

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

(22^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 17 juillet 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE MICHEL

1. **Investissement locatif et accession à la propriété de logements sociaux.** - Discussion d'un projet de loi (p. 3391).
M. René Beaumont, rapporteur de la commission de la production.
M. André Fanton, rapporteur pour avis de la commission des lois.
M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON

- Exception d'irrecevabilité de M. Deschamps : MM. Bernard Deschamps, Eric Raoult, le ministre. - Rejet par scrutin.
- Question préalable de M. Joxe : MM. Guy Malandain, Ladislas Poniatoski, le ministre. - Rejet par scrutin.
- Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
2. **Ordre des travaux** (p. 3414).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE MICHEL,
vice président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

INVESTISSEMENT LOCATIF ET ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS SOCIAUX

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux (n^{os} 215 et 258).

La parole est à M. René Beaumont, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. René Beaumont, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, mes chers collègues, si nous sommes aujourd'hui appelés à débattre du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux, ce n'est pas seulement pour que soit tenu un engagement pris par les partis de la majorité avant les dernières élections législatives - l'engagement d'abroger la loi Quilliot - c'est aussi pour que soit mis en place un cadre législatif qui, pour la première fois depuis de nombreuses années, favorise l'acte de construire et ne l'entrave plus et qui, ainsi, contribue à la solution des difficultés qu'affronte depuis des années le secteur du logement.

Ces difficultés, qu'il s'agisse de celles des constructeurs ou de celles des usagers du logement sont si graves qu'il y a - admettons-le - quelque urgence à ce que soit adopté le texte qui nous est soumis aujourd'hui, n'en déplaise d'ailleurs à ceux qui estiment qu'il n'y a pas lieu de délibérer. Mais quelle que soit cette urgence, je ne peux que regretter, monsieur le ministre, que nous soyons appelés à légiférer dans des conditions proches de la précipitation sur un sujet aussi complexe, puisque nous entamons aujourd'hui la discussion d'un texte qui n'a été adopté que le 25 juin dernier en conseil des ministres. Dans de telles conditions, il est bien évident, en particulier, que la commission de la production et des échanges n'a pu se livrer à un examen du texte aussi approfondi qu'il aurait été souhaitable. En vous faisant part de mes regrets, je crois me faire l'interprète des sentiments de l'ensemble de mes collègues de la commission, à quelque groupe qu'ils appartiennent.

J'ai déjà indiqué qu'en nous présentant son projet de loi, le Gouvernement entendait favoriser l'amélioration nécessaire de la situation du secteur du logement aujourd'hui en crise. Je ne reprendrai pas aujourd'hui l'analyse de cette crise pour laquelle je me permets de vous renvoyer à mon rapport écrit. Toutefois, j'en rappellerai brièvement les effets pour les usagers et les acteurs du secteur du bâtiment.

La crise pour les usagers, c'est la pénurie de logements locatifs apparue depuis quelques années dans les grandes villes et surtout à Paris. C'est la réapparition de phénomènes dont on avait pu croire qu'ils appartiennent à un passé révolu, ceux qui vont de pair avec toute situation de pénurie : multiplication des candidats à la location de chaque logement vacant ; exigences parfois exorbitantes des bailleurs en matière de garanties offertes par ces candidats et donc sélection imputoyable fondée sur des critères qui n'ont qu'un rapport lointain avec les ambitions sociales du législateur de 1982 ; pratiques de reprises illicites et de dessous de table.

Enfin, il faut bien admettre que le droit à l'habitat reconnu par la loi de 1982 a été quotidiennement battu en brèche sitôt instituée.

Je reviendrai plus loin, naturellement, sur le bilan qu'on peut dresser aujourd'hui de ce texte, car j'analyserai ce que sont, selon nous, les causes de la crise actuelle. Cette crise est aussi celle du secteur du bâtiment. Le diagnostic en est bien connu : la production intérieure de la branche a diminué de 23 p. 100 de 1974 à 1985 quand dans le même temps le produit intérieur brut marchand augmentait de 25 p. 100. Le nombre de logements mis en chantier a diminué de 45 p. 100 sur la même période, passant de 550 000 en 1974 à moins de 300 000 en 1985. L'emploi s'est dégradé dans des proportions catastrophiques, puisque les disparitions d'emplois ont concerné près du quart des effectifs de la branche du bâtiment depuis 1974. La crise enfin a profondément modifié les structures de la branche. Les entreprises moyennes ont été les principales victimes. Cependant que les difficultés les plus grandes étaient partiellement compensées par leurs succès sur les marchés extérieurs et que les entreprises artisanales bénéficiaient de la résistance relative des activités d'entretien et de construction de maisons individuelles.

On peut enfin distinguer trois périodes dans le déroulement d'une crise qui, il faut le reconnaître, n'a pas commencé en 1982. De 1974 à 1981, on a pu observer une chute régulière de la production et des effectifs du bâtiment. De 1982 à 1985, c'est en revanche d'une rupture brutale et accélérée qu'il faut parler.

En trois ans, le bâtiment a perdu le même montant de chiffre d'affaires et les mêmes effectifs qu'au cours des sept ou huit années précédentes. C'est ainsi que 150 000 emplois ont disparu et que le nombre de logements mis en chantier a diminué de 100 000 unités.

Enfin, depuis 1985, on a vu s'amorcer un certain ralentissement de la dégradation de la situation, le nombre de logements mis en chantier semblant s'être stabilisé un peu au-dessous d'un chiffre de 300 000 par an.

Tel est donc le constat objectif que l'on peut dresser rapidement. Tout observateur de bonne foi peut, je crois, y souscrire.

Les opinions divergeront naturellement sur l'analyse des causes de la crise, et donc sur les remèdes qu'il faut y apporter. Voici l'appréciation que je porte pour ma part sur ces questions.

Je crois que le secteur de la construction a été victime, d'une part, de la crise que l'ensemble de notre économie connaît depuis le premier choc pétrolier, d'autre part, de la politique immobilière menée par les pouvoirs publics dès avant 1981, il faut le reconnaître, mais surtout depuis cette date.

Je ne ferai pas ici d'analyse complète de la crise qui a débuté avec le premier choc pétrolier. Je voudrais insister sur le rôle qu'elle a joué dans la dégradation de la construction. Les deux chocs pétroliers peuvent s'analyser comme ayant entraîné un transfert de richesses des pays développés d'Occident, et aussi du tiers monde, vers les pays producteurs de pétrole.

Or toutes les données économiques révèlent que, dans le cas de la France, ce transfert a été financé non par une réduction de la consommation mais par une ponction sur les ressources normalement consacrées à l'investissement. Au sein de ces ressources, ce sont celles qui étaient affectées à l'investissement logement qui ont le plus souffert. Parce que des politiques ont été menées pour sauvegarder dans la mesure du possible l'investissement industriel, l'activité de construction n'a pu que pâtir de cette évolution générale, d'autant que le ralentissement qui en est résulté s'est ajouté à celui qui se serait produit de toute manière parce que la France en était arrivée au terme de la période où les néces-

sités de la reconstruction puis celles résultant de l'évolution démographique conduisaient à une activité de construction soutenue.

Mais il faut aussi incriminer la politique immobilière menée avant et surtout après 1981.

Dès avant 1981, pour des motifs souvent extérieurs à la politique du logement, furent prises des mesures dont les effets négatifs pour l'activité de construction se conjuguèrent avec ceux de la crise économique. Parmi ces mesures, on peut citer l'institution du plafond légal de densité sur lequel il nous est aujourd'hui proposé de revenir, l'instauration d'un système complexe d'imposition des plus-values, la suppression du report des déficits fonciers sur le revenu global, la réduction du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers et, enfin, l'augmentation de la T.V.A. grevant les terrains à bâtir. Ainsi, la pression fiscale sur le logement fut accrue au moment même où se faisaient sentir les effets de la crise.

Mais la politique menée après 1981 a eu des conséquences négatives d'une tout autre ampleur, comme en atteste d'ailleurs l'analyse chronologique de la crise de la construction que j'ai présentée il y a un instant. Son résultat le plus clair a été de détourner l'investissement privé de la construction au moment où les mécanismes d'aide publique trouvaient leurs limites. Il faut citer à cet égard la création de l'impôt sur les grandes fortunes. Les œuvres d'art ayant été exclues de son assiette et ses effets ayant été allégés pour les capitaux des entreprises personnelles, c'est en fin de compte sur les détenteurs de valeurs mobilières et surtout de biens immobiliers qu'a reposé l'essentiel du poids de l'impôt.

Il en est résulté, compte tenu des autres impôts existants, une véritable surimposition du capital immobilier, dont les conséquences n'ont fait qu'aggraver une baisse tendancielle de rentabilité qu'avaient provoqué par ailleurs les régimes successifs de modération des loyers.

Mais l'essentiel de la politique immobilière d'après 1981 a été le vote de la loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », sur laquelle je vais m'arrêter un moment car je suis sûr que ses inconvénients et ses mérites seront au centre de nos débats.

Je tiens à indiquer clairement que je ne suis pas de ceux qui affirment que la loi Quilliot est le mal absolu, qu'elle est la cause de toutes les difficultés et que son abrogation résoudra tous les problèmes. Je ne crains pas, au contraire, d'affirmer que la loi Quilliot recèle des aspects positifs. Ce sont d'ailleurs ceux que le projet de loi qui nous est soumis conservent avec des changements en général mineurs.

M. Guy Malandain. Pourquoi la changer alors ?

M. René Beaumont, rapporteur. Il n'était pas condamnable de vouloir donner aux relations entre bailleurs et locataires un cadre législatif spécifique en allant au-delà de la seule application des principes du code civil qui avait donné lieu à de nombreux abus au détriment des locataires. Il était bon qu'une loi impose que le contrat de location soit écrit et qu'elle en définisse le contenu. Reconnaisant des mérites à la loi Quilliot, je n'en suis que plus à l'aise pour critiquer certaines de ses dispositions et pour mettre en cause le climat psychologique qui a entouré sa discussion.

M. Robert Chapuis. A cause de quoi ?

M. René Beaumont, rapporteur. De nombreuses dispositions de la loi Quilliot relèvent en effet de conceptions de caractère idéologique. Ainsi en est-il de celles qui introduisent des sanctions pénales contre les seuls bailleurs ou encore de celles qui créent des mécanismes d'accords collectifs en transposant, dans un domaine où elles n'ont rien à faire, des règles issues du code du travail.

Proposer et voter de telles dispositions, c'était méconnaître l'importance des facteurs psychologiques dans la décision d'investir. L'opposition d'alors n'a pas manqué de le souligner. Il faut bien reconnaître que ses prévisions les plus pessimistes sur l'évolution de l'investissement locatif privé se sont pleinement réalisées.

Je voudrais insister sur l'importance de climat psychologique dans lequel est débattu un texte que les rapports entre bailleurs et locataires pour déplorer que les auteurs de la loi Quilliot en aient fait à cet égard un texte de victoire des locataires sur les bailleurs et surtout pour souhaiter qu'aujourd'hui nous ne tombions pas, nous aussi, dans ce travers. Ce n'est pas un texte de revanche des bailleurs contre les

locataires qui nous est soumis, mais un texte d'équilibre et d'intérêt général car inspiré par le souci de mettre un terme aux difficultés du bâtiment.

M. Robert Chapuis. C'est plus discutable !

M. René Beaumont, rapporteur. Si l'on entend mettre un terme aux effets négatifs de la crise de la construction que je viens de rappeler, il est indispensable de mettre rapidement en œuvre une politique de relance.

Cette politique s'impose car, contrairement à ce qui est parfois affirmé, les besoins en matière de logement sont loin d'être satisfaits, à la fois sur le plan qualitatif et sur le plan quantitatif.

Comme l'a souligné le rapport Bonin en juillet 1983, la France ne dispose pas, malgré le ralentissement de la croissance démographique, d'un parc de logements suffisant. Pour fonder son estimation de l'évolution des besoins de logements, ce rapport retient quatre éléments :

L'augmentation du nombre de ménages, soit de 220 000 pour la période 1984-1988 au lieu de 270 000 entre 1975 et 1981.

L'estimation du nombre de logements destiné à être détruits, transformés ou fusionnés, soit environ 154 000 par an.

L'accroissement du nombre de logements vacants, soit 20 000. Cette dernière estimation ne paraît toutefois prendre insuffisamment en compte les difficultés économiques de certaines régions industrielles très peuplées où les migrations risquent de causer une augmentation sensible du nombre de logements vacants.

En se fondant sur ces chiffres du rapport Bonin, le volume total des besoins à satisfaire suppose que le nombre de logements neufs mis en chantier chaque année soit compris entre 400 000 et 450 000. A la fin de 1982, le retard cumulé de la construction neuve s'élevait, dans ces conditions, à 240 000 logements, chiffre qui n'a pu que s'aggraver depuis, compte tenu du recul de la construction observé ces dernières années.

Même si l'on ne saurait revenir aux records enregistrés en 1973-1974, il est indispensable de combler ou, tout au moins, de ne pas laisser se creuser un retard déjà inquiétant de la construction neuve par rapport aux besoins.

Outre un retard quantitatif, le parc de logements français se caractérise par une inadéquation qualitative aux exigences actuelles de nos concitoyens.

Je ne reviendrai pas sur la vétusté ou l'insuffisance de l'équipement ou du confort des logements anciens car chacun en est conscient. J'insisterai, en revanche, sur la précoce vétusté de nombreux immeubles construits à la hâte et au moindre coût dans les années 1950 et 1960. Nombre de ces logements révèlent des qualités insuffisantes d'isolation phonique, ont subi des dégradations ou souffrent d'un manque d'entretien. Il importe même de les réhabiliter, voire, dans certains cas, de leur substituer des constructions neuves.

D'une manière générale, il apparaît souhaitable d'adapter en permanence notre parc de logements à l'évolution de la société française et à la nouvelle répartition des activités économiques sur le territoire national. La politique de relance de la construction s'impose également en raison du poids du secteur du bâtiment dans l'économie française et des effets induits d'une relance sur l'ensemble de l'économie.

Malgré les pertes d'emploi subies ces dernières années dans le bâtiment, ce secteur occupe une population active égale au cinquième de celle de l'ensemble des autres industries, avec une production équivalente à environ 1,5 fois celle de l'automobile et du matériel de transport terrestre réunies.

Le poids de cette branche pèse d'autant plus lourd que la production est assurée en majorité par de petites entreprises présentes sur tout le territoire national et que de nombreuses professions voient leur activité dépendre de celle du bâtiment. Je pense notamment aux architectes, aux bureaux d'études, aux promoteurs et aux fabricants de matériaux.

Mais, au-delà de son poids économique, le secteur de la construction se caractérise par des traits spécifiques qui confèrent à sa relance un intérêt particulier sur l'ensemble de l'économie. Il s'agit, en premier lieu, du caractère peu capitalistique de l'industrie du bâtiment où la part du chiffre d'affaires qui revient à la main-d'œuvre est exceptionnellement élevée. Toute relance du bâtiment ne peut, dès lors, qu'avoir des conséquences favorables sur le niveau de l'emploi.

Il apparaît, en second lieu, que la relance du bâtiment met moins en péril l'équilibre du commerce extérieur que celle d'autres secteurs économiques. Le bâtiment est en effet l'un des secteurs où un supplément de demandes profite le plus à l'économie nationale. Une étude réalisée par l'I.N.S.E.E. en 1982 montre qu'en cas de relance du bâtiment, les entreprises françaises sont à même de satisfaire 85 p. 100 du supplément de demandes, contre 67 p. 100 dans le cas d'une relance axée sur les biens de consommation et 54 p. 100 dans le cas d'une relance sur les biens d'équipement. Une relance du bâtiment exerce enfin des effets d'entraînement particulièrement importants sur le secteur situé en amont ou en aval. La construction est en effet le premier client des industries du bois et de ses dérivés, de l'ameublement, du verre et de la mécanique. Elle est le deuxième client de la fonderie, des industries du travail des métaux, le troisième des industries de la parachimie, du caoutchouc, des matières plastiques et du matériel électrique.

La relance du bâtiment comporte donc un effet multiplicateur particulièrement élevé qu'il convient de garder présent à l'esprit lorsque l'on entend définir et mener un plan d'ensemble en faveur de l'accroissement de l'offre de logements.

Le projet de loi qui vous est proposé ici constitue, sans conteste possible, le maillon essentiel de la politique menée par le Gouvernement pour relancer l'investissement et rétablir les conditions de relations équilibrées entre bailleurs et locataires, qui puissent respecter les intérêts légitimes de chacun des partenaires. Mais il convient plus généralement, avant d'en examiner les points principaux, de souligner que ce projet s'inscrit dans la cohérence d'un plan d'ensemble. Ce plan, outre le présent projet, comporte en effet d'importantes mesures fiscales et financières.

Sur le plan fiscal tout d'abord, il est d'une part prévu de faire passer le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus locatifs pour les nouveaux investissements de logements neufs de 15 à 35 p. 100.

D'autre part, les acquéreurs de logements neufs qui s'engagent à les donner en location pendant quatre ans pourront déduire de leur impôt 10 p. 100 de leur investissement plafonné à 400 000 francs. Nous relevons avec satisfaction ces deux mesures très positives pour le redémarrage de l'activité du bâtiment. On peut regretter cependant qu'à cet égard seule la construction neuve soit concernée et qu'aucune mesure n'ait été jusqu'à maintenant envisagée en faveur de la rénovation et de la réhabilitation, qui représentent environ 50 p. 100 des activités du bâtiment. Quels sont, à ce propos, monsieur le ministre, les projets du Gouvernement ?

Par ailleurs, sur le plan fiscal, je relève que les ménages accédant à la propriété de leur résidence principale bénéficieront d'un doublement du plafond des intérêts ouvrant droit à la réduction d'impôt de 25 p. 100 ; le plafond sera porté de 15 000 à 30 000 francs et les majorations possibles en fonction du nombre d'enfants à charge seront également augmentées.

L'ensemble de ces mesures fiscales devront être votées lors de l'examen de la loi de finances pour 1987 ; elle seront néanmoins applicables à compter du 1^{er} juin 1986 pour les acquisitions de logements neufs et les mises en chantier réalisées.

Je rappelle qu'en outre, pour les départements d'outre-mer, la loi de finances rectificative que vous avez votée en avril dernier a institué une réduction importante d'impôt sur le revenu pour les achats de logements neufs et, selon certaines conditions, les souscriptions de parts de sociétés de construction.

Sur le plan financier, je rappelle la baisse de 1,4 point sur le taux du prêt à l'accession à la propriété et les baisses prévisibles des taux de prêts conventionnés.

En outre, le Gouvernement a annoncé que 7 500 logements locatifs sociaux supplémentaires seront financés en 1986 à l'aide de prêts locatifs aidés du crédit foncier de France ; pour sa part l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat distribuera 100 millions de francs de subventions supplémentaires, en 1986 pour la réhabilitation des logements locatifs. Enfin, les crédits affectés à la prime à l'amélioration de l'habitat seront augmentés de 100 millions de francs en 1986.

Dans le cadre de ce plan d'ensemble, le projet qui vous est proposé apporte des modifications importantes au droit en vigueur.

Le présent projet tend à rendre toute leur force aux obligations contractuelles : il propose d'instituer un bail d'une durée minimale de quatre ans pour les bailleurs personnes physiques et de six pour les bailleurs personnes morales ; à défaut de congé, le bail est reconduit pour une période de quatre ans. La commission de la production et des échanges, suivant en cela l'avis de la commission des lois, a adopté un amendement prévoyant un bail d'une durée minimale de trois ans, valable aussi bien pour les bailleurs personnes morales que physiques. Cette durée est en effet plus conforme à la tradition juridique française ; elle se justifie d'autant plus que, pendant la durée du bail, le projet prévoit, conformément à la logique de la notion de contrat, que le bailleur ne peut résilier le bail.

M. Robert Chapuis. Le projet est mis par terre !

M. René Beaumont, rapporteur. Je vous rappelle à ce propos que la loi Quilliot dispose, quant à elle, que, dans le cadre des baux de six ans, le bailleur peut résilier le bail chaque année pour reprendre le logement.

Le projet, conformément à sa logique de réévaluation de la notion de contrat entre les parties, améliore par conséquent ici sensiblement la stabilité du bail, et donc du locataire.

De même, à la fin du bail, toute liberté sera rendue aux parties alors que dans le droit en vigueur le bailleur doit justifier, pour ne pas renouveler, d'un motif de reprise, de vente ou d'un motif « légitime et sérieux ». Le délai de préavis, lorsqu'il émane du bailleur, passera de trois à six mois.

En outre, afin de mieux répondre à la diversité des situations particulières, le projet prévoit de plus larges possibilités de conclure des baux de durée inférieure à quatre ans, trois ans en fonction des modifications apportées par la commission. La commission de la production et des échanges a adopté sur ce point l'amendement de la commission des lois qui prévoit d'étendre aux personnes morales la possibilité de conclure des baux à durée réduite.

La liberté est également rendue aux parties pour déterminer le montant des loyers, tant au moment de la conclusion du bail que lors de son renouvellement, sous réserve de dispositions transitoires pour les baux en cours. Le système actuel est, au contraire, un régime largement encadré et administré : il repose sur la négociation collective et, en cas d'échec, sur un décret. Or la négociation collective n'a jamais abouti depuis 1982 dans le secteur dit « libre ».

Un plus grand empirisme et une souplesse de gestion accrue sont également nécessaires. Dans cet esprit, le projet prévoit que les parties peuvent convenir par une clause expresse que des travaux seront exécutés par le locataire et leur montant imputé sur le loyer. Votre commission, adoptant là encore un amendement de la commission des lois, vous propose de généraliser cette disposition en l'étendant également aux bailleurs personnes physiques.

Par ailleurs, le projet accélère l'extinction de la loi du 1^{er} septembre 1948 : tous les logements vacants sortiront de son champ d'application dès la publication de la nouvelle loi. En contrepartie le locataire pourra exiger la réalisation des travaux nécessaires pour atteindre un minimum de confort. Votre commission vous propose de spécifier que cette demande du locataire devra intervenir au moment de la signature du bail.

En outre le projet prévoit la sortie des logements de catégories II B et II C du domaine de la loi de 1948 : la commission de la production et des échanges vous propose que cette sortie soit immédiate pour ces logements alors que le projet prévoit un délai de trois ans pour les logements II C.

Le bailleur pourra conclure un bail de huit ans et proposer un nouveau loyer fixé par référence aux loyers constatés dans le voisinage pour des logements comparables.

Par ailleurs, le projet contient plusieurs dispositions tendant à améliorer la situation du secteur du logement social.

Ces dispositions sont particulièrement nécessaires compte tenu de l'importance de ce secteur et de la situation financière critique dans laquelle il se trouve.

Je rappellerai rapidement qu'à l'heure actuelle les organismes H.L.M. produisent près de 100 000 logements par an, dont 50 000 en locatif et 45 000 en accession à la propriété ; 9 millions de personnes occupent un logement H.L.M. dont 3,8 millions en accession à la propriété. Or, la gestion financière de ces organismes a été mise en péril par l'évolution économique récente, et en particulier la désinflation, le ralentissement de la progression des revenus et la hausse du coût

de la collecte des fonds qui dépasse aujourd'hui le taux d'inflation. Ces évolutions ainsi que des facteurs structurels tenant au statut des H.L.M., ont créé des difficultés sérieuses aux organismes d'H.L.M. et, actuellement, deux offices sur trois connaissent des difficultés d'équilibre budgétaire.

Face à cette situation, il vous est proposé de mettre en place plusieurs séries de dispositions tendant à mieux équilibrer la gestion des organismes d'H.L.M. et à rapprocher leur statut du droit commun tout en préservant leur vocation sociale.

Quant aux loyers, l'idée générale est de donner une plus grande souplesse de gestion aux organismes d'H.L.M. afin d'assurer une plus grande adéquation à la qualité du service rendu. L'article 36 du projet précise que le régime général est celui de la liberté. Cependant les loyers devront continuer à respecter les prix plafond fixés par l'Etat. De plus, les organismes d'H.L.M. pourront, selon les dispositions de l'article 35, prélever des surloyers sur les locataires dont les ressources dépassent les plafonds fixés pour l'attribution de logements H.L.M. ; le barème sera fixé par l'organisme.

D'autre part, les organismes devront conclure avec ces mêmes locataires, en fonction d'un pourcentage de dépassement des ressources plafond, des contrats de location de droit commun. De même, d'une façon générale, les organismes d'H.L.M. auront la possibilité de proposer à leurs locataires de conclure des baux de droit commun. A l'heure actuelle, il n'existe pas de bail à proprement parler pour les logements H.L.M. mais un simple engagement de location à durée indéterminée. Les loyers plafond prévus par ces contrats devront cependant respecter les loyers plafond fixés par l'Etat.

Une majorité de circonstance a provoqué l'adoption d'un amendement de suppression de l'article 35 par la commission de la production et des échanges. Je vous proposerai de rejeter cette proposition et d'adopter l'article 35.

Le présent projet vise également à faciliter les ventes de logements H.L.M.

En effet, trois ans après l'adoption de la loi du 2 novembre 1983 sur la vente des logements H.L.M., il est clairement apparu que celle-ci n'était pas de nature à favoriser, autant qu'il est nécessaire, la cession par les organismes d'H.L.M. d'éléments de leur patrimoine, en particulier de logements. La procédure est trop lourde et les dispositions trop restrictives.

Les dispositions nouvelles qui vous sont proposées visent par conséquent à faciliter les ventes de logements H.L.M., prioritairement au bénéfice du locataire. Cette vente sera désormais dispensée, dans la plupart des cas, du remboursement, par l'organisme d'H.L.M., de l'aide apportée par l'Etat au renouvellement de la construction. Ces organismes ne seront plus obligés d'accorder des prêts aux acheteurs.

La commission vous proposera, à ce sujet, un amendement tendant à spécifier que l'accord du représentant de l'Etat dans le département sur la vente ne peut être donné qu'après consultation non seulement de la commune d'implantation, comme prévu par le projet, mais aussi des collectivités publiques qui ont participé au financement ou accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction des logements.

Le présent projet prévoit, en outre, diverses dispositions portant allègement des conditions de fonctionnement des organismes d'H.L.M.

Les offices publics d'aménagement et de construction, qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, seront désormais soumis aux règles de la comptabilité privée. L'article 64 dispose qu'ils n'auront plus de comptable public. La souplesse de gestion de ces organismes en sera accrue, la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable étant dorénavant exclue.

La commission de la production et des échanges a estimé que cette possibilité de gestion sans comptable public suffirait à garantir les conditions d'une plus grande souplesse de gestion des offices. Elle a par conséquent adopté un amendement de suppression de l'article 65 du projet qui vise, lui aussi, à assouplir la gestion des offices, en facilitant leur transformation en société anonyme d'H.L.M. ou en société d'économie mixte ; son objectif recoupe par conséquent celui de l'article 64.

En outre, dans le même esprit de simplification, le projet précise que les statuts des sociétés d'H.L.M. ne seront plus soumis à des statuts types mais seulement à un certain

nombre de clauses types dont le contenu, fixé par voie réglementaire, ne comportera que les dispositions spécifiques aux activités et à la mission de ces sociétés.

Par ailleurs, les organismes d'H.L.M. qui ne pourront obtenir la garantie d'une collectivité locale pourront faire appel à la Caisse de garantie du logement social qui pourra dorénavant prendre des hypothèques légaes.

Enfin, le projet de loi comporte une série de mesures tendant à développer l'offre foncière. Il s'agit essentiellement ici d'éliminer certains éléments de complication, de ralentissement ou de blocage.

Le projet prévoit, en premier lieu, que les collectivités locales ou les groupements ayant compétence en matière d'urbanisme disposeront de la liberté et de la responsabilité d'instaurer, de modifier ou de supprimer le plafond légal de densité.

Une réflexion plus poussée sur la politique menée en matière d'urbanisme au niveau local sera ainsi encouragée. Les décisions prises seront mieux adaptées aux spécificités locales.

Il vous est également proposé d'adopter des dispositions permettant d'accélérer l'entrée en vigueur des nouvelles options d'urbanisme arrêtées par les conseils municipaux : les plans d'occupation des sols en cours de révision pourront être appliqués de façon anticipée à condition que certains intérêts supracommunaux soient préservés.

Par ailleurs, le droit de préemption urbain, créé par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, ne sera plus applicable automatiquement sur l'ensemble des zones urbanisables du territoire communal. Il devra être institué par délibération expresse et pourra porter sur tout ou partie des zones urbanisables.

Les procédures liées aux zones d'aménagement concerté seront également simplifiées, selon les dispositions du projet, pour les communes dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers : ainsi, lorsque le projet de plan d'aménagement de zone ne porte pas atteinte à l'économie générale du P.O.S., qu'il ne concerne pas les espaces boisés classés et ne comporte pas de graves risques de nuisances, la commune pourra soumettre directement à enquête publique le projet de plan : c'est là la même procédure que celle prévue pour la modification du P.O.S.

Le projet propose en outre de stabiliser la situation des bénéficiaires du permis de construire dans un lotissement. L'autorité compétente ne pourra refuser le permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales.

Dans le même souci de développer l'offre foncière, un amendement de la commission de la production et des échanges allège très sensiblement les modalités de construction en milieu rural diffus, conférant aux conseils municipaux et aux maires un pouvoir de décision face à l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983, plus connu sous le vocable d'article « anti-mitige ». Ce même amendement donne aux communes rurales la possibilité d'élaborer des documents d'urbanisme simplifiés suffisants pour transférer aux maires la délivrance au nom de l'Etat du permis de construire et supprimant donc l'obligation de P.O.S. pour les communes rurales.

En conclusion, je ne reviendrai pas sur la précipitation qui a prévalu à l'examen de ce texte sinon peut-être pour en appeler à votre indulgence à l'égard du rapporteur. Nous avons largement eu le temps toutefois de discerner toutes les qualités du projet proposé par le ministre Pierre Méhaignerie. Et si je ne devais n'en citer qu'une, je citerai l'équilibre de cette loi, équilibre surtout dans les rapports locatifs entre bailleurs et propriétaires, mais équilibre aussi entre l'Etat et les collectivités locales en ce qui concerne les dispositions d'urbanisme.

Mais vous n'avez pas manqué de percevoir que cette loi s'inscrivait dans le droit fil de la priorité des priorités du Gouvernement de M. Jacques Chirac : la lutte contre le chômage. Ce n'est pas le moindre des mérites de ce texte que de faire en quelque sorte loi aujourd'hui de la sagesse populaire : « Quand le bâtiment va, tout va ». *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

M. le président. La parole est à M. André Fanton, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mes chers collègues, après le rapport très complet présenté par notre collègue Beaumont au nom de la commission de la production et des échanges, je donnerai le sentiment de la commission des lois pour la partie du texte qui la concerne.

Aujourd'hui, les citoyens se rendent compte que la législation des loyers, comme on l'appelle couramment, est devenue d'une extraordinaire complexité. Selon les immeubles, selon les communes, selon les propriétaires, selon les locataires, s'appliquent des textes et des règles différents. La loi du 1^{er} septembre 1948, qui a disparu dans une grande partie de la France, continue de régir les rapports entre bailleurs et locataires dans un certain nombre d'immeubles, notamment dans les grandes agglomérations. Le droit commun instauré il y a un certain nombre d'années, notamment pour les immeubles construits depuis ces années, s'est appliqué et s'applique dans un certain nombre de cas.

La « loi Quilliot », comme on l'a baptisée du nom de son principal auteur, a modifié les rapports entre bailleurs et locataires et s'applique dans d'autres cas.

Je mets naturellement de côté la législation des H.L.M., mais lorsqu'on a fait ainsi le tour de la législation, on s'aperçoit que le système est extraordinairement complexe.

Cette législation n'est pas seulement complexe, elle est aussi, disons-le franchement, inadaptée.

Prenons, par exemple, la loi du 1^{er} septembre 1948. Si son maintien se justifie dans de nombreux endroits pour des raisons de stabilité sociale, elle crée, il ne faut pas le dissimuler, des inégalités entre les locataires et entre les propriétaires.

Quant à la loi Quilliot, il n'est pas nécessaire de retracer ici ses conséquences. Elle a eu pour premier résultat - et résultat général - de créer une crise du logement là où il n'y en avait point. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Badet. N'importe quoi !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Ce n'est pas parce que, dans son article 1^{er}, cette loi affirmait le droit à l'habitat que le problème a été résolu. C'est le contraire qui s'est produit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Guy Malandain. Si vous raisonnez sur cette base, vous ne trouverez jamais de solution !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Je rappelle à l'Assemblée ce qui était écrit dans l'article 1^{er} de la loi Quilliot : « Le droit à l'habitat est un droit fondamental. »

M. Jacques Badet. Vous êtes contre ?

M. André Fanton, rapporteur pour avis. « L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accès à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. »

Depuis qu'on a voté cette intéressante affirmation, la crise du logement qui existait encore un peu dans quelques grandes villes s'est étendue aux trois quarts de la France. Voilà la réalité que recouvre cette proclamation purement gratuite ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Plusieurs députés du groupe socialiste. C'est ridicule !

M. Jacques Badet. Vous ne croyez pas un mot de ce que vous dites !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Non seulement j'y crois, mais c'est le sentiment de la commission des lois !

M. Jacques Badet. Le rapport précédent a été objectif. Celui-là !..

M. André Fanton, rapporteur pour avis. C'est le rapport de la commission des lois. C'est d'ailleurs pourquoi nous combattons des amendements que vous déposerez sur le sujet.

Le Gouvernement, qui a le sentiment à la fois de la complexité et de l'inadaptation de la législation en vigueur, dépose un projet dont l'objectif est triple. Ainsi que le ministre nous le dira sûrement avec beaucoup plus de détails

que moi, l'objectif est de relancer la construction, de rétablir un vrai marché du logement et de simplifier les rapports entre les locataires et les propriétaires.

Quels moyens le projet de loi propose-t-il pour atteindre cet objectif ? D'abord, rétablir la fluidité du marché, ensuite aller vers l'égalité de tous devant le logement.

La commission des lois a été appelée à donner un avis sur les rapports entre les bailleurs et les locataires, à l'exception du secteur H.L.M. qui est resté totalement de la compétence de la commission de la production et des échanges. J'émettraï simplement le regret qu'elle n'ait pas été invitée à donner son sentiment sur tout ce qui concerne le plafond légal de densité et la loi foncière. En effet, s'il est un domaine où le droit de propriété risque d'être mis en cause, c'est bien celui-là. Or la commission des lois reste fondamentalement compétente sur ce sujet. J'espère qu'à de prochaines occasions on ne l'oubliera pas.

Quels sont, mesdames, messieurs, les problèmes que pose le texte qui nous est soumis ?

Le Gouvernement a établi une distinction entre deux secteurs complètement différents : d'une part, ce que j'appellerai le secteur du droit commun ; d'autre part, le secteur protégé de la loi du 1^{er} septembre 1948.

Pour le secteur du droit commun, il propose que les bailleurs personnes physiques donnent des baux de quatre années, que les bailleurs personnes morales donnent des baux de six années et que le renouvellement de ces baux se fasse par périodes de quatre ans. Une période transitoire de quatre ans pour l'ensemble du territoire et de huit ans pour les agglomérations de plus d'un million d'habitants où sévissent, peut-être plus qu'ailleurs, des difficultés de logement, doit permettre d'aboutir à la loi du marché.

La commission des lois proposera de retenir un système un peu différent. D'abord, non par une sorte de respect fétichiste des traditions, mais parce qu'elle juge plus raisonnable, plus clair pour tout le monde d'adopter un système traditionnellement appliqué en France, elle proposera de substituer au bail de quatre ans un bail de trois ans. C'est une périodicité bien connue. Pour les baux commerciaux, par exemple, il y a ce que l'on appelle les baux « trois, six, neuf ». Il nous a semblé que c'était la meilleure solution.

M. Jacques Badet. Pourquoi pas de trois mois ?

M. André Fanton, rapporteur pour avis. La commission des lois a considéré, ensuite, qu'il n'y avait guère de raisons d'établir une différence entre les bailleurs selon qu'ils sont des personnes morales ou des personnes physiques.

M. Jacques Badet. Il n'y a pas différence, en effet !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Pourquoi le locataire d'une personne morale aurait-il droit à un bail de six ans et celui d'une personne physique à un bail de quatre ans ? Cela a d'ailleurs conduit le Gouvernement à proposer toute une série de dispositions qui aboutissent à considérer comme personnes morales, pour l'application de tel ou tel article, des contractants qui sont en fait des personnes physiques.

La commission des lois proposera de supprimer cette différence. Il y a, d'une part, des bailleurs, d'autre part, des locataires, qu'ils soient personnes physiques ou personnes morales. Il a semblé que distinguer entre les unes et les autres ne présentait pas un grand intérêt, sinon de compliquer les choses.

M. Jacques Badet. Que voilà un raisonnement rigoureux !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Pour sortir de la situation actuelle et parvenir à la fluidité du marché du logement, le Gouvernement a prévu une période transitoire de quatre années, renouvelable une fois dans les agglomérations de plus d'un million d'habitants.

Cette disposition peut présenter des difficultés d'application en fonction de la date d'entrée en vigueur du dernier bail et risque de créer des inégalités entre les propriétaires ou entre les locataires. La commission proposera un système peut-être plus brutal, mais sûrement plus simple, qui consiste à fixer les dates d'application du présent texte au 31 décembre 1995 pour les agglomérations de plus d'un million d'habitants et au 31 décembre 1991 pour les autres communes.

Que les choses soient claires : ces deux dates concernent l'évolution du prix du loyer entre la période d'entrée en vigueur de la présente loi et la sortie vers le secteur du droit commun mais, au cours de cette période, l'ensemble des dispositions que nous sommes appelés à voter s'appliqueront, et notamment la durée du bail de trois années.

Toujours en vue de sortir du système actuel, le projet de loi modifie, en second lieu, le champ d'application de la loi du 1^{er} septembre 1948.

Le Gouvernement propose, comme ses prédécesseurs l'ont fait pour d'autres catégories, que puissent sortir du champ d'application de la loi de 1948 les logements vacants, bien sûr, mais aussi les logements des sous-catégories II C et II B qui sont actuellement occupés. Les logements de la sous-catégorie II B en sortiraient immédiatement, avec des périodes intermédiaires dont je parlerai, et ceux de la sous-catégorie II C commenceraient à en sortir dans un délai de trois ans.

Le projet prévoit une période intermédiaire de deux fois quatre ans. J'ajoute, même si cela doit paraître compliqué - mais il ne peut en être autrement, car le projet de loi est lui-même complexe - que seraient exonérés de la sortie de la loi du 1^{er} septembre 1948 les locataires ou occupants de bonne foi d'appartements des sous-catégories II B ou II C âgés de plus de soixante-cinq ans ou dont les ressources seraient insuffisantes.

Le texte du Gouvernement - et les commissions, monsieur le ministre, vous interrogeront certainement sur vos intentions - ne précise pas de quelles ressources il s'agit, et je pense qu'il a raison. Il s'agit là, en effet, de l'expression du pouvoir réglementaire et de telles dispositions, la commission de la production et des échanges m'excusera de le dire, n'ont en aucune façon leur place dans la loi.

La commission des lois a quelque peu modifié le dispositif proposé par le Gouvernement. D'abord, elle propose que les catégories II B et II C sortent ensemble de la loi du 1^{er} septembre 1948, car les différences qui existent entre elles ne lui ont pas semblé de nature à justifier un régime totalement différent. Ensuite, la période transitoire resterait de la même durée, c'est-à-dire huit ans, mais en un seul bloc pour éviter des renouvellements inutiles.

La commission ne proposera pas, en revanche, de modifier les exonérations à la sortie de la loi. Elle a considéré que les personnes âgées et les personnes de ressources modestes devaient rester sous la protection de la loi du 1^{er} septembre 1948 dans les conditions que je rappellerai.

Naturellement, certains locataires craignent que le fait de sortir du système actuel de la loi du 1^{er} septembre 1948 n'ait des conséquences sur le montant de leur loyer. J'ai donc demandé au Gouvernement d'essayer de mettre noir sur blanc les conséquences de l'application de la loi dans le texte du Gouvernement, d'une part, d'après les propositions de la commission des lois - propositions qu'a bien voulu reprendre la commission de la production et des échanges - d'autre part.

Vous trouverez dans mon rapport publié en annexe du rapport de la commission de la production et des échanges quatre tableaux destinés à illustrer les hausses de loyer qu'entraînerait, à la fois pour les logements du secteur libre et pour les logements soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948, le vote de ce projet.

Vous le verrez, il s'agit de hausses très progressives. La période transitoire est longue. Il faut rappeler de plus que la loi n'aura pas une application d'une brutalité extrême dans la plupart des régions de France où il existe un marché de logement normal et traditionnel. Le problème est donc de savoir qui il faut protéger : ceux qui sont en place, ou ceux qui cherchent des logements ? *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

La tentation, normale pour ceux qui sont installés, est de dire que moins on paye de loyer, mieux on se porte. C'est vrai pour le locataire. Ce ne l'est pas forcément pour le propriétaire. C'est sûrement complètement faux à la fois pour l'immeuble concerné et pour l'immobilier en général, car s'il n'y a pas de possibilité de rentabilité, même modeste, plus personne n'interviendra dans le secteur immobilier.

On ne peut pas compter uniquement sur le secteur social. S'il a sa nécessité et son utilité, le secteur privé a aussi les siennes et il n'y a aucune espèce de raison que les contribuables financent le logement de tous.

M. Georges Meunier. Très bien !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Il faut prendre les choses comme elles sont. Certains ont les moyens de payer leur loyer et il serait anormal de demander à la solidarité nationale de les aider à se loger, quelquefois presque gratuitement.

Les conséquences de ce texte ont été calculées de telle sorte qu'elles ne créent pas de difficultés trop grandes pour les uns ou pour les autres.

Monsieur le ministre, en terminant, j'exprimerai trois regrets.

Premièrement, il est écrit que l'on abroge la loi Quilliot. Mais à la lecture du projet, on n'en a pas l'impression ! *(Ah ? sur les bancs du groupe socialiste.)*

Le rapporteur de la commission de la production a dit qu'il y avait de bonnes choses dans cette loi. C'est vrai. J'ai parlé du droit à l'habitat. C'est une excellente chose ! On pourrait d'ailleurs inscrire en tête de toutes les lois : chaque Français a droit à l'habitat, à la richesse, à tout ce que l'on voudra. Cela ne sert à rien mais ne fait aucun mal, et en tout cas fait plaisir à ceux qui l'écrivent. Seulement, le problème n'est pas de l'écrire, mais de faire en sorte que ce soit vrai ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. Guy Malandain. C'est ce qu'on a trouvé en arrivant : des affirmations gratuites.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. M. le rapporteur de la commission de la production et des échanges rappelait les chiffres de la construction depuis 1981. Il est évident que, si l'on veut trouver une solution au problème du logement, il faut construire des logements. Pour ce faire, les Français doivent investir dans la construction. Encore faut-il que lorsqu'un propriétaire loue ses appartements il ne perde pas de l'argent. C'est peut-être choquant, mais c'est ainsi ! *(Très bien ! sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. François Grussonmeyer. C'est évident !

M. Jacques Badet. C'est de l'incantation !

M. André Fanton. Ce n'est pas de l'incantation, c'est de la construction. Tandis que le droit à l'habitat, oui, c'est de l'incantation.

M. Jacques Badet. On verra !

M. André Fanton. Mon deuxième regret, monsieur le ministre, c'est que, malgré vos efforts et malgré ceux que les commissions ont modestement consentis, la législation restera encore trop complexe. Je ne dirai pas que l'épaisseur des rapports en témoigne ; ce n'est pas l'important. Ce qui est important, c'est la liste des textes qui restent en vigueur !

Vous abrogez la loi Quilliot, sauf tel et tel article. Et ainsi de suite. Les locataires et les propriétaires ordinaires, ceux qui ne sont pas entourés de conseillers de haut niveau, auront beaucoup de mal à s'y retrouver.

M. Guy Malandain. Etes-vous contre l'état de droit, monsieur Fanton ?

M. André Fanton, rapporteur pour avis. J'aurais souhaité, je le dis franchement - mais il est clair que le temps ne le permettait pas - qu'on profite de l'occasion pour simplifier et éclaircir la législation.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Enfin, je regrette cette manie - excusez le mot, monsieur le ministre - que vous avez héritée de votre prédécesseur ou plus exactement de ses services, qui consiste à mélanger le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif.

La loi est la loi. L'article 34 de la Constitution est clair. Vouloir toujours y ajouter des choses qui à l'évidence ressortissent au pouvoir réglementaire n'est pas un bon usage. C'est la raison pour laquelle nous proposerons par voie d'amendements, sans que cela ait une signification politique, de supprimer telle ou telle disposition qui, bien que de bonne venue, relève du pouvoir réglementaire et non pas du pouvoir législatif.

En résumé, monsieur le ministre, la commission des lois a considéré que votre texte était sur la bonne voie. J'ai bien dit qu'il « était sur la bonne voie ». Je n'ai pas dit que c'était un bon texte. Il est sur la bonne voie parce qu'il apporte des simplifications dans les rapports entre les bailleurs et les locataires.

Il a pour ambition - une ambition que la majorité de l'Assemblée souhaite réaliser - de rétablir un vrai marché du logement, aussi rapidement que possible.

Cet objectif, monsieur le ministre, vous nous proposez de l'atteindre progressivement. De cela, nous vous félicitons. Tâchons de faire en sorte qu'en 1995 dans les agglomérations de plus d'un million d'habitants, et en 1991 dans les autres communes, on arrive à sortir d'une crise étonnante à la fin du XX^e siècle.

Il n'est pas normal que les Françaises et les Français, singulièrement les plus jeunes, se trouvent aujourd'hui contraints, dès qu'ils arrivent à l'âge de se marier ou de s'installer, de se lancer dans une course au logement.

Or, on a vu réapparaître, au cours des dernières années, la pratique, qui avait disparu, des dessous de table et autres combinaisons. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mais oui, messieurs ! Et vous le savez très bien ! Cela ne peut évidemment pas vous faire plaisir parce que vous en êtes les responsables, mais c'est la pure vérité ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*) On a vu réapparaître les dessous de table, les fausses reprises. Tout le monde le sait.

Essayez seulement ! Mettez une petite annonce dans un journal, du genre : « Logement à louer, Paris XIV^e arrondissement ! » Donnez l'adresse, et le lendemain matin soixante personnes feront la queue dans l'escalier !

M. Robert Chapuis. Parce que cela n'existe que depuis 1981, peut-être ?

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Cela, messieurs, n'est pas normal, et c'est le fait de la politique que vous avez menée.

La commission des lois, monsieur le ministre, considère que votre texte va dans la bonne direction. Elle soutient votre effort. Elle proposera naturellement les amendements qui lui semblent bons, et elle demandera à l'Assemblée, au bénéfice de ces explications, de suivre le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je remercie très vivement M. Beaumont et M. Fanton qui, au nom de la commission de la production et des échanges et de la commission des lois, ont fait une présentation détaillée, complète, excellente du projet de loi du Gouvernement. Ils m'ont facilité la tâche en synthétisant avec talent un projet important, mais difficile.

S'il me fallait résumer leurs interventions, en faire ressortir les points saillants, je noterais que M. Beaumont a dit du projet qu'il était le maillon législatif indispensable d'un plan cohérent pour le logement des Français, et que ce plan cohérent supposait qu'on ne fasse pas une loi pour les propriétaires ou pour les locataires, mais une loi pour les Français. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Quant à M. Fanton, il a très justement remarqué qu'on pourrait inscrire le droit à l'habitat dans toutes les phrases et dans tous les articles du projet.

M. Job Durupt. Comme la liberté !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Ce droit n'a de réalité que par les moyens législatifs, financiers et fiscaux que l'on se donne. A cet égard, il reste d'immenses progrès à réaliser et si nous venons devant la représentation nationale, c'est qu'il se pose de lourds et difficiles problèmes.

Le deuxième point que je retiendrai, c'est que la responsabilité des hommes politiques n'est pas simplement de penser à ceux qui ont aujourd'hui un logement, mais à tous ceux qui subissent le "parcours du combattant" - selon l'expression de nombreux observateurs extérieurs - pour trouver un logement et particulièrement aux jeunes de demain qui éprouveront des difficultés encore plus grandes.

M. Jacques Badet. C'est un peu facile à dire !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Enfin, il a déclaré en conclusion : « Vous allez dans la bonne voie, c'est un bon texte, mais vous auriez peut-être pu aller plus vite. » Il a raison en théorie, mais, en pratique, la société française étant ce qu'elle est, on ne passe pas d'un système à l'autre sans étapes. Et c'est cette notion de pragmatisme et d'étapes qui est au centre de ce texte sur le logement.

Globalement, mesdames, messieurs les députés, je voudrais me féliciter de la sérénité avec laquelle ce projet a été examiné au sein des deux commissions. Et je crois que le mot « sérénité » convient bien.

Je me félicite également de la volonté des commissions de rechercher un équilibre juste entre locataires et propriétaires. Et je dirai que l'équilibre est globalement respecté, à deux ou trois amendements près, que le Gouvernement ne souhaite pas voir adopter. Car il faut convaincre les Français d'aller dans la bonne direction.

Je rappelle qu'il y a dans ce plan trois parties : un texte législatif pragmatique, qui simplifie beaucoup ; un plan d'accompagnement ambitieux, qui donne toute sa cohérence au texte législatif ; enfin une période transitoire, avant de revenir totalement à la logique du marché, compte tenu de la situation de l'offre et de la demande, car l'ambition du Gouvernement est d'augmenter, dans une période intermédiaire, l'offre de logements pour revenir progressivement à la logique du marché.

Enfin - et c'est ma dernière observation avant d'en venir au texte - je me félicite de l'approbation assez générale qu'a reçue le plan « logement » du Gouvernement.

Si le droit à l'habitat doit être réaffirmé - et il l'est dans l'exposé des motifs - ...

M. Jacques Badet. Cela ne suffit pas !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. ... il n'a de sens que par sa réalité concrète et par les moyens législatifs, fiscaux et financiers permettant de l'atteindre. Or, l'atteindre nécessite de ne pas avoir la naïveté de penser qu'il suffit de proposer une nouvelle loi ou de sortir des décrets, des arrêtés ou des règlements supplémentaires pour résoudre des problèmes difficiles.

M. Jacques Badet. Nous sommes bien d'accord !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Ce projet de loi et les mesures d'accompagnement financières et fiscales qui donnent toute sa cohérence au plan « logement » du Gouvernement ont plusieurs ambitions, que je voudrais détailler.

La première, c'est d'accroître le nombre de logements construits, afin de permettre aux Français d'aujourd'hui et de demain de mieux se loger, c'est de favoriser l'accession à la propriété, parce que l'accession à la propriété reste pour beaucoup de familles, dans une société de responsabilité, une parcelle d'autonomie et de liberté supplémentaire, ...

M. François Grussenmeyer. Excellent !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. ... c'est d'assurer le retour de l'investissement privé, parce que, sans retour de l'investissement privé, il n'y a pas de solution au problème de logement des Français, ...

M. Jean-Louis Goasdouff. Très bien !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. ... c'est d'enrayer la chute inquiétante des emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, d'obtenir un juste équilibre dans les rapports entre locataires et propriétaires et dans le même temps d'obtenir une plus grande fluidité d'un marché du logement totalement rigidifié aujourd'hui en catégories étanches, enfin de permettre aux organismes sociaux du logement - je parle des organismes d'H.L.M. - de retrouver une meilleure santé financière.

Je vais revenir sur chacun de ces points.

Accroître le nombre de logements construits, c'est le premier objectif, car, malheureusement, force est aujourd'hui de constater que la situation du logement en France n'est pas bonne. Cela a été souligné par les rapporteurs. Au plan locatif, la pénurie réapparaît dans les grandes villes, avec les pratiques illégales qui l'accompagnent.

Parallèlement, le parc immobilier ancien est insuffisamment entretenu et le secteur social du logement H.L.M. est confronté à de graves difficultés financières.

En matière d'accès à la propriété, une chute profonde de la construction n'a pas été évitée et la progressivité des taux de prêts, qui a été une solution en période de forte inflation, entraîne aujourd'hui de nombreux impayés dans le domaine de l'accès à la propriété.

Renverser cette tendance en luttant contre la pénurie du logement est pour le Gouvernement la première priorité, priorité qui se fonde sur des préoccupations autant sociales qu'économiques : économiques car l'emploi est en cause ; sociales parce que, si l'objectif de 516 000 logements atteint en 1975 n'est plus nécessaire, par contre le nombre de 295 000 logements construits en 1984 comme en 1985 est insuffisant pour assurer un renouvellement convenable du patrimoine existant et satisfaire les besoins de nos compatriotes.

La diminution constante du volume de la construction a en outre masqué un phénomène inquiétant - et c'est par ce point que je commencerai - qui est la raréfaction de l'offre foncière. Il n'y aura pas de relance de l'investissement immobilier si elle se heurte au goulet d'étranglement foncier. Or, au cours des deux dernières années, il y a eu une augmentation inquiétante des prix des terrains du fait de la rareté de l'offre des terrains.

Le projet de loi prévoit des mesures qui favorisent le développement de l'offre foncière en éliminant les facteurs de blocage, de renchérissement, de ralentissement et de complication inutiles dans le domaine foncier.

Plutôt que de créer de nouveaux mécanismes - il y en a déjà tellement en France ! - j'ai surtout tenu à alléger ou à supprimer ceux qui entraînent plus d'effets pervers que d'effets positifs.

Ainsi, les collectivités locales pourront demain supprimer ou modifier le plafond légal de densité. Elles pourront décider d'en exonérer les logements...

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. ... mais la liberté appartiendra aux collectivités locales.

Le droit de préemption urbain ne sera plus instauré automatiquement sur l'ensemble des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, car le droit de préemption généralisé de la loi de juillet 1985 concerne 500 000 actes par an, qu'il retarderait chacun de deux mois, alors que dans un cas sur 200 actes il y a réellement une intervention de la collectivité locale.

Libre demain aux collectivités locales d'établir le droit de préemption sur tout ou partie de son territoire mais à la suite d'un acte positif de sa part qu'elle devra expliquer à la population. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

La procédure d'approbation des zones d'aménagement concerté sera simplifiée dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols.

La stabilité juridique des règles d'urbanisme sera accrue dans les lotissements.

Pour accélérer l'entrée en vigueur des nouvelles options d'urbanisme arrêtées par les conseils municipaux, l'application anticipée des dispositions nouvelles d'un plan d'occupation des sols en cours de révision sera possible.

Enfin, à la demande de nombreux députés représentant des zones rurales, un amendement à l'article 38 de la loi de 1983 sera accepté par le Gouvernement, accordant une plus grande marge de liberté - sans aller jusqu'au « mitage » - dans les communes rurales où il n'y a qu'une ou deux constructions par an.

Il faut simplifier, assouplir, sans, je le répète, aller jusqu'au mitage...

M. Charles Revet. Très bien !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. ... car le mitage a des conséquences dangereuses non seulement sur l'agriculture, mais aussi sur les paysages français que notre devoir est d'entretenir et de maintenir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. Jacques Badet. L'équilibre n'est pas facile !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Si ! La synthèse a été trouvée, monsieur Badet.

Enfin, je rappelle que l'Assemblée nationale et le Sénat viennent d'adopter la proposition de M. Pascal Clément qui tend à porter de deux à quatre ans le délai pendant lequel la règle de constructibilité limitée ne s'applique pas dans les communes qui élaborent un plan d'occupation des sols, faute de quoi la construction aurait été totalement bloquée à partir du 1^{er} octobre prochain dans quelques 2 000 communes. La même proposition de loi prévoit que l'entrée en vigueur du droit de préemption urbain sera reportée d'un an.

Le premier objectif est donc d'accroître le nombre de logements construits et de faire en sorte que le goulet d'étranglement foncier ne conduise pas à une désolvabilisation accélérée des ménages qui souhaitent construire ou accéder à la propriété.

Le deuxième objectif est de favoriser l'accès à la propriété.

Cela suppose qu'elle soit rendue moins onéreuse.

Le plan du Gouvernement comporte des mesures fiscales et budgétaires courageuses visant à accélérer la baisse des taux. Vous les connaissez. Elles s'appliquent depuis le 1^{er} juin.

La première mesure a consisté à baisser le taux des prêts à l'accès à la propriété de 1,40 point, alors que la facilité, je le reconnais, aurait été pour l'Etat - comme M. Bérégoz, d'ailleurs, l'avait affirmé à plusieurs reprises - de profiter de la baisse du taux du marché pour supprimer la bonification de l'Etat.

Je reconnais que cela aurait été, à terme, dans la bonne direction, car la masse trop importante des bonifications de l'Etat n'est pas nécessairement favorable à l'économie française. Mais la situation actuelle du logement ne permettait pas d'aller dans cette direction.

La baisse de 1,40 p. 100 du taux des P.A.P. a, de plus, permis d'entraîner vers la baisse les taux de prêts conventionnés, lesquels ont, en moyenne, baissé d'un point et demi et se situent ainsi autour de 10 p. 100.

M. Jacques Badet. Dommage que vous ayez laissé les P.L.A. de côté !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Mais les taux de ces prêts, je le reconnais, sont encore élevés pour nos compatriotes.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé d'aller plus loin, en permettant des déductions fiscales importantes, qui, finalement, représentent l'équivalent d'une baisse supplémentaire de deux points des taux d'intérêt, laquelle ne peut pas être accélérée.

La déduction fiscale des intérêts d'emprunt est doublée et passe de 15 à 30 000 francs, et la baisse des taux d'intérêt représente finalement pour les accédants à la propriété qui accèdent par l'intermédiaire du P.A.P. ou du prêt conventionné, une baisse du coût de leur logement de 10 p. 100, ce qui, pour un investissement de 400 000 francs, représente une économie de 40 000 francs.

Selon le président de la fédération nationale du bâtiment et l'ensemble des experts, l'ensemble de ces mesures devraient permettre de construire 30 à 35 000 logements de plus en 1987-1988 et, par là même, d'atteindre le troisième objectif du Gouvernement : l'emploi.

En effet, 300 000 emplois, soit la moitié des emplois perdus en France au cours de ces dernières années, ont été supprimés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, et les prévisions de tous les instituts de conjoncture publics et privés annonçaient une nouvelle hécatombe de 45 000 emplois dans les quinze à dix-huit mois à venir. Le Gouvernement ne pouvait accepter cette nouvelle chute, qui, compte tenu du coût moyen d'un chômeur actuellement - 55 000 francs - représenterait une somme de près de 3 milliards de francs à la charge de la collectivité publique, ce qui aurait été autant de moins consacré aux dépenses créatrices d'emploi.

Le Gouvernement a préféré anticiper une reprise, afin, par là même, d'assurer une croissance plus forte, une évolution plus favorable de l'emploi et une augmentation du nombre de logements construits. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Le troisième objectif, dis-je, est d'enrayer la chute des emplois dans le secteur du bâtiment.

Cet objectif ne pourra être obtenu sans assurer le retour de l'investissement privé.

Fidèle à ses engagements et à la plate-forme élaborée, le Gouvernement a pris la décision, que je qualifierai de courageuse, de supprimer l'impôt sur les grandes fortunes. *(Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Job Durupt. Quel beau cadeau !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Vous pouvez rire, messieurs les socialistes ! Je vous laisse vous détendre un instant. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F.)*

M. Guy Malandain. Nous sommes détendus, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. La détente étant maintenant terminée, je dirai que je suis d'autant mieux placé pour le dire que, il y a sept ou huit ans, j'étais de ceux qui prênaient un impôt sur les grandes fortunes. Je reconnais avoir eu tort.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Vous n'étiez pas le seul !

M. le ministre de l'urbanisme, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Et je reconnais que cinq impôts sur le patrimoine en France - l'impôt sur les plus-values, l'impôt sur la transmission des biens, l'impôt sur les grandes fortunes, l'impôt sur le foncier bâti, l'impôt sur le foncier non bâti, - c'est l'assurance, mesdames, messieurs, qu'il n'y aura pas de réveil de l'investissement immobilier ou industriel ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

M. Jacques Badot. Dans huit ans, vous reviendrez sur ce que vous dites !

M. Robert Chapuis. Pourquoi avoir commencé par l'impôt sur les grandes fortunes ?

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. De plus, l'impôt sur les grandes fortunes, que l'on aurait dû appeler l'impôt sur les patrimoines - mais « impôt sur les grandes fortunes », cela frappe plus facilement nos compatriotes - a eu un effet pervers.

M. Robert Chapuis. A partir de quel niveau cet impôt s'applique-t-il ?

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. C'est qu'il a orienté les capacités d'investissement - M. Fanton le rappelait tout à l'heure - vers les investissements improductifs, que ce soient les antiquités ou d'autres biens, plutôt que vers les investissements productifs.

M. Robert Chapuis. Et l'investissement industriel ?

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Voilà la raison pour laquelle il n'y aurait pas eu de réveil de l'investissement industriel ou immobilier sans suppression de l'impôt sur les grandes fortunes.

M. Robert Chapuis. Avec la gauche, la Bourse marchait mieux !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Je suis en ce qui me concerne humble devant les faits. J'admets que, il y a sept ou huit ans, dans un autre contexte que celui d'aujourd'hui, je m'étais trompé.

L'objectif aujourd'hui - on ne peut avoir qu'une ambition, on ne peut en avoir plusieurs - c'est de retrouver la croissance et l'emploi. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)* Et retrouver la croissance et l'emploi n'était pas possible avec l'impôt sur les grandes fortunes.

Les deux autres mesures de nature fiscale aptes à favoriser le retour de l'investissement privé sont la déduction pendant une durée de dix ans de 35 p.100 des revenus locatifs, au lieu de 15 p.100, pour les investissements nouveaux réalisés dans la construction neuve au cours des quatre prochaines années, et la réduction d'impôt nette de 40 000 francs l'année de l'investissement.

Ces trois mesures permettront de retrouver un rythme de construction plus compatible avec les exigences de l'emploi et des besoins en logement des Français.

J'en arrive à l'aspect plus particulièrement législatif du texte : obtenir un équilibre juste dans les rapports entre locataires et propriétaires.

Les grands pays qui réussissent leur politique du logement ne sont pas ceux qui opposent en permanence propriétaires et locataires.

M. Robert Poujade. Très bien !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Nombre de propriétaires - il ne faudrait quand même pas l'oublier - sont de petits bailleurs qui ont soit hérité d'un bien modeste, soit acquis ce dernier grâce à l'épargne, en pensant à leur retraite.

Nous aurions tort, dans le débat qui s'engage, d'opposer les uns et les autres, car c'est au contraire avec la coopération de tous que nous résoudrons le problème du logement des Français.

Il importe d'obtenir un juste équilibre dans les rapports entre locataires et propriétaires, Actuellement, 40 p.100 des Français habitent dans le « parc locatif » : la moitié dans des logements privés dont le marché est totalement libre ou dans des logements privés à loyer encadré, l'autre moitié dans des logements de type H.L.M. - trois millions - ou dans des logements régis par la loi de 1948. On compte donc actuellement quatre marchés locatifs.

En ce qui concerne les rapports entre bailleurs et locataires, le Gouvernement entend, pour sortir d'une situation du logement figée par un excès d'administration, redonner toute sa force à la notion de contrat entre les parties, tout en respectant un indispensable équilibre entre bailleurs et locataires.

Le bailleur doit être engagé pendant la durée du contrat, mais pas nécessairement au-delà. Dans la même logique, le locataire doit bénéficier, pendant cette durée, d'une stabilité accrue, jusqu'à l'expiration du contrat. La liberté de contracter pour le bailleur et la liberté, au terme du bail, d'y mettre fin sans avoir à se justifier, doivent, pour le locataire, avoir pour contrepartie la sécurité pendant toute la durée du bail. Telles sont les bases d'un équilibre juste et durable.

Enfin, la meilleure des garanties des locataires - il suffit de regarder ce qui se passe dans les autres pays pour s'en convaincre - c'est une offre de logements diversifiée et suffisante.

M. Charles Revet. Bien sûr !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement entend ne pas soustraire ce secteur au marché. Il choisit de faire confiance aux relations contractuelles, dans un cadre législatif nouveau, en constituant un code de bonne conduite des rapports entre bailleurs et locataires.

La pièce maîtresse du nouveau dispositif est constituée par les bailleurs personnes morales d'un contrat d'une durée de six ans et pour les bailleurs personnes physiques d'un contrat d'une durée de quatre ans.

M. Guy Malandain. Cela va être dur ! Il faudra choisir ! *(Rires sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jacques Badot. Il faudra faire la synthèse !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. N'ayez aucune crainte, messieurs !

A l'expiration de cette période, le bailleur peut ne pas renouveler le contrat sans avoir à se justifier. En contrepartie, les possibilités de rupture anticipée du bail ouvertes par la loi de 1982 sont supprimées.

La commission de la production et la commission des lois ont proposé, compte tenu des habitudes des Français, de revenir à la notion du bail de trois ans, de préférence au bail de quatre ans. Le Gouvernement ne pourra accepter un tel amendement que si la charpente générale du projet de loi reste intacte et que l'équilibre en soit globalement maintenu, et que si la période transitoire se voit d'une façon ou d'une autre non seulement confirmée mais encore renforcée dans le cadre de cette discussion.

M. Robert Chapuis. Vous laissez la charpente, mais vous enlevez la clé de voûte !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Pour inciter les propriétaires à mettre en location les logements dont ils peuvent avoir besoin dans un délai de dix-huit mois ou deux ans, un bail de plus courte durée sera possible. Cela existe déjà pour les Français partis à l'étranger.

M. Guy Melandain. Absolument !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Cet élément positif a donné peu de marge de fluidité mais a été très largement insuffisant pour mettre sur le marché les logements vacants dont nous avons besoin. L'élément supplémentaire que nous apportons, c'est de permettre aux familles qui auront besoin, au terme de dix-huit mois, de deux ans ou de deux ans et demi, de retrouver leur logement, soit pour le vendre, soit pour l'habiter, de pouvoir l'obtenir lorsque, bien entendu, la condition mise dans le bail sera réalisée.

M. Guy Melandain. Vous allez vous opposer à tous les amendements de la commission !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. J'estime que cette mesure constitue un moyen efficace pour remettre des logements vacants sur le marché et, ainsi augmenter l'offre.

Pour le reste, l'ensemble du cadre juridique qui définit les rapports entre bailleurs et locataires est très peu modifié par rapport à celui institué par la loi du 22 juin 1982, elle-même fortement inspirée à cet égard par les accords Delmon passés entre locataires et bailleurs entre 1974 et 1980.

Ainsi le contenu du contrat, les clauses réputées non écrites, l'état des lieux, les obligations du bailleur, celles du locataire, la définition des charges récupérables sont pratiquement inchangés par rapport à la loi de 1982. Les accords Delmon avaient, en effet, constitué une base solide.

Cependant, pour aller dans le sens d'une meilleure sécurité des locataires, le délai du préavis du congé donné par le bailleur est porté à six mois.

Telles sont les orientations majeures de la réforme des rapports entre bailleurs et locataires, qui vise à susciter des relations plus harmonieuses dans ce domaine essentiel pour les Français que constitue le logement.

Mais le Gouvernement est conscient que, dans la situation actuelle de blocage du marché, notamment dans un certain nombre de grandes villes, un passage brutal à un régime de liberté comporterait des risques inflationnistes inacceptables.

Il a donc prévu un régime transitoire, pendant lequel les mesures prises pour développer l'offre de logement produiront leurs effets. Pendant cette période transitoire - qui est l'un des points essentiels de ce texte - le bailleur ne pourra donner congé que pour occuper le logement, pour le vendre, ou pour un motif légitime et sérieux. De plus, le loyer ne pourra pas dépasser les loyers des logements comparables du voisinage. Les hausses éventuelles de loyers seront étalées dans le temps. En cas de désaccord sur la fixation du loyer lors du renouvellement du bail, les parties pourront faire appel à une commission de conciliation.

Le texte du Gouvernement a fixé la durée de la période transitoire à huit ans dans les agglomérations de plus d'un million d'habitants et à quatre ans ailleurs. La commission des lois suggère de fixer plutôt une date, le Gouvernement en est d'accord.

Reste l'extinction accélérée de la loi du 1^{er} septembre 1948. Tout le monde est pratiquement d'accord sur la nécessité de ne pas assurer la transmissibilité de cette loi qui concerne environ 700 000 logements. Je n'y reviendrai donc pas. A cet égard, le Gouvernement propose d'exclure du champs d'application de la loi de 1948 les locaux confortables des catégories II B et II C, s'ils sont occupés par des locataires âgés de moins de soixante-cinq ans et disposant d'un revenu supérieur à un seuil fixé par décret, qui correspondra à environ quatre fois le S.M.I.C., c'est-à-dire entre 20 000 et 25 000 francs.

Cela signifie que la sortie de la loi de 1948 sera réalisée de façon progressive, et certains nous ont d'ailleurs reproché de manquer d'audace à cet égard. Les dispositions proposées pour les logements II B et II C occupés, la sortie des loge-

ments vacants, la réduction de la transmissibilité vont progressivement réduire le nombre des logements relevant de la loi de 1948. Mais je reconnais que la dimension du problème du logement est telle dans les très grandes agglomérations que la prudence exigeait une réalisation échelonnée. Nous aurons l'occasion d'en discuter de façon approfondie.

S'agissant des loyers des organismes de H.L.M., tous les organismes H.L.M. sans exception sont venus me demander la liberté de les gérer librement. J'estime que cette demande est parfaitement justifiée car les administrateurs de ces organismes - élus pour la plupart - sont mieux à même de fixer le niveau des loyers que ne le ferait le Gouvernement. L'intérêt est de moduler les loyers en fonction du service rendu et non de les fixer en raison des conditions financières qui prévalaient à l'époque où les logements ont été construits, car, dans certains cas, cela peut conduire à des rentes de situation, notamment dans les centre-villes ou, au contraire, entraîner des loyers trop importants, en particulier dans les secteurs périphériques.

Et à ceux qui ont lancé brutalement une campagne tendant à faire croire aux locataires que, à la suite de cette mesure, la hausse moyenne des loyers allait atteindre 20 p. 100 en 1987, je dirai : comment le Gouvernement pourrait-il accepter une hausse des loyers H.L.M. de 20 p. 100 en 1987 alors même qu'il paye 40 p. 100 du coût des loyers par l'intermédiaire de l'aide personnalisée au logement ou de l'allocation logement ?

M. Jacques Badet. C'est la rançon de la liberté !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Si c'était la rançon de la liberté, monsieur le député, il faudrait que les organismes H.L.M. soient vraiment dans une situation financière catastrophique pour augmenter de 20 p. 100 le coût de leurs loyers.

M. Guy Melandain. Si les loyers sont libres, ils feront ce qu'ils voudront !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Je remercie d'ailleurs l'Union des H.L.M. qui a indiqué que le débat sur cette prétendue hausse n'avait aucun fondement.

M. Charles Revet. Bien sûr !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. La modulation des loyers pourra conduire dans certains cas à des hausses et dans d'autres, à des baisses.

M. Jean Oehler. Dans certains cas !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. De plus, le Gouvernement demandera aux préfets d'analyser les grilles de loyers proposées par les organismes H.L.M. et le préfet aura la possibilité de demander une deuxième délibération.

M. Jacques Badet. Ce qui est contraire à la loi !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. La deuxième délibération sera prévue par la loi. Elle permettra une véritable modulation des loyers, et la hausse globale des loyers ne devrait pas être supérieure de 1 ou 2 p. 100 à l'évolution de l'indice des prix. Voilà l'objectif.

Par ailleurs, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement a fait un autre effort important dans le domaine de l'accession à la propriété des locataires H.L.M. Afin de débloquer le système - et ce, malgré deux textes législatifs - il prévoit de laisser aux organismes H.L.M. le produit de la vente des appartements vendus aux locataires. Cela permettra à ces organismes de disposer de meilleures disponibilités et donc de maintenir la qualité du patrimoine H.L.M.

Cet effort financier vise à peser sur les loyers. Aussi, il n'est pas possible d'accepter ce débat politique tendant à faire peur aux locataires, alors même que les dispositions prévues tendent simplement à donner plus de responsabilités aux administrateurs des organismes H.L.M., c'est-à-dire à ceux qui sont proches des locataires, à ceux qui sont mieux à même de gérer les loyers que ne peut le faire le Gouvernement à huit cents ou neuf cents kilomètres du lieu de ces logements. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

S'agissant de la mission sociale des organismes H.L.M., dont M. Beaumont a parlé, je signalerai simplement que les propositions qui vous sont faites ouvriront la voie à une véritable « révolution tranquille » des modalités de gestion de ces organismes. Cette révolution va pouvoir se réaliser avec l'assentiment de la quasi-totalité de ces organismes H.L.M. Elle répond ainsi aux demandes et aux attentes des responsables de ce secteur.

En conclusion, mesdames et messieurs les députés, le plan logement du Gouvernement s'inscrit dans un contexte économique, social et politique.

Le contexte économique et social, c'est le constat inquiétant du déclin économique français, mais aussi en partie européen, marqué ces dernières années par des pertes importantes de parts de marché - 12 p. 100 au cours des cinq dernières années ; par une stagnation des investissements alors que les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne ont vu leurs investissements croître de 30 p. 100 ; par un retard technologique important qui est dû, en partie, à l'inadaptation de notre système éducatif ; enfin, par une évolution démographique inquiétante.

Le contexte politique, c'est la volonté de l'actuelle majorité de s'attaquer aux causes de ce déclin, lesquelles ont été rappelées dans tous les rapports, qu'ils émanent de l'O.C.D.E. ou de la Communauté européenne. Ces causes s'appellent : rigidités excessives, qui empêchent l'économie et les entreprises de s'adapter ; croissance de la dépense publique plus importante que la création des richesses et que l'évolution de la P.I.B. ; inadaptation de notre système éducatif ; poids excessif du secteur public en France.

Les décisions prises par le Gouvernement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, comme dans les autres secteurs, visent à accepter les disciplines qui permettront le retour de la croissance et de l'emploi. Il suffit à cet égard de voir les résultats de l'Allemagne fédérale pour être convaincu que l'acceptation de ces disciplines permet de retrouver non seulement l'emploi, la croissance, l'équilibre de la balance commerciale, mais aussi l'augmentation du pouvoir d'achat.

Enfin, le texte qui vous est présenté est à la fois un projet libéral et un projet social - je ne sépare pas ces deux termes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Un projet libéral, car il tend à redonner toute sa force à la valeur du contrat entre deux personnes, à la mobilisation des énergies, au retour de l'investissement et de l'initiative privée, et finalement à l'économie de marché car elle est la meilleure et la mieux susceptible d'apporter le progrès à terme.

Un projet social, car il s'attaque à l'injustice la plus grave, celle du chômage, celle la plus douloureusement ressentie, celle qui sépare celui qui a un emploi de celui qui n'en a pas.

Social, car la diminution de 10 p. 100 du coût de l'accès à la propriété est la meilleure réponse à l'attente de ceux, nombreux, qui, ces dernières années, ont vu leur espoir d'accéder à la propriété s'éloigner un peu plus.

Social, car l'accroissement attendu et non contesté du nombre de logements construits est la meilleure réponse à tous ceux qui aujourd'hui, du fait de la pénurie, affrontent ce que beaucoup d'observateurs ont appelé le parcours du combattant du candidat locataire.

M. Pascal Clément. Très juste !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Social, car la meilleure protection du locataire - toute l'expérience des pays étrangers l'a démontré, et M. Fanton l'a rappelé - ce n'est pas le règlement qui répartit la pénurie mais c'est l'abondance qui permet d'assurer le libre choix.

Social, enfin, du fait de la croissance des crédits publics - on l'a parfois oublié - co-sacrés à l'amélioration du patrimoine ancien des centres villes et du milieu rural. En effet, dans son plan logement, le Gouvernement a augmenté de 100 millions de francs l'enveloppe des primes à l'amélioration de l'habitat, et ce pour éviter les files d'attente que tous les départements connaissent aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Il a accru de 100 millions de francs l'enveloppe des subventions distribuées par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, car les opérations programmées d'amélioration de l'habitat répondent à un très réel besoin d'amélioration du patrimoine ancien, tant en centre ville qu'en milieu rural.

M. Pascal Clément. Absolument !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Social, enfin, par les conditions extrêmement intéressantes proposées aux locataires de logements H.L.M. qui souhaitent - ils sont de l'ordre de 10 à 20 p. 100 - accéder à la propriété du logement qu'ils occupent.

Telles sont les orientations du Gouvernement. Elles sont, comme nombre d'observateurs extérieurs l'ont relevé, courageuses, généreuses et ambitieuses.

Je souhaite, mesdames et messieurs les députés, que le débat se situe au niveau de ces enjeux que sont l'emploi et le logement des Français. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

(*M. André Billardon remplace M. Jean-Pierre Michel au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON,

vice-président

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 4 du règlement, M. Bernard Deschamps et les membres du groupe communiste soulèvent une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Bernard Deschamps.

M. Bernard Deschamps. Votre Gouvernement, monsieur le ministre, affirme sans équivoque sa volonté de livrer pleinement le secteur du logement aux lois du marché ; en d'autres termes, à la spéculation. Cette politique tourne le dos aux intérêts des locataires et de tous ceux qui souhaitent et aspirent à un logement convenable, y compris par l'accès à la propriété.

Ce projet est la négation du droit à l'habitat, alors qu'il s'agit bien d'un droit essentiel pour tout être humain, pour toute famille, qui devrait aller de soi.

Or, de tout temps, l'homme a dû lutter pour obtenir un toit. L'histoire de notre pays est jalonnée des actions des mal logés, parfois d'une telle ampleur qu'elles émurent les plus hautes autorités de l'Etat qui furent obligées d'en tenir compte.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a constitué un progrès immense dans la reconnaissance des libertés individuelles et collectives, en est cependant restée à l'affirmation du droit de propriété individuelle sans aller jusqu'à celle du droit à l'habitat pour tous.

En vérité, les classes possédantes ont toujours tenté de résister aux revendications légitimes des locataires. C'est le député Germain qui, à l'assemblée de Versailles, s'écrie en 1871 : « Je ne veux ni du droit au logement, ni du droit au salaire », alors que dans le même temps, la commune de Paris prend le décret de remise des loyers. Cet épisode, vous en conviendrez, est saisissant de vérité de classe. Et, comme lui faisant écho, cette déclaration datant, elle, de 1939 : « Je veux avoir des locataires, je ne veux ni juifs, ni communistes. »

Aujourd'hui, c'est encore la droite réactionnaire qui, comme au temps des Versaillais, entend supprimer le droit à l'habitat, et certains, sur ces bancs, pourraient même ajouter à la formule de 1939 : « Je ne veux pas non plus d'immigrés. »

Tout au long du XIX^e siècle, l'exigence d'un bon logement avec un loyer modéré se fait plus pressante. La loi sur les H.B.M. date de 1894. Avec le XX^e siècle, les actions se multiplient ; les locataires s'organisent ; leur action devient plus collective, et apparaît alors la revendication, toujours d'actualité, de la suppression de la saisie-gagerie.

Ce n'est cependant qu'au lendemain de la Libération qu'est affirmé dans le préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958 : « La nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

Le mot « habitat » n'est certes pas écrit, mais il est inscrit en filigrane, et la loi de 1948 affirme le droit des locataires au maintien dans les lieux, sous certaines conditions, tandis qu'est amorcée la tentative de définition scientifique du loyer.

Depuis, les gouvernements successifs n'ont cessé de remettre ces acquis en cause, avec une accélération en 1977, année de la loi Giscard-Barre, portant réforme de l'aide au logement, l'objectif poursuivi étant de faire payer plus cher aux travailleurs le droit à l'habitat, en réservant le logement social aux seules familles les plus démunies.

Depuis, la crise de l'habitat s'est considérablement aggravée.

Le niveau de la construction n'a cessé de chuter pour s'établir en 1985 à 295 000 mises en chantier, ce qui est le niveau le plus bas depuis un quart de siècle.

Le déficit entre les besoins et le nombre de logements effectivement construits n'a donc cessé de croître, renforçant encore la crise et les phénomènes pervers qui l'accompagnent, notamment en matière de spéculation immobilière : flambée des loyers et des charges, flambée des prix, rejet des populations hors des centres villes et des villes-centres vers des périphéries de plus en plus lointaines.

Les besoins sont devenus immenses. Ils se situent autour de 400 000 logements à construire par an, auxquels il faut ajouter le nécessaire entretien et la modernisation du parc existant, qui se dévalorise. Ces besoins sont les plus criants dans le logement social, et particulièrement le logement social locatif. Plusieurs centaines de milliers de familles sont inscrites dans les fichiers départementaux de demandeurs de logements.

Il n'y a pas une seule de nos permanences où nous ne recevions des familles en quête d'un logement et qui attendent, certaines d'entre elles depuis plus de dix ans, sans qu'aucune suite n'ait été donnée à leur demande.

A cela s'ajoutent les jeunes de plus en plus nombreux qui, en raison de l'évolution des modes de vie, aspirent à juste titre à disposer de leur propre appartement.

Les besoins concernant les personnes âgées et les handicapés sont également particulièrement aigus, sans oublier notre retard considérable quant à l'accessibilité des immeubles collectifs.

Dans le même temps, en raison du chômage et de la baisse généralisée du pouvoir d'achat, de plus en plus nombreux sont ceux qui prennent du retard dans le paiement de leur loyer et vivent dans la hantise de la saisie ou de l'expulsion : dans mon département, près de 12 p. 100 des locataires de l'office départemental d'H.L.M. ont un retard supérieur à trois mois.

C'est là un véritable drame vécu par des millions de nos concitoyens. Il a des incidences graves sur leur santé, leur comportement, la vie familiale, et sur les enfants eux-mêmes.

Notons à cet égard que les dispositions mises en œuvre ces dernières années, pour une large part aux frais des collectivités locales, et autour desquelles il a été fait beaucoup de publicité, se révèlent à l'usage d'une efficacité bien limitée pour aider les familles ayant des impayés de loyers.

Dans le domaine de l'accession sociale aussi les difficultés croissent.

En 1985, plusieurs dizaines de milliers de P.A.P. inscrits au budget n'ont pas été utilisés, faute de candidats, ceux-ci étant de plus en plus désolvabilisés par la baisse du pouvoir d'achat et la montée du chômage.

Les études montrent que, dans ce type d'accession, des familles nombreuses poussées au surendettement ou victimes du chômage ne peuvent plus faire face à leurs mensualités de remboursement.

Combien sont contraintes de vendre à vil prix un bien qu'elles avaient tant espéré et pour lequel elles avaient fait des sacrifices financiers considérables !

Les finances de l'Etat elles-mêmes sont mises à mal par la progression de l'aide personnalisée au logement qui, pour la première fois en 1986, dépasse, en termes budgétaires, l'aide à la pierre.

La crise du logement s'est ainsi aggravée, frappant tous les départements.

Dans le même temps, la situation de l'emploi dans le secteur du bâtiment s'est rapidement dégradée.

Depuis 1974, la production a chuté de 23 p. 100, le nombre de logements mis en chantier est passé de 550 000 à 295 000, soit une baisse de 46 p. 100, et le nombre des emplois salariés a été réduit d'un quart, tombant de 1 300 000 en 1974 à 975 000 en 1985, avec une accélération au cours des trois dernières années. On compte plus de 5 000 faillites par an dans ce secteur ; c'est un véritable sinistre.

A cette situation des années 80, les précédents gouvernements issus du scrutin de mai 1981 n'ont pas voulu répondre.

La loi du 22 juin 1982, qui a sur plusieurs points constitué un progrès, en affirmant notamment le droit à l'habitat et en codifiant les relations entre bailleurs et locataires, n'a cependant pas permis de répondre aux graves problèmes posés par le logement de nos concitoyens dans la mesure où elle ne remettait pas en cause la loi de 1977 et les modes de financement du logement social, contrairement d'ailleurs aux engagements de l'actuel Président de la République.

M. Eric Raoult. Et toc !

M. Bernard Deschamps. Après une courte période de stabilisation liée à une éphémère relance des investissements dans le logement social, la dégradation de la situation du logement et, parallèlement, de la situation de l'emploi dans la construction s'est à nouveau accélérée.

Cette crise n'a pourtant rien d'automatique, rien de fatal. Elle est le résultat logique de la poursuite, y compris après 1981, de la mise en œuvre des orientations tracées dans la loi de 1977, sur un fond idéologique tendant à accréditer l'idée selon laquelle, les besoins quantitatifs en matière de logement étant globalement satisfaits, il serait légitime que l'Etat se désengage financièrement de l'aide à la construction, ce qu'on appelle l'aide à la pierre.

Avec le retour de la droite en 1986, le Gouvernement - mais qui pourrait en être vraiment étonné ? - vient de confirmer par votre voix, monsieur le ministre, son attachement à cette mauvaise loi.

Une loi qui repose sur un triptyque.

Premier volet de ce triptyque : le désengagement financier de l'Etat de l'aide à la pierre. On a pu le vérifier tout au long de ces années, par exemple avec la contribution budgétaire aux prêts locatifs aidés, qui est passée de 40 p. 100 à 20 p. 100 sous les gouvernements socialistes, puis à 12 p. 100 avec ce Gouvernement et, d'autre part, avec la diminution du nombre des prêts, puisque ne sont plus construits aujourd'hui qu'environ 50 000 logements locatifs aidés, contre 115 000 en 1974.

Deuxième volet du triptyque : le niveau des loyers. Dans le locatif social construit ou réhabilité après 1977, les loyers sont couramment trois, voire quatre fois supérieurs au niveau des loyers d'avant 1977. Pour autant, les organismes d'H.L.M., en raison des conditions mêmes de ces financements, sont dans l'incapacité d'équilibrer la gestion des emprunts, au point que, lors du récent congrès de l'union des H.L.M., il a été révélé que le déficit cumulé pour les prêts locatifs aidés mis en œuvre de 1978 à 1985 s'élèvera à 52 milliards de francs à l'horizon 2000. Ainsi, le refus des gouvernements successifs de s'attaquer aux racines du mal, ou même tout simplement de répercuter la baisse de l'inflation sur les taux d'intérêt de ces prêts conduits, d'un côté, à des difficultés structurelles pour les organismes H.L.M., tentés - on l'a vu au congrès de Cannes - de les faire supporter plus encore par les locataires par le jeu des loyers, que vous allez libérer dans votre projet de loi, et, de l'autre côté, à d'énormes rentes de situation de la Caisse des dépôts, ainsi que le démontrera mon ami Vincent Porelli dans son intervention.

Enfin, troisième volet du triptyque qui caractérise la loi de 1977 : l'A.P.L., contrairement à l'allocation logement, n'est pas financée par les employeurs mais est déduite directement de la quittance du locataire.

Ce système est particulièrement pervers. Il conduit les organismes d'H.L.M. à attribuer les logements en priorité aux candidats susceptibles de bénéficier de la plus forte A.P.L. possible, c'est-à-dire à concentrer dans les mêmes ensembles d'habitation les familles les plus en difficulté. Ce système conduit également, et simultanément, à chasser de ces ensembles les familles ne disposant pas ou ne disposant plus de l'A.P.L., incapables de supporter de tels loyers, ou préférant consentir des sacrifices supplémentaires pour accéder à la propriété ou se loger ailleurs.

Cette logique ségrégative est insupportable. Elle a conduit à transformer nombre de cités populaires en de véritables îlots de mal-vie, y compris dans les cités plus anciennes où les gestionnaires sont pris dans le dilemme : réhabiliter, mais cela ne peut se faire sans conventionnement, c'est-à-dire sans importantes hausses de loyers, avec l'A.P.L. à la clé, ou ne pas réhabiliter et, dans ce cas, la dégradation du bâti s'ac-

compagne de déséquilibres sociaux encore aggravés par les politiques d'attribution des contingents préfectoraux ou d'employeurs.

Au total, le mal-vivre dans les grandes cités populaires s'est dangereusement étendu, participant à la déstabilisation des équilibres sociaux et contribuant au développement de l'insécurité et de la délinquance.

A l'opposé de cette logique réductrice, les communistes militent pour une conception non étriquée du logement social : le logement social, en location ou en accession à la propriété, ne doit pas être réservé aux seules familles démunies. Il doit au contraire être le principal vecteur d'une politique sociale du logement mettant en œuvre le droit au logement pour tous. Préserver et nourrir la diversité sociale dans les quartiers H.L.M., valoriser et revaloriser l'image de l'institution H.L.M. devraient être un des principaux axes de l'action gouvernementale et de celle des gestionnaires.

C'est évidemment antinomique avec la notion de logement considéré comme une marchandise comme les autres, soumise à la loi du marché et à la spéculation.

Toute l'histoire contemporaine, pour ne s'en tenir qu'à celle-là, est ainsi jalonnée de démonstrations prouvant l'incapacité de l'investissement privé à répondre aux grands défis de notre époque en matière de logement.

Vous êtes aveugles ou, par intérêt de classe, vous ne voulez pas voir le grand défi de notre époque, qui est celui de la socialisation des besoins, et qui exige en retour l'émergence d'un nouveau droit d'usage en matière de logement. Ce droit n'est nullement opposé à la propriété individuelle, mais il est nécessaire et complémentaire de celle-ci.

La faculté de choisir son lieu de résidence, en y consacrant une partie supportable de ses revenus, est l'une des composantes du droit à l'habitat. Le confort et la dimension du logement sont des éléments essentiels du bien-être. La proximité du lieu de l'habitat de celui du travail ainsi que la bonne organisation des transports, des équipements commerciaux et socioculturels concourent à la qualité indispensable du cadre de vie.

Tel est le contenu qu'il aurait fallu donner de 1981 à 1986 à ce droit à l'habitat, reconnu dans la loi de 1982, mais de façon formelle puisque les gouvernements socialistes ont refusé de le mettre en œuvre concrètement.

M. Jacques Badet. N'exagérez pas !

M. Bernard Deschamps. Aujourd'hui, la notion même de ce droit vous est si insupportable qu'un des premiers actes de ce Gouvernement est de la supprimer purement et simplement.

En fait, c'est l'ensemble de votre plan logement qui est traversé de cette logique antisociale et inefficace sur le plan économique.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, votre projet de loi, monsieur le ministre, loin de résoudre ces problèmes, va encore les aggraver.

En libérant les loyers, en accélérant la sortie de la loi de 1948, en généralisant le surloyer dans les H.L.M., dont vous encouragez la transformation en sociétés financières, vous allez porter des coups insupportables à la majorité de nos concitoyens, aux locataires mais aussi aux accédants à la propriété. Et comme, dans le même temps, vous entendez pratiquer une politique d'austérité, les familles les plus démunies bénéficiant de l'A.P.L. vont désormais devoir payer un loyer minimum.

Au total, mesdames, messieurs, ce projet de loi est irrecevable, et cela pour au moins deux raisons.

La première est qu'il supprime le droit à l'habitat inscrit à l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982, et qui constitue un prolongement positif du préambule de la Constitution de 1946.

En supprimant le droit à l'habitat, vous ne faites pas un simple retour en arrière à une situation préexistante.

Je l'ai déjà dit, le préambule de la Constitution de 1946 évoque explicitement la garantie pour tous les citoyens, individus et familles, de la sécurité matérielle, du repos et des loisirs.

C'est en vertu de ces principes et des droits des familles évoqués précédemment que le droit à l'habitat a été explicité en 1982.

En supprimant la référence à ce droit, votre projet de loi donne une interprétation négative de la Constitution.

C'est la première raison pour laquelle ce projet de loi est irrecevable.

La seconde raison tient au contenu du projet lui-même.

Loin de répondre à la mise en œuvre concrète du droit à l'habitat - ce que ne firent pas non plus les gouvernements précédents -, vous présentez un projet qui en est la négation même, qui va se traduire par des difficultés extrêmes pour une grande majorité de nos concitoyens et par des avantages scandaleux accordés à une minorité d'entre eux. L'égalité des droits et des devoirs des citoyens est par conséquent bafouée.

C'est pourquoi nous combattons ce projet. Nous formulons des propositions précises, concrètes, constructives, si je puis dire, pour une véritable politique sociale du logement susceptible de mettre en œuvre concrètement le droit à l'habitat.

C'est l'objet des amendements que nous avons déposés en commission et que nous continuerons à défendre en séance publique.

Que proposons-nous ?

D'abord, pour répondre aux besoins, nous prévoyons l'élaboration d'un plan de dix ans tendant notamment à la mise en construction de 200 000 logements locatifs sociaux la première année, puis de 100 000 par an, et de 150 000 logements aidés en accession à la propriété, ainsi que la réhabilitation de 200 000 logements sociaux par an.

Ensuite, en ce qui concerne le financement, nous proposons que la participation patronale soit à nouveau portée à 1 p. 100 pour les employeurs de main-d'œuvre employant dix salariés au moins et que l'utilisation de cette participation soit décidée par les comités d'entreprise, c'est-à-dire par les organismes représentatifs des salariés à l'origine de cette participation.

Nous proposons que le taux d'intérêt des prêts locatifs aidés ne puisse être supérieur aux quatre cinquièmes de la valeur de l'indice de la construction et que ces prêts soient remboursables en quarante ou cinquante ans.

Nous formulons des propositions en faveur de l'accession à la propriété individuelle et sociale, relatives aux conditions de prêts, à l'exonération de la taxe foncière, à la réforme de l'épargne-logement, à l'aide à la constitution de l'épargne personnelle.

Enfin, nous exigeons le maintien du pouvoir d'achat de l'A.P.L.

Sur le plan des rapports locatifs, nous proposons que les droits et obligations des bailleurs et des locataires soient équilibrés dans les relations individuelles comme dans les relations collectives de ceux-ci, ce qui suppose, en premier lieu, que, contrairement à votre projet, les baux soient de six et non de trois ans.

La hausse des loyers et des charges ne doit pas être supérieure au taux d'inflation, et le niveau des loyers doit être fixé en fonction du service réellement rendu aux locataires, et non en fonction de la loi du marché.

Nous estimons indispensable de maintenir la commission nationale des rapports locatifs et les commissions départementales. Nous proposons la suspension des saisies et expulsions, ainsi que la création d'un fonds départemental de l'habitat financé à la fois par les dépôts de garantie et par une taxe parafiscale sur les opérations immobilières permettant d'indemniser les bailleurs dont les locataires seront maintenus dans les lieux en raison de leurs difficultés, notamment en cas de chômage ou de maladie.

Enfin, pour que la politique de l'habitat réponde au mieux aux besoins diversifiés de nos concitoyens, nous proposons le renforcement des pouvoirs des communes en matière d'élaboration de plans locaux de l'habitat, en matière d'attribution des logements sociaux, de réquisition des logements vacants et de mise en œuvre de l'urbanisme local.

Ce sont ces dispositions, dont je viens brièvement d'exposer le contenu et que mes amis préciseront au cours du débat général, qui permettraient de répondre avec audace aux besoins et aux évolutions de l'habitat à notre époque.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, fait le contraire : il organise et renforce la pénurie, comme la hausse des loyers ; il tend à marginaliser la place du logement social dans notre société.

Que les usagers du logement et leurs associations sachent que la conquête du droit à l'habitat sera, comme à toute époque, imposée par l'action collective, ou ne sera pas.

Les députés communistes, comme il est naturel, seront à leurs côtés pour imposer ces conquêtes.

Ce combat a commencé, dans le pays et dans cette enceinte. Il se poursuit avec l'exception d'irrecevabilité que nous vous demandons, mes chers collègues, de voter à l'encontre du projet du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Eric Raoult, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

M. Eric Raoult. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe communiste, par la voix de son orateur, M. Bernard Deschamps, vient donc de défendre une exception d'irrecevabilité sur le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

Je l'ai écouté avec beaucoup d'attention car je souhaitais relever les arguments qu'il pourrait développer quant à l'anticonstitutionnalité du projet de loi. Nous avons entendu un exposé d'histoire contemporaine brillant et intéressant sur le logement, de Gracchus Babeuf à Pierre Méhaignerie (*Sourires*), mais qui n'a peut-être pas abordé l'anticonstitutionnalité de ce texte.

Une lecture attentive de la Constitution de 1958, du préambule de 1946 et même de la déclaration des droits de l'homme ne m'a pas permis de trouver une référence au droit du logement, droit fondamental garanti par l'Etat. J'ai donc poursuivi mes lectures, non constitutionnelles celles-là, en me penchant sur les projets politiques respectifs des formations de l'actuelle opposition : rien sur le droit au logement dans le programme commun de Gouvernement, si ce n'est la promesse faite alors par le parti communiste et le parti socialiste de construire 700 000 logements si la gauche arrivait au pouvoir - on en est loin aujourd'hui ! - ; rien non plus sur ce droit au logement, droit fondamental garanti par l'Etat, dans le projet du parti socialiste *Logement, l'autre politique*, signé par notre collègue Jean Auroux et notre ancienne collègue Mme Chépy-Léger.

Non, rien dans les textes constitutionnels, rien dans les programmes du parti communiste et du parti socialiste ! Ce droit nouveau apparaît seulement dans l'article 1^{er} de la loi Quilliot, loi qui aurait d'ailleurs pu être organique, mais qui ne l'a pas été. Cet article a inscrit dans la loi la volonté du ministre d'alors de donner « une réalité au droit à l'habitat ».

Mes chers collègues du parti communiste et du parti socialiste, vous avez échoué dans cette volonté de donner une réalité au droit à l'habitat. Vous n'avez donné aucune réalité à ce droit. Mon collègue et ami Jean Tiberi avait exprimé, au nom de groupe R.P.R., ses craintes, qui se sont révélées fondées, lors de l'examen du texte de M. Quilliot. Il avait rappelé, durant sa discussion, qu'il contestait les moyens proposés, qui n'étaient pas compatibles avec les objectifs assignés. Il avait conclu en indiquant que la bonne volonté du Gouvernement s'en trouverait trahie.

M. Tiberi avait raison avec quatre ans d'avance car, ainsi que le souligne notre collègue René Beaumont dans son excellent rapport, qui fera, j'en suis sûr, date en ce début de législature, le présent projet de loi vise à apporter une contribution majeure à l'amélioration nécessaire de la vie de millions de Français, de tous ceux qui éprouvent des difficultés à se loger, mais aussi de ceux qui souffrent dans leur emploi de la crise dramatique que traverse depuis de nombreuses années le secteur du bâtiment, secteur qu'il n'est malheureusement pas exagéré de qualifier de sinistré.

Dans son allocution télévisée d'hier soir, le Premier ministre rappelait qu'en matière de logement les Français ne peuvent plus attendre, notamment les jeunes et les familles, les plus défavorisés que, comme M. Deschamps, je rencontre dans ma permanence. C'est le progrès pour l'habitat qui guide votre projet, monsieur le ministre.

Dès sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a rappelé la priorité donnée à une vraie politique du logement qui doit bénéficier à tous les Français - j'insiste : à tous les Français - locataires et propriétaires.

Le développement de l'habitat garantit le progrès d'une société. Le Gouvernement de Jacques Chirac a trouvé le secteur de la construction de logements dans une situation dramatique. Le retrait des investisseurs, conséquence de la dégradation progressive du taux de rentabilité du placement immobilier, s'est brutalement accéléré dès 1981 avec le boule-

versement des rapports locatifs né de la loi Quilliot et aussi, il faut bien le reconnaître, avec l'imposition sur les grandes fortunes, portant essentiellement sur le patrimoine foncier et immobilier, taxé par ailleurs au titre des plus-values, des droits de mutation, de succession du bâti et du non-bâti.

Le reflux parallèle de la demande en accession à la propriété a traduit la réticence et l'attentisme des ménages face au niveau élevé des taux d'intérêt réels. Le nombre des mises en chantier a régressé de manière continue pendant cinq ans, le franchissement - à reculons - du seuil des 300 000 logements ayant été atteint en 1984, ramenant le niveau d'activité de la construction vingt-cinq ans en arrière.

En déclarant indispensable la relance du secteur sinistré du bâtiment et des travaux publics, le Gouvernement mesure clairement l'ampleur de la crise dans sa double dimension économique et sociale, et manifeste ses doutes sur les perspectives de reprise spontanée de l'activité de la construction.

Le plan fiscal de relance du logement, que vous avez annoncé le 3 juin, monsieur le ministre, permet d'envisager des résultats mesurables à court terme en mobilisant sans délai une demande potentielle de 30 000 logements supplémentaires d'ici à la fin de 1987.

Depuis le 1^{er} juin, la construction neuve locative et en accession à la propriété bénéficie d'une revalorisation substantielle des incitations fiscales existantes, qui aura pour effet, d'une part, de reconstituer le taux de rentabilité de l'investissement immobilier locatif et, d'autre part, d'abaisser de deux points environ le taux d'intérêt apparent des prêts pour l'accession à la propriété non aidée.

Les mesures d'incitation fiscales sur la construction neuve sont strictement conformes à l'objectif poursuivi. La concentration des moyens budgétaires est nécessaire afin que les mesures exercent, par leur ampleur, une influence réelle sur les décisions des ménages d'investir dans l'immobilier ou d'améliorer leurs conditions de logement.

L'effort budgétaire ainsi consenti s'insère dans un dispositif d'envergure tendant à libérer les rapports locatifs de leurs chaînes et à reconstituer une offre foncière indispensable à la relance des mises en chantier et donc de toute filière de la construction.

Le projet de loi soumis aujourd'hui à l'Assemblée nationale n'est pas marqué par une « volonté de revanche », ainsi que l'a écrit l'un de vos prédécesseurs dans un quotidien paru hier matin, mais il traduit la détermination du Gouvernement de réparer les erreurs du passé, en luttant contre la pénurie à l'origine de pratiques condamnables, en conférant une sécurité accrue à l'investissement immobilier et, au bout du compte, en redonnant la liberté de choix à nos concitoyens de se loger dans le secteur locatif ou d'accéder à la propriété de leur logement.

Depuis déjà trop longtemps et au terme, bien souvent, d'une analyse sommaire, les tensions qui ont pu naître des rapports locatifs ont été attribuées au seul propriétaire, maître du logement, maître du lieu et, de ce fait, en mesure d'imposer unilatéralement sa volonté au locataire qui, dès lors, devait recevoir protection. Certains ont introduit la lutte des classes là où le dialogue doit seul prévaloir.

Ainsi, conformément à ces analyses, les solutions ont toujours été les mêmes : la protection du locataire passait inévitablement par les dispositions connues de chacun d'entre vous, à savoir le droit au maintien dans les lieux ou le blocage des loyers, pour ne prendre que ces deux exemples.

Selon cette conception que l'on relève aussi bien dans la loi du 1^{er} septembre 1948 que dans la loi Quilliot, la protection du locataire est toujours celle du locataire en place, au plus grand détriment d'une catégorie que vous avez inventée, monsieur le ministre, celle des « candidats locataires ».

Or, et c'est là un des grands mérites du projet de loi qui nous est soumis, le Gouvernement s'engage courageusement à jeter les bases d'une politique locative qui tourne résolument le dos aux faciles politiques malthusiennes dont les conséquences néfastes sont ressenties chaque jour par le locataire occupant condamné à l'immobilisme et le locataire candidat puni de la file d'attente.

Bien mieux, nul ne saurait contester les entraves ainsi créées à la mobilité des populations à une époque où, chacun s'accorde à le reconnaître, la mise en œuvre d'une politique visant à favoriser, aussi bien dans les esprits que dans les ventes, la mobilité professionnelle s'avère chaque jour de plus en plus impérieuse.

Comme vous le savez, mes chers collègues, le projet du Gouvernement s'est notamment inspiré de nombreuses réflexions et études que nous avons su engager dans un premier temps et faire aboutir dans un second dans le cadre de clubs ou d'instituts de recherche de l'ancienne opposition. A cet égard, je tiens aujourd'hui à remercier particulièrement tous ceux et toutes celles qui, discrètement mais efficacement, ont permis, par leur réflexion commune dans l'opposition d'hier, de contribuer à cette relance.

Or, et ce n'est pas là un de ses moindres mérites, le projet de loi prend en compte, et c'est la première fois que cela arrive, aussi bien la dissymétrie du rapport locatif que le déséquilibre actuel du marché locatif.

En effet, il nous est apparu que les difficultés réelles qui pouvaient exister entre locataires et propriétaires reposaient sur deux causes distinctes : il s'agit d'abord de la dissymétrie du rapport locatif, qui met en cause, d'une part, le propriétaire pour qui, bien souvent, le logement n'est en général qu'un investissement et, d'autre part, le locataire, pour qui le logement est surtout le cadre de la vie familiale ; il s'agit ensuite du déséquilibre du marché.

La croissance démographique, l'exode rural ont imposé un vigoureux effort de construction, notamment dans les villes, qui, s'il a pu être mené à bien pendant un certain temps, n'a pu, en tout état de cause, satisfaire les besoins en logements et donc permettre un équilibre entre l'offre et la demande.

Afin de remédier à cette situation, il n'est qu'une solution : accroître l'offre de logements disponibles, ce qu'ont su, d'ailleurs avec succès, réaliser les gouvernements de la V^e république jusqu'au milieu de la précédente décennie.

C'est tout le drame de la loi Quilliot qui, du reste, partait d'un bon sentiment. En ne voulant pas s'éloigner des politiques malthusiennes assez traditionnelles en France, le précédent gouvernement avait placé notre pays, peut-être involontairement, dans une logique de pénurie qui a induit un cortège de pratiques indignes d'un pays développé - pas-de-porte, droits d'entrée - comme mon collègue et ami André Fanton l'a rappelé dans son intervention.

La loi du 22 juin 1982 a, en fait, anesthésié le marché immobilier en bloquant le ressort premier de l'abondance de l'offre de logement locatif : l'investissement privé.

En effet, en ne voulant pas discerner dans le cadre des rapports locatifs ce qui relève de la dissymétrie de ces rapports, d'une part, et ce qui relève du déséquilibre du marché, d'autre part, la politique socialiste a, en définitive, nui aussi bien aux propriétaires qu'aux locataires.

Partant d'un postulat de base qui reposait, au travers d'une analyse sommaire, sur le déséquilibre des rapports entre propriétaires et locataires, la politique du gouvernement socialiste a naturellement été conduite à porter atteinte au marché de la location dans toute la mesure où, justement, elle ne voulait pas croire que les disciplines traditionnelles du marché pouvaient jouer.

Dès lors était inscrite dans les faits une politique visant, d'abord au maintien dans les lieux pour le locataire en place qui, par bonheur, n'était pas obligé de déménager, ensuite, à l'instauration progressive d'un loyer réglementé dit scientifique, et, enfin, à la mise en place de rapports collectifs calqués sur ceux du monde du travail.

M. Job Durupt. Oh ! la la !

M. Eric Raoult. En outre, dans la mesure où l'offre locative privée n'était pas ou était peu prise en compte, le gouvernement socialiste a voulu progressivement y substituer une politique de financement public, notamment en décourageant l'investissement privé locatif par le biais d'une politique fiscale appropriée.

Dans cette perspective, le projet de loi du Gouvernement crée les conditions, d'une part, de la relance de l'offre locative et, d'autre part, du nécessaire rééquilibrage dans les relations entre bailleurs et locataires.

A cet égard, les dispositions de projet de loi prévoient le retour à la libre disposition d'un bien à l'expiration du bail, moyennant un bail à caractère intangible, au profit du locataire, ainsi que la réintégration progressive du marché locatif dans la logique d'une économie de marché, par un accroissement de l'offre qui réduira les tensions actuelles de la demande, notamment au moyen d'une liberté des loyers reconnue.

Je sais que certains d'entre vous se sont émus du retour au congé non motivé à l'expiration du bail. Qu'il me soit permis de leur répondre que la libre disposition d'un bien constitue un élément essentiel et déterminant de l'exercice d'un droit de propriété non démenti - ce qu'a d'ailleurs appelé notre collègue Deschamps - dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Est-il normal, enfin, qu'un propriétaire justifie les raisons ou les motifs, sous le contrôle du juge, de ce qui va conduire à la reprise de son bien ? Evidemment non, et c'est cela qui conduit le Gouvernement, mes chers collègues, à nous soumettre un dispositif sur les relations entre bailleurs et locataires qui concrétise et résout les deux problèmes complémentaires responsables des éventuelles difficultés entre propriétaires et locataires.

Il s'agit d'abord du dépassement des rapports dissymétriques entre bailleurs et locataires grâce à de nouvelles relations équilibrées, qui exigeront, du fait du déséquilibre actuel du marché, d'importantes mesures transitoires. Toute la volonté du Gouvernement repose, sur le plan des principes, sur l'équilibre des relations entre bailleurs et locataires, ce qui démontre à l'évidence que ce texte de loi n'est pas un texte de revanche, mais un texte de survie !

Les contraintes budgétaires nous imposent un redéploiement des aides publiques dans un premier temps.

Vous pourrez, progressivement, parvenir à une diminution de ces aides, monsieur le ministre, qui seront largement compensées par l'important renfort des investissements privés et par un redémarrage de la constitution d'une épargne longue, impératif nécessaire à une diminution du financement de la construction par l'endettement.

Cela est d'autant plus indispensable que chacun d'entre nous partage votre volonté de continuer le mouvement de désinflation qui, désormais, assure au prêteur la véritable contrepartie du service qu'il rend, au détriment des habitudes, heureuses, mais anormales, dont avait pu bénéficier l'emprunteur.

Rappelons quelques chiffres : en 1976, 50 000 logements locatifs étaient issus de l'investissement privé contre moins de 5 000 en 1985. On a donc assisté, de 1976 à 1985, à une lente mais sûre diminution du nombre de ces logements.

A la lumière de ces chiffres, vous estimerez avec moi qu'il convient à tout le moins de faire reposer les rapports locatifs sur un autre postulat que celui qui a été développé les cinq dernières années par les gouvernements qui ont précédé le vôtre, monsieur le ministre. C'est là toute la volonté de votre projet de loi que de sortir de ce cercle vicieux en mettant tout d'abord en place des rapports équilibrés dans le cadre du bail, et en créant, d'autre part, les conditions d'une relance effective de la construction de logements.

Certes, et nous en sommes parfaitement conscients, personne ne peut aujourd'hui d'un simple coup de baguette magique résoudre l'intégralité des problèmes issus des rapports locatifs. C'est pourquoi le Gouvernement, dans sa sagesse, a prévu, au titre 1^{er} du projet de loi, des mesures transitoires qui visent à permettre au marché locatif de se rééquilibrer peu à peu, notamment au moyen d'un retour progressif de l'offre locative, condition *sine qua non* du rééquilibrage de la demande.

D'ailleurs, je ne peux m'empêcher de rappeler, à titre subsidiaire, à un certain nombre d'entre vous, mes chers collègues, qu'en son temps M. Quilès, alors ministre du logement, avait pris un certain nombre de dispositions qui visaient à remettre peu à peu en cause les dispositions initiales de la loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », à tel point, et vous ne me démentirez pas, que de nombreuses organisations professionnelles, membres de ce que des anciens appellent le « lobby de l'immobilier », l'ont approuvé.

M. Guy Malandain. Pas du tout !

M. Eric Raoult. Ce véritable plan de relance serait incomplet s'il n'était pas doté d'un volet destiné à faciliter la mobilisation des terrains à bâtir par les opérateurs privés. Toute relance par la demande se heurterait alors à la pénurie foncière.

C'est précisément parce que le Gouvernement est aujourd'hui convaincu d'une évolution conjoncturelle plus favorable que des dispositions d'urbanisme sont prévues dans le

titre III du projet de loi. Elimination du caractère automatique du droit de préemption, possibilité pour les communes de supprimer le plafond légal de densité, simplification du contenu obligatoire des plans d'occupation des sols sont autant de mesures de nature à améliorer certaines situations locales et à lever des blocages.

Pour reconstituer l'offre de logements, il convient de modifier certains instruments juridiques qui amenuisent les possibilités d'intervention des aménageurs et des constructeurs et tendent vers la collectivisation des sols, même si leur utilisation par les communes ne répond pas systématiquement à cet objectif doctrinaire.

La création du plafond légal de densité en 1975 était de nature pratique : dédensifier les centres urbains après une période de croissance de la construction, favoriser la réhabilitation du patrimoine immobilier existant tout en procurant des ressources aux collectivités locales. Appliqué dans un contexte conjoncturel défavorable, le P.L.D. a contribué à bloquer la construction neuve dans le cœur des villes, à réhabiliter des immeubles sans caractère, d'une qualité inférieure à ceux qui auraient été construits dans le cadre d'opérations de rénovation, mais revendus au même prix. Les données économiques et sociologiques ayant évolué, le Gouvernement envisage aujourd'hui d'aménager ce droit en laissant les communes juges de l'opportunité de son maintien ou de sa suppression. Les communes seront désormais placées devant leurs responsabilités.

Plus soumois que le P.L.D. et plus dangereux pour l'entreprise libérale, le droit de préemption des collectivités locales, généralisé dans la loi du 18 juillet 1985, est l'instrument qui pèse le plus lourdement sur l'offre foncière. Cette prérogative des communes constitue une atteinte aux droits des individus puisqu'elle s'exerce sans justification de l'utilité publique. Le projet de loi revient sur le caractère généralisé du droit de préemption et confère de plus aux communes la possibilité de le limiter à des zones définies par le conseil municipal.

Désormais, les principes de liberté et de responsabilité accompagneront le mouvement de décentralisation. Aussi le titre III prolonge-t-il l'heureuse initiative de notre collègue Pascal Clément, auteur d'une proposition de loi que nous avons discutée il y a seulement quelques jours, visant à reporter l'application du droit de préemption urbain au 1^{er} juillet 1987, le temps pour le Gouvernement d'engager une vaste refonte du code de l'urbanisme, code que tout le monde s'accorde à reconnaître comme complexe, dérogatoire à l'excès et source de multiples contentieux.

En ce qui concerne la politique sociale du logement, monsieur le ministre, vous mettez en pratique dans votre projet de loi, dès les premiers mois de l'alternance, les engagements de la plate-forme R.P.R.-U.D.F. Pour le secteur H.L.M., c'est aussi la liberté et la responsabilité, c'est-à-dire la réduction des contraintes juridiques et financières qui pèsent sur les organismes, afin de conduire ceux-ci à rénover leurs structures, à assouplir leur gestion patrimoniale et à céder, à tout locataire qui le demande, le logement qu'il occupe.

Sachez que, dans mon département, la Seine-Saint-Denis, ces mesures de liberté et de responsabilité permettront enfin de mettre un peu de réalisme dans la gestion, elle, suréaliste d'un office départemental H.L.M. géré depuis très longtemps par les amis de M. Deschamps.

Mes chers collègues, ce projet de loi est conforme à l'intérêt général, car il porte en lui les conditions de la relance des activités du bâtiment, qui contribuera elle-même à un retour en croissance de l'économie indispensable pour le rétablissement des grands équilibres.

Il ménage les intérêts bien compris des locataires et des propriétaires en tournant le dos à la politique socialiste. Le retour à la liberté des loyers et à la libre disposition du bien à l'expiration du bail redonnera confiance aux investisseurs et réduira au fil du temps la pénurie de logements à louer.

Le parti communiste ne saurait se prévaloir d'un droit au logement quand la politique du passé, à laquelle il a été associé, s'est traduite par un échec patent. Ce projet de loi est au contraire une chance pour notre économie et une source de progrès social.

Me référant, monsieur le ministre, à la fin de votre intervention, je dirai que, pour l'emploi comme pour le logement, ce texte est recevable. C'est pourquoi, au nom du groupe du R.P.R. et au nom de toute la majorité, je vous demande, mes

chers collègues, de repousser l'exception d'irrecevabilité. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

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

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Je remercie M. Raoul de son approbation et de ses réflexions pertinentes, que je partage totalement.

Quant à votre réquisitoire, monsieur Deschamps, il s'adressait finalement plus au parti socialiste qu'au Gouvernement. Du moins l'ai-je ressenti ainsi.

L'aveuglement que vous nous reprochez, c'est plutôt vous qui en faites preuve vis-à-vis de pays qui proclament dans d'innombrables documents le droit à l'habitat, à l'information, au libre choix d'une religion ou à la libre circulation, mais qui n'en favorisent guère l'exercice. Au demeurant, vous vous êtes livré à de tels excès de langage que personne - je le crains - ne sera seulement tenté de vous croire.

Je relève cependant dans votre intervention une réflexion intéressante qui concerne le surloyer. Il s'agit là d'une question de justice. Les offices d'H.L.M. bénéficiant d'aides importantes de la puissance publique, il est normal que les locataires titulaires de revenus élevés participent à cet effort de la collectivité en faveur du logement en s'acquittant d'un loyer plus élevé. La vocation sociale des H.L.M. n'impose nullement qu'ils quittent leur logement. Ils doivent au contraire le conserver parce qu'il faut éviter la constitution de ghettos. Mais ils doivent en contrepartie contribuer financièrement à une politique du logement qui, finalement, servira et la construction et l'emploi.

Le Gouvernement vous demande bien entendu, mesdames et messieurs les députés, de repousser l'exception d'irrecevabilité.

M. le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Bernard Deschamps et les membres du groupe communiste.

Je suis saisi par le groupe communiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	565
Nombre de suffrages exprimés	565
Majorité absolue	283
Pour	246
Contre	319

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

M. Pierre Joxe et les membres du groupe socialiste et apparentés opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Guy Malandain.

M. Guy Malandain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, « ne plus soustraire la location aux lois du marché », cette phrase extraite de l'exposé des motifs du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux résume parfaitement toute la philosophie du texte. Que le problème du logement locatif soit ainsi posé est une raison suffisante pour justifier la question préalable que je défends au nom du groupe socialiste. C'est également une raison suffisante pour vous inviter, mes chers collègues, à la voter.

En effet, toute la question - et la difficulté d'y répondre - vient précisément du fait que le logement locatif n'est pas un produit ordinaire dont on peut se passer. C'est une nécessité vitale. De la possibilité de se loger dépend la qualité de la vie, l'équilibre de la famille, l'épanouissement des enfants. Le logement est le lieu où chacun peut, en toute liberté, marquer l'empreinte de sa personnalité. Il faut en être privé pour comprendre l'importance d'un « chez soi » loué ou acquis.

Les socialistes ne sont pas, par principe, opposés à la loi du marché. Ils sont favorables à une économie où le Plan et le marché cohabitent et dans laquelle l'Etat républicain préserve les intérêts nationaux et garantit les droits fondamentaux des citoyens. C'est pourquoi nous avons, dans l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982 - enrichissant ainsi la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - inscrit le droit à l'habitat, notion que vous avez, monsieur le ministre, allégrement supprimée de votre projet.

Nous savons bien qu'il ne suffit pas d'inscrire un droit dans une loi pour qu'il existe pour tous. Mais que vaut une société qui ne définit pas ses objectifs, que vaut une politique qui ne fixe pas ses ambitions ?

Si certains de nos concitoyens ne disposent pas du logement correspondant à leurs besoins ou à leurs désirs, la question est de savoir comment améliorer cette situation. Et nous approuverons toutes les mesures qui seront source de progrès, qu'elles s'inscrivent en continuité de la politique menée par vos prédécesseurs, MM. Quilliot, Quilès et Auroux, ou qu'elles relèvent de votre propre initiative. Mais il s'agit aujourd'hui de savoir si votre projet de loi, en inscrivant la location dans un système de marché, apporte une réponse positive à cette question. Non, car la loi du marché n'est tolérable que dans un système d'abondance où la pression d'une offre supérieure à la demande rééquilibre les pouvoirs et les droits des partenaires.

Qui pourrait soutenir que nous sommes dans cette situation au regard du logement locatif ? Même s'il y a lieu de ne pas exagérer et, en tout cas, de bien distinguer la situation dans les grandes agglomérations régionales et dans les autres villes, la demande est, hélas, nettement supérieure à l'offre. C'est le résultat de notre histoire de l'immobilier, complexe et perturbée, et pour les années récentes, des effets négatifs de la crise économique. J'y reviendrai dans la suite de mon exposé.

Parler du logement des Français est chose sérieuse et grave. Je ne doute pas un seul instant, monsieur le ministre, que nous ne partagions cette conviction. Mais la majorité est dure pour quelques-uns de ses ministres. J'avais eu l'occasion de dire à M. Devaquet, devant son désarroi après que les crédits de recherche eurent subi le sort que l'on sait, qu'il me faisait penser au chrétien dans la fosse aux lions. *(Sourires.)*

Lorsque l'on a suivi avec attention l'évolution de votre projet de loi, on peut dire que vous êtes, vous, personnellement, ballotté entre votre bonne volonté et l'action des ultras de la majorité politique du Gouvernement et des groupes de pression. Vous avez sans doute constaté que la droite avait encore aggravé le texte lors du débat en commission, comme si la rédaction initiale n'était pas suffisamment insupportable pour les locataires !

Oui, parler du logement des Français est chose grave et sérieuse, et c'est pourquoi mon propos le sera également. Mais la conscience d'aborder un sujet difficile, si elle doit inciter à la mesure, ne doit pas rendre aveugle aux excès de votre projet. Par conséquent, le groupe socialiste, en défendant cette question préalable, fait œuvre utile pour tous en vous invitant soit à faire d'autres propositions, soit à conserver, ce qui serait bien mieux, la loi de juin 1982.

Donc, première raison de votre question préalable : la certitude que la loi du marché ne s'applique pas, ici et maintenant, à la location sans se transformer en système d'exclusion par l'argent.

Sans doute vous souvenez-vous que j'avais eu l'occasion de vous dire, dans le cadre d'une question d'actualité, qu'espérant disposer de plus de logements à louer, vous étiez sûr de vous trouver face à davantage de locataires dans l'impossibilité de payer leur loyer. Vous aviez réagi avec vivacité, soit ! Cela n'empêche pas la réalité de votre pari et le risque est présentement trop grand pour nos concitoyens les plus modestes pour que nous vous accompagnions sur cette voie. Vraiment, même si un instant nous acceptions d'entrer dans votre logique, comment croire que dans quatre, voire huit ans, le nombre de logements à louer sera supérieur à la

demande ? Excusez-moi, monsieur le ministre, mais je suis partagé, dans mon jugement sur cet espoir, entre penser à l'innocence ou penser à l'irresponsabilité.

M. Charles Millon. C'est un peu fort !

M. Guy Malandain. Deux autres raisons motivent notre démarche :

Votre projet n'apporte aucun remède à la diminution de l'investissement privé, locatif ou non, dans le logement ;

Son contenu est économiquement et socialement inacceptable dans ses choix essentiels.

Je vais m'en expliquer. Mais, avant de développer ces deux thèmes, je ne peux oublier qu'il y a eu un collectif budgétaire présenté par le Gouvernement, dans lequel le budget de votre ministère a été mis à contribution, et sur des chapitres significatifs. Vous avez présenté de façon efficace votre plan pour le logement, dont ferait partie le projet de loi qui nous est soumis. Encore faut-il rappeler quelques réalités.

Le collectif budgétaire a annulé 143 millions de francs de crédits destinés à l'amélioration de l'habitat. Sont ainsi touchés les crédits P.A.L.U.L.O.S. pour les H.L.M. et les primes à l'amélioration de l'habitat dans le secteur privé.

L'opération « Banlieue 89 », dont le but est d'améliorer la vie dans des quartiers sensibles, paraît bien remise en cause par manque de crédits.

M. Jacques Badot. Comme le F.S.G.T. !

M. Guy Malandain. Voici des faits et non des intentions ! Or on sait bien que le lien est étroit entre la rénovation des logements et la vie dans nos quartiers.

Etonnante manière de faciliter l'investissement que de diminuer les crédits qui y étaient consacrés !

Le collectif budgétaire a également supprimé des crédits d'intervention en faveur des entreprises performantes du secteur du bâtiment, ainsi que des crédits de recherche scientifique et technique consacrés à cette industrie.

Des membres du Gouvernement disent vouloir supprimer le fonds spécial de grands travaux, dont, vous le savez, une part importante va au logement par le biais des travaux pour l'économie d'énergie. Là encore, ce sont des faits !

Vous écrivez dans l'exposé des motifs que vous voulez « lutter en faveur de l'emploi grâce à la relance du bâtiment en France ». Bravo ! Vous avez notre appui ! Mais expliquez-nous comment les suppressions de crédits y concourent.

Je ne peux oublier non plus qu'en parlant logement nous traitons également d'une industrie qui, comme toutes les branches traditionnelles, a subi de plein fouet la crise économique. Même si, comme le montrent tous les indicateurs, la stabilité est retrouvée, les pertes ont été importantes. Certes le logement, et le logement locatif en particulier, n'est pas le seul point d'appui de l'activité du bâtiment, il en est cependant l'essentiel. Et il est vrai que l'effort des pouvoirs publics, à travers le logement neuf ou la réhabilitation, n'a pas compensé intégralement les quelque 60 000 logements en moins financés par le privé.

Au regard des effectifs, il faut aussi tenir compte des phénomènes de concentration des entreprises et de modernisation des techniques qui, pour être positifs sur le plan des coûts et de la productivité, ont été négatifs sur le nombre d'emplois.

Votre plan apporte-t-il un espoir à cette branche d'activité ? Cet espoir se transformera-t-il en réalité ? Pour certaines des mesures financières que vous proposez et qui sont la poursuite de ce que nous avons entrepris, je pense que oui.

Ce sera le cas, par exemple, pour la mise en œuvre de 7 500 P.L.A. supplémentaires, bien que pour ceux-ci la subvention soit de 12 p. 100 et non de 20 p. 100. Ce sera aussi le cas pour l'amplification de la mesure mise en place par M. Quilès offrant un dégrèvement d'impôt aux personnes construisant un logement pour le mettre en location.

Ce sera le cas pour la poursuite de la baisse des taux d'intérêt que nous avons entreprise dès que les résultats de la lutte contre l'inflation le permettaient. Nul doute également que la possibilité d'utiliser l'épargne logement pour financer une résidence secondaire, mesure mise en place également par M. Quilès, va continuer à porter ses fruits.

Ce sont des mesures concrètes et efficaces alors que la loi que vous nous proposez de voter n'aura, elle, aucun effet ; je vous dirai pourquoi en l'analysant dans quelques instants.

Quelles sont, monsieur le ministre, les principales raisons qui motivent le retrait de l'investissement privé sous toutes ses formes, dans le logement ?

La première raison est que le taux d'intérêt réel des emprunts et, par conséquent, le faible rapport de l'investissement opèrent un effet de dissuasion sur les acquéreurs potentiels, qu'ils achètent pour louer ou pour eux-mêmes.

Il est exact que ce mouvement de repli, constaté entre 1979 et 1981, s'est amplifié entre 1981 et 1983. L'action vigoureuse contre l'inflation, fléau de l'économie française, a eu des conséquences parfois négatives, mais convenez qu'il fallait le faire, et bien des résultats ou des actions économiques sont maintenant rendus possibles grâce aux gains obtenus. C'est le cas très précisément pour la baisse des taux d'intérêt régulière, réelle et sensible depuis le début de l'année 1985. Et l'arrêté que vous avez pris le 15 mai ne fait que succéder à celui de M. Bérégovoy du 20 janvier et à bien d'autres. Les socialistes au pouvoir ont su faire passer l'intérêt national avant toute autre considération.

Où en serait notre économie si nous avions, comme au temps où vous amis étiez au pouvoir - M. Barre, présent tout à l'heure, n'est plus parmi nous -, continué de caracolier dans l'inflation à deux chiffres avec huit points d'écart par rapport à la République fédérale d'Allemagne ?

Une étude réalisée par l'université de Paris X d'après le modèle Fanie pour la direction de la construction fait apparaître que sur les 63 100 logements de moins réalisés par le secteur non aidé en 1983 par rapport à 1979, 28 000 seraient dus aux taux d'intérêt.

La deuxième raison tient au transfert des capitaux privés de l'immobilier vers les placements financiers et l'industrie.

Notre économie, et en particulier le retard pris par l'investissement industriel, exigeait davantage de capitaux dans les investissements que j'appellerai à risque. Nous avons mis en place les outils nécessaires à ces placements. Cela devait entraîner momentanément, parce que les rapports étaient plus immédiats et parfois plus importants, une mobilisation des disponibilités. Rappelons-nous que l'essentiel de la dégradation économique due à la crise a été supporté jusqu'en 1980 par les entreprises et que nous payons encore les conséquences des choix qui ont été faits à cette époque, choix fondés sur l'hypothèse qu'il s'agissait d'une crise conjoncturelle. Rappelez-vous : nous allions « sortir du tunnel » très rapidement, répétaient à l'envi MM. Giscard d'Estaing et Chirac.

Je remarque d'ailleurs que certaines décisions prises par le Gouvernement dans le collectif budgétaire, au plan fiscal, ainsi que l'hystérie de privatisation dont il est atteint ne vont guère dans le sens d'une mobilisation des capitaux vers le secteur immobilier. Difficile dans ce domaine de chasser tous les lièvres à la fois !

Le Gouvernement est-il d'ailleurs bien certain, au-delà des effets d'annonce destinés à satisfaire sa clientèle, qu'il souhaite un transfert important de l'investissement à risque qui permet l'indispensable financement de la modernisation de notre outil industriel vers l'investissement immobilier ? S'agissant d'un point très important, car il n'y a de politique efficace que cohérente, je souhaiterais avoir votre avis sur ces questions, monsieur le ministre, à quelle hauteur souhaitez-vous ce transfert ? Comment faites-vous face à la demande généralisée de capitaux privés que vous êtes en train de mettre en place dans ce pays ?

L'étude intéressante à laquelle je me réfère chiffre à environ 28 000 le nombre de logements non réalisés en 1983 par rapport à 1979 en raison du transfert des capitaux privés de l'immobilier vers les placements financiers et l'industrie.

Troisième raison de la crise de l'investissement privé dans le logement : la montée du chômage et la faible évolution du pouvoir d'achat. Cette situation réelle qui marque douloureusement notre société depuis 1974 a transformé profondément les réactions économiques de nos concitoyens. Cette réalité européenne, peut-être durable, hélas ! conséquence de choix politiques certes, mais surtout d'une révolution technologique à laquelle nul n'était préparé, a fatalement dissuadé à la fois les candidats possibles à l'acquisition et les candidats à la mobilité, condition d'une fluidité du marché locatif.

En effet, comment s'endetter, parfois lourdement, lorsque l'emploi n'est pas assuré dans sa pérennité ou dans sa localisation ? Il y a d'ailleurs là un véritable problème de société sur lequel la réflexion collective des responsables politiques doit s'amplifier. Quel est le degré de compatibilité entre la

mobilité de l'emploi qui paraît être avec la modernisation, la formation et l'aménagement du temps de travail, une des clés pour diminuer le chômage et pour favoriser l'accès à la propriété.

Autrement dit, dans une période de stagnation ou d'évolution lente de l'économie, le rôle des pouvoirs publics, en matière de logement, est-il de faciliter l'accès à la propriété par des aides fiscales et directes importantes ou de s'attacher plus vigoureusement à promouvoir le logement locatif ?

L'étude universitaire à laquelle je me réfère fait apparaître une perte, entre 1979 et 1983, de 13 200 logements du fait du chômage et de la faible évolution du pouvoir d'achat, c'est-à-dire moins que pour les deux causes précédentes : transfert financier - 22 000 logements - et celle des taux d'intérêt - 28 000 logements.

Quatrième raison du retrait de l'investissement privé : s'agissant de la politique des pouvoirs publics en matière de logements locatifs - je rappelle que les trois chiffres que je viens de citer concernaient la construction de logements dans le secteur non aidé, objet du projet de loi - il y a lieu de s'interroger sur les conséquences de la loi de 1977 et de la politique d'aide à la personne qu'elle a mise en place. Ses résultats ne sont pas tous négatifs, mais ses tendances lourdes ne peuvent pas être ignorées.

Elle a conduit à une amélioration réelle de la qualité des logements locatifs sociaux et permis une aide appréciable pour l'accès à ces logements des familles à faibles revenus. Elle a également permis l'accès à la propriété pour des familles à revenus moyens dans le cadre des P.A.P.

Cependant, fondée sur deux hypothèses, la continuation d'une forte inflation et d'une augmentation rapide du pouvoir d'achat des revenus disponibles, elle produit des effets pervers dans la situation où nous sommes.

Elle coûtait au budget de l'Etat 4,5 milliards en 1980 et nécessitera 14,4 milliards en 1986, si bien qu'avec la fiscalité, l'Etat consacre désormais autant sinon plus d'argent à aider au paiement du loyer ou au remboursement des intérêts de la dette d'acquisition qu'à augmenter l'offre de nouveaux logements.

Elle a conduit bien souvent à rassembler dans les logements y ouvrant droit les familles les plus en difficulté. Ainsi, se constituent des ensembles où les problèmes sociaux se concentrent et se cristallisent. Nous connaissons tous, dans nos villes, de telles situations.

Elle a aussi conduit à une élévation des coûts de la construction, l'impact de ceux-ci sur le montant des loyers étant analysé avec moins de rigueur puisque l'A.P.L. prend largement en charge le paiement direct au maître d'ouvrage.

Bien entendu, monsieur le ministre, je ne vous ferai pas grief de cela. Nous sommes persuadés que, pour modifier ces tendances, il faut du temps, surtout en période de faible croissance. Les méthodes proposées par mon ami, Jacques Badet, sont bonnes. Elles ont été expérimentées et devraient être généralisées.

Si j'aborde cette question, c'est que je suis convaincu de l'influence négative de cette loi de 1977. Votre projet de loi n'apporte pas de réponse à cette question difficile et je souhaite qu'à un moment de notre débat, vous puissiez faire part à la représentation nationale de vos idées sur ce sujet. J'espère simplement qu'elles se distingueront de l'esprit du texte sur l'investissement locatif, c'est-à-dire qu'on appliquera pas la formule : « le locataire paie le prix fixé librement ou il s'en va. »

Enfin, on ne peut soustraire de l'analyse de la situation actuelle du logement en France, si l'on excepte une histoire de l'immobilier caractérisée par un entretien insuffisant et un affairisme constant, deux aspects dont les conséquences sont très importantes : une politique d'exclusion des foyers modestes du centre des villes par des opérations spéculatives dans le cadre des rénovations urbaines, politique liée à un aménagement du territoire concentré sur quelques métropoles régionales, dont nous avons des exemples flagrants dans cette ville capitale ; une évolution rapide de ce que j'appellerai l'atomisation des familles, qui augmente la demande : rupture des couples et autonomie rapide des jeunes.

Je crois avoir ainsi passé en revue les tendances lourdes, fondamentales du phénomène qui nous préoccupe : le désengagement des financements privés dans le logement évalué à 63 000 unités, par rapport à 1979, soit 25 p. 100 de logements en moins environ.

Dès lors se pose de manière plus explicite encore la question suivante : en quoi votre projet, monsieur le ministre, répond-il à ces problèmes de fond ? Notre réponse est claire : en rien !

Pour donner le change, pour tenir des promesses électorales sur thème de libéralisme, il vous fallait, dans ce domaine comme dans les autres, vous attaquer à un symbole, trouver un bouc-émissaire, autrement dit, abroger la loi de juin 1982. Cette fameuse loi Quilliot, qui adoptée à l'unanimité par le Sénat, puis en commission mixte paritaire n'a en rien influencé négativement l'investissement locatif.

M. Jean Ueberachlag. C'est vous qui le dites !

M. Guy Malandain. Ecoutez, mes chers collègues ...

M. Jean Ueberachlag. Nous ne faisons que cela !

M. Guy Malandain. ... et vous verrez que mon propos est mesuré.

Elle a, pendant un certain temps, il est vrai, diminué la fluidité du marché locatif dans quelques grandes villes ; résultat d'une certaine incompréhension mais surtout d'une formidable campagne idéologique menée par quelques-uns de vos amis et des organisations professionnelles dont on sent bien les pressions à la lecture du texte que vous nous proposez.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Vous ne croyez pas ce que vous dites !

M. Guy Malandain. Avec la loi Quilliot nous étions sortis du XIX^e siècle et de son code civil...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Vous étiez retombés dans la crise !

M. Guy Malandain. ...avec votre texte nous y retournons !

Nous avons établi un équilibre aussi juste que possible entre les droits et les obligations des locataires et des bailleurs. Les rapports entre les uns et les autres étaient ceux de citoyens aux devoirs clairement établis et mis en capacité de négocier entre eux l'évolution de leurs contrats et la recherche d'un compromis entre leurs intérêts légitimes mais parfois divergents.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Il n'y avait plus rien à négocier !

M. Guy Malandain. Votre projet met le locataire en situation de sujet et donne au propriétaire un pouvoir quasiment absolu. Nous n'avons pas, monsieur le ministre, la religion du locataire parfait et toujours victime, ni celle du bailleur exploiteur et mal intentionné. Mais nous pensons que la loi est faite pour organiser les rapports entre les hommes en respectant les droits de celui qui possède sans lui permettre d'abuser de celui qui ne possède pas. Au degré d'équilibre de la loi se mesure celui atteint par la qualité d'une société. Si le fait de posséder et la quantité d'argent que l'on peut en tirer deviennent les seuls ressorts d'un modèle social, alors nous tournons le dos à l'humain et au progrès. Même si cela vous choque, monsieur le ministre, c'est bien l'impression dominante que nous fait votre projet de loi.

C'est donc la seconde raison pour nous d'inviter l'Assemblée nationale à voter la question préalable. A quoi cela servirait-il de discuter une loi qui n'apporte pas de réponse au sujet qu'elle entend traiter, l'investissement locatif ?

Mais ce n'est pas tout. Cette loi pourrait être neutre. Il est, dans notre législation, des textes qui, sans apporter la ou les réponses efficaces au problème posé, n'en sont pas moins sympathiques. Ils permettent une prise en compte du problème et donc une avancée vers sa solution. Ce n'est absolument pas le cas de votre projet dont j'ai dit que le contenu était économiquement et socialement inacceptable.

Oh ! certes, tous les articles ne sont pas à rejeter pour la simple raison que, comme vous l'avez dit vous-même, vous avez, dans ceux que l'on peut admettre, repris le libellé de la loi de juin 1982, si bien que l'on pourrait croire a priori que l'essentiel de la loi Quilliot a été conservé. Mais ce n'est qu'apparence, un peu à l'image de cette publicité sur le Canada Dry : « On croirait, mais ce n'est pas. »

Et, lorsque vous écrivez dans l'exposé des motifs « avec le maintien, dans l'intervalle, des protections spécifiques en faveur des locataires », cela nous apparaît comme un camouflage de la vérité. Vous allez même jusqu'à ajouter au texte

repris quelques phrases ou changer seulement quelques mots qui ont des conséquences importantes. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Au-delà de ces « petites phrases », quels sont les points forts qui fondent notre opposition à votre projet ? Premièrement, votre philosophie de la liberté totale - j'insiste sur le mot « totale » - des loyers ; deuxièmement, votre conception individualiste des rapports locatifs ; troisièmement, la possibilité pour le bailleur de louer des locaux non conformes aux règles d'habitabilité ; quatrièmement, l'ouverture à la liberté des loyers et aux contrats de droit privé en H.L.M.

Comme nous craignons que votre majorité n'ait pas la sagesse de voter la question préalable...

M. Charles Revet. Vos craintes sont justifiées.

M. Guy Malandain. ... mes amis auront l'occasion dans la discussion générale et en défendant les amendements présentés par le groupe socialiste de passer en revue et dans le détail chacun des 67 articles de votre loi.

Je veux seulement démontrer le côté néfaste des points que je viens de citer.

Pour être bien compris, il me paraît utile de préciser à nouveau notre position par rapport à la loi de juin 1982. Ayant eu à travailler sur ce texte au nom de la commission de la production et des échanges, je considère avec mes amis, avec les associations de locataires et la majeure partie des associations de professionnels et de magistrats que c'est une bonne loi. Est-elle pour autant immuable ? Non, une loi est faite pour vivre, pour être améliorée. Et nous aurions étudié avec attention l'aménagement de quelques articles, comme vous le proposez pour la loi du 2 novembre 1983 sur la vente des H.L.M. ou celle du 18 juillet 1985 sur la définition et la mise en œuvre de principes d'aménagements. Bien entendu, nous aurions discuté, faisant ainsi notre travail de législateur, mais nous n'aurions certainement pas opposé la question préalable. Mais nous ne sommes pas dans cet état d'esprit. Votre projet bouleverse complètement les équilibres et fait du locataire un abonné quadriennal - mais votre majorité le fera triennal - au déménagement !

Je sais, monsieur le ministre - et vous l'avez fait dans votre exposé - qu'à un moment du débat on prendra le prétexte du « petit propriétaire » pour couvrir toute cette opération. Je me suis donc attaché à connaître la répartition de la propriété immobilière dans ses ordres de grandeur, pour voir si c'étaient eux, ou d'autres, qu'on protégeait. Cette étude est tout à fait éloquent et l'on voit bien qui est en situation de protection dans cette affaire. Les chiffres que je cite datent de 1979 - la situation n'a certainement pas beaucoup évolué - et relèvent d'une enquête de l'I.N.S.E.E.

Il y avait 2 000 000 de bailleurs, personnes physiques, louant à titre onéreux 5 195 000 logements dont le parc est, il est vrai, caractérisé par une extrême diversité.

L'étude de la répartition peut être faite, soit par rapport aux bailleurs, soit par rapport au patrimoine.

On dit toujours que 68 p. 100 des bailleurs possèdent un seul logement de rapport ; voilà qui donne une image forte d'un morcellement qui permet à certaines organisations - celles-là mêmes qui ont fait le mauvais travail que l'on sait à propos de la loi Quilliot - d'en demander toujours plus au nom du petit propriétaire qui se ruine à louer un logement.

Mais si l'on se base sur le patrimoine, la réalité est bien différente : seulement 26 p. 100 du parc locatif privé appartiennent aux bailleurs n'ayant qu'un seul logement en location ; 57 p. 100 des logements loués, appartiennent à 270 000 personnes qui possèdent en moyenne plus de dix logements en location ; mieux : 12 000 bailleurs possèdent 400 000 logements, soit une moyenne de 30 logements loués par bailleur. C'est pour ceux-là, messieurs de la majorité, que vous supprimez l'impôt sur les grandes fortunes et que vous, monsieur le ministre, vous faites passer la « ductibilité forfaitaire de l'impôt sur le revenu de 15 à 35 p. 100 du revenu immobilier !

J'entends toutefois ne pas en rester au nombre de logements et donner, m'appuyant sur une étude du C.E.R.C., un aperçu de la distribution des valeurs immobilières : 99 p. 100 de la valeur de l'immobilier de rapport appartiennent à 5 p. 100 des foyers fiscaux.

Parmi les propriétaires bailleurs : 88,8 p. 100 de la valeur du patrimoine appartiennent à la moitié des bailleurs, et 62 p. 100 de cette valeur sont possédés par 10 p. 100 d'entre eux.

M. Jacques Badet. Très bonne analyse !

M. Guy Malandain. Voilà qui est éclairant et qui nous permet d'avoir un raisonnement plus juste sur la réalité du monde des bailleurs et sur l'équilibre des rapports bailleurs - locataires que l'on cherche.

J'en viens à l'analyse des quatre points que j'ai choisis parce qu'ils caractérisent votre projet.

S'agissant de la liberté totale des loyers, d'entrée de jeu, gardons en mémoire que pour la majorité des familles le loyer prélevé plus d'un tiers des revenus.

Il faut analyser trois situations.

La première concerne les logements neufs et vacants. La fixation du montant de leur loyer est libre dans votre projet. Vous n'avez rien inventé, c'est déjà le cas ! Et c'est bien ce cas de figure qui est incitatif du point de vue de l'investissement locatif : si je construis un logement à louer, son loyer sera libre et fonction du marché. Donc pas d'obstacle.

Deuxième situation : en cours de bail l'évolution du loyer se fait selon celle de l'indice du coût de la construction. Là, non plus, vous n'avez rien inventé. C'est déjà le cas.

Dès lors pourquoi avez-vous fait une loi ? C'est justement pour la troisième situation qui est au cœur même de notre désaccord : la fixation du loyer lors du renouvellement du contrat.

Dans ce cas, vous voulez que le nouveau loyer soit librement fixé par le bailleur. Nous voici donc dans la situation où un locataire, habite, dans le respect de ses obligations, depuis plusieurs années, parfois depuis très longtemps, un logement, et, à six mois de la fin de son contrat, il apprend que celui-ci sera renouvelé mais avec un loyer fortement, parfois très fortement augmenté. Quel est son choix : payer au-delà de ses possibilités ou partir, et partir où ? Cela s'appelle un mauvais coup fait à une famille. Cela s'appelle l'exclusion par l'argent !

Oh ! je sais, vous allez me parler des dispositions transitoires pendant quatre ans. Franchement, monsieur le ministre, croyez-vous qu'en si peu de temps, on passe de la difficulté au paradis ? De plus, si on lit attentivement le texte de vos dispositions transitoires, il est clair que le locataire est toujours, à chaque instant, en situation défensive et devant le fait accompli.

Je cite par exemple le deuxième alinéa de votre article 21 : « A défaut de réponse du locataire quatre mois au moins avant le terme du contrat, celui-ci est réputé renouvelé avec le loyer proposé par le bailleur ».

Quel cynisme ! Cette famille a reçu deux mois avant une lettre de son propriétaire l'informant que le loyer dans le voisinage pour les nouvelles locations étant de X francs, tel sera aussi son nouveau loyer. La différence peut être importante, on réfléchit, on s'interroge, et les deux mois passent. Il n'y a plus de discussion possible !

Ce faisant, monsieur le ministre, vous instituez, nous ne le répéterons jamais assez, la précarité des locataires, mais vous ne relancez pas l'investissement locatif.

J'ai bien lu vos dispositions transitoires. Je viens de citer un exemple de leur formulation et j'ai bien compris que pendant cette période on pouvait faire appel à une commission de conciliation et au juge. Pourquoi, d'ailleurs, dans votre logique, est-ce seulement une disposition transitoire ?

Et j'ai compris que là où nous avions institué, par la commission nationale des rapports locatifs, le dialogue entre partenaires responsables pour régler le problème d'évolution des loyers lors du renouvellement du bail, vous mettez en place le diktat du bailleur, les procédures conflictuelles et l'encombrement des tribunaux.

Mais là précarité par la force de l'argent ne vous suffisait pas. En dehors de cette période transitoire qui semble vous donner bonne conscience, le bailleur peut mettre fin au contrat sans motif. Mieux, il peut conclure dans les termes imprécis et permissifs de l'article 10 un contrat de moins de quatre ans. Après les amendements votés par la droite, en commission, sur les articles 9 et 10, sur lesquels vous avez dit, monsieur le ministre, que vous n'étiez pas disposé à revenir, et même si vous le faites, nous ne connaissons pas encore dans quelles conditions ce sera, j'ai l'impression que l'on pourrait formuler ainsi ces articles sur la durée du contrat : « Le contrat de location durera un certain temps, éventuellement renouvelable. » (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Cela me conduit à mon deuxième point : votre conception individualiste des rapports locatifs.

Notre but était de mettre en place un droit du logement fondé sur la concertation. Nous croyons aux valeurs individuelles, au dialogue personnalisé si les chances au départ sont les mêmes, mais nous sommes persuadés qu'une société se construit et progresse aussi par la négociation collective. Elle profite ainsi à la fois de la diversité et des analyses d'ensemble.

J'ai cherché en vain dans votre texte où les partenaires pouvaient se retrouver pour négocier, conclure des accords, bref pour trouver le chemin qui conduit de la divergence au compromis. Partageriez-vous, monsieur le ministre, cette déclaration de M. Galley, du 21 janvier 1982, lorsque nous discutons des rapports locatifs : « Nous ne pouvons admettre qu'un pâté d'immeubles paisibles voie arriver une "harka" parisienne politisée qui viendrait y faire de l'agitation. »

Pour être tout à fait juste, vous ressuscitez la commission Delmon à l'article 40 de votre texte. Quel recul ! Si je pouvais me permettre un trait malgré l'importance du sujet, je dirais au ministre des transports que vous êtes que vous devriez savoir que l'on ne conduit pas seulement en regardant dans son rétroviseur.

Il est vrai qu'on ne saurait oublier que le libéralisme se nourrit de l'atomisation de la société.

Par deux fois dans votre projet de loi, vous permettez au bailleur de déroger à son obligation de livrer un logement en bon état et conforme aux normes minimales d'habitabilité.

Ce n'est pas acceptable sur le principe puisque le bailleur fixe librement son loyer et que, par ailleurs, il n'y a jamais de dérogation aux obligations du locataire fixées à l'article 7.

Dans les dispositions générales de votre projet, l'article 6 permet au locataire de faire exécuter des travaux pour le compte du bailleur, c'est-à-dire de servir de banquier à son propriétaire. On remarquera qu'il ne s'agit pas des travaux qu'il ferait lui-même mais bien de ceux qu'il fera faire par une entreprise. Si cette pratique existe, il n'y a certainement pas à la légaliser pour qu'elle devienne une règle. Cette possibilité était offerte aux personnes physiques dans votre projet ; bien entendu votre majorité s'est empressée par un amendement de l'ouvrir aux personnes morales. Pourquoi s'arrêter en si bon chemin !

Au chapitre V de votre projet, lequel organise l'entrée dans le droit commun des logements régis par la loi du 1^{er} septembre 1948, nous retrouvons le même principe à l'article 25. Principe aggravé puisque les locaux vacants entrent sur le marché de la libre location sans exigence de mise aux normes. Bien sûr, là encore on peut aller en justice. Étonnant, cette manie que vous avez d'envoyer sans cesse le locataire devant le juge ! J'aimerais bien connaître l'avis de la Chancellerie devant cet afflux de procès.

Deux conséquences de cette situation motivent notre désaccord : la première est que vous permettez ainsi la location avec loyer libre de logements défectueux - et certains ne s'en priveront pas -, parfois de taudis ; la seconde, c'est que ne faisant pas obligation de mise en état ou de mise aux normes, vous tarissez la rénovation du parc immobilier. Étrange démarche pour un ministre qui veut - avec raison - relancer le bâtiment. Je ne pense pas que vous ignoriez que l'essentiel de l'investissement des bailleurs privés correspond à la mise aux normes de logements préalablement à leur location libre. Avec les articles 3 *quinquies* et 3 *sexies* vous cassez cette dynamique. Pourquoi ?

Enfin, quatrième thème de votre projet que je veux retenir, le loyer libre des logements vacants en H.L.M. et les contrats de location de droit privé.

Nous devons la qualité et l'originalité du logement social en France à des financements particuliers, mais surtout à un mode de gestion spécifique des organismes de H.L.M. Vous en avez parlé tout à l'heure, et nous sommes d'accord sur la plupart des points que vous avez abordés.

Instituer le bail dans les H.L.M., cela veut dire renverser la charge de la preuve. Le droit au maintien dans les lieux - que nous approuvons moyennant le respect de ses obligations par le locataire - devient une occupation à durée déterminée. Et comme nulle part il est indiqué le contraire, le bailleur H.L.M. aura la possibilité de mettre fin au contrat sans motif. On voit l'usage qui peut en être fait. Si telle n'est pas votre intention, il faut l'inscrire dans la loi.

Par ailleurs, cela peut donner prétexte à louer, surtout avec l'utilisation du surloyer, à des personnes qui ont une situation et des revenus qui leur permettraient de trouver un logement dans le privé. Vous parlez parfois, monsieur le ministre, et avec raison, de rentes de situation à propos de la loi de 1948, mais attention de ne pas mettre en place les outils pour en créer d'autres. Ce n'est point qu'il faille nécessairement faire des H.L.M. le type de logement exclusivement réservé aux plus pauvres. Il est nécessaire qu'il y ait un équilibre social et économique dans ces logements, mais ils doivent rester, comme leur nom l'indique, des habitations à loyer modéré.

Vous voulez également que soit fixé librement le loyer des logements vacants. Autrement dit, sur un même palier, pour un même logement et des revenus équivalents, un locataire paiera beaucoup plus que son voisin.

Deux questions, monsieur le ministre : comment comptez-vous maîtriser l'évolution de l'A.P.L. dans ces conditions ? Avez-vous pensé au résultat sur la vie sociale dans nos ensembles de H.L.M. Supposez un instant que le foyer qui paie le moins soit d'origine étrangère et celui qui paie le plus soit français ! Inutile d'insister, tout le monde a compris, et j'entends déjà la campagne démagogique de l'extrême droite sur le thème : on loue moins cher aux étrangers !

La situation financière des organismes H.L.M. n'est pas facile, pour certains, elle est périlleuse. Je l'ai déjà dit, nous sommes pour une remise en ordre des loyers négociée avec les locataires, ainsi que le prévoyait déjà le rapport de M. Badet.

Nous sommes, par ailleurs, favorables à une participation de l'Etat au redressement d'organismes H.L.M. en difficulté, comme cela a été prévu dans le budget de 1986. Nous sommes radicalement opposés à la mise en place des germes de statut privé ou de conflits sociaux et raciaux dans les H.L.M.

Monsieur le ministre, votre texte s'inspire d'une philosophie, la loi du marché, qui ne peut pas s'appliquer actuellement au logement sans risque d'instituer l'exclusion par l'argent.

Votre texte n'apporte aucune réponse aux problèmes fondamentaux de l'investissement « logement » en France. Là où il faudrait une action patiente et tenace, vous apportez une réponse idéologique en essayant un coup publicitaire.

M. Charles Millon. Pas vous !

M. Guy Malandain. Enfin, votre texte comporte des dispositions économiques et sociales qui mettent les locataires en situation d'instabilité permanente. Nous ne souhaitons pas en débattre plus avant.

En revanche, monsieur le ministre, votre projet de loi s'inscrit bien dans la politique du gouvernement Chirac. Je la qualifierai de politique de précarisation. Qu'on en juge : il y a un problème concernant les étrangers en France, vous précarisez le statut des étrangers. Il y a un problème d'emploi : vous précarisez les salariés en supprimant l'autorisation administrative de licenciement. Il y a un problème de logement locatif : vous précarisez la situation des locataires.

Nous n'acceptons pas cette politique. Nous ne voulons pas de cette société duale que vous installez et l'Assemblée nationale s'honorerait d'y mettre un coup d'arrêt en votant notre question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Ladislav Poniatski, inscrit contre la question préalable.

M. Ladislav Poniatski. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en opposant une question préalable sur le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux, le groupe socialiste tente de montrer qu'un tel projet est inutile.

Je présume que c'est parce qu'il considère que la situation de la construction et du logement est excellente. Je suis certain du contraire et pour vous en convaincre, je voudrais d'abord vous raconter une histoire qui ne se passe pas en France, mais en Suède. C'est celle de la politique du logement dont les parallèles avec la situation du logement en France sont étranges.

Tout commence en 1942. Pour faire face aux problèmes posés par la hausse de prix déclenchée par le conflit mondial, le gouvernement suédois met en place un système de

blocage des loyers en dissociant ceux-ci de l'évolution générale des prix. Cette mesure, qui devait être temporaire, est maintenue en place lorsque la paix revient et se transforme en politique d'orientation à long terme du marché du logement.

Le résultat est que la situation du logement en Suède ne cesse de se dégrader pour déboucher sur une pénurie croissante comme le pays n'en avait jamais connu, même pendant les années les plus noires de la guerre, avec une période d'attente pour obtenir un logement multipliée par dix et un nombre de demandes de logement insatisfaites multiplié par trente entre 1945 et 1970.

Personne n'avait prévu cette pénurie. Les Suédois se sont alors interrogés. La première explication qui leur est venue à l'esprit est que s'il y avait crise du logement, c'est qu'on ne construisait pas assez. Cela n'est pas le cas. Jamais la Suède n'a tant construit depuis la guerre. Elle détient même un record dans le monde occidental.

Les Suédois se sont alors dit que c'était peut-être la démographie qui était en cause. Effectivement, l'après-guerre a été marquée par une forte augmentation du nombre de mariages. Mais quand on regarde les chiffres on constate que le nombre de logements construits a progressé encore plus vite que le nombre de ménages.

Cette explication n'est donc pas la bonne. La pénurie suédoise devient de plus en plus mystérieuse.

Les pouvoirs publics ont alors observé un certain nombre de phénomènes qui les a mis sur la voie.

Ils ont d'abord constaté une formidable explosion de la demande de logements dans la population des personnes seules, celle des célibataires jeunes, des divorcés ou des veufs, c'est-à-dire une population très sensible à un niveau relatif des loyers.

Ils ont ensuite constaté une dégradation de la qualité des logements. On a peut-être beaucoup construit en Suède depuis 1945, mais le nombre de logements « déclassés » a lui aussi atteint des chiffres jamais égalés ; quant au nombre de logements « détruits » pour cause d'insalubrité, il a battu tous les records.

Le mystère est enfin résolu : c'est en maintenant les loyers en dessous de leur prix de marché que le gouvernement suédois a provoqué d'abord une pénurie et des files d'attente sans précédent, ensuite un découragement des propriétaires et une dégradation du patrimoine sans équivalent.

Si cette histoire vaut la peine d'être racontée, c'est d'abord parce que la philosophie des sociaux-démocrates qui gouvernent la Suède est très voisine de celle qui caractérise les socialistes français et, notamment les législateurs de 1982.

M. Jacques Limouzy. Ici, ils restent moins longtemps au pouvoir ! (*Sourires sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Ladislav Poniatski. C'est vrai, les Français ont compris à temps !

Cette philosophie, c'est une grande défiance à l'égard des lois du marché, une méfiance à l'égard de l'habitat individuel, une préoccupation égalitariste et une priorité au logement bon marché, au locatif et au collectif.

Mais cette histoire a aussi le mérite de montrer qu'au bout de trente années, les socialistes suédois ont découvert leur erreur et ont compris les effets pervers auxquels il faut s'attendre quand on met en place des institutions qui faussent la vérité du prix des logements. Ils ont tellement bien compris que, dès 1965, ils commençaient à déréglementer et qu'en 1975 la liberté était redevenue quasi totale.

Il est regrettable que les socialistes français n'aient pas su tirer les leçons des erreurs suédoises. Les législateurs socialistes de 1982 ont en effet repris à leur compte le même mythe selon lequel on peut s'affranchir des lois du marché et de la concurrence, abolir les réalités économiques et ériger les vœux pieux idéologiques en vérité. Comme s'il suffisait de « gronder » la réalité pour qu'elle devienne docile ! Cela est bien sûr une vue de l'esprit et l'on sait ce qu'ell : nous a coûté.

De plus, les socialistes ont allégrement confondu le court terme, c'est-à-dire l'urgent électoral, avec le long terme, c'est-à-dire l'important d'intérêt national,...

M. Job Durupt. Méfiez-vous !

M. Ladislav Poniatski. ... le second étant bien sûr moins rentable dans la chasse aux voix.

Il est facile de trafiquer la réalité et d'opposer artificiellement des couples, du genre « intérêt des locataires » et « intérêt des propriétaires » ou encore « intérêt public » et « intérêt privé ». Comme si la réalité pouvait se découper en rondelles !

Ainsi, cette loi Quilliot a-t-elle été présentée à grand renfort de propagande comme étant une « défense des locataires » et certains voudraient bien sûr, avec le même manichéisme, faire de M. Méhaignerie le « champion des propriétaires ». On a déjà entendu cette chanson. Il s'agit encore d'une falsification qu'il nous faut dénoncer.

Revoyons quelques grandes lignes de cette loi Quilliot, la panacée des locataires à en croire certains.

Pour quelle raison a-t-elle été promulguée ?

Était-ce pour arrêter la crise du logement ? Le seul ennui, c'est que dans les années 70-80, il n'y avait pas de crise du logement : on construisait environ 500 000 logements par an et donc la protection légale de l'époque suffisait tout à fait.

Alors peut-être cette loi avait-elle pour but d'améliorer le droit existant, afin d'actualiser les textes législatifs ou de supprimer les méfaits économiques de la loi de 1948, qui limite la construction immobilière à usage d'habitation, ou encore de mieux répartir les logements en tenant compte des désirs des locataires ?

Qui n'aurait été d'accord avec ces réformes ?

Hélas ! la loi Quilliot n'a rien corrigé de ces défauts comme chacun peut le constater aujourd'hui.

Alors, au moins pouvait-on espérer qu'elle aurait mis un terme à la multiplicité des lois sur l'habitat afin de les unifier et de les rendre plus cohérentes ! N'oublions pas que nous avons cinq statuts juridiques différents pour les logements locatifs !

Non ! le maheur est que, bien loin de les abolir, la loi Quilliot en a rajouté un sixième !

En fait, le véritable motif de la loi Quilliot était de donner satisfaction de façon apparente et immédiate à une clientèle électorale, les locataires, sans que ces derniers puissent toujours se rendre compte des effets pervers que cette loi ne manquerait pas de susciter rapidement, comme ils l'ont constaté depuis.

Énumérer ces effets pervers serait trop long, mais je me bornerai à en évoquer quelques-uns lourds de conséquences.

D'abord, celui que tout le monde a pu mesurer, le blocage et l'assèchement du marché locatif. Les appartements à louer sont de moins en moins nombreux depuis la promulgation de la loi.

Ensuite, l'anathème inadmissible jeté sur une catégorie de citoyens que l'on charge de tous les péchés d'Israël : les propriétaires. Le thème est démagogique par excellence mais, lorsqu'on y regarde de plus près, entre un locataire de soixante ans, titulaire d'une forte retraite et payant un loyer dérisoire, et son propriétaire, âgé de soixante-dix ans, n'ayant que ce loyer pour vivre, sans pouvoir l'augmenter, lequel des deux doit être protégé ?

J'en viens à la grande tromperie des baux de trois ou de six ans. La loi Quilliot a voulu faire croire que le locataire avait le choix entre trois et six ans, que le bail de six ans était une véritable protection pour le locataire. Mais comment peut-on parler de sécurité alors que celui qui signe ce bail peut être expulsé à la fin de chacune des trois premières années ?

Autre tromperie, cette clause de « non-expulsion » dont bénéficient les mauvais payeurs dans les H.L.M. Quel progrès en effet ! La collectivité se trouve contrainte de payer pour eux ! Ainsi les locataires qui règlent régulièrement leur loyer paient pour les mauvais payeurs. Cette notion de responsabilité collective a peu de points communs avec une réelle démocratie où les individus sont responsables.

Enfin, je dirai un mot du régime juridique particulier pour les personnes âgées dont on nous a tant parlé.

Ces personnes, dit la loi, ne peuvent voir leur contrat résilié, sauf relogement équivalent et proche garanti.

Rappelons que ce droit accordé aux plus démunis disparaît *ipso facto* si le bailleur a lui-même soixante ans ou plus. Sécurité donc toute relative. Mais, surtout, cette clause est une catastrophe pour les personnes âgées à bas revenus. Rien n'est plus dissuasif. Quelle incitation, en définitive, à ne louer qu'à des jeunes riches et en bonne santé !

On voit bien à travers ces quelques exemples trop rapides que la loi Quilliot, préparée en toute hâte, n'était que poudre aux yeux démagogique, et non la panacée miraculeuse qu'une certaine propagande a voulu présenter à des locataires inquiets ou crédules.

Le plan présenté par M. Méhaignerie a le mérite d'apporter des réponses législatives, budgétaires et fiscales à la double crise qui frappe notre pays : celle de la construction, d'une part, et plus particulièrement de l'investissement locatif privé qui est passé de 50 000 logements construits par an en 1981 à 5 000 en 1985, celle du logement, d'autre part, qui se manifeste notamment par environ 2 millions d'appartements qui demeurent vacants à ce jour.

Un mot au passage, monsieur le ministre, sur une des mesures du volet fiscal de votre plan d'ensemble qui devra être amendé, ce que je ne manquerai pas de faire lors de l'examen du budget de 1987.

Vous avez pris une très bonne décision pour relancer la construction en accordant une déduction fiscale de 10 p. 100 aux acquéreurs de logements neufs à usage locatif, avec un plafond de 40 000 francs. C'est une bonne mesure, mais je crois qu'il faut absolument qu'elle s'applique aussi aux logements anciens, c'est-à-dire à tous les propriétaires qui veulent rénover leur patrimoine à usage locatif. Une telle mesure coûtera peut-être au budget de l'Etat, mais elle est primordiale, car elle concerne la totalité du secteur du bâtiment qui réalise plus de 50 p. 100 de son chiffre d'affaires dans la rénovation.

Le volet législatif de ce plan d'ensemble est bâti autour d'une logique : il faut sortir de la pénurie. Pour sortir de la pénurie il faut relancer l'offre de logement. La relance de l'offre de logement passe par le rétablissement du jeu du marché.

En d'autres termes, les locataires se logeront correctement à des prix normaux le jour où les logements locatifs seront offerts en nombre suffisant sur le marché.

Pour savoir si ce projet répond à l'objet qu'il s'est assigné, il faut s'interroger sur les principales motivations de ceux qui envisagent d'investir dans l'immobilier ou qui disposent d'un logement vacant. Je rappellerai que, sur plus de 8 millions de logements composant le parc locatif, 52 p. 100 appartiennent à des ménages parmi lesquels 72 p. 100 ne possèdent qu'un seul logement locatif.

Autrement dit, la loi sur la location ne peut être conçue comme si les propriétaires étaient de grands capitalistes qui ne risqueraient généralement pas d'avoir besoin ni du logement ni des fonds investis.

M. Jacques Badat. Vous avez mal entendu les statistiques citées par M. Malandain !

M. Ladislas Poniatowski. En premier lieu, pour se décider à investir dans le locatif ou à louer le bien qu'il possède, le particulier doit escompter percevoir un revenu suffisant. Il comparera donc au loyer le rendement des autres possibilités d'investissement. Il tiendra compte également de certains risques comme les retards de paiement des loyers ou encore l'efficacité des procédures de recouvrement. De ce point de vue, le projet de loi est conforme à l'objectif recherché.

En second lieu, un investisseur aura le souci de maintenir son capital, c'est-à-dire à la fois de conserver sa valeur et de ne pas en perdre totalement la disponibilité. Le bailleur privé, petit porteur le plus souvent, doit être assuré de pouvoir retrouver la jouissance de son logement dans un délai raisonnable en cas de besoin et de pouvoir le vendre dans les meilleures conditions si nécessaire. De même, lorsqu'un preneur détériore gravement les lieux, il faut que le bailleur puisse éviter la dépréciation de son bien en étant juridiquement armé. De ce point de vue aussi, le projet de loi, qui prévoit un bail d'une durée intangible, constitue une garantie importante à la fois pour le locataire et pour l'investisseur.

Enfin, notre investisseur locatif souhaitera une gestion simple du bien loué, ne faisant intervenir que le bailleur et le locataire dans un cadre conventionnel. Là encore, le projet de loi qui exige que le bail soit écrit et comporte les principaux éléments du contrat, qui exclut certaines clauses abusives, qui définit les obligations du locataire et du bailleur, enfin qui spécifie que l'ensemble des dispositions est d'ordre public, va dans la bonne direction, c'est-à-dire la simplification de la gestion du bien locatif.

En résumé, ce projet de loi va permettre à la fois de réinsérer la location dans l'économie de marché, de restituer au bail son caractère consensuel et individuel et d'unifier la règle locative afin de rétablir la fluidité du marché locatif. Il répond donc à l'objectif qu'il s'était fixé.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, a aussi le mérite d'aborder le difficile problème de l'extinction progressive d'une des lois les plus contestées, celle du 1^{er} septembre 1948. Je vous rappelle que cette loi de transition est toujours en vigueur trente-huit ans après ! C'est dire si elle a abouti à des effets pervers. Elle a provoqué des rentes de situation en ne tenant aucun compte ni de la situation financière du bailleur, ni de celle du locataire, en sous-évaluant les loyers sans aucune référence à la valeur des marchés en « gelant » de nombreux appartements, dont certains restent inoccupés, pour aboutir à l'anomalie suivante : le devoir de solidarité nationale envers les personnes disposant de revenus modestes est assumé non par la collectivité, mais par des particuliers.

Les dispositions du projet de loi concernant à la fois la sortie définitive de la loi de 1948 des locaux vacants, la suppression du droit d'échanges, la libération immédiate des catégories de logement II B et II C sont des éléments positifs attendus depuis longtemps.

Je crains que d'autres mesures qui accompagnent cette libération soient de nature à compromettre la sortie de la loi de 1948 ou à la vider de son sens. On conçoit, par exemple, que l'on puisse conserver le bénéfice de la protection de la loi pour les personnes disposant de faibles ressources, et le droit au maintien dans les lieux pour les personnes âgées ou handicapées. En revanche, on conçoit mal que l'on puisse conserver aux personnes âgées ayant un revenu confortable le bénéfice d'un loyer très largement inférieur au niveau du marché.

De la même manière, il ne faudrait pas que la durée des mesures transitoires soit dissuasive au point de compromettre l'effet psychologique de la libération.

En conclusion, cette loi sur la location est globalement une bonne loi. Elle ne prétend pas refaire le monde, le marché et les hommes. Elle ne demande pas aux bailleurs de louer par philanthropie. Elle ne suppose pas tous les locataires respectueux de leurs engagements.

C'est une bonne loi, car elle rassure bailleurs et locataires sur le contenu des règles qui leur seront appliquées.

C'est aussi une bonne loi, car elle ne cherche pas à tout réglementer.

Elle est enfin et surtout le bras législatif d'un plan d'ensemble dont le double objectif est clair, relancer la construction de logements locatifs et recréer la mobilité et la fluidité du marché.

Pour atteindre cet objectif, il est inutile de prendre du retard. C'est pourquoi la majorité, bien sûr, repoussera la question préalable. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

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

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. A M. Poniatowski je répondrai ultérieurement de façon détaillée à la fois sur ses suggestions quant à la sortie de la loi de 1948 et sur les problèmes fiscaux et financiers relatifs au logement ancien. Je lui rappelle que, pour la réhabilitation des logements anciens, existent les crédits de l'A.N.A.H. et les primes pour l'amélioration de l'habitat.

Monsieur Malandain, face à la crise de l'emploi, à la pénurie de logements dans les grandes villes et aux rigidités excessives des marchés du logement - je dis bien des marchés, parce qu'il y en a plusieurs - je trouve que vous manifestez encore trop de défiance à l'égard des lois du marché, et c'est en effet ce qui nous différencie.

J'ajoute que le Gouvernement n'entend pas livrer aux lois du marché tout le secteur du logement. Il veut simplement le faire bénéficier des vertus du marché dont les bienfaits ont

été démontrés par les expériences étrangères, beaucoup plus que les effets pervers. Tout le monde sait que si l'on trouve encore des logements sur le marché public et dans le secteur H.L.M., on ne trouve plus de marché locatif intermédiaire ou de marché privé, ne serait-ce que pour loger les cadres. Il faut donc revenir à l'investissement privé pour trouver une solution au problème du logement des Français.

Je souligne, monsieur Malandain, que le Gouvernement a la prudence de procéder par étapes, parce qu'il sait très bien qu'il y a une inadéquation de l'offre et de la demande dans certaines villes. Si nous nous en remettons tout de suite aux lois du marché, nous risquerions d'avoir une montée des prix que nous n'acceptons pas. C'est parce que nous ne l'acceptons pas que nous avons prévu une période transitoire de quatre ou de huit ans et surtout des moyens financiers et fiscaux qui permettront, durant cette période transitoire, d'augmenter l'offre de logements. Cela permettra, dans quelques années, de mieux servir les locataires. En effet, l'expérience étrangère démontre que le meilleur moyen de ne pas mettre les locataires en situation défensive mais en situation équilibrée, c'est d'augmenter l'offre de logements, et que les réglementations, quelles qu'elles soient, sont malheureusement, lorsqu'il y a une inadéquation, faites, hélas ! pour être contournées.

Vous avez dit, monsieur Malandain, que le collectif budgétaire avait supprimé des constructions de logements, c'est faux. Le collectif budgétaire a accru les moyens financiers consacrés à la politique du logement. D'abord, 800 millions sont consacrés à l'aide personnalisée au logement. Les crédits P.A.L.U.L.O.S. qui ont été un peu diminués, je l'admets, mais cela est largement compensé par la baisse de 9 à 5,8 p. 100 du taux de ces prêts qui s'applique à partir du 1^{er} juillet dernier.

Enfin, avec 7 500 prêts locatifs aidés du crédit foncier, on aboutit à une augmentation de 12 p. 100 de l'offre de logements publics.

Si l'on ajoute toutes les mesures fiscales et financières et les programmes financiers de réhabilitation, on comprend que les experts de la fédération nationale du bâtiment aient pu estimer l'augmentation de logements à au moins 30 000 ou 35 000, sans compter les logements vacants qui peuvent être mis sur le marché. Telles sont les raisons pour lesquelles je suis prêt à prendre le pari que, dans les cinq années qui viennent, au terme de cette période transitoire, ce projet de loi ambitieux et cohérent servira mieux les locataires que n'importe quelle réglementation. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. Je mets aux voix la question préalable opposée par M. Pierre Joxe et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	557
Nombre de suffrages exprimés	557
Majorité absolue	279
Pour l'adoption	239
Contre	318

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

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

2

ORDRE DES TRAVAUX

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 215 tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux (rapport n° 258 de M. René Beaumont, au nom de la commission de la production et des échanges).

Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN.

ANNEXES AU PROCES-VERBAL

de la 1^{re} séance

du jeudi 17 juillet 1986

SCRUTIN (N° 303)

sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Bernard Deschamps et les membres du groupe communiste au projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux

Nombre de votants 565
 Nombre des suffrages exprimés 565
 Majorité absolue 283

Pour l'adoption 246
 Contre 319

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (207) :

Pour : 207.

Groupe R.P.R. (154) :

Contre : 153.

Non-votant : 1. - M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

Groupe U.D.F. (129) :

Contre : 128.

Excusé : 1. - M. Albert Brochard.

Groupe Front national (R.N.) (33) :

Contre : 33.

Groupe communiste (35) :

Pour : 35.

Non-inscrits (9) :

Pour : 4. - MM. Robert Borrel, Hubert Gouze, Michel Lambert et André Pinçon.

Contre : 5. - MM. Daniel Bernardet, Yvon Briant, Bruno Chauvierre, Jean Royer et André Thien Ah Koon.

Ont voté pour.

<p>MM.</p> <p>Adevah-Pœuf (Maurice) Alfonsi (Nicolas) Anciant (Jean) Ansart (Gustave) Asensi (François) Auchédé (Rémy) Auroux (Jean) Mme Avice (Edwige) Ayrault (Jean-Marc) Badet (Jacques) Balligand (Jean-Pierre) Barailla (Régis) Bardin (Bernard) Barrau (Alain) Barthe (Jean-Jacques) Bartolone (Claude) Bassinet (Philippe) Beaufils (Jean) Bêche (Guy) Bellon (André) Belorgey (Jean-Michel) Bérégovoy (Pierre) Bernard (Pierre)</p>	<p>Berson (Michel) Besson (Louis) Billardon (André) Bockel (Jean-Marie) Bocquet (Alain) Bonnemaison (Gilbert) Bonnet (Alain) Bonrepaux (Augustin) Bordu (Gérard) Borel (André) Borrel (Robert) Mme Bouchardeau (Huguette) Boucheron (Jean-Michel) (Charente) Boucheron (Jean-Michel) (Ile-et-Vilaine) Bouguignon (Pierre) Brune (Alain) Calmat (Alain) Cambolive (Jacques) Carraz (Roland) Cartelet (Michel) Cassaing (Jean-Claude)</p>	<p>Castor (Elié) Cathala (Laurent) Césaire (Aimé) Chanfaut (Guy) Chapuis (Robert) Charzat (Michel) Chauveau (Guy-Michel) Chénard (Alain) Chevallier (Daniel) Chevènement (Jean-Pierre) Chomat (Paul) Chouat (Didier) Chupin (Jean-Claude) Clert (André) Coffineau (Michel) Colin (Georges) Collomb (Gérard) Colonna (Jean-Hugues) Combrisson (Roger) Crépeau (Michel) Mme Cresson (Edith) Darinot (Louis) Dehoux (Marcel)</p>
---	---	---

<p>Delebarre (Michel) Delehedde (André) Derosier (Bernard) Deschamps (Bernard) Deschaux-Beaume (Freddy) Dessein (Jean-Claude) Destrade (Jean-Pierre) Dhaille (Paul) Douyère (Raymond) Drouin (René) Ducloné (Guy) Mme Dufoux (Georgina) Dumas (Roland) Dumont (Jean-Louis) Durieux (Jean-Paul) Durupt (Job) Emmanuelli (Henri) Évin (Claude) Fabius (Laurent) Faugaret (Alain) Fiszbín (Henri) Fiterman (Charles) Fleury (Jacques) Florian (Roland) Fougues (Pierre) Fourré (Jean-Pierre) Mme Frachon (Martine) Franceschi (Joseph) Frêche (Georges) Fuchs (Gérard) Garmendia (Pierre) Mme Gaspard (Françoise) Gaysot (Jean-Claude) Germon (Claude) Giard (Jean) Giovannelli (Jean) Mme Gocuriot (Colette) Gourmelon (Joseph) Goux (Christian) Gouze (Hubert) Gremetz (Maxime) Grimont (Jean) Guyard (Jacques) Hage (Georges) Hermier (Guy) Hérnu (Charles) Hervé (Edmond) Hervé (Michel) Hoarau (Elié) Mme Hoffmann (Jacqueline) Huguet (Roland) Mme Jacq (Marie) Mme Jacquaint (Muguette) Jalton (Frédéric) Janetti (Maurice) Jarosz (Jean) Chupin (Lionel) Josselin (Charles) Journet (Alain) Joxe (Pierre) Kucheida (Jean-Pierre)</p>	<p>Labarrère (André) Laborde (Jean) Lacombe (Jean) Laignel (André) Lajoinie (André) Mme Lalumière (Catherine) Lambert (Jérôme) Lambert (Michel) Lang (Jack) Laurain (Jean) Laurisergues (Christian) Lavédrine (Jacques) Le Baill (Georges) Mme Lecuir (Marie-France) Le Déaut (Jean-Yves) Ledran (André) Le Drian (Jean-Yves) Le Foll (Robert) Lefranc (Bernard) Le Garrec (Jean) Lejeune (André) Le Meur (Daniel) Lemoine (Georges) Lengagne (Guy) Leonetti (Jean-Jacques) Le Pensec (Louis) Mme Leroux (Ginette) Leroy (Roland) Loncle (François) Louis-Joseph-Dogué (Maurice) Mahéas (Jacques) Malandain (Guy) Malvy (Martin) Marchais (Georges) Marchand (Philippe) Margnes (Michel) Mas (Roger) Mauroy (Pierre) Mellick (Jacques) Menga (Joseph) Mercieca (Paul) Mermaz (Louis) Métais (Pierre) Metzinger (Charles) Mexandeau (Louis) Michel (Claude) Michel (Henri) Michel (Jean-Pierre) Mitterrand (Gilbert) Montdargent (Robert) Mme Mora (Christiane) Moulinet (Louis) Moutoussamy (Ernest) Nallet (Henri) Natiez (Jean) Mme Neicrtz (Véronique) Mme Nevoux (Paul-Ltte) Notebart (Arthur) Nucci (Christian) Oehler (Jean)</p>	<p>Mme Osselin (Jacqueline) Patriat (François) Pen (Albert) Pénicaut (Jean-Pierre) Pesce (Rodolphe) Peuziat (Jean) Peyret (Michel) Pezet (Michel) Pierret (Christian) Pinçon (André) Pistre (Charles) Poperen (Jean) Porelli (Vincent) Portheault (Jean-Claude) Prat (Henri) Proveux (Jean) Puaud (Philippe) Queyranne (Jean-Jack) Quilès (Paul) Quilliot (Roger) Ravassard (Noël) Reyssier (Jean) Richard (Alain) Rigal (Jean) Rigout (Marcel) Rimbault (Jacques) Rocard (Michel) Rodet (Alain) Mme Roudy (Yvette) Roux (Jacques) Saint-Pierre (Dominique) Sainte-Marie (Michel) Sanmarco (Philippe) Santröt (Jacques) Sapin (Michel) Sarre (Georges) Schreiner (Bernard) Schwartzberg (Roger-Gérard) Mme Sicard (Odile) Siffre (Jacques) Souchon (René) Mme Soum (Renée) Mme Stievenard (Gisèle) Stirn (Olivier) Strauss-Kahn (Dominique) Mme Sublet (Mane-Joséphé) Sueur (Jean-Pierre) Tavermier (Yves) Théaudin (Clément) Mme Toutain (Ghislaine) Mme Trautmann (Catherine) Vadepiéd (Guy) Vauzelle (Michel) Vergès (Paul) Vivien (Alain) Wachoux (Marcel) Welzer (Gérard) Worms (Jean-Pierre)</p>
---	---	---

Ont voté contre

<p>MM.</p> <p>Abelin (Jean-Pierre) Allard (Jean)</p>	<p>Alphandéry (Edmond) André (René)</p>	<p>Ansquet (Vincent) Arreckx (Maurice)</p>
---	--	---

Arrighi (Pascal)	Couanau (René)	Hersant (Jacques)	Mme de Panafieu (Françoise)	Raynal (Pierre)	Soisson (Jean-Pierre)
Aubergier (Philippe)	Couepel (Sébastien)	Hersant (Robert)	Mme Papon (Christiane)	Renard (Michel)	Sourdille (Jacques)
Aubert (Emmanuel)	Cousin (Bertrand)	Holeindre (Roger)	Mme Papon (Monique)	Reveau (Jean-Pierre)	Spieler (Robert)
Abbert (François d')	Couve (Jean-Michel)	Houssin (Pierre-Rémy)	Parent (Régis)	Revet (Charles)	Stasi (Bernard)
Audinot (Gautier)	Couveinhes (René)	Mme Hubert (Elisabeth)	Pascalon (Pierre)	Reymann (Marc)	Stirbois (Jean-Pierre)
Bachelet (Pierre)	Cozan (Jean-Yves)	Hunault (Xavier)	Perchat (Michel)	Richard (Lucien)	Taugourdeau (Martial)
Bachelot (François)	Cuq (Henri)	Hyest (Jean-Jacques)	Perbet (Dominique)	Rigaud (Jean)	Tenaillon (Paul-Louis)
Baeckeroot (Christian)	Daillet (Jean-Marie)	Jacob (Lucien)	Perbet (Régis)	Roatta (Jean)	Terrot (Michel)
Barate (Claude)	Dalbos (Jean-Claude)	Jacquat (Denis)	Perdomo (Ronald)	Robien (Gilles de)	Thien Ah Koon (André)
Barbier (Gilbert)	Debré (Bernard)	Jacquemin (Michel)	Peretti Della Rbcca (Jean-Pierre de)	Rocca Serra (Jean-Paul de)	Tiberi (Jean)
Barnier (Michel)	Debré (Jean-Louis)	Jacquot (Alain)	Péricard (Michel)	Rolland (Hector)	Toga (Maurice)
Barre (Raymond)	Debré (Michel)	Jalkh (Jean-François)	Peyrat (Jacques)	Rostolan (Michel de)	Toubon (Jacques)
Barrot (Jacques)	Dehaine (Arthur)	Jarrot (André)	Peyrefitte (Alain)	Roussel (Jean)	Tranchant (Georges)
Baumel (Jacques)	Delalande (Jean-Pierre)	Jean-Baptiste (Henry)	Peyron (Albert)	Roux (Jean-Pierre)	Trémège (Gérard)
Bayard (Henri)	Delatre (Georges)	Jéandon (Maurice)	Mme Piat (Yann)	Royer (Jean)	Ueberschlag (Jean)
Bayrou (François)	Delatre (Francis)	Jegou (Jean-Jacques)	Pontalowski (Ladislas)	Rufenacht (Antoine)	Valleix (Jean)
Beaujean (Henri)	Delvoeye (Jean-Paul)	Julia (Didier)	Porteu de La Morandière (François)	Saint-Ellier (Francis)	Vasseur (Philippe)
Beaumont (René)	Delfosse (Georges)	Kasperit (Gabriel)	Poujade (Robert)	Salles (Jean-Jack)	Virapoullé (Jean-Paul)
Bécam (Marc)	Delmar (Pierre)	Kerguénis (Aimé)	Préaumont (Jean de)	Savy (Bernard)	Vivien (Robert-André)
Bechter (Jean-Pierre)	Demange (Jean-Marie)	Kiffer (Jean)	Proriol (Jean)	Schenardi (Jean-Pierre)	Vuibert (Michel)
Bégault (Jean)	Demynck (Christian)	Klifa (Joseph)	Raoult (Eric)	Seitlinger (Jean)	Vuillaume (Roland)
Béguet (René)	Deniau (Jean-François)	Koehl (Emile)		Sergent (Pierre)	Wagner (Georges-Paul)
Benoit (René)	Deniau (Xavier)	Kuster (Gérard)		Sirgue (Pierre)	Wagner (Robert)
Benouville (Pierre de)	Deprez (Charles)	Lahbé (Claude)			Weisenhorn (Pierre)
Bernard (Michel)	Deprez (Léonce)	Lacarin (Jacques)			Wiltzer (Pierre-André)
Bernardet (Daniel)	Dermaux (Stéphane)	Lachenaud (Jean-Philippe)			
Bernard-Reymond (Pierre)	Desanlis (Jean)	Lafleur (Jacques)			
Besson (Jean)	Descaves (Pierre)	Lamant (Jean-Claude)			
Bichet (Jacques)	Devedjian (Patrick)	Lamassoure (Alain)			
Bigard (Marcel)	Dhinin (Claude)	Lauga (Louis)			
Birraux (Claude)	Diméglio (Willy)	Lecanuet (Jean)			
Blanc (Jacques)	Domenech (Gabriel)	Legendre (Jacques)			
Bleuler (Pierre)	Dominati (Jacques)	Legras (Philippe)			
Blot (Yvan)	Doussat (Maurice)	Le Jaouen (Guy)			
Blum (Roland)	Drut (Guy)	Léonard (Gérard)			
Mme Boisseau (Marie-Thérèse)	Dubemard (Jean-Michel)	Léontieff (Alexandre)			
Bollengier-Stragier (Georges)	Dugoin (Xavier)	Le Pen (Jean-Marie)			
Bonpard (Jacques)	Durand (Adrien)	Lepercq (Arnaud)			
Bonhomme (Jean)	Durieux (Bruno)	Ligot (Maurice)			
Borotra (Franck)	Durr (André)	Limouzy (Jacques)			
Bourg-Broc (Bruno)	Ehrmann (Charles)	Lipkowski (Jean de)			
Bousquet (Jean)	Falala (Jean)	Lorenzini (Claude)			
Mme Boutin (Christine)	Fanton (André)	Lory (Raymond)			
Bouvard (Loïc)	Farran (Jacques)	Louet (Henri)			
Bouvet (Henri)	Féron (Jacques)	Mamy (Albert)			
Boyer (Jacques)	Ferrari (Gratien)	Mancel (Jean-François)			
Branger (Jean-Guy)	Fèvre (Charles)	Maran (Jean)			
Brial (Benjamin)	Fillon (François)	Marcellin (Raymond)			
Briane (Jean)	Foyer (Jean)	Marcus (Claude-Gérard)			
Briant (Yvon)	Frédéric-Dupont (Edouard)	Marière (Olivier)			
Brocard (Jean)	Freulet (Gérard)	Martinez (Jean-Claude)			
Bruné (Paulin)	Fréville (Yves)	Marty (Élie)			
Bussereau (Dominique)	Fritch (Edouard)	Masson (Jean-Louis)			
Cabal (Christian)	Fuchs (Jean-Paul)	Mathieu (Gilbert)			
Caro (Jean-Marie)	Galley (Robert)	Mauger (Pierre)			
Carré (Antoine)	Gantier (Gilbert)	Maujolan du Gasset (Joseph-Henri)			
Cassabel (Jean-Pierre)	Gastines (Henri de)	Mayoud (Alain)			
Cavaillé (Jean-Charles)	Gaudin (Jean-Claude)	Mazeaud (Pierre)			
Cazalet (Robert)	Gaulle (Jean de)	Médecin (Jacques)			
César (Gérard)	Geng (Francis)	Mégret (Bruno)			
Ceyrac (Pierre)	Gengenwin (Germain)	Mesmin (Georges)			
Chaboche (Dominique)	Ghysel (Michel)	Messmer (Pierre)			
Chambrun (Charles de)	Giscard d'Estaing (Valéry)	Mestre (Philippe)			
Chammougou (Edouard)	Goasduff (Jean-Louis)	Micaux (Pierre)			
Chantelat (Pierre)	Godefroy (Pierre)	Michel (Jean-François)			
Charbonnel (Jean)	Godfrain (Jacques)	Millon (Charles)			
Charé (Jean-Paul)	Gollnisch (Bruno)	Miossec (Charles)			
Charles (Serge)	Gonelle (Michel)	Mme Missoffe (Hélène)			
Charretier (Maurice)	Gorse (Georges)	Montesquiou (Aymeri de)			
Charroppin (Jean)	Gougy (Jean)	Mme Moreau (Louise)			
Chartron (Jacques)	Goulet (Daniel)	Mouton (Jean)			
Chasseguet (Gérard)	Griottieray (Alain)	Moyné-Bressand (Alain)			
Chastagnol (Alain)	Grussenmeyer (François)	Narquin (Jean)			
Chauvierre (Bruno)	Guéna (Yves)	Nenou-Pwataho (Maurice)			
Chollet (Paul)	Guichard (Olivier)	Nungesser (Roland)			
Chometon (Georgina)	Haby (René)	Ornano (Michel d')			
Claisse (Pierre)	Hannoun (Michel)	Oudot (Jacques)			
Clément (Pascal)	Mme d'Harcourt (Florence)	Paccou (Charles)			
Cointat (Michel)	Hardy (Francis)	Pachet (Arthur)			
Colin (Daniel)	Hart (Joël)				
Colombier (Georges)	Herlory (Guy)				
Corrèze (Roger)					

N'a pas pris part au vote

M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

Excusé ou absent par congé

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3 du règlement)

M. Albert Brochard.

SCRUTIN (N° 304)

sur la question préalable opposée par M. Pierre Joxe et les membres du groupe socialiste au projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux

Nombre de votants	557
Nombre des suffrages exprimés	557
Majorité absolue	279

Pour l'adoption	239
Contre	318

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (207) :

Pour : 199.

Non-votants : 8. - M. Alain Chénard, Mme Edith Cresson, MM. Jean-Louis Dumont, Claude Evin, Jean Laurain, Jean-Yves Le Déaut, Charles Metzinger et Jacques Santrot.

Groupe R.P.R. (154) :

Contre : 153.

Non-votant : 1. - M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

Groupe U.D.F. (129) :

Pour : 1. - M. Georges Chometon.

Contre : 127.

Excusé : 1. - M. Albert Brochard.

Groupe Front national (R.N.) (33) :

Contre : 33.

Groupe communiste (35) :

Pour : 35.

Non-inscrits (9) :

Pour : 4. - MM. Robert Borrel, Hubert Gouze, Michel Lambert et André Pinçon.

Contre : 5. - MM. Daniel Bernardet, Yvon Briant, Bruno Chauvierre, Jean Royer et André Thien Ah Koon.

Ont voté pour

MM.

Adevah-Pœuf (Maurice)
 Alfonsi (Nicolas)
 Anciant (Jean)
 Ansart (Gustave)
 Asensi (François)
 Auchède (Rémy)
 Auroux (Jean)
 Mme Avice (Edwige)
 Ayrault (Jean-Marc)
 Badet (Jacques)
 Balligand (Jean-Pierre)
 Barailla (Régis)
 Bardin (Bernard)
 Barrau (Alain)
 Barthe (Jean-Jacques)
 Bartol (Claude)
 Bassinet (Philippe)
 Beauflis (Jean)
 Bêche (Guy)
 Bellon (André)
 Belorgey (Jean-Michel)
 Bérégovoy (Pierre)
 Bernard (Pierre)
 Berson (Michel)
 Besson (Louis)
 Billardon (André)
 Bockel (Jean-Marie)
 Bocquet (Alain)
 Bonnemaïson (Gilbert)
 Bonnet (Alain)
 Bonrepaux (Augustin)
 Bordu (Gérard)
 Borel (André)
 Borrel (Robert)
 Mme Bouchardeau (Huguette)
 Boucheron (Jean-Michel) (Charente)
 Boucheron (Jean-Michel) (Ille-et-Vilaine)
 Bourguignon (Pierre)
 Brune (Alain)
 Calmat (Alain)
 Cambolive (Jacques)
 Carraz (Roland)
 Cartelet (Michel)
 Cassaing (Jean-Claude)
 Castor (Elie)
 Cathala (Laurent)
 Césaire (Aimé)
 Chanfaut (Guy)
 Chapuis (Robert)
 Charzat (Michel)
 Chauveau (Guy-Michel)
 Chevallier (Daniel)
 Chevènement (Jean-Pierre)
 Chomat (Paul)
 Chometon (Georges)
 Chouat (Didier)
 Chupin (Jean-Claude)
 Clert (André)
 Coffineau (Michel)
 Colin (Georges)
 Collomb (Gérard)
 Colonna (Jean-Hugues)
 Combrisson (Roger)
 Crépeau (Michel)
 Dannot (Louis)
 Dehoux (Marcel)
 Delebarre (Michel)
 Delehedde (André)
 Derossier (Bernard)
 Deschamps (Bernard)

Deschaux-Beaume (Freddy)
 Dessenin (Jean-Claude)
 Destrade (Jean-Pierre)
 Dhaille (Paul)
 Douyère (Raymond)
 Drouin (René)
 Ducoloné (Guy)
 Mme Dufoix (Georgina)
 Dumas (Roland)
 Durioux (Jean-Paul)
 Durupt (Job)
 Emmanuelli (Henri)
 Fabius (Laurent)
 Faugaret (Alain)
 Fiszbjn (Henri)
 Fiterman (Charles)
 Fleury (Jacques)
 Florian (Roland)
 Forgues (Pierre)
 Fourré (Jean-Pierre)
 Mme Frachon (Martine)
 Franceschi (Joseph)
 Frêche (Georges)
 Fuchs (Gérard)
 Garmendia (Pierre)
 Mme Gaspard (Françoise)
 Gaysot (Jean-Claude)
 Gernon (Claude)
 Giard (Jean)
 Giovannelli (Jean)
 Mme Goeuriot (Colette)
 Gourmelon (Joseph)
 Goux (Christian)
 Gouze (Hubert)
 Gremetz (Maxime)
 Grimont (Jean)
 Guyard (Jacques)
 Hage (Georges)
 Hermier (Guy)
 Herme (Charles)
 Hervé (Edmond)
 Hervé (Michel)
 Hoarau (Elie)
 Mme Hoffmann (Jacqueline)
 Huguet (Roland)
 Mme Jacq (Marie)
 Mme Jacquaint (Muguette)
 Jalton (Frédéric)
 Janetti (Maurice)
 Jarosz (Jean)
 Jospin (Lionel)
 Josselin (Charles)
 Journet (Alain)
 Joxe (Pierre)
 Kucyda (Jean-Pierre)
 Laborde (André)
 Laborde (Jean)
 Lacombe (Jean)
 Laignel (André)
 Lajoinie (André)
 Mme Lalmièrre (Catherine)
 Lambert (Jérôme)
 Lambert (Michel)
 Lang (Jack)
 Laurissergues (Christian)
 Lavédrine (Jacques)
 Le Baill (Georges)
 Mme Lecuir (Marie-France)

Ledran (André)
 Le Drian (Jean-Yves)
 Le Foll (Robert)
 Lefranc (Bernard)
 Le Garrec (Jean)
 Lejeune (André)
 Le Meur (Daniel)
 Lemoine (Georges)
 Lengagne (Guy)
 Leonetti (Jean-Jacques)
 Le Pensec (Louis)
 Mme Leroux (Ginette)
 Léroy (Roland)
 Loncle (François)
 Louis-Joseph-Dogué (Maurice)
 Mahéas (Jacques)
 Malandain (Guy)
 Malvy (Martin)
 Marchais (Georges)
 Marchand (Philippe)
 Margnes (Michel)
 Mas (Ranger)
 Mauroy (Pierre)
 Mellick (Jacques)
 Menga (Joseph)
 Mercieca (Paul)
 Mermaz (Louis)
 Métails (Pierre)
 Mexandeau (Louis)
 Michel (Claude)
 Michel (Henri)
 Michel (Jean-Pierre)
 Mitterrand (Gilbert)
 Montdargent (Rovert)
 (Christiane)
 Moulinet (Louis)
 Moutoussamy (Ernest)
 Nallet (Henri)
 Natiez (Jean)
 Mme Neiertz (Véronique)
 Mme Nevoux (Paulette)
 Notebart (Arthur)
 Nucci (Christian)
 Oehler (Jean)
 Mme Osselin (Jacqueline)
 Patriat (François)
 Pen (Albert)
 Pénicaud (Jean-Pierre)
 Pesce (Rodolphe)
 Peuziat (Jean)
 Peyret (Michel)
 Pezet (Michel)
 Pierret (Christian)
 Pinçon (André)
 Pistre (Charles)
 Poperen (Jean)
 Porelli (Vincent)
 Portheault (Jean-Claude)
 Prat (Henri)
 Proveux (Jean)
 Puaud (Philippe)
 Queyranne (Jean-Jack)
 Quilès (Paul)
 Quilliot (Roger)
 Ravassard (Noël)
 Reyssier (Jean)
 Richard (Alain)
 Rigal (Jean)
 Rigout (Marcel)
 Rimbault (Jacques)

Rocard (Michel)
 Rodet (Alain)
 Mme Roudy (Yvette)
 Roux (Jacques)
 Saint-Pierre (Dominique)
 Sainte-Marie (Michel)
 Sanmarco (Philippe)
 Sapin (Michel)
 Sarre (Georges)
 Schreiner (Bernard)
 Schwartzberg (Roger-Gérard)

Mme Sicard (Odile)
 Siffre (Jacques)
 Souchon (René)
 Mme Soum (Renée)
 Mme Stiévenard (Gistèle)
 Stirn (Olivier)
 Strauss-Kahn (Dominique)
 Mme Sublet (Marie-Joséphe)
 Sueur (Jean-Pierre)
 Tavernier (Yves)

Théaudin (Clément)
 Mme Toutain (Ghislainne)
 Mme Trautmann (Catherine)
 Vadepied (Guy)
 Vauzelle (Michel)
 Vergès (Paul)
 Vivien (Alain)
 Wachoux (Marcel)
 Welzer (Gérard)
 Worms (Jean-Pierre)

Ont voté contre

MM.

Abelin (Jean-Pierre)
 Allard (Jean)
 Alphandéry (Edmond)
 André (René)
 Ansqer (Vincent)
 Arreckx (Maurice)
 Arrighi (Pascal)
 Auberger (Philippe)
 Aubert (Emmanuel)
 Aubert (François d')
 Audinot (Gautier)
 Bachelet (Pierre)
 Bachelot (François)
 Baeckeoot (Christian)
 Barate (Claude)
 Barbier (Gilbert)
 Barnier (Michel)
 Barre (Raymond)
 Barrot (Jacques)
 Baumel (Jacques)
 Bayard (Henri)
 Bayrou (François)
 Beaujean (Henri)
 Beaumont (René)
 Bécam (Marc)
 Bechter (Jean-Pierre)
 Bégault (Jean)
 Béguet (René)
 Benoit (René)
 Mme Mora (Christiane)
 Benouville (Pierre de)
 Bernard (Michel)
 Bernardet (Daniel)
 Bernard-Reymond (Pierre)
 Besson (Jean)
 Bichet (Jacques)
 Bigeard (Marcel)
 Birraux (Claude)
 Blanc (Jacques)
 Bleuler (Pierre)
 Blot (Yvan)
 Blum (Roland)
 Mme Boisseau (Marie-Thérèse)
 Bollengier-Stragier (Georges)
 Bompard (Jacques)
 Bonhomme (Jean)
 Borotra (Frank)
 Boug-Broc (Bruno)
 Bousquet (Jean)
 Mme Boutin (Christine)
 Bouvard (Loïc)
 Bouvet (Henri)
 Boyon (Jacques)
 Branger (Jean-Guy)
 Briat (Benjamin)
 Briane (Jean)
 Briant (Yvon)
 Brocard (Jean)
 Bruné (Paulin)
 Bussereau (Dominique)
 Cabat (Christian)
 Caro (Jean-Marie)
 Carré (Antoine)
 Cassabel (Jean-Pierre)
 Cavaillé (Jean-Charles)
 Cazalet (Robert)
 César (Gérard)

Ceyrac (Pierre)
 Chaboche (Dominique)
 Chambrun (Charles de)
 Chamougou (Edouard)
 Chantelat (Pierre)
 Charbonnel (Jean)
 Charlé (Jean-Paul)
 Charles (Serge)
 Charretier (Maurice)
 Charroppin (Jean)
 Chartron (Jacques)
 Chasseguet (Gérard)
 Chastagnol (Alain)
 Chauvierre (Bruno)
 Chollet (Paul)
 Claisse (Pierre)
 Clément (Pascal)
 Cointat (Michel)
 Colin (Daniel)
 Colombier (Georges)
 Corréze (Roger)
 Couanau (René)
 Couepel (Sébastien)
 Cousin (Bertrand)
 Couve (Jean-Michel)
 Couveinhes (René)
 Cozan (Jean-Yves)
 Cuq (Henri)
 Daillet (Jean-Marie)
 Dalbns (Jean-Claude)
 Debré (Bernard)
 Debré (Jean-Louis)
 Debré (Michel)
 Dehaine (Arthur)
 Delalande (Jean-Pierre)
 Delatre (Georges)
 Delatry (Francis)
 Delevoye (Jean-Paul)
 Delfosse (Georges)
 Delmar (Pierre)
 Demange (Jean-Marie)
 Demuynck (Christian)
 Deniau (Jean-François)
 Deniau (Xavier)
 Deprez (Charles)
 Deprez (Léonce)
 Dermaux (Stéphane)
 Desanlis (Jean)
 Descaves (Pierre)
 Devedjian (Patrick)
 Dhinnin (Claude)
 Diméglio (Willy)
 Domenech (Gabriel)
 Dominati (Jacques)
 Dousset (Maurice)
 Druet (Guy)
 Dubernard (Jean-Michel)
 Dugoin (Xavier)
 Durand (Adrien)
 Durieux (Bruno)
 Durr (André)
 Ehrmann (Charles)
 Falala (Jean)
 Fanton (André)
 Farran (Jacques)
 Féron (Jacques)
 Ferrari (Gration)

Fèvre (Charles)
 Fillon (François)
 Foyer (Jean)
 Frédéric-Dupont (Edouard)
 Freulet (Gérard)
 Fréville (Yves)
 Fritch (Edouard)
 Fuchs (Jean-Paul)
 Galley (Robert)
 Gantier (Gilbert)
 Gastines (Henri de)
 Gaudin (Jean-Claude)
 Gaulle (Jean de)
 Geng (Francis)
 Gengenwin (German)
 Ghysel (Michel)
 Giscard d'Estaing (Valéry)
 Goasduff (Jean-Louis)
 Godefroy (Pierre)
 Godfrain (Jacques)
 Gollnisch (Bruno)
 Gonelle (Michel)
 Gorse (Georges)
 Gougy (Jean)
 Goulet (Daniel)
 Griotteray (Alain)
 Grussenmeyer (François)
 Guéna (Yves)
 Guichard (Olivier)
 Haby (René)
 Hannoun (Michel)
 Mme d'Harcourt (Florence)
 Hardy (Francis)
 Hart (Joël)
 Herlory (Guy)
 Hersant (Jacques)
 Hersant (Robert)
 Holeindre (Roger)
 Houssin (Pierre-Rémy)
 Mme Hubert (Elisabeth)
 Hunault (Xavier)
 Hyest (Jean-Jacques)
 Jacob (Lucien)
 Jacquet (Denis)
 Jacquemin (Michel)
 Jacquot (Alain)
 Jalkh (Jean-François)
 Jarrot (André)
 Jean-Baptiste (Henry)
 Jeandon (Maurice)
 Jegou (Jean-Jacques)
 Julia (Didier)
 Kasperiet (Gabriel)
 Kergueris (Aimé)
 Kiffer (Jean)
 Klifa (Joseph)
 Koehl (Emile)
 Kuster (Gérard)
 Labbé (Claude)
 Lacarin (Jacques)
 Lachenaud (Jean-Philippe)
 Lafleur (Jacques)
 Lamant (Jean-Claude)
 Lamassoure (Alain)

Lauga (Louis)	Mestre (Philippe)	Peyrefitte (Alain)	Seitlinger (Jean)	Terrot (Michel)	Vasseur (Philippe)
Lecanuet (Jean)	Micautx (Pierre)	Peyron (Albert)	Sergent (Pierre)	Thien Ah Koon	Virapoullé (Jean-Paul)
Legendre (Jacques)	Michel (Jean-François)	Mme Piat (Yann)	Sirgue (Pierre)	(André)	Vivien (Robert-André)
Legras (Philippe)	Millon (Charles)	Pinte (Etienne)	Soisson (Jean-Pierre)	Tiberi (Jean)	Vuibert (Michel)
Le Jaouen (Guy)	Miossec (Charles)	Poniatowski	Sourdille (Jacques)	Toga (Maurice)	Vuil'aume (Roland)
Léonard (Gérard)	Mme Missoffe	(Ladislas)	Spierer (Robert)	Toubon (Jacques)	Wagner (Georges-Paul)
Léontieff (Alexandre)	(Hélène)	Porteu de La Moran-	Stasi (Bernard)	Tranchant (Georges)	Wagner (Robert)
Le Pen (Jean-Marie)	Montesquiou	dière (François)	Stirbois (Jean-Pierre)	Trémège (Gérard)	Weisenhorn (Pierre)
Lepereq (Arnaud)	(Aymeri de)	Poujade (Robert)	Taugourdeau (Martial)	Ueberschlag (Jean)	Wiltzer (Pierre-André)
Ligot (Maurice)	Mme Moreau (Louise)	Préaumont (Jean de)	Tenaillon (Paul-Louis)	Valleix (Jean)	
Limouzy (Jacques)	Mouton (Jean)	Proriot (Jean)			
Lipkowski (Jean de)	Moyné-Bressand	Raoul (Eric)			
Lorenzini (Claude)	(Alain)	Raynal (Pierre)			
Lory (Raymond)	Narquin (Jean)	Renard (Michel)			
Louet (Henri)	Nenou-Pwataho	Reveau (Jean-Pierre)			
Mamy (Albert)	(Maurice)	Revet (Charles)			
Mancel (Jean-François)	Nungesser (Roland)	Reymann (Marc)			
Maran (Jean)	Ornano (Michel d')	Richard (Lucien)			
Marcellin (Raymond)	Oudot (Jacques)	Rigaud (Jean)			
Marcus (Claude- Gérard)	Paccou (Charles)	Roatta (Jean)			
Marlière (Olivier)	Paecht (Arthur)	Robien (Gilles de)			
Martinez (Jean-Claude)	Mme de Panafieu	Rocca Serra			
Marty (Élie)	(Françoise)	(Jean-Paul de)			
Masson (Jean-Louis)	Mme Papon (Christiane)	Rolland (Hector)			
Mathieu (Gilbert)	Mme Papon (Monique)	Rossi (André)			
Mauger (Pierre)	Parent (Régis)	Rostolan (Michel de)			
Maujouan du Gasset	Pascallon (Pierre)	Roussel (Jean)			
(Joseph-Henri)	Pelchat (Michel)	Roux (Jean-Pierre)			
Mayoud (Alain)	Perben (Dominique)	Royer (Jean)			
Mazeaud (Pierre)	Perbet (Régis)	Rufenacht (Antoine)			
Médecin (Jacques)	Perdomo (Ronald)	Saint-Ellier (Francis)			
Mégret (Bruno)	Peretti Della Rocca	Salles (Jean-Jack)			
Mesmin (Georges)	(Jean-Pierre de)	Savy (Bernard)			
Messmer (Pierre)	Péricard (Michel)	Schenardi			
	Peyrat (Jacques)	(Jean-Pierre)			

N'ont pas pris part au vote

D'une part :

M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

D'autre part :

M. Alain Chénard, Mme Edith Cresson, MM. Jean-Louis Dumont, Claude Evin, Jean Laurain, Jean-Yves Le Déaut, Charles Metzinger et Jacques Santrot.

Excusé ou absent par congé

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3 du règlement)

M. Albert Brochard.

Missus au point au sujet du présent scrutin

M. Alain Chénard, Mme Edith Cresson, MM. Jean-Louis Dumont, Claude Evin, Jean Laurain, Jean-Yves Le Déaut, Charles Metzinger et Jacques Santrot, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu voter « pour ».