triple intérêt : un intérêt économique, un intérêt pour l'aménagement du territoire, un intérêt social.

Un intérêt économique : c'est un secteur qui fait vivre et travailler de très nombreux artisans, surtout en milieu rural.

Un intérêt pour l'aménagement du territoire : les opérations permettent de rendre des logements plus habitables et de leur donner des éléments de confort minimum sans lesquels ils resteraient ou deviendraient vacants.

Un intérêt social, enfin : ce sont fréquemment des propriétaires modestes qui bénéficient de la prime à l'amélioration de l'habitat.

Cependant, les files d'attente des propriétaires demandeurs sont longues. Ceux-ci doivent souvent patienter plus d'un an avant de pouvoir commencer des travaux très urgents, comme ceux qui concernent le chauffage.

Dans un département comme le mien, la liste d'attente de la PAH représente l'équivalent de quinze mois de dotations. En 1995, nous aurons traité 450 dossiers, mais nous en avons déjà plus de 500 en instance.

Vous avez dit, monsieur le ministre, que vous vous étiez bien battu pour obtenir les 600 millions de francs inscrits au budget de 1996. Eh bien ! Nous vous demandons de vous battre encore, avec les parlementaires, pour obtenir encore plus dans les années qui viennent.

Il faut faire passer auprès de l'administration des finances le message que, même dans une période de rigueur budgétaire et de lutte contre les déficits, il n'est pas de meilleur investissement que les retombées économiques, fiscales, sociales et territoriales induites par la multiplication des petits chantiers ouverts pour l'amélioration des logements.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur Abelin, je voudrais vous féliciter pour l'action que vous menez dans le département de la Vienne en faveur de l'habitat locatif social, et tout particulièrement pour développer les PLA en milieu rural.

Je veux également saluer l'action que le conseil général de votre département conduit pour abonder les subventions de l'État, afin d'augmenter ou de doubler les PLA, voire plus.

Quant à la programmation des PLA, 40 p. 100 doivent aller au secteur rural. C'est à l'évidence un élément fort d'aménagement du territoire.

Vous souhaiteriez que cette action soit accompagnée, et même démultipliée, par une action dans l'ancien.

J'ai conscience que les listes d'attente pour les PAH sont longues. M. Beaumont a indiqué que, dans son département, il y avait dix-huit mois d'attente. Vous parlez quant à vous de douze mois. À l'évidence, la demande est très forte. Mais je dois vous rappeler les contraintes



budgetaires qui sont les nôtres et le fait qu'un budget est un compromis entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible.

Un budget est un ensemble !

La dotation de la PAH est portée à 600 millions. Mon prédécesseur l'avait trouvée à 400 millions. L'augmentation, reconnaissez-le, est importante. Elle résulte d'un compromis entre le souhaitable et le budgétairement possible.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Virapoullé.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Monsieur le ministre, notre collègue René Beaumont a terminé son rapport oral en lançant un appel à la focalisation de l'épargne sur la construction de logements au plan national.

Ma question sera aussi une proposition en faveur de la création d'un nouvel équilibre entre les placements mobiliers et immobiliers, notamment dans les quartiers difficiles, qui sont en proie à des désordres et à des tensions sociales dramatiques.

Le logement, vous le savez mieux que moi, vous qui êtes un ministre de la réforme tranquille mais audacieuse (*Sourires*), est un facteur de cohésion sociale.

Je vous propose d'innover avec nous, d'abord en créant un fonds commun de placement qui serait ouvert à l'épargne publique et dont les parts seraient détenues pendant une durée de cinq ans. L'argent servirait à financer des logements. Les financements se feraient par le biais de sociétés en nom collectif, dans un premier temps pour la construction de logements neufs, dans un deuxième, si nous trouvons une solution, pour la réhabilitation de logements anciens.

Ainsi financé, l'épargnant trouverait rémunération par la fongibilisation des déficits qui seraient issus de la déduction partielle des coûts de logements dans la gestion de ces opérations. Après discussion avec vous, nous pourrions placer le curseur à 60 p. 100, à 80 p. 100 ou à 100 p. 100 de déductibilité, peu importe.

Je prends un exemple pour éclairer l'Assemblée : déduire 60 p. 100 du coût de l'investissement pour un contribuable imposé à 40 p. 100 reviendrait à rémunérer son capital à 7 p. 100. Et, s'il était imposé à 56,8 p. 100, la rentabilité serait de 9 p. 100.

Par ce biais, on pourrait dégager en faveur du logement l'épargne que je qualifierais d'inactive, celle des SICAV, par exemple ; on pourrait focaliser cette épargne dans les quartiers difficiles ; on pourrait améliorer la qualité des logements ; on pourrait créer le nouvel équilibre que j'appelle de mes vœux et favoriser les locations à des loyers qui seraient faibles.

Outre-mer – pardonnez-moi de prendre cette référence, mais vous allez comprendre pourquoi je le fais –, nous avons un système que vous connaissez bien : l'aide à la pierre couplée avec l'allocation logement. Vos services vous diront que l'aide à la pierre couplée avec l'allocation logement revient moins cher que le système appliqué en métropole : l'aide à la pierre couplée avec l'aide à la personne. De plus, il correspond mieux à la demande des populations défavorisées.

Par le biais de l'épargne privée, vous pourriez avoir des loyers de sortie faibles et donc leur appliquer non pas l'APL, mais l'AL.

Voilà une réflexion, monsieur le ministre, que nous souhaiterions mener avec vous dans le cadre de la réforme de la fiscalité sur le logement. Qu'en pensez-vous ?

(*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur Virapoullé, vous posez une vraie question : comment attirer davantage d'épargne dans la pierre ?

Examinons la solution que vous proposez : il s'agirait d'instituer une déduction fiscale à l'entrée. Mais cette déduction existe déjà, avec le dispositif dit Quilès-Méhaignerie, en tout cas pour la métropole, avec une variante quelque peu similaire pour l'outre-mer.

Si j'ai bien compris, vous préconisez de la systématiser dans un fonds commun de placement. Soit ! Mais je ne suis pas sûr que la rentabilité de ce fonds doive être assise sur un avantage fiscal. Cela ne me semble pas être la seule voie à suivre et je vais m'en expliquer.

Premièrement, l'augmentation des investissements des ménages dans le logement exige que la rentabilité s'améliore par rapport à celle qu'offrent les placements sur les marchés financiers. C'est pourquoi la baisse des taux d'intérêt est essentielle pour le secteur du logement : la rentabilité de l'investissement dépend, certes, de l'avantage fiscal ; mais elle dépend surtout de la rentabilité qu'offre le bien dans la durée.

Deuxièmement, l'augmentation des investissements des ménages suppose que l'on réduise les différences de traitement fiscal entre les revenus immobiliers et les revenus mobiliers. D'où l'augmentation importante – du tiers – du taux de déduction forfaitaire, décidée dans le collectif de printemps.

De nombreux orateurs réclament une équivalence de rentabilité des investissements dans des valeurs immobilières par rapport à ceux qui sont réalisés dans des valeurs mobilières.

Les deux efforts déjà consentis – baisse des taux d'intérêt et augmentation de la déduction forfaitaire d'un tiers – vont dans le sens d'une amélioration de la rentabilité. Je vous propose d'étudier ensemble les moyens d'atteindre ou, en tout cas, d'approcher l'objectif de parité fiscale.

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe République et Liberté.

La parole est à M. Jean Royer.

**M. Jean Royer.** Monsieur le ministre, au moment où les banlieues des grandes villes traversent une crise sociale, il est plus que jamais nécessaire de diversifier les origines de la population qui compose les quartiers défavorisés, de manière à briser le destin de ghetto qui pèse sur certains d'entre eux. Vous avez eu raison de rendre obligatoire le paiement d'un surloyer pour les locataires dont les ressources dépassent de 40 p. 100 le montant des plafonds de ressources. Mais êtes-vous prêt à accepter la suppression du surloyer dans les quartiers en difficulté pour encourager les classes moyennes à venir y habiter ?

Par ailleurs, les municipalités savent quel enjeu représente l'augmentation de la cadence de construction du logement social. A Tours, par exemple, la ville a apporté, trois années de suite, 6 millions de subvention à l'Etat pour lui permettre de doubler le contingent de PLA. Accepteriez-vous qu'une telle expérience puisse être étendue, ce qui montrerait la solidarité complète entre l'Etat et nos cités pour combattre vigoureusement la crise du logement ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, je vais vous donner toute satisfaction et tous apaisements. D'une part, le surloyer ne sera pas applicable dans les zones urbaines sensibles. D'autre part, le préfet peut accorder une dérogation à des ménages dépassant les plafonds de ressources et prêts à habiter une HLM située dans un quartier très difficile.

S'agissant des PLA, je vous confirme que l'on peut parfaitement envisager la signature de protocoles entre l'État et une collectivité, celle-ci apportant une subvention équivalente à la dotation en PLA, tandis que la Caisse des dépôts financerait sur les fonds du livret A les prêts complémentaires au taux de 5,8 p. 100. C'est ce type d'accord que j'évoquais en réponse à M. Abelin, puisque la Vienne est un des départements intéressés. Je suis prêt à étudier avec votre département les conditions d'un tel protocole.

**M. le président.** La parole est à M. Alfred Muller.

**M. Alfred Muller.** Monsieur le ministre, vous comprendrez que je profite de la discussion de votre budget pour vous exprimer toute l'inquiétude des responsables du mouvement HLM et des professionnels du bâtiment alsaciens devant la réduction, estimée à près de 30 p. 100, des crédits affectés au logement social dans notre région.

Actuellement, trente-quatre dossiers sont en attente dans les deux directions départementales de l'équipement d'Alsace, sans compter onze dossiers d'ores et déjà reportés à 1996. Au total, 1 000 à 1 500 emplois sont immédiatement menacés.

Un repli de 30 p. 100 des crédits pour les PLA et PALULOS, c'est au minimum 250 logements neufs de moins et 2 400 logements qui ne seront pas réhabilités.

Ces reculs ont été accentués par la mise en place tardive des crédits en DDE. Il y a peu encore, 26,5 millions de francs inscrits sur la ligne fongible n'étaient toujours pas délégués.

Ainsi se confirme une tendance que j'avais déjà eu l'occasion de dénoncer auprès de votre prédécesseur. Ainsi se trouve à nouveau pénalisée une région où les besoins en construction neuve et en réhabilitation sont particulièrement importants et où les organismes HLM ont de nombreux projets.

Dans ce contexte, qui est en contradiction avec les engagements pris par votre gouvernement de faire du logement et de l'emploi la priorité des priorités, et alors qu'il est urgent de mettre en place immédiatement des crédits supplémentaires, unanimement évalués à au moins 20 millions pour la ligne fongible, j'espère que vous aurez à cœur, monsieur le ministre, d'assurer au moins le maintien des crédits de 1994, qui avaient permis de rattraper un certain retard. Quelles sont vos intentions à ce sujet ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, les crédits délégués dans les départements au début de 1995 ont été fixés en fonction de la proportion de PLA très sociaux réalisés l'année précédente. Cette proportion étant faible pour l'Alsace, la programmation en début d'année y a été relativement plus faible qu'ailleurs. Je ne doute pas qu'il y ait eu entre-temps une reprise et que les efforts accomplis sur l'ensemble de l'année 1995 aient débouché sur une programmation plus cohérente et plus favorable à l'habitat social dans votre région.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Urbaniak.

**M. Jean Urbaniak.** Monsieur le ministre, je voudrais vous interroger à mon tour sur les crédits affectés à la prime à l'amélioration de l'habitat et sur les conditions

d'attribution de cette prime. La PAH a acquis une notoriété grandissante, fondée en grande partie sur son efficacité et sa souplesse d'engagement. Elle a permis de résorber l'inconfort de l'habitat ancien et de rénover le cadre de vie des familles concernées, le plus souvent à faibles revenus. Mais le manque de crédits disponibles, année après année, a entraîné des retards considérables dans l'instruction des dossiers. Je ne ferai pas de surenchère, mais sachez que, dans les zones très urbaines de mon département du Pas-de-Calais, ces retards peuvent friser les deux années.

Vous avez rappelé les efforts que, sous votre autorité, le ministère du logement effectuait en ce domaine. Personnellement, je vous en sais gré et j'ai bien reçu le signal nouveau et fort que vous nous avez adressé de la tribune.

Il n'empêche que 35 000 propriétaires à faibles revenus sont toujours dans l'attente d'un avis favorable des DDE pour entreprendre leurs travaux, sans aucune garantie que leur demande sera satisfaite. Ces demandes peuvent, en effet, être déclarées irrecevables, alors qu'elles étaient examinées favorablement par le passé.

Ainsi, alors que 600 millions sont inscrits au projet de budget, 2 milliards de francs de travaux éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat sont en attente pour la seule année 1995. Or ces travaux correspondent à une triple ambition : ambition sociale, ambition économique, ambition aussi de valorisation du patrimoine rural et urbain.

Vous nous avez dit ce que vous ne pouvez pas faire, contraintes budgétaires obligent. Néanmoins, je pense que vous ne pouvez pas demeurer indifférent aux retards qui s'accumulent. Comment comptez-vous agir pour en limiter l'ampleur ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, vous avez compris que je n'étais pas plus indifférent que vous-même au problème que les uns après les autres vous évoquez avec tant de passion et de conviction. Je suis convaincu de l'intérêt de la prime à l'amélioration de l'habitat. Je suis conscient des délais de financement. Je sais aussi que, compte tenu de ces retards, certains propriétaires décident d'eux-mêmes d'engager les travaux. Eh bien, tant mieux pour eux et tant mieux pour l'économie du bâtiment !

Permettez-moi cependant de rappeler que le retard a été accumulé dans les années où les dotations étaient de 50 p. 100 inférieures à ce qu'elles sont aujourd'hui. C'est depuis deux ans que nous sommes passés à des dotations annuelles de l'ordre de 600 millions. Auparavant, elles étaient de 400 millions ou moins encore.

Nous avons donc déjà relevé les crédits de la PAH. Encore une fois, c'est un compromis entre ce qui est souhaité et ce qui est possible. Mais je puis vous assurer que j'entends votre demande et que je me ferai votre interprète.

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe communiste.

La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Monsieur le ministre, l'accession sociale à la propriété a bénéficié, avec le prêt sans intérêt, qu'il est maintenant convenu d'appeler le « prêt Périssol », d'un effet d'annonce sans précédent, dont nous espérons tous qu'il aura des conséquences positives sur le secteur du bâtiment grâce à la reprise de la construction, même s'il faut regretter que le logement ancien soit quasiment exclu de votre mécanisme.

Cela étant, avec la disparition du PAP – je ne parle pas du Vatican (*Sourires*) mais du prêt d'accession à la propriété – ont été supprimés également d'importants avantages fiscaux qui contribuaient à solvabiliser les accédants modestes. Ces derniers ne pourront plus déduire de leur impôt sur le revenu les intérêts d'emprunt et paieront la taxe foncière dont ils étaient exonérés pendant dix ans avec les PAP, ce qui induira des mensualités alourdies de 300 à 700 francs.

J'ai déjà eu l'occasion de faire la démonstration, exemples concrets à l'appui, que votre prêt était un avantage pour une petite partie des éligibles à l'accession à la propriété mais que, pour les plus pauvres et pour ceux qui sont au-dessus de cette catégorie intermédiaire, il en coûtera davantage que par le passé. Pour les plus pauvres, cela signifie la fin de tout espoir d'accéder à la propriété.

Quant aux prêts d'accession sociale, les fameux PAS qui viennent compléter le financement, leur taux reste beaucoup trop élevé au regard de l'inflation et d'une évolution des salaires réduite à néant et même négative, puisque vous connaissez mieux que moi les projets du Gouvernement concernant la CSG : augmentation du taux et élargissement de l'assiette, toutes mesures qui auront des conséquences sur l'accession à la propriété.

D'où les trois questions suivantes.

La première acquisition des couples modestes, notamment en Ile-de-France, étant rarement effectuée dans le neuf, qui est trop cher, le bâtiment ancien pourra-t-il, à terme, bénéficier du prêt à taux zéro ?

La baisse des taux des PAS peut-elle être attendue à brève échéance pour accompagner efficacement le prêt sans intérêt ?

A défaut de rétablir tous les avantages fiscaux qui accompagnaient le PAP, comptez-vous prendre des mesures intermédiaires qui permettraient d'en maintenir quelques-uns ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Voilà, monsieur le député, une double reconnaissance, sinon une double apologie.

Celle du PAP. Mais n'oublions jamais que ce produit auquel vous reconnaissez tous les mérites avait quand même un défaut, puisqu'un ménage accédant seulement sur quatre y avait accès alors que trois ménages sur quatre pourront bénéficier du nouveau prêt.

Celle des déductions fiscales, et j'avoue que je ne m'y attendais pas de votre part.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous vivez sur des images d'Épinal !

**M. le ministre du logement.** Pourquoi ? Pour deux raisons : parce que l'avantage fiscal suppose que l'on soit fiscalisé pour en bénéficier parce qu'il est croissant avec le revenu.

Maintenant, vous ne jurez plus que par l'avantage fiscal qui, bien entendu, concerne beaucoup plus les ménages à revenus moyens que les ménages à revenus modestes.

Maintenant, vous me dites, et c'est un cri du cœur, que certains vont gagner plus que d'autres à ce nouveau dispositif. C'est vrai ! La réponse qui ressort des chiffres que j'ai cités est sans ambiguïté et les Français l'ont fort bien comprise : les ménages à revenus modestes sont beaucoup mieux aidés par le nouveau dispositif que par l'ancien.

Mais je conçois que vous soyez surtout préoccupé par ce qui se passera pour les ménages plus aisés. Eh bien, je vais, là aussi, vous répondre. Le prêt à taux zéro est acces-

sible aux ménages à revenus moyens jusqu'à un plafond de ressources égal à quatre SMIC et demi. Au-delà, le dispositif de déduction fiscale est maintenu.

J'espère, monsieur le député, avoir ainsi apaisé les craintes que vous éprouvez pour les ménages aisés. (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Ou bien vous ne m'avez pas écouté, ou bien vous m'avez mal compris ! Il faudra que je recommence !

**M. le ministre du logement.** Je vous fais confiance !

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Braouezec.

**M. Patrick Braouezec.** Dans ce projet de budget, le Gouvernement rend obligatoire l'application d'un surloyer qui vise à pousser hors des logements sociaux les classes moyennes et compromet par conséquent la mixité sociale nécessaire à une véritable lutte contre l'exclusion et la fracture sociale. Nous sommes bien loin des orientations qui prévalaient aux origines du logement social.

En 1965 encore, le logement social accueillait une population très représentative de l'ensemble de la population nationale, un peu plus jeune, composée surtout de couples mariés et salariés, sans la moindre surreprésentation des familles nombreuses, avec une proportion élevée de femmes actives. Le revenu moyen des locataires de HLM était légèrement supérieur à la moyenne nationale, avec une forte présence de cadres moyens, 22 p. 100, et d'employés, 19 p. 100, tandis que les patrons, cadres supérieurs et professions libérales représentaient, ne l'oublions pas, 13 p. 100 des résidents, les ouvriers constituant la petite moyenne restante, avec 46 p. 100.

Aujourd'hui, c'est ce brassage des catégories de populations au sein du parc social qui est remis en cause. Pour assurer la mixité sociale indispensable à un développement harmonieux des villes, il aurait fallu prendre un certain nombre de mesures dont nous ne voyons pas trace dans les orientations budgétaires :

Assurer un financement adapté du logement social, en revenant à un équilibre entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne, en baissant les taux d'intérêt des prêts PLA, en revenant à la participation des employeurs à hauteur de 1 p. 100 de la masse salariale ;

Revaloriser et indexer correctement les plafonds d'accès au logement social, pour laisser aux revenus moyens la possibilité d'y accéder.

Dans ce contexte, pouvez-vous me dire, monsieur le ministre, quelles sont les mesures qui permettront, dans le budget que vous présentez, d'améliorer la mixité du logement social, mixité bien fragile qui permet à la fois aux familles les plus modestes de bénéficier de conditions de logement dignes de notre époque et aux ménages à revenus moyens de rester dans le parc social ?

Ma deuxième question m'est inspirée par des chiffres dont j'ai eu connaissance cet après-midi. Ils me conduisent à m'interroger sur la fameuse solidarité nationale que beaucoup ici se targuent de vouloir pratiquer. Vous avez évoqué le plan d'urgence. Sur le département de la Seine-Saint-Denis, 587 logements sont programmés en phase opérationnelle. La ville de Saint-Denis, dont je suis maire, et la ville de Montreuil, dont M. Brard est maire, totalisent à elles seules près de la moitié de ces logements, 167 pour Saint-Denis et 105 pour Montreuil.

**M. Jean-Pierre Brard.** Et c'est modeste !

**M. Patrick Braouezec.** A titre indicatif, voici les chiffres de quelques villes gérées par des élus de droite, dont certains sont parlementaires : Aulnay, un logement ; L e B o u r -

get, six logements ; Gagny, seize ; Villemomble, huit ; Le Raincy, ville chère à notre ministre de l'intégration, neuf logements. Et il en va de même pour certaines villes tenues par les socialistes : Epinay, zéro logement ; Neuilly-Plaisance, dix.

Comment allez-vous faire, monsieur le ministre, pour que les préfets puissent inciter, voire obliger toutes les villes à jouer leur rôle de solidarité dans le plan d'urgence du logement social ? Comment allez-vous faire pour que l'Etat revienne dans les quartiers et redevienne ainsi l'Etat régalién, régulateur et défenseur de l'intérêt général ?

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bonne question !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, la mixité sociale existe ! En effet, 20 à 25 p. 100 de locataires du parc HLM ont des ressources au-dessus du plafond et 7 p. 100 le dépassent de plus de 40 p. 100 !

**M. Patrick Braouezec.** Pas à Saint-Denis !

**M. le ministre du logement.** Je ne connais pas le parc de Saint-Denis. Appliquez-vous un surloyer ?

**M. Patrick Braouezec.** Non !

**M. le ministre du logement.** Donc vous ne le savez pas !

Cela prouve combien l'intervention de la loi est indispensable. En effet vous ne connaissez pas les caractéristiques d'occupation de votre propre patrimoine, ce qui est le B.A.-BA. Or chaque logement aurait bénéficié, s'il avait été construit aujourd'hui, de 49 000 francs de subventions budgétaires, d'un montant à peu près équivalent d'aides fiscales...

**M. Jean-Pierre Brard.** Et la TVA ?

**M. le ministre du logement.** ... et d'environ 400 000 francs d'un financement à 5,8 p. 100, taux privilégié par rapport à celui du marché.

**M. Patrick Braouezec.** Argent récupéré par l'Etat !

**M. le ministre du logement.** Actuellement, je le répète, 7 p. 100 du parc, c'est-à-dire 240 000 logements d'HLM, sont occupés par des gens dont les revenus dépassent de plus de 40 p. 100 le plafond. Il y en a aussi chez vous !

**M. Jean-Pierre Brard.** Et à Paris ?

**M. le ministre du logement.** Je n'arrive donc pas à comprendre pourquoi vous êtes les derniers, sur les bancs de l'Assemblée à ne pas vouloir admettre que le surloyer est un acte de justice sociale qui permet de maintenir dans les lieux des habitants dont les revenus sont supérieurs au plafond. En s'acquittant d'un complément de loyer, ils satisfont à la plus élémentaire justice sociale. Comment pouvez-vous refuser d'accepter qu'un ménage avec deux enfants disposant de revenus mensuels égaux ou supérieurs à 25 000 francs paie 200 francs de plus par mois ?

Votre position témoigne d'un certain décalage par rapport à la réalité.

**M. Jean-Pierre Brard.** Où habitez-vous, monsieur le ministre ?

**M. le ministre du logement.** Je vous propose donc, monsieur le député, de revoir sereinement cette question.

Pour ce qui est de la répartition des logements d'urgence, je n'ai pas établi une comptabilité. Je ne peux donc pas vous répondre quant à la situation que vous

avez évoquée. Néanmoins, je puis vous dire, car je suis allé souvent sur le terrain, que des opérations de construction de logements d'extrême urgence ou de logements d'insertion ont été menées dans de nombreuses communes, quelle que soit la couleur politique du maire et de la municipalité. Cela constitue à nos yeux un élément extrêmement positif.

**M. Jean-Pierre Brard.** Des chiffres !

**M. le ministre du logement.** Les municipalités se sont ainsi engagées parce qu'elles ont compris qu'il s'agissait d'une grande cause nationale et parce qu'elles ont constaté la détermination profonde du Gouvernement dans ce domaine.

**M. Patrick Braouezec.** Les chiffres sont là ! Les actes sont autre chose !

**M. le président.** Nous revenons aux questions du groupe UDF.

La parole est à M. Georges Mesmin.

**M. Georges Mesmin.** Monsieur le ministre, ma question complétera ce qui vous a déjà été demandé au sujet de l'aide à la personne.

Cette dernière est théoriquement plus efficace, plus économique en tout cas, que l'aide à la pierre puisqu'elle est retirée lorsque les bénéficiaires n'en ont plus besoin, soit parce que leur situation financière s'est améliorée, soit parce que la composition de la famille a varié. Elle est donc plus souple et moins lourde pour les finances publiques. Encore faut-il qu'elle soit judicieusement calculée. Or tel ne paraît pas être toujours le cas.

Il semble, en effet, que la réforme de 1976 qui a créé l'APL ait abouti à imposer aux familles des taux d'effort assez différents selon qu'elles bénéficient de l'allocation logement ou de l'APL. Cela a d'ailleurs justifié la demande, par votre prédécesseur, d'un rapport à M. Choussat.

D'après les documents émanant de votre ministère, le taux d'effort d'une famille de deux enfants ayant un revenu égal à deux fois le SMIC serait de l'ordre de 20 p. 100, ce qui paraît tout à fait raisonnable. Cependant, d'autres documents que j'ai pu consulter laissent entendre que le taux d'effort peut être très inférieur à ce pourcentage pour certaines familles. On a même pu parler de sursolvabilisation, l'aide personnalisée devenant supérieure au montant du loyer, ce qui paraît anormal même s'agissant de personnes très modestes.

**M. Christian Dupuy.** Cela n'existe plus !

**M. Georges Mesmin.** Le rapport de M. Choussat, qui devait traiter de cette question, n'a pas été publié, ce qui me paraît fâcheux.

La part des aides à la personne dans le PIB est en augmentation. En effet, elle est passée de 0,28 p. 100 en 1945, à 0,34 p. 100 en 1994, toujours d'après des chiffres émanant de votre ministère. En période de difficultés budgétaires, cette évolution doit appeler une particulière attention.

C'est pourquoi je vous demande si vous avez l'intention de publier les conclusions du rapport Choussat et, en tout cas, quelles conséquences le Gouvernement entend en tirer.

**M. Jean-Pierre Brard.** Pour les HLM du quai de Passy ? (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, en votre qualité d'ancien inspecteur des finances,...

**M. Jean-Pierre Brard.** Cela ne m'étonne pas !

**M. le ministre du logement.** ... vous savez que les rapports de l'inspection des finances sont confidentiels et que leur publicité ne dépend que du ministre de l'économie et des finances.

Il me semble d'abord que les chiffres que vous avez cités ne prennent pas en compte les charges. Or je souhaite qu'elles soient toujours incluses dans les références, afin que l'on puisse apprécier l'effort réel consenti par les ménages. Quoi qu'il en soit, 56 p. 100 des bénéficiaires d'une aide au logement ont actuellement un revenu inférieur au SMIC. Par conséquent, nul ne peut dire que cette action n'a pas une finalité sociale.

Il est vrai, monsieur le député, que la charge de la collectivité en matière d'aides personnelles croît fortement puisque le montant des prestations versées est passé de 1990 à 1994, de 49 milliards à 66 milliards de francs environ par l'effet de l'extension, dite bouclage, des aides à la personne. Il convient donc d'opérer, dans ce dispositif complexe, certaines réformes et divers ajustements afin d'en accroître l'équité. C'est pourquoi j'ai précisé que je poursuivais deux objectifs avec la modification des barèmes que je vais proposer.

Le premier est de maintenir la solvabilisation que permettent les aides personnelles.

Le deuxième est de réduire les inégalités – disons les différences – de traitement entre les catégories d'allocataires. Cette situation avait d'ailleurs été relevée par M. Raymond Lamontagne et elle était probablement le sujet de l'une des préoccupations de M. Choussat.

Il conviendra donc de réaliser, à l'aide du réajustement des barèmes, un effort pour améliorer l'équité dans ce domaine et traiter de façon comparable les différentes catégories d'allocataires.

**M. Jean-Pierre Brard.** Faites payer les électeurs ! Ils ont des sous !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Foucher.

**M. Jean-Pierre Foucher.** Monsieur le ministre, la reconduction à un niveau identique à celui de l'année passée – 5,5 milliards de francs – des crédits affectés à la ligne fongible des autorisations de programme PALULOS m'inquiète terriblement. En effet, elle maintient à 120 000 PALULOS pour 1996 le nombre des opérations aidées, ce qui est insuffisant, d'autant que la fongibilité de cette ligne budgétaire ne permet pas de le fixer une fois pour toutes.

Pourtant, la demande des organismes est forte en raison de la situation très problématique du logement social même si, au cours des dernières années, la réhabilitation a été fortement soutenue. Il me semble donc qu'il faut poursuivre cet effort indispensable afin de répondre aux besoins de la population. Or je constate, malheureusement, que les engagements de l'Etat ne sont pas tenus. J'en prends pour exemple la ville de Clamart dont je suis maire.

Bien qu'elle comprenne des quartiers dits prioritaires, la subvention de l'Etat, pour un même programme, aura régressé de 42 000 francs par logement pour la première tranche, à 20 000 francs pour la troisième tranche – laquelle a d'ailleurs été réduite quant aux quantités de logements concernés – et vraisemblablement à 17 000 francs au maximum pour les tranches suivantes.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, comment pourrions-nous répondre à la demande d'une réhabilitation nécessaire tout en respectant la modération exigée des loyers ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, la ligne PALULOS sera identique, dans le budget en 1996, à ce qu'elle était en 1995. Nous honorerons l'engagement pris par l'Etat de réhabiliter 120 000 logements sociaux par an, grâce à un même effort budgétaire. Il n'y a donc pas la diminution que vous évoquez.

**M. Jean-Pierre Foucher.** Si, mais sur le terrain, pas dans le budget !

**M. le ministre du logement.** Il est vrai, monsieur le député, qu'auparavant davantage de latitude était laissée et que des dérogations, permettant d'aller au-delà du taux standard de subvention de 20 p. 100, ont pu être accordées. Si je comprends bien, vous avez eu la chance d'en bénéficier.

**M. Jean-Pierre Foucher.** Oui.

**M. le ministre du logement.** Désormais l'on s'en tient au taux commun.

Je peux donc rassurer l'ensemble des parlementaires : dans le budget pour 1996 nous maintenons le volume des crédits de la ligne PALULOS, ainsi que l'objectif de 120 000 réhabilitations avec le taux de base de subvention. Si vous avez eu la chance de bénéficier d'un taux exceptionnellement supérieur, cet avantage ne sera pas reconduit.

**M. Jean-Pierre Foucher.** Cela avait été promis pour tout le programme !

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, je suis prêt à examiner la situation de Clamart en fonction de ce qui avait été convenu. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Jean-Pierre Foucher.** Merci !

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Soulage.

**M. Daniel Soulage.** Monsieur le ministre, ma question concerne les problèmes rencontrés par la réalisation de logements locatifs HLM en milieu rural, notamment dans les petites communes.

Malgré la forte demande d'habitat à la campagne, la situation actuelle est caractérisée par des loyers élevés par rapport au prix du marché et aux capacités financières des habitants des zones rurales, ainsi que par une production de logements trop faible. En effet, les organismes HLM mènent une politique particulièrement prudente en milieu rural puisqu'ils n'interviennent souvent que sous conditions : garantie des loyers par la commune et participation financière des communes aux opérations.

Ainsi, par rapport à la population vivant en HLM, les communes rurales jouent les rôles suivants : elles recensent la demande exprimée par les particuliers auprès du secrétariat de mairie ; elles prospectent pour trouver un terrain ou un immeuble pour réaliser l'opération ; elles demandent l'intervention de l'opérateur HLM ; elles garantissent financièrement l'opération et elles participent au choix des locataires.

Dès lors, ne serait-il pas envisageable, monsieur le ministre, de permettre aux communes d'accéder au financement HLM-PLA, de réaliser et de gérer elles-mêmes, si elles le souhaitent, des opérations en construction neuve ou en acquisition-amélioration ?

Dans certains cas, cette formule favoriserait des économies à chaque phase de l'opération : au niveau tant de la négociation du prix du bâtiment lors d'une acquisition, que de la gestion locative, car celle-ci pourrait être réalisée par le secrétariat de mairie comme cela se fait actuellement pour le patrimoine communal existant. Or cette gestion représente 8 à 10 p. 100 du coût du loyer pour un opérateur HLM. En outre, l'entretien pourrait être réalisé par des services municipaux.

Monsieur le ministre, si, depuis 1990, les communes ont déjà accès aux prêts locatifs très sociaux, les PLA-TS, dans le cadre du logement des plus démunis, une extension de cette possibilité pour les PLA ordinaires vous paraît-elle possible et souhaitable ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, vous avez évoqué tout le problème de l'habitat rural, auquel vous savez combien je suis sensible parce qu'il constitue un élément essentiel d'aménagement du territoire. La question est de savoir s'il est souhaitable que les communes prennent directement le risque d'être maîtres d'ouvrage et de gérer des logements locatifs.

Je n'exclus pas cette possibilité, mais je ne suis pas sûr qu'il soit souhaitable de suivre cette voie. Il me semble préférable d'inciter des organismes HLM à sortir du milieu dans lequel ils réalisent leurs interventions traditionnelles, et à aller dans le secteur rural.

Certes, je veux bien étudier votre suggestion dont j'ai déjà été saisi par de nombreux élus locaux, mais je ne suis pas certain, je le répète, que ce soit la voie la plus sûre pour atteindre l'objectif. En tout cas, une réflexion générale est menée sur le développement de l'habitat rural et cette suggestion sera prise en compte.

**M. le président.** Comme convenu, je vais lever la séance...

**M. le ministre du logement.** Il reste trois questions !

**M. le président.** Cinq, et deux amendements, monsieur le ministre, mais vous connaissez les raisons qui me contraignent à interrompre nos travaux.

**M. le ministre du logement.** Vous avez constaté combien je suis bref !

**M. Georges Mesmin.** Pour gagner du temps, je vais remettre ma seconde question à M. le ministre qui pourra me répondre par écrit !

**M. le président.** Si d'autres inscrits font de même et si les intervenants promettent d'être brefs, je veux bien essayer de terminer.

La parole est M. Jean-Jacques Weber.

**M. Jean-Jacques Weber.** Monsieur le ministre, je veux solennellement appeler votre attention, avec mes collègues Harry Lapp et Michel Habig qui auraient également aimé vous interroger sur ce point, sur les fortes inquiétudes qui se développent en Alsace à propos du logement social.

Ce n'est pas la première fois, loin s'en faut, que j'évoque ici cette question, car l'Alsace n'a que rarement obtenu de l'Etat les aides qui lui seraient nécessaires. Cela tient à la fois à l'histoire et à une tendance selon laquelle on a souvent laissé les Alsaciens régler eux-mêmes certains problèmes, voire pallier des carences gouvernementales. Les années de socialisme ont encore fortement aggravé ce décalage.

En 1993-1994, nous avons enfin obtenu un niveau de financement par l'Etat satisfaisant, ce qui avait même permis de rattraper certains retards. Malheureusement, l'évo-

lution des financements du logement social en Alsace montre que l'embellie était de courte durée et qu'une chute spectaculaire aura été constatée en 1995. En effet nous aurons relevé une baisse de 30 p. 100 des crédits PALULOS, ce qui aura réduit de 250 le nombre des logements neufs construits et de 2 400 le volume des réhabilitations. A cela il convient d'ajouter la réduction de moitié du nombre des logements financés par des PAP – que la mise en place du prêt à taux zéro ne comblera malheureusement pas d'ici à la fin de cette année – et la mise en place trop tardive des crédits dans les DDE.

Ainsi, 26,5 millions de francs prévus pour la ligne fongible ne sont pas encore délégués, alors que nous sommes tout de même au mois de novembre. Pourtant les besoins sont énormes : il faut construire en Alsace 1 650 logements locatifs sociaux neufs par an et il y reste, au minimum, 17 000 logements à réhabiliter.

Le contrat d'objectif quinquennal signé entre l'Etat et l'union des HLM d'Alsace qui porte sur 3 500 logements par an ne sera malheureusement pas réalisé. Actuellement 34 dossiers PLA et PALULOS sont en stock dans les DDE d'Alsace et 23 seulement devraient être financés par les crédits que vous annoncez. En conséquence, 11 sont d'ores et déjà reportés en 1996 et plus de 750 logements ne seront pas mis en chantier cette année. Ce report menace directement 1 000 à 1 500 emplois en Alsace dans un contexte du BTP déjà très tendu.

Je ne critique pas votre budget, monsieur le ministre. Je pense même qu'il est bon et courageux et je n'oublie pas qu'il progresse de 9 p. 100. Néanmoins vous devez impérativement prendre en compte la situation que je viens de vous décrire. La simple reconduction des crédits de 1995 serait tout à fait insuffisante, car nous avons dramatiquement besoin de crédits supplémentaires, dont au moins 20 millions de francs pour la ligne fongible. Je vous lance donc, avec mes collègues, un appel très direct.

L'Alsace est, après la région parisienne, le premier payeur d'impôts de France. Elle est aussi la région ayant le plus fort PIB. Cela impose des devoirs à son égard et celui que j'évoque est incontournable. Mes collègues et moi-même comptons fermement sur vous et nous ne pourrions pas, dans les difficiles circonstances que connaît actuellement l'Alsace, accepter, même si vous n'êtes en rien responsable de la situation que je décris, que vous ne concédiez pas l'effort que je vous demande car il est, je le répète, absolument indispensable.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre du logement.** Monsieur le député, soyez rassuré.

Pour ce qui concerne les PAP, l'Alsace n'a pas été, à ma connaissance, moins bien traitée que d'autres régions.

Le prêt à taux zéro ne résultant d'aucune programmation et n'étant soumis à aucun contingentement, vous pouvez espérer ne pas connaître dans l'avenir ce que vous avez pu connaître précédemment.

S'agissant du PLA, je vous rappelle que la programmation du premier volet "ligne fongible début 1995" a été fonction de plusieurs critères, dont le nombre de PLA très sociaux. L'Alsace, en 1995, s'est sans doute engagée dans les programmes d'extrême urgence de PLA très sociaux. Par conséquent, je ne pense pas que vous puissiez être inquiet pour 1996. En tout cas, j'ai pris bonne note de votre préoccupation.

**M. le président.** Mes chers collègues, je ne peux décemment pas arriver en retard à une cérémonie où je représente le président de l'Assemblée. Je suis donc obligé de lever la séance.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures quarante-cinq, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996, n° 2222 ;

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270).

Logement (*suite*) :

M. Raymond Lamontagne, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270, annexe 26) ;

M. René Beaumont, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 2275, tome XI).

Communication, lignes 46 et 47 de l'état E et article 52 :

M. Alain Griotteray, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270, annexe 12) ;

M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2271, tome IV).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*