



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989**

**(42<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**Séance du lundi 22 mai 1989**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU

1. **Déclarations d'urgence** (p. 1043).
2. **Rapports locatifs.** - Discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions d'un rapport (p. 1043).
  - M. François Colcombet, rapporteur de la commission des lois.
  - M. Bernard Carton, rapporteur pour avis de la commission de la production.
  - M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

### Discussion générale :

MM. Jean Tiberi,  
Jean-Pierre Brard,  
Jean-Jacques Hyest,  
Guy Malandain,  
Marc Laffineur,  
André Berthol,  
Christian Kert,  
Jacques Guyard,  
Gilbert Gantier,  
Eric Raoul,  
Jean Anciant,  
Claude Gaillard.

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

3. **Ordre du jour** (p. 1068).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU,**  
vice-président

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

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

1

## DECLARATIONS D'URGENCE

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre des lettres l'informant que le Gouvernement déclare l'urgence :

- du projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France (n° 685) ;
- du projet de loi d'orientation sur l'éducation (n° 686) ;
- et de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (n° 652).

Acte est donné de ces communications.

2

## RAPPORTS LOCATIFS

### Discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions d'un rapport

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi de M. Louis Mermaz et plusieurs de ses collègues tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (nos 652, 689).

La parole est à M. François Colcombet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. François Colcombet, rapporteur.** Monsieur le ministre du logement, monsieur le ministre délégué chargé du logement, mes chers collègues, j'ai l'honneur, en cette année de célébration du Bicentenaire de la Déclaration de 1789, de rapporter la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs : j'observerai d'emblée que si le droit au logement ne se trouve pas dans la Déclaration, la garantie d'inviolabilité du domicile figure bel et bien dans les textes contemporains.

A l'époque, cette garantie représentait une grande conquête. C'était un bon moyen de rappeler que les libertés individuelles n'ont de sens que si pour l'individu les moyens existent de les défendre concrètement. C'est la raison pour laquelle a été affirmée une règle demeurée essentielle dans notre droit : il est interdit de pénétrer dans le domicile des citoyens sans avoir pour cela d'excellentes raisons, sans être un représentant de l'Etat. Ainsi le propriétaire lui-même ne peut pas entrer de force chez son locataire et, pour un agent de l'autorité, le domicile est totalement inviolable pendant la nuit. La protection de l'intimité est indispensable.

Aujourd'hui, cela est tellement vrai que, parmi les règles fondamentales du droit européen, qui s'élaborent progressivement, il est recommandé d'inscrire dans le droit national le droit à un domicile et d'instituer le droit à un logement. Les juristes, les civilistes retiennent même que le domicile est un des éléments de la personnalité. Une personne se définit non seulement par son nom et par son état-civil mais encore par le domicile. Dans notre droit du début du siècle, les individus « sans feu ni lieu », c'est-à-dire les vagabonds, n'avaient qu'une existence seconde au sein de notre société.

Actuellement, dans notre pays, les nomades, les personnes qui ne sont pas fixées, sont plutôt mal vues : ne pas avoir de domicile vous rend suspect aux yeux du gendarme et du maire, en fait au regard de tout le monde, y compris du juge.

Enfin, quitte à apporter au tableau une touche plus personnelle, j'ajouterai que j'ai pu mesurer à quel point, dans les différentes fonctions que j'ai exercées avant d'être parlementaire, combien, dans beaucoup de domaines, le logement était essentiel, notamment pour conduite une politique familiale. Que la baisse de la natalité soit liée à l'exiguïté des logements, ce n'est un secret pour personne. Les familles, nul ne l'ignore, doivent disposer d'un logement sûr, convenable, d'un « camp de base », en quelque sorte, où leur tranquillité sera assurée. Les enfants élevés en dehors de ces conditions de logement sont exposés à de grandes difficultés, chacun le sait : très souvent, ils deviennent des marginaux, voire des délinquants, quand ils ne vont pas en prison. Toute politique familiale suppose donc que le logement des familles soit le plus correct possible. Cet élément est essentiel.

Bien entendu, cela ne signifie pas que chacun doit habiter sur le lieu où il travaille : mais chacun doit pouvoir habiter au plus près, ou au mieux de son travail, à dix minutes, par exemple, car la distance est alors raisonnable. Contraindre quelqu'un à habiter à cinquante ou à cent kilomètres est manifestement déraisonnable ! Souvent, on a cru trouver la réponse à ce problème en encourageant l'accession à la propriété. Etre propriétaire de son logement est certainement l'idéal, c'est vrai : néanmoins, une politique de ce genre est totalement en contradiction avec l'indispensable mobilité des travailleurs ! Ceux-là mêmes qui prônent l'économie libérale, et donc la mobilité des travailleurs, sont bien malvenus à réclamer le droit pour chacun d'accéder à la propriété. Nous nous souvenons tous de ces ouvriers qui ont fait construire à proximité de leur usine, grâce à diverses aides, un logement qu'ils n'ont pas fini de payer. Au moment où leur entreprise ferme, ils sont bien obligés d'aller chercher du travail ailleurs : ouvriers, propriétaires, ils ne peuvent louer leur ancien logement et ils sont obligés d'en chercher un nouveau, au mieux des offres, pour eux et leur famille.

Nous devons tous garder présente à l'esprit cette réalité, hélas bien trop fréquente. Prétendre satisfaire le besoin de logement de chacun par le biais forcé de l'accession à la propriété me paraît relever d'une contradiction fondamentale, ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'il ne faille pas encourager l'accession, ou aider les accédants. En tout cas, l'orientation vers l'accession est loin de permettre de se hausser au niveau de l'enjeu.

Face à la nécessité, la solution la plus traditionnelle, mais aussi la plus raisonnable, est le recours à la location. Dans ce cas, une tierce personne donne la possibilité de se loger à celui qui est à la recherche d'un domicile.

Or, s'agissant de la location, jamais, dans l'histoire la plus ancienne, et *a fortiori* récemment, jamais les Etats n'ont totalement laissé régner la liberté dans les rapports locatifs. Ce secteur est trop essentiel dans l'ordre public pour y laisser régner la liberté la plus totale.

Cela est d'autant plus justifié qu'un grand nombre des logements construits récemment l'ont été grâce au concours des aides publiques.

En d'autres termes, la collectivité a aidé les récents propriétaires à le devenir. Quant aux logements plus anciens, ils n'ont conservé leur valeur que parce que la collectivité dans laquelle ils se trouvent, l'Etat, la ville, la commune, ont maintenu une certaine activité générale. En somme, il convient de mettre en évidence la solidarité de la collectivité dans son ensemble avec les propriétaires.

Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles nous devons aujourd'hui plus que jamais nous montrer particulièrement attentifs aux rapports locatifs.

De tous temps la question du logement a suscité une grande attention. Je vais maintenant retracer à grands traits la législation de ces dernières années, qui reste d'ailleurs en partie applicable car nous avons assisté dans ce domaine à un véritable « empilage » de textes. Dès la fin de la guerre de 1914, il avait fallu déjà adopter une loi pour protéger les locataires. Et, à la fin de la dernière guerre, dans une période où nombre de logements étaient démolis, tandis que la natalité augmentait et que l'activité économique reprenait, il a fallu plus encore élaborer une législation protectrice des locataires : la célèbre loi de 1948, toujours applicable à certaines catégories de personnes.

Cette loi de 1948 a rendu de grands services mais, au bout d'un certain temps, il est apparu qu'elle présentait certains inconvénients. C'est pourquoi, par vagues successives, des libéralisations ont été décidées, libéralisations d'ailleurs toujours « cantonnées » : à chaque avancée, on s'apercevait qu'il ne fallait pas aller trop loin. Même dans la dernière période, dans les années 1980, les gouvernements se sont efforcés de rechercher, dans le cadre de commissions, des accords de modération de loyers entre propriétaires et locataires.

La loi de 1982, dite loi Quilliot, a essayé de remédier aux inconvénients des libéralisations antérieures. Elle peut être appréhendée par le biais de trois aspects principaux dont deux méritent encore certainement de nous inspirer.

Le premier aspect apparaît comme le plus désuet. C'est le domaine où la loi Quilliot a peut-être le moins réussi. Il s'agissait de rechercher des accords entre propriétaire et locataire : l'expérience a montré que cet objectif était particulièrement difficile à atteindre si du moins on voulait y parvenir à l'échelon national. En dressant aujourd'hui un bilan d'application, on constate que les accords qui ont le mieux réussi sont les accords ponctuels ou locaux, concernant par exemple une petite région, un immeuble ou un groupe d'immeubles.

Plus intéressantes sont les dispositions ayant mis en place un encadrement des loyers dans les zones où la situation était la plus tendue. Ces dispositions du deuxième volet sont encore applicables puisque la loi de 1986, dite loi Méhaignerie, n'a pas complètement abrogé la loi Quilliot - certains textes demeurent applicables pour une période transitoire.

Enfin la loi Quilliot a eu l'énorme avantage de codifier ce que l'on pourrait appeler « le tronc commun de notre droit positif » du logement. En partie, les dispositions de ce troisième volet se retrouvent *in extenso* dans la loi Méhaignerie et, pratiquement sans changement, dans la proposition de loi qui vous est soumise. Ces dispositions étaient elles-mêmes la traduction de l'expérience jurisprudentielle. Les juristes, les praticiens étaient peu à peu tombés d'accord pour estimer que les contrats devaient être écrits, que diverses clauses devaient y figurer, que d'autres, au contraire, méritaient de disparaître. Certaines devaient être encouragées. Bref, cette loi a fixé la matière et je pense que nous n'aurons pas des discussions très longues sur ce point.

La loi Méhaignerie a libéré les loyers en grande partie, mais pas totalement, car elle a maintenu une période transitoire pour certains baux. Cette loi avait de bons côtés - je pense que l'on peut créditer M. Méhaignerie de bonnes intentions - mais manifestement elle dépassait les intentions de son promoteur. Dois-je ajouter qu'elle avait été parfois amendée contre son avis ? Je pense en particulier à l'« amendement Tiberi » - probablement inspiré lui aussi par une bonne intention - mais dont les résultats n'ont pas été exactement, j'imagine, ceux qu'escomptait son auteur.

Quelle est actuellement la situation dans plusieurs villes ? Des rapports nous la décrivent, mais en fait il suffit, pour savoir, de se référer à l'expérience de chacun, de parler avec les gens qui vous entourent. Des familles ont dû quitter la région parisienne, ou le centre des grandes villes - car à Lyon ou à Nice la situation est pratiquement la même qu'à Paris - alors que se déchainait la spéculation sur les immeubles.

Je vais vous citer un exemple, ou plutôt vous donner un point de comparaison. Il vaut ce qu'il vaut, et peut-être pas grand-chose, mais il éclairera ceux qui, en province, se demandent le pourquoi de tant d'agitation à propos des loyers parisiens. Dans certaines régions de France, notamment celle où je suis élu, il y a dix ans la terre agricole sur laquelle existait un fermage valait 20 000 francs l'hectare en moyenne. A peu près à la même époque, le mètre carré dans un arrondissement normal, à Paris, valait entre 7 000 francs et 10 000 francs, en moyenne. Dix ans ont passé : la valeur vénale de l'hectare de terre agricole est tombée dans les mêmes régions à 10 000 francs voire à 7 000 francs, mais le mètre carré à Paris, dans l'arrondissement auquel j'ai fait allusion, vaut maintenant de 20 000 à 30 000 francs !

Bien entendu, on pourra invoquer les lois de l'économie, dire que, de ce point de vue, tout est parfait... Observons quand même que le statut du fermage n'a pas changé alors que la valeur de la terre a considérablement diminué. Pendant ce temps, en région parisienne, la loi de 1948 a disparu et le prix au mètre carré a augmenté considérablement.

On le voit, un bouleversement complet s'est produit. Peut-être certains estimeront-ils qu'il s'agit d'un retour aux vraies valeurs ? Vue avec le recul que prennent les économistes, l'évolution apparaît indolore : en fait, elle a été extrêmement douloureuse pour beaucoup ! Certains se sont trouvés ruinés, cependant que d'autres s'enrichissaient sans avoir fourni personnellement le travail correspondant. Le propriétaire d'un appartement parisien n'a rien fait d'autre que conserver son bien, et pourtant la valeur de son appartement a été multipliée.

Au cours du grand « chamboulement » qui s'est produit - le terme est un peu vulgaire mais tout le monde comprendra, - des gens se sont trouvés « écrasés », dépassés par ces changements de valeur. Ils ont dû abandonner les logements qu'ils occupaient depuis longtemps parce que l'augmentation des loyers a pris en région parisienne des proportions absolument inattendues.

Je pense même à ceux qui, dans un premier temps, ont été satisfaits par l'adoption de la loi Méhaignerie. Des propriétaires d'appartement se sont d'abord réjouis : « Voilà qui est bon ! Nous sommes bien plus riches que nous le croyions ! Nous possédons un logement qui vaut beaucoup ! Nous sommes importants ! » Or ces gens s'aperçoivent maintenant que leurs enfants ne peuvent pas se loger dans leur quartier, ni en louant ni en achetant. Ainsi même ceux qui avaient profité de la plus-value peuvent en devenir dans certaine mesure victimes.

Je pense aussi à une autre catégorie sociale, parfaitement apte à se « débrouiller » sur le plan juridique, les membres des professions libérales qui avaient un appartement à Paris - bénéficiant donc de la plus-value. Ils avaient aussi un autre appartement où ils exerçaient leurs fonctions. Brusquement, ils s'aperçoivent qu'ils ne vont plus pouvoir continuer à exercer leur profession parce que le coût du mètre carré du local professionnel a grimpé dans des proportions tout à fait déraisonnables !

J'essaye de vous présenter un exposé sans passion, et avec tout le recul que permet le fait d'être un élu de province : mais j'affirme qu'il faut manifestement aujourd'hui faire quelque chose ! Quelles que soient les opinions politiques, chacun sera d'accord, je crois, pour estimer qu'il est nécessaire - nos prédécesseurs l'ont fait depuis très longtemps - d'encadrer, au moins dans les grandes lignes, un secteur aussi sensible que l'est celui du logement : à défaut, l'agglomération parisienne, l'agglomération lyonnaise ou l'agglomération niçoise ne seront plus habitables que par des gens très riches, alors que ceux dont le travail fait vivre ces villes, ceux qui travaillent dans les bureaux ou dans les commerces seront obligés d'accomplir quotidiennement un voyage de 50 ou 100 kilomètres, avec tous les inconvénients que cela suppose pour eux et leurs familles.

Nous serons, je le pense, tous d'accord sur le fait que la situation actuelle ne peut pas durer et qu'il faut trouver une solution. Mais, nous ne le serons peut-être pas sur celle qui est proposée, et nous devons aborder avec quelque humilité un texte qui a l'avantage de présenter noir sur blanc une proposition tout à fait convenable, mais dont un certain nombre d'éléments méritent d'être discutés très sereinement et très longuement.

Pour ma part, sur plusieurs points, que je préciserai dans la suite de cet exposé, je ne suis pas encore très au clair. Sur certains points, je serais prêt à me laisser convaincre. En échange, je souhaiterais que, sur d'autres, certains acceptent de se laisser convaincre, car c'est dans un équilibre entre ces différentes positions que nous devons trouver la solution qui conviendra à tous les locataires et à tous les propriétaires intéressés.

Même après le vote de ce texte, la loi restera un « empilage » de textes anciens : la loi de 1948 demeurera applicable, notamment en faveur des personnes âgées qui n'en sont pas sorties ; la loi dite « loi Quilliot » comporte quelques dispositions qui n'ont pas été abrogées par la loi Méhaignerie, sans parler de celles, transitoires, encore en vigueur, ni de celles qui ont été reprises, mot pour mot, dans cette « loi Méhaignerie », et qui sont contenues dans la présente proposition de loi. Bref, tout un corpus de lois existe déjà. Elles seront maintenues, soit sous leur « ancien drapeau », soit sous le nouveau, et toujours est-il qu'elles constituent la base de notre droit. Quant à la loi de 1986, il n'est question aujourd'hui que d'acroger une partie de ses chapitres. Elle comporte quatre titres. Le premier a huit chapitres. Les chapitres I<sup>er</sup> à IV feront l'objet d'une refonte totale, alors que les suivants seront en partie améliorés. Quant aux titres suivants, ils ne seront pas modifiés ; ils concernent notamment les H.L.M., la possibilité de les vendre, les rapports entre les sociétés H.L.M. et leurs locataires, etc.

J'en viens aux principales innovations de cette proposition de loi, et d'abord à la durée des contrats - c'est l'article 9.

Je n'ai pas dit tout à l'heure ce que je pensais de ces propriétaires de nombreux logements, notamment dans la région parisienne, que sont les « institutionnels ». Il s'agit de grosses sociétés qui ont grandement contribué à la dégradation de la situation. Elles ont appliqué les délais dans toute leur brutalité, fait de la procédure sans cœur. Comme elles l'ont fait par intermédiaire, leurs P.-D.G. ont vécu sereinement, pendant que des employés s'adressant à des huissiers faisaient faire la basse besogne. Il n'y a pas eu ce contact, toujours difficile, entre un propriétaire et un locataire menacé d'expulsion. Elles l'ont fait avec une brutalité qui a pu scandaliser, mais d'une façon que l'on ne doit pas qualifier de scandaleuse, parce que la loi le permettait.

**M. Louis Mermaz.** Très juste !

**M. François Colcombet, rapporteur.** Ces sociétés - compagnies d'assurances, caisses des dépôts - ne l'auraient pas fait si la loi ne l'avait pas permis et leurs membres auraient même probablement été en droit de reprocher aux P.-D.G. de ne pas avoir tiré le maximum d'argent du patrimoine immobilier.

Il s'est ensuivi un effet d'entraînement pour les petits propriétaires, qui font gérer leurs appartements par d'autres. Nous devons nous souvenir de cette responsabilité que portent les institutionnels, et c'est l'une des raisons pour lesquelles la proposition de loi qui nous est aujourd'hui présentée porte la durée des baux de trois ans lorsque le bailleur est une personne physique, et à six ans lorsqu'il est une personne morale.

Je n'insiste pas sur les détails de l'application de ces dispositions. Nous en avons longuement discuté en commission et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles.

En ce qui concerne un autre point important, le congé, les dispositions transitoires de la loi Méhaignerie sont effectivement appliquées. Cette application est donc expérimentée et n'apparaît pas comme impossible. La disposition proposée permet de donner un congé lorsque le bailleur veut reprendre un logement pour l'occuper, le vendre ou lorsqu'il a un motif sérieux, par exemple, lorsque le locataire n'exécute pas une des clauses essentielles du bail. La possibilité de reprendre pour vendre existe donc déjà. Ce mécanisme apparaît lourd lorsque l'on découvre le texte mais, en réalité, il est parfaitement viable. Certes, il y a de nombreuses précautions à prendre lorsque l'on vend une propriété mais les notaires sont parfaitement au courant. Ils savent qu'ils doivent avertir la ville si celle-ci a constitué une Z.A.D. ou s'il y a une procédure quelconque à respecter, et qu'ils doivent aviser un certain nombre d'administrations. Donc l'introduction d'une formalité supplémentaire consistant à avertir le locataire qu'il

peut acheter l'appartement ne me semble pas alourdir sensiblement les transactions et il paraît tout à fait légitime que le locataire soit le premier invité à acheter l'appartement. Cela étant, la procédure qui est prévue peut faire l'objet d'allègements. La commission a déjà travaillé sur ce point. Mais, dans les grandes lignes, ce qui est envisagé est parfaitement raisonnable, en tout cas parfaitement viable, puisque c'est très proche de ce qui fonctionne actuellement.

En ce qui concerne les loyers, nous abordons l'un des chapitres les plus délicats. Une idée extrêmement forte se dégage de la proposition de loi : il s'agit de favoriser ce que j'appellerai le « bon propriétaire », c'est-à-dire celui qui réinvestit une partie du profit dans l'entretien, le maintien et le développement du capital et de défavoriser celui qui se contente de toucher ses loyers, qui les dépense ailleurs et se désintéresse de l'entretien ou de l'amélioration du logement. C'est la raison pour laquelle le texte prévoit que le système sera entièrement libéralisé pour les logements neufs, pour les logements « comme neufs », c'est-à-dire rendus neufs par un investissement substantiel que nous avons chiffré à la valeur de l'équivalent du montant des loyers d'une année.

Reste à savoir quel sera le critère des travaux que nous demanderons. La proposition de loi envisageait des travaux de nature « phonique, thermique, sanitaire ». La commission a pensé qu'il fallait parler de « remise à neuf ». Les professionnels ont fait remarquer que « remise à neuf » signifiait une réfection complète de l'appartement. Il serait possible de trouver une formule qui parlerait d'améliorations importantes, substantielles.

En d'autres termes, si l'on veut doter un logement d'un loyer très élevé, il faut l'en rendre digne. Si l'on veut faire payer un loyer de logement luxueux, il faut que ce luxe existe. Il faut que, dans les appartements parisiens, des travaux aient été faits - montée d'escaliers, ascenseur, etc. -, toutes sortes de travaux qui peuvent justifier cette sortie du secteur contrôlé.

Mais la disposition aura une portée plus large. Il existe en effet en France un immense patrimoine immobilier, notamment en zone rurale, qui est en très mauvais état. Jamais soumis à la loi de 1948, il date souvent du début du siècle ou même de plus longtemps ; il est dépourvu de sanitaires, d'eau courante, voire de W.-C. - à moins qu'ils ne soient au fond du jardin ! Or il peut y avoir une forte demande pour ce type de logements. C'est ainsi qu'aux abords de certaines villes dotées de H.L.M. ou de logements locatifs traditionnels se trouvent de petites maisons de campagne, recherchées par des familles soucieuses d'avoir un peu plus de place, une maison avec un jardin. Le propriétaire qui a la chance d'en avoir une, même au toit plein de trous, peut trouver preneur pour un loyer tout à fait supérieur à celui que propose le propriétaire d'un logement tout à fait convenable, mais situé dans l'agglomération et dépourvu de dégagement.

C'est la raison pour laquelle il a paru tout à fait souhaitable aux promoteurs de cette proposition de loi et à la majorité de la commission d'inciter ce propriétaire à un effort d'investissement. Si cette loi est votée dans l'état où elle est présentée, le propriétaire devra donc commencer par sortir ses locaux de l'état dans lequel ils étaient avant de pouvoir les louer dans le secteur libre. Le critère qui est retenu est celui que contient le décret pris en application de la loi de 1948, aux termes duquel sont précisées les normes minimales pour que le logement soit considéré comme habitable.

Deux aspects me paraissent importants. Le premier est que cette disposition favorise la construction de logements neufs. Il y a là, en effet, une incitation à construire des logements puisque l'on pourra les louer aux prix que l'on voudra, du moins au prix qui sera accepté. Le second est qu'elle constitue une incitation à réparer les logements.

Ce dispositif favorise non seulement les grosses sociétés spécialisées dans la construction des logements, mais aussi tout le secteur des petits artisans de province qui ont tout intérêt à ce que les propriétaires soient incités à remettre en état un certain nombre de logements.

Voilà donc les points sur lesquels je me suis exprimé un peu longuement, mais qui me paraissent essentiels : liberté pour les logements neufs et les logements remis à neuf, encouragement aux bons propriétaires et, à l'inverse, pour que cette mesure ait toute sa portée, tout son sens, mesures moins favorables pour les propriétaires négligents, indifférents ou ceux qui se contentent d'encaisser les loyers sans faire le moindre effort.

Tout à l'heure, une émission de télévision sur la situation en région parisienne conduisait à constater qu'il y a, même à Paris, un certain nombre de logements qui sont loués très cher alors même, très certainement, qu'ils auraient besoin d'être remis à neuf.

**M. Jean-Pierre Brard.** Quelle découverte !

**M. François Colombat, rapporteur.** Il y a là un vaste domaine d'application du texte qui vous est proposé.

Pour ceux qui, disposant d'un logement vacant, ne l'ont pas mis aux normes, ou n'ont pas fait un effort d'investissement, pour ceux-là, le loyer sera fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour les logements comparables - ce sont les termes mêmes qui sont employés dans la loi.

Le locataire aura un délai de deux mois s'il s'aperçoit que le propriétaire a abusé de sa confiance et de sa crédulité, et il aura éventuellement un recours.

Pourquoi ce délai, sur lequel beaucoup de professionnels émettent des doutes et des critiques ? Il faut se référer à une situation assez simple, celle de tout un chacun qui, à l'occasion d'une mutation, d'un changement de travail, d'un mariage, doit se déplacer et aller habiter dans une région ou dans un quartier qu'il ne connaît pas. Il s'adresse à un propriétaire, à une agence ; on lui propose un logement en lui disant : « Voilà les cours qui sont pratiqués à cet endroit, c'est de l'ordre de tant. » Il a l'impression que c'est vrai. L'appartement lui paraît convenable. Il vient peut-être d'une région dans laquelle les loyers sont beaucoup plus élevés - c'est une hypothèse fréquente que celle du Parisien qui va se loger en province et que l'agent immobilier attend « au carrefour » pour essayer de lui appliquer un loyer « parisien ».

Si le locataire s'aperçoit, quelques jours après, que son voisin de palier ou que les personnes qui vivent dans le même quartier ont des loyers très différents - s'il n'y a qu'une légère différence, il n'y aura pas lieu à recours -, s'il s'aperçoit qu'il a été floué, il y a tout à fait lieu de lui permettre d'exercer un recours.

Or qui dit recours, dit moyen de l'exercer, donc délai dans lequel on peut l'exercer.

Je crois qu'il n'y a pas lieu de faire de différence entre le loyer, le logement, qui est un produit comme un autre, et les encyclopédies achetées à domicile, et pour lesquelles il y a un droit de repentir, ou même tous les contrats dans lesquels on oblige celui qui est en position de force - par exemple le banquier dans un contrat de banque, l'assureur dans un contrat d'assurance, le dégraisseur dans un contrat de dégraissage - à donner de l'information et à être de bonne foi avec son cocontractant.

Il s'agit de l'application d'une règle de portée générale dans notre droit, reconnue dans la jurisprudence et dans un certain nombre de textes, et ce n'est certainement pas cette disposition, dont je suis persuadé qu'elle sera décryptée et appliquée avec beaucoup de bienveillance par les magistrats, qui est de nature à inquiéter grandement les propriétaires, en tout cas les honnêtes propriétaires. Je rappelle que cette disposition ne concerne que ceux qui n'ont pas fait d'effort d'investissement dans leur logement et qui, étant déjà un peu suspects à cet égard, méritent de l'être à d'autres égards.

Voici les deux principales dispositions concernant les loyers. Une autre concerne le renouvellement. Elle couvre l'hypothèse dans laquelle le locataire reste en place. Le bail vient à terme. Est-ce que le propriétaire va pouvoir augmenter le loyer ? Dans ce cas, il est prévu que la réévaluation n'est possible que si le loyer a été manifestement sous-évalué. En fait, ce qui est proposé, c'est ce qui est déjà pratiqué : c'est le recours au système des trois références - et des six références lorsqu'il existe un observatoire des loyers -, étant précisé que les deux tiers des références doivent avoir plus de deux ans d'âge. C'est un mécanisme parfaitement connu. Nous aurons l'occasion d'en parler lorsque cette partie du texte viendra en discussion.

Un autre des points sur lesquels ma religion est loin d'être faite à trait à la clause d'indexation. Lorsqu'un bail la prévoit, la tradition de notre droit veut que l'on soit aussi prudent que possible. Mais, de fait, cette clause est souvent absente. Il est vrai que, dans la « France profonde », de très nombreux baux qui portent évidemment sur de très petits

loyers, ne font pas l'objet d'un acte écrit. Depuis toujours, le législateur, a été extrêmement réticent à propos de l'introduction de telles clauses qui sont un facteur d'inflation évident. Il a même fallu en 1970 un texte de loi particulier - M. Foyer en était le rapporteur - pour modifier une ordonnance de 1958 et pour que l'indice de la construction puisse servir de référence en matière de baux de locations. Le rapport indiquait à peu près ce que je viens de dire, à savoir qu'il était souhaitable d'indexer le moins possible, et que, lorsque l'on indexait, il fallait être au plus près de la réalité. C'est ainsi, vous le savez, qu'il est possible d'utiliser une clause d'indexation, mais à condition qu'elle ait à voir avec la nature du contrat, ou avec la profession d'un des cocontractants. La jurisprudence antérieure à 1970, préférerait, dans la majorité des cas, le recours à l'indice de la construction pour les loyers.

Mais on doit bien se rendre compte que cet indice n'est certainement qu'un pis-aller. Il a surtout l'avantage d'exister, d'être connu et d'être entré dans les habitudes des Français, car, si on y réfléchit, qu'a à voir l'indice de la construction avec la gestion d'un bâtiment ancien ? Bien entendu, on peut dire que cela a une incidence sur le coût des gros travaux, des ravalements, des choses comme ça, mais est-ce que cela a une incidence sur les salaires de la concierge ? Certainement pas. Est-ce que cela a une incidence sur le coût de l'électricité ? Certainement pas. Est-ce que cela a une incidence sur le coût du jardinier, s'il y a un jardin dans l'immeuble, ou sur l'entretien courant des parties communes ? Certainement pas.

C'est la raison pour laquelle, dans cette proposition de loi, il vous est proposé d'utiliser le taux provisionnel de variation de coût de la vie qui est fixé par la loi de finances initiale de chaque année.

C'est une proposition qu'on débattrait tout à l'heure. Je pense d'ailleurs que l'on aurait pu aussi envisager, tout simplement, de supprimer l'indexation, au moins pour les baux de courte durée, dans une période où, finalement, l'inflation n'est pas très importante.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, puis-je vous demander d'arriver à votre conclusion ?

**M. François Colombat, rapporteur.** Je termine.

En tout cas, cela mérite discussion, et je pense que, demain, toutes les hypothèses seront envisagées.

Un point ou deux, encore, me paraissent importants.

Le premier concerne des zones de situation anormale, c'est-à-dire la région parisienne, essentiellement, mais aussi la région lyonnaise, la région marseillaise - un peu moins -, la région niçoise et quelques quartiers de villes, par ci, par là.

Là, le texte propose de laisser au Gouvernement le soin de fixer pour un an par décret en Conseil d'Etat le maximum d'évolution. La notion qui est retenue, celle de « situation anormale », peut ne pas paraître extrêmement précise. J'observe toutefois qu'elle figure dans le texte d'une ordonnance de M. Balladur tendant à abroger les ordonnances de 1945. C'est la clause de sauvegarde qu'il a trouvée, et, sauf à forger une meilleure formulation, je propose que nous nous en tenions là.

Je remarque au passage que cela montre qu'alors même que l'on supprimait l'encadrement issu des ordonnances de 1945, le gouvernement le plus libéral était obligé de prévoir un certain nombre de clauses de sauvegarde ! C'est dans cet esprit - et je pense que tout le monde sera d'accord sur ce point - que, dans la région parisienne et dans un certain nombre de régions difficiles, il faudra prévoir un encadrement.

Je précise à nouveau que, dans la proposition de loi, ces mesures ne s'appliquent ni aux logements neufs ni aux logements rendus comme neufs. Dans tous les cas où les propriétaires auront consenti un effort d'investissement, ils échapperont aux dispositions qui seront prises par décret. Mais, évidemment, l'encadrement s'appliquera aux logements vacants non conformes et aux renouvellements de baux.

Autre point important de la loi - vous me pardonnerez, monsieur le président, d'abuser de ma qualité de rapporteur pour aller jusqu'au bout de mon propos (*Sourires*) - la clause de résiliation de plein droit instituée par l'article 22 du texte. Sur ce point, la proposition de loi, telle qu'elle a été revue

par la commission des lois, prévoit que le locataire peut, dans les deux mois, s'adresser au juge afin de ne pas être expulsé et d'obtenir des délais pour s'acquitter de son loyer.

L'une des raisons qui a inspiré cette mesure est que le défaut de paiement peut être justifié par des motifs sérieux. Le locataire peut avoir été hospitalisé, il peut avoir été immobilisé en Corse par une grève (*Sourires*), ou bien encore c'est son compte bancaire qui aura été bloqué, parce qu'il s'agit par exemple d'un compte commun et que le conjoint ou la concubine avec lequel il avait eu l'imprudence de l'ouvrir a émis à son insu un chèque sans provision...

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous oubliez les chômeurs !

**M. François Colcombet, rapporteur.** Bref, on peut imaginer d'innombrables situations qui n'ont rien d'exceptionnel et qui expliquent la défaillance d'un locataire. Il est donc normal qu'un délai raisonnable lui soit donné pour se justifier devant le juge et demander éventuellement des délais de paiement.

Pourquoi avons-nous prévu un délai de deux mois pour le recours ? Parce qu'un mois aurait été trop bref, au moins pour les personnes en situation financière difficile qui souhaitent obtenir l'aide judiciaire. Mais il est vraisemblable que le texte est également perfectible sur ce point. Peut-être suffirait-il de ne plus spécifier que le délai est « à peine de forclusion » et de conserver un délai court, en donnant ainsi au magistrat une plus grande faculté d'appréciation. Nous devons en discuter et rechercher la solution la plus raisonnable, qui permette à la fois de préserver cette sécurité pour le propriétaire et de donner au locataire la possibilité de se défendre.

Avec les dispositions diverses, monsieur le président, j'en arrive presque à la fin de mon propos, et je ne m'arrêterai que sur l'une d'entre elles, qui figure parmi les derniers articles et qui concerne les locaux professionnels. Cela m'amène à évoquer ce que l'on a appelé « l'amendement Tiberi ».

Cet amendement à la loi de 1986 n'est pas ce qu'on a dit qu'il était : il ne permet nullement aux sociétés commerciales de transformer des logements en bureaux ; il concerne exclusivement les locaux à usage professionnel occupés par des membres de professions libérales et plus précisément, je cite de mémoire, lorsque ceux-ci exercent sous forme de société ou en cabinet de groupe. Cette disposition profite donc essentiellement aux groupements de médecins, d'avocats ou d'architectes.

Raisnable dans son principe, elle n'a pas été très heureuse dans son application. Il est vrai qu'en raison de l'enchérissement phénoménal des loyers et du coût du mètre carré à Paris, les avocats ou les médecins qui y exercent ont la plus grande difficulté à trouver des locaux professionnels. Mais qu'en a-t-il été dans la pratique ?

La plupart des médecins n'ont pas demandé à bénéficier de cette mesure. Le Conseil de l'ordre leur ayant sans doute suggéré de ne pas se constituer en sociétés civiles, ils sont le plus souvent restés dans le cadre du régime antérieur, c'est-à-dire qu'ils ont demandé des dérogations en payant la taxe correspondante ou en compensant le déclassement des logements. En 1988, par exemple, 5 000 mètres carrés de logements ont été transformés par ce moyen en cabinets de consultation.

Les professions juridiques, en revanche, ont pleinement profité de cette innovation. En 1986, c'est-à-dire l'année précédant son application, 5 719 mètres carrés de logements avaient été transformés régulièrement en locaux professionnels. En 1988, 2 270 seulement l'ont été au moyen du paiement de la taxe ou de la compensation. Par différence, on peut estimer à 3 500 mètres carrés par an la surface de logements transformés, dans le cadre du nouveau système, en cabinets d'avocats ou de professions voisines, et même probablement à 4 000 mètres carrés, les installations ayant été plus nombreuses au cours des deux dernières années. On assiste donc à un grignotage qui prend toujours plus d'ampleur et qui ne peut certainement pas durer. A Paris - c'est un point de détail - cela concerne essentiellement le VIII<sup>e</sup>, le XVI<sup>e</sup> et, pour partie, le XVII<sup>e</sup> arrondissement : les avocats ne s'installent pas près du Palais de justice, mais plutôt près de leurs clients.

Quoi qu'il en soit, il est indispensable d'assurer aux professions libérales un minimum de protection. Et ce n'est pas le moindre paradoxe de constater que ces professions, qui devraient être parfaitement à l'aise dans un système libéral, qui se sont probablement réjouies du vote de la loi Méhaignerie et qui critiquaient sans doute la législation très protectrice sur les baux ruraux ou commerciaux, souhaitent aujourd'hui bénéficier à leur tour de certaines garanties. Comment mieux démontrer que, dans un secteur comme celui du logement, les règles du libéralisme frénétique se retournent contre elles et que la liberté ne peut plus s'exercer si l'on ne prévoit pas sinon quelques barrières, du moins un encadrement ?

La proposition de loi vise donc à donner aux baux professionnels une certaine durée de façon que ces professionnels ne soient pas constamment inquiétés. Toutefois, aucune disposition n'est prévue concernant la fixation des loyers. Les professions libérales relèveront donc, sauf modification, du secteur des loyers libres, le plus défavorable pour les locataires et le plus favorable pour les propriétaires. Mais leurs membres auront au moins la sécurité de pouvoir fixer leurs loyers puisqu'ils seront certains de demeurer un certain nombre d'années dans le local où ils exercent.

Si nous en arrivons, en faveur des professions libérales, comme nous l'avons fait en faveur des commerçants, à instituer un droit protecteur sur les locaux professionnels, nous serons tous d'accord sur la nécessité de prévoir un minimum de protection pour les locaux où vivent les personnes et les familles, c'est-à-dire pour les logements. C'est l'objet de cette proposition de loi qui me paraît très modérée, parfaitement équilibrée et en grande partie perfectible. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

**M. Bernard Carton, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, il me revient de vous présenter les travaux de la commission de la production et des échanges relatifs à la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La tâche qui m'est ainsi impartie est difficile et même un peu ingrate, dans la mesure où, s'agissant d'une proposition de loi, il nous faut mettre en valeur toutes les initiatives que notre commission a prises en ce domaine.

Le rapporteur de la commission des lois a repris l'intégralité de nos propositions. Nous étions d'ailleurs uniquement saisis du problème de la fixation des loyers. On me dira que c'est un des aspects les plus importants de la proposition de loi puisqu'il recouvre les articles 15 à 19 inclus.

A l'origine de ce texte se trouve le dérapage manifeste des loyers observé dans un certain nombre de zones et dont nous avons eu l'occasion de discuter longuement au mois de décembre dernier avant d'adopter le texte qui allait devenir l'article 3 de la loi du 13 janvier 1989 et permettre la mise en place d'un système d'encadrement des loyers. Le législateur avait en même temps souhaité que le Gouvernement établisse un rapport sur l'évolution des loyers, lequel a servi de base aux dispositions que nous examinons aujourd'hui.

Ce rapport, déposé dès le début de l'année, a mis en évidence un certain nombre de constatations sur l'évolution du marché locatif.

Il montre, en premier lieu, que la législation de 1986 a été suivie d'une flambée des loyers particulièrement vive dans l'agglomération parisienne et dans les grandes villes, que les diverses mesures prises par les pouvoirs publics n'ont pas permis de l'enrayer et qu'une nouvelle intervention du législateur est aujourd'hui nécessaire en vue de l'encadrer.

L'encadrement des loyers n'est pas une innovation puisqu'il était déjà à la base de la loi Quilliot, qui tendait à établir un nouveau mode de détermination des loyers fondé non sur la fixation réglementaire mais sur la négociation entre les organisations de propriétaires-bailleurs et de locataires, la modération des hausses étant librement négociée.

Rien ne servirait de dissimuler que la loi Quilliot n'a pas produit, sur son objectif principal - la modération des loyers négociés - tous les résultats qu'on pouvait en attendre. En particulier, pendant sa durée d'application, aucun accord dans le secteur privé n'avait pu être conclu entre les organi-

sations de bailleurs et les organisations de locataires. Echec ? Certainement. Comment l'expliquer ? Peut-être la loi Quilliot était-elle en avance sur son temps.

**M. Pascal Clément.** Ah !

**M. Bernard Carton,** *rapporteur pour avis.* Peut-être l'habitude de négocier chacun dans son coin était-elle encore trop forte pour céder la place à la négociation collective.

La loi Quilliot a été bannie par l'opinion publique. Il faut dire que sa mise en œuvre a coïncidé avec une réduction des investissements locatifs. Était-ce le fait de cette loi ? Certainement pas puisqu'on a pu constater que cette diminution avait commencé avant même qu'elle ne soit promulguée et que la reprise s'était produite avant même qu'elle ne soit abrogée en 1986. Dès 1985, en effet, on avait observé une inversion de la tendance au niveau des mises en chantier.

Si la loi Quilliot n'était donc certainement pas responsable de l'évolution globale des mises en chantier, elle a eu néanmoins un fort retentissement. C'est dans cet esprit que, dès 1986, l'année même des élections, la nouvelle majorité a voulu légiférer en renversant la vapeur dans deux domaines.

L'idée essentielle reposait précisément sur la croyance selon laquelle la baisse des investissements locatifs était due à la loi Quilliot. A partir de ce postulat, le législateur a tout simplement considéré qu'il suffisait de libérer les loyers pour qu'automatiquement l'investissement reparte.

Or qu'a-t-on constaté ? Dans le fond, le problème tenait pour l'essentiel à une insuffisance de l'offre par rapport à la demande. Ce n'était pas au moment où le marché était déséquilibré qu'il fallait libérer les loyers sans précautions suffisantes. Il en est résulté, dès 1987, une flambée des loyers dont témoigne le rapport du Gouvernement publié en février 1989.

Ce rapport a également démontré que l'évolution des loyers était devenue économiquement inacceptable parce qu'elle était complètement déconnectée des prix et des revenus, allant même jusqu'à atteindre, dans certaines zones et dans certains cas, 200 ou 300 p. 100.

En énonçant cette affirmation, il ne s'agit pas de méconnaître que, dans d'autres zones, il existe, ici ou là, des loyers sous-évalués. Il n'en reste pas moins que depuis 1985, après trois années d'application de la loi Quilliot, prétendument responsable du quasi-blocage des loyers, ceux-ci n'avaient enregistré, par rapport à l'indice général des prix, qu'une diminution de l'ordre de 2 p. 100, alors qu'au premier trimestre de 1988, soit un an après l'application de la loi Méhaignerie, les loyers avaient pris, par rapport à l'évolution des prix, une avance supérieure à douze points.

En fait, tout se passe comme si, au sein de l'ensemble des prix, les loyers, avec quelques autres, n'avaient pas été touchés par la désinflation qui s'est imposée au cours de ces dernières années. La poursuite d'une telle évolution est inacceptable dans la mesure où elle ne manquerait pas de porter atteinte à la crédibilité de l'ensemble d'une politique économique encore tout orientée dans la lutte contre l'inflation.

Le rapport sur les loyers fait état de situations très diversifiées.

Dans 44 p. 100 du marché locatif français, en zone rurale et dans les villes de moins de 100 000 habitants, le marché est peu tendu, les loyers sont faibles et évoluent peu. La hausse globale se situe autour de 4 ou 5 p. 100, ce chiffre s'expliquant pour un tiers par des révisions indiciaires et pour deux tiers par de nouvelles locations.

Dans le deuxième secteur, celui des agglomérations de plus de 100 000 habitants hormis la région parisienne, secteur qui représente environ 34 p. 100 du marché locatif français, on observe une situation plus tendue et parfois de fortes hausses. C'est le cas en particulier dans la ville de Nice, où les propositions de renouvellement sont assorties de hausses considérables. Celles qui ont été acceptées par les locataires se situent, dans 63 p. 100 des cas, entre 11 p. 100 et 30 p. 100. A Toulouse, autre exemple, un quart des baux écrits arrivant à échéance font l'objet d'une proposition de hausse et la moyenne des augmentations observée est de 34 p. 100. D'autres villes, en revanche, souvent celles qui ont connu les plus graves difficultés économiques au cours des dernières années, présentent une situation plus détendue. Globalement, on peut dire que, dans cette deuxième zone, l'évolution des loyers et de l'ordre de 7 p. 100, c'est-à-dire à peu près deux fois supérieure à celle de l'inflation.

Reste enfin le cas de Paris et de l'agglomération parisienne. Il n'est pas la peine d'en parler longuement d'autant que la presse en a largement traité : il y a, dans la région parisienne, une flambée des prix sans précédent. Le rapport relève surtout que celle-ci n'est pas due exclusivement aux renouvellements des baux. Elle est également la conséquence des locations des logements vacants qui connaissent une augmentation considérable. L'écart entre un loyer moyen et les nouvelles locations varie de 30 à 35 p. 100. Comme dans d'autres agglomérations, on constate que les mécanismes de l'article 21 sont utilisés de manière à porter le loyer des baux renouvelés au niveau de celui des nouvelles locations et non à celui du loyer observé dans la même zone pour des logements comparables.

Telles sont les constatations essentielles du rapport du Gouvernement sur la situation locative en France. Elle montrent que, selon les zones, les tensions sont plus ou moins grandes. En fait, le principal résultat est de souligner que la responsabilité incombe surtout aux nouvelles locations. C'est bien pourquoi l'observatoire mis en place à Paris a permis de souligner qu'il ne suffisait pas de réglementer les dispositions concernant les renouvellements des baux, mais qu'il fallait aussi se préoccuper des nouveaux loyers pour des locations vacantes.

Dans ce domaine, on peut bien parler d'une évolution particulièrement aberrante des loyers par rapport à celle du coût de la vie. Ainsi, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'écart entre le loyer moyen et les loyers des nouvelles locations au prix du marché est de l'ordre de 30 p. 100. A Paris et dans la région parisienne, cet écart se situe entre 30 et 35 p. 100. Selon l'observatoire des loyers, le loyer exigé d'un locataire entré dans les lieux en 1978 à Paris est en moyenne de 42 francs par mètre carré alors que pour un locataire entré dans les lieux en 1988, le montant correspondant est de 74 francs le mètre carré, soit près du double. Il s'agit d'une situation particulièrement aberrante qui nécessiterait une nouvelle intervention.

En réalité, cette évolution n'est pas nouvelle. Six mois après la mise en œuvre de la loi Méhaignerie, le ministre de l'équipement et du logement, qui était aussi le principal initiateur de ce texte, avait pris diverses dispositions dans une circulaire du 22 juillet 1987 relative à la mise en place et au fonctionnement des commissions départementales de conciliation. Il y expliquait qu'il était nécessaire que les augmentations de loyer soient réparties dans le temps, qu'il fallait mettre en place des observatoires et qu'il convenait en particulier de stopper la flambée des loyers dans certaines zones.

Certains commentateurs ont même considéré que cette circulaire s'éloignait très largement du texte législatif ; d'aucuns doutaient même de sa compatibilité, d'un point de vue constitutionnel, avec la loi.

Avec cette circulaire de juillet 1987, nous nous trouvons en présence d'un texte qui semble aller au-delà de la simple explication de la loi. Sur un point aussi essentiel que l'étalement dans le temps des hausses de loyers, elle paraît même en contradiction avec les dispositions législatives. Or cette circulaire n'est postérieure que de sept mois à la loi et elle a été signée par le ministre considéré comme son principal auteur. Y a-t-il un meilleur indice du fait qu'aux yeux même du Gouvernement qui les avait présentées, les dispositions transitoires de la loi de 1986 sont apparues rapidement comme porteuses de danger en ce qui concerne l'évolution des loyers ?

La troisième étape a résidé dans les dispositions prises par le nouveau gouvernement, en particulier par son ministre Maurice Faure dans le cadre du décret 88-924 du 15 septembre 1988. Ces mesures nouvelles traduisaient la volonté du Gouvernement d'inciter les bailleurs à ne pas fonder leurs propositions de hausse uniquement sur les loyers pratiqués dans le cadre de nouvelles locations. Ce texte précise que les loyers devant servir de référence doivent être représentatifs des loyers de l'ensemble des locations constatées au cours des trois dernières années dans le voisinage des logements comparables, quelle que soit la date d'entrée dans les lieux du locataire.

Une nouvelle obligation est en outre imposée au bailleur, celle de fournir au locataire les éléments de référence lui ayant servi pour fixer le nouveau loyer.

La dernière étape a été constituée par les dispositions de la loi du 13 janvier 1989 qui fixe les conditions d'étalement dans le temps des hausses de loyer en fonction de leur taux.

Aujourd'hui, il convient d'intervenir dans le domaine législatif. Tel est l'objet de cette proposition et des articles tendant à réglementer les loyers.

La première constatation est qu'en un peu plus de deux ans, la mise en œuvre des mécanismes prévus par les dispositions transitoires de la loi de 1986 n'a pas nécessité moins de deux circulaires, de deux décrets et d'une retouche législative.

La deuxième remarque est que ces adaptations ont été l'œuvre de gouvernements différents.

Enfin, c'est la troisième remarque, il faut bien reconnaître que les mesures d'adaptation de la loi Méhaignerie prises depuis sa publication sont assez largement dépassées. En effet, elles ont toutes porté sur les dispositions transitoires du texte de 1986, alors qu'aucun aménagement n'a été apporté au principe de la liberté contractuelle totale en cas de nouvelles locations. Or nous savons, depuis la publication du rapport sur l'évolution des loyers, que c'est dans le cadre des nouvelles locations, lesquelles sont visées par les dispositions permanentes de la loi, que nous avons observé la plus grande flambée des loyers. C'est donc dans ce domaine qu'il appartenait au législateur d'intervenir.

Quel est l'esprit des dispositions prévues dans la proposition de loi ? Je citerai rapidement quelques grands principes.

Premier principe : favoriser l'investissement productif, comme l'a dit le rapporteur de la commission des lois. C'est pourquoi dans tous les domaines où interviennent des investissements, la proposition de loi prévoit que les loyers seront libres. Qu'il s'agisse de la construction de logements neufs, de travaux de mise aux normes pour les sortir de l'application de la loi de 1948, des travaux d'un an minimum de loyer dans les logements vacants, la liberté des loyers est la règle en vertu de l'article 16 de la proposition. En revanche, dans tous les domaines où n'interviennent pas des investissements, il y a une réglementation et un encadrement.

Deuxième principe : favoriser la mise aux normes des logements, car trop de logements dans ce pays sont encore vétustes et ne correspondent pas à des normes minimales. Les dispositions proposées prévoient une différenciation fondamentale entre le régime des loyers des logements aux normes et celui de ceux qui ne le sont pas.

Troisième principe : affirmer que la règle est la négociation du loyer et que l'administration par décret reste une exception, uniquement limitée aux agglomérations dans lesquelles est constatée une situation anormale. C'est pourquoi il est prévu que le décret est pris pour un an. Il est certes renouvelable, mais il ne peut avoir une portée supérieure à un an.

Quatrième principe : éviter les hausses abusives liées à des rentes de situation, en confirmant le principe de trois ou de six références représentatives pour les loyers. En fait, il s'agit d'empêcher que des propriétaires ne tirent à la hausse les loyers par référence à ceux de logements vacants ou de logements neufs. Des réajustements seront possibles pour que l'on reste dans la moyenne en imposant le recours à des éléments de référence.

Cinquième principe : la non-augmentation systématique des loyers lors du renouvellement des baux, et son corollaire, l'indexation. En effet, à partir du moment où les loyers sont indexés annuellement et ont un niveau normal par rapport au marché locatif, il n'y a pas lieu de les augmenter à l'occasion d'un renouvellement de bail.

Le seul cas où l'on peut admettre un réajustement par rapport au prix moyen du marché, est celui d'un loyer manifestement sous-évalué. Le réajustement se fera alors par rapport au loyer moyen et compte tenu de références qui seront d'autant plus judicieuses que des observatoires des loyers seront mis en place sur l'ensemble du territoire, ce qui permettra de mieux connaître l'état du marché.

Sixième principe : confirmer le rôle des commissions de conciliation et du juge en cas de contestation. Si la négociation est libre, encore faut-il qu'il y ait des arbitres. Les commissions de conciliation prévues par la loi Méhaignerie dans le cadre des dispositions provisoires sont donc confirmées. Elles deviennent même la règle. Bailleurs et locataires pourront ainsi entendre les recours d'autres bailleurs et d'autres locataires. C'est une institution fondamentale dans un droit nouveau, un peu à l'image des prud'hommes dans le droit du travail.

Septième principe : réaffirmer la valeur de la négociation collective et des accords de location qui avaient disparu dans la loi Méhaignerie. Cette disposition permettra aux organisa-

tions de bailleurs et de locataires de négocier dans divers domaines : état des lieux, état de vétusté, problème des surloyers dans les H.L.M....

Je ne reviendrai pas longuement sur le travail accompli par la commission, en particulier dans l'élaboration des amendements. Ces derniers, loin de tendre à modifier au fond les dispositions du texte qui nous était présenté, ont pour objet - cela ressort nettement des discussions en commission - d'en affiner plusieurs dispositions. Le rapporteur de la commission des lois a évoqué ces propositions. Je me bornerai donc à en rappeler quelques-unes.

En ce qui concerne les loyers, on comprendra que trois références, ce soit à la fois peu et beaucoup : ce peut être beaucoup dans un marché peu tendu, dans un marché où l'organisation locative est relativement faible, en milieu rural par exemple ; mais c'est au contraire peu dans un marché où il y a énormément de tension - en région parisienne par exemple - et où il est important d'avoir davantage de références pour mieux définir la moyenne du marché.

La commission propose donc, qu'en la matière, nous nous en tenions à la sagesse du Gouvernement, qui avait proposé d'imposer, par décret, six références dans le cadre de marchés tendus. Dans la proposition de loi, les marchés tendus seront ceux de zones où existeront des observatoires de loyers.

La commission a ensuite proposé une distinction entre les logements conformes et les logements non conformes, ce qui nous semble être la sagesse. Comme il est normal qu'un propriétaire ne perçoive pas le même revenu de son logement, qu'il l'entretienne ou qu'il ne l'entretienne pas, il est tout aussi normal que l'on favorise la remise aux normes de certains logements, car un trop grand nombre ne disposent encore pas aujourd'hui des commodités les plus élémentaires.

Enfin, nous avons revu les dispositions relatives à la révision des loyers, notamment les taux d'évolution des loyers. Ces propositions ont toutes été retenues par la commission des lois.

Au total, près de quinze amendements ont été proposés par la commission de la production et des échanges et retenus par la commission des lois. Ils devraient permettre d'améliorer les dispositifs du texte, qu'il s'agisse de ses finalités économiques ou du contrôle des loyers.

Tel a été, pour l'essentiel, le travail de la commission de la production et des échanges. Ainsi que l'a indiqué le rapporteur de la commission des lois, nous aurons l'occasion, dans le cadre du débat sur les amendements, de peaufiner certaines dispositions, d'autant que quelques points méritent d'être éclaircis. Ainsi, le niveau d'indexation semble être un problème important, car il est vrai qu'il n'y a pas de bonne indexation du loyer. En effet, dans des secteurs peu tendus, des loyers pourraient même diminuer, en raison de la faiblesse du marché. Dans ces conditions, pourquoi les indexer sur le coût de la construction, ou sur le niveau des prix, ou sur un autre élément ? L'indexation pose donc des problèmes, ainsi que les éléments de référence. Il conviendra de procéder à des ajustements, afin de demeurer plus conforme aux traditions et aux mœurs.

D'autres dispositions méritent sans doute d'être discutées, notamment quant au rôle et aux compétences de certaines commissions. Nous attendons une participation très active à ce débat de l'ensemble des parlementaires pour élaborer enfin une bonne loi sur le logement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

**M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, MM. les rapporteurs viennent excellemment de rappeler les dispositions essentielles et la finalité de la proposition de loi, dont le Gouvernement a approuvé l'inscription à l'ordre du jour de votre assemblée, et dont nous abordons l'examen.

Permettez-moi tout d'abord de me féliciter de la procédure suivie. Il est heureux que sur un problème de société aussi sensible, qui touche au quotidien, à la vie de nos concitoyens, ce travail législatif provienne d'une initiative parlementaire.

Je tiens, à cet égard, à rendre hommage aux auteurs de la proposition de loi, dont l'objectif clairement exprimé a été, au travers de la mise en place d'un dispositif adapté aux réalités, de trouver enfin cet équilibre des rapports entre bailleurs et locataires, que les diverses péripéties législatives des dernières années n'ont, jusqu'ici, pas permis d'atteindre.

Je tiens également à remercier la commission des lois et celle de la production et des échanges. Leurs travaux approfondis ont conduit à l'élaboration d'un texte, qui me paraît constituer une excellente base de discussion.

Mais pourquoi ce texte, et pourquoi maintenant ?

D'abord, le Gouvernement entend respecter la totalité des engagements pris à cette tribune par M. Maurice Faure, lors des débats de la loi du 13 janvier dernier, portant diverses mesures d'ordre social : établir un état des lieux de la situation du marché locatif et de l'évolution des loyers ; présenter, le cas échéant, au Parlement les mesures permettant de répondre aux problèmes mis en évidence à cette occasion.

Le Gouvernement a ainsi été amené à réaliser un rapport dressant pour la France entière un bilan, aussi exhaustif que possible, de la réalité diverse du parc locatif privé. Ce travail a été conduit avec une grande diligence et selon une méthodologie dont la rigueur a été reconnue par tous. Il vous a été remis, à la fin du mois de février. Nous disposons donc, dorénavant, d'un document de référence incontestable, dont il convient de dégager les principaux enseignements et de tirer les conclusions qui s'imposent.

Quels sont ces enseignements ?

Pour ma part, j'en vois essentiellement trois.

D'abord, la réalité des situations locatives est d'une extrême diversité. La France de ce point de vue est multiforme.

Si, sur une grande partie du territoire, le marché locatif fonctionne globalement dans des conditions satisfaisantes, il existe, en contrepoint négatif des zones de tension et singulièrement un problème majeur en région parisienne.

Quelques chiffres pour illustrer cet état de fait préoccupant à Paris et en région parisienne : un bail sur deux donne lieu à augmentation lors de son renouvellement, contre un bail sur six sur l'ensemble du territoire. A cette occasion, la hausse moyenne est de 30 p. 100 alors que le loyer moyen est déjà en région parisienne plus de deux fois supérieur à celui du reste du pays. Pour les nouvelles locations, la situation n'est guère plus brillante, puisque l'on constate une tendance constante à la hausse : 50 p. 100 de hausse du prix des offres locatives de 1983 à 1988 et 10 p. 100 de hausse pour la seule année 1988. Il n'est pas étonnant, dès lors, que la croissance de l'indice des loyers pour Paris ait été pour cette même année de plus de 8 p. 100.

Force est de constater qu'aucun indicateur économique sérieux ne permet d'augurer, dans cette région, une régulation satisfaisante et prochaine du marché immobilier. A l'évidence, et comme l'ont d'ailleurs indiqué les auteurs du rapport sur l'évolution des loyers, une telle tension ne peut dans le court ou le moyen terme être maîtrisée ou atténuée dans ses effets « sans intervention spécifique des pouvoirs publics ».

Deuxième enseignement : les rapports entre bailleurs et locataires ne sont nullement marqués partout par cette guerre de tranchée permanente que d'aucuns se plaisent à décrire.

Dans la majorité des cas, les bailleurs, qu'ils gèrent directement ou non leurs biens, font preuve de modération dans leurs exigences, et très souvent se bornent à assurer, par l'indexation, l'actualisation de leur revenu. Ils admettent en outre très largement que la motivation d'un congé est une formalité des plus normales. De leur côté, les locataires acceptent le plus souvent les propositions de hausse dès lors qu'elles apparaissent justifiées, en particulier par la réalisation de travaux et l'amélioration du service rendu.

Cette réalité d'ensemble ne doit cependant pas occulter l'existence d'abus. Le chantage à la mise à la porte, lorsqu'il existe, constitue une pratique inadmissible. Un tiers des locataires ayant fait l'objet d'une proposition de hausse de leurs loyers n'acceptent cette hausse, disent-ils, que par crainte de devoir quitter le logement.

Enfin, et ce n'est pas une surprise, là où existent les tensions, là se développent et se radicalisent les conflits. Les commissions départementales de conciliation et les tribunaux d'instance de Paris et de la région parisienne ont à connaître,

à eux seuls, de la majorité écrasante des litiges liés à l'application de la loi actuelle, et plus particulièrement de son article 21.

L'objectif des pouvoirs publics doit être, à l'évidence, d'éliminer tout mode de relations léonines entre bailleurs et locataires. Il n'est pas acceptable, en cette fin de vingtième siècle, que ces relations puissent, même minoritairement, se réduire à l'exercice unilatéral d'un pouvoir discrétionnaire.

Troisième enseignement majeur : dans la pratique, la loi n'est pas la norme.

La méconnaissance des mécanismes de la loi reste massive : importance persistante des baux verbaux, irrespect des règles de procédure, notamment absence d'étalement dans le temps du nouveau loyer. Dans nombre de régions, et notamment dans les zones rurales, la France continue en ce domaine à vivre hors normes, à pratiquer ses us et coutumes, à ignorer le définitif aussi bien que le transitoire dans les dispositions en vigueur.

Ces pratiques erratiques ont leurs explications, leurs justifications. On peut les trouver sympathiques lorsque, de fait, elles témoignent de relations conviviales. On peut en avoir une vision moins optimiste lorsqu'elles révèlent des irrégularités sciemment commises ou subies par obligation.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, on ne peut en tout état de cause, sauf à faire retour à l'infinie diversité des droits coutumiers d'antan, se satisfaire du maintien, dans un domaine de relations aussi sensible, au mieux de l'extralégalité, au pire de l'illégalité. Il est impératif que la loi passe dans les mœurs.

Cet objectif ne peut être atteint que si cette loi bénéficie de la garantie de la durée, et telle est bien aujourd'hui la deuxième raison de ce débat.

Il ne s'agit pas ici de refaire l'histoire fort agitée des rapports locatifs. Disons que, dans la période récente, nous avons assisté à des mouvements de balancier qui, au total, n'ont permis ni aux bailleurs, ni aux locataires de se sentir durablement « fixés » quant à la nature exacte des rapports contractuels applicables.

Je le dis avec la plus forte conviction, qui est celle du Gouvernement tout entier : il faut en finir avec le débat permanent. Il faut arrêter la valse des textes. Il faut trouver impérativement ce point d'équilibre qui permette au propriétaire d'un bien immobilier d'avoir l'assurance d'un rendement correct et au locataire de disposer de garanties réelles d'occupation d'un logement dans des conditions socialement convenables.

En d'autres termes, il faut que les deux parties reconnaissent la légitimité de l'aspiration de l'autre : aspiration du propriétaire à une gestion de son patrimoine sécurisée par des règles stables et à l'assurance de pouvoir en disposer lorsqu'il justifie d'un motif sérieux de reprise ; aspiration du locataire à une stabilité dans les lieux pour épargner à sa famille le traumatisme d'un déménagement sans justification acceptable.

Toutes les dispositions déjà arrêtées - je pense aux décrets de septembre 1988 et de février 1989 aussi bien qu'à la loi du 13 janvier 1989 - s'inspirent directement de cette double préoccupation.

Il en est de même pour le texte dont nous entamons l'examen. Je sais que ses initiateurs ont écouté toutes les parties au débat, soupesé les arguments, arbitré en conscience et en toute connaissance de cause. Permettez-moi de dire que le Gouvernement de son côté, et plus particulièrement M. Michel Delebarre et moi-même, s'est attaché à mener une concertation extrêmement étroite et suivie avec tous les représentants des bailleurs, des gestionnaires et des locataires.

Cette concertation - je tiens à le souligner - s'est développée dans les meilleures conditions et a constitué un point d'appui essentiel pour la définition des choix gouvernementaux.

Pour ma part, j'en retire la conviction que, par-delà les clivages et les options fondamentales des uns et des autres, il existe une volonté d'aboutir enfin de façon réaliste à un système mutuellement acceptable.

Certains néanmoins feront peut-être mine de voir une contradiction entre mon propos et le fait que nous examinons un nouveau texte. Je réponds clairement et sans esprit polémique aucun : le dispositif en vigueur, malgré la modification positive intervenue avec la loi du 13 janvier dernier, reste en déséquilibre.

Il sépare plus ou moins arbitrairement les locataires entre bénéficiaires et non bénéficiaires de règles transitoires. Il ouvre la porte pour cette période définitive aux comportements les plus abusifs, la liberté de congé devenant absolue. Enfin, il s'en remet systématiquement à la sagesse d'un marché qui, pour la région parisienne par exemple, reste quasi structurellement enflévré.

Les choix de la loi du 23 décembre 1986 reposaient - cela a été très explicitement indiqué - sur le postulat d'une détente à court terme du marché. La cohérence d'ensemble du système supposait que la réalité confirme ce postulat de base. Je suis obligé de le constater : le marché immobilier, pour certaines zones comme la région Ile-de-France, reste sous tension.

Face à cette situation, le Gouvernement se doit de définir, en liaison étroite avec votre assemblée et le Sénat, des réponses adaptées et durables.

Je voudrais maintenant indiquer les orientations fondamentales, les lignes directrices qui ont conduit la réflexion du Gouvernement et l'ont amené à approuver la présente proposition de loi dans ses grandes lignes.

Notre premier objectif, c'est un équilibre réel des rapports entre bailleurs et locataires.

Comment, de ce point de vue admettre que le congé non motivé puisse continuer à être érigé en règle de droit alors que les bailleurs eux-mêmes, dans leur majorité, estiment normal que les locataires aient le droit de se voir expliquer les décisions susceptibles d'affecter leur existence et celle de leur famille ? La motivation crée le dialogue, en même temps qu'elle empêche l'abus de comportements à seule finalité spéculative.

Comment admettre qu'à court terme les loyers de renouvellement échappent à toute règle de négociation et se fixent selon la règle prétorienne du « c'est à prendre ou à laisser » ? Comment admettre que les négociations se fassent sans référence à une réalité connue ? En effet, entre un loyer dit « scientifique » et un loyer qui se dit « de marché », mais qui peut s'avérer approximatif et arbitraire, n'y-a-t-il pas, comme cela commence à se passer grâce à l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, à définir et à rendre accessibles les outils de connaissance permettant le débat sans en figer par avance la conclusion ?

La recherche d'équilibre suppose à l'évidence que de telles questions soient abordées au fond, et je me félicite qu'elles puissent l'être au cours de ce débat.

Le deuxième objectif c'est, vous n'en serez guère surpris, la sauvegarde du patrimoine locatif privé.

Pour répondre aux besoins de nos concitoyens - je rappelle que le nombre de ménages augmente de plus de 200 000 chaque année - nous avons besoin d'un parc immobilier diversifié dans sa structure, dans ses statuts et dans ses modes de gestion.

Le parc locatif privé en est une composante essentielle, d'un point de vue économique, mais aussi d'un point de vue social. Cette composante, il n'est pas acceptable de la voir se réduire comme une « peau de chagrin » au rythme annuel de 80 000 logements.

Certains quartiers de la capitale, dits de bureaux, sont déjà transformés en quasi-déserts. Une ville, pour survivre, a besoin d'un tissu humain, solide, stable et varié. Pour atteindre cet objectif, un minimum de volontarisme s'impose, qui permette des arbitrages cohérents entre création de bureaux et création de logements, et qui prévienne de façon efficace des changements d'affectation de locaux dont le développement doit à l'évidence être mieux maîtrisé.

J'ajoute qu'en ce domaine l'objectif fondamental du Gouvernement n'est évidemment pas de figer l'état des lieux mais d'inverser les tendances et de faire en sorte que l'investissement locatif privé poursuive son élan.

La troisième orientation qui inspire la démarche gouvernementale est de parvenir enfin à un système que je qualifierai de simple, de lisible et d'accessible.

Il faut le reconnaître : la législation sur les loyers est constituée d'un fourmillement de textes dont la complexité, les imbrications, voire les incohérences ne peuvent que nourrir des contentieux coûteux pour tous. Certes, l'unicité de statut pour l'ensemble du secteur locatif reste, en partie, une vue de l'esprit. La loi de 1948 achève progressivement son parcours : laissons-la aller à son terme. La législation

H.L.M. permet de répondre aux besoins des personnes à ressources modestes et sa nécessaire spécificité doit bien entendu être réaffirmée avec force.

Cela étant, pouvons-nous encore admettre que le secteur locatif privé de droit commun fonctionne en double régime, période transitoire d'un côté, période définitive de l'autre ? Pouvons-nous admettre une telle distinction porteuse en elle-même de graves disparités de traitement ? Paris, par exemple, peut-il comporter à poids égal deux catégories de locataires relevant de régimes différents ?

Qui, en définitive, peut méconnaître ou nier l'intérêt qui s'attache à ce qu'enfin des règles unifiées et simplifiées déterminent les rapports entre bailleurs et locataires ? Sûrement pas les bailleurs qui, en majorité, gèrent directement leurs biens et ne peuvent que trouver avantage à l'application de règles simples dont la compréhension directe ne pose pas de problème majeur ; et sûrement pas les locataires non plus pour qui une connaissance facilitée de leurs obligations est aussi l'assurance de pouvoir mieux faire valoir leurs droits.

La proposition de loi va dans ce sens, et je suis personnellement favorable à ce que les débats permettent de confirmer, voire d'accentuer cette orientation.

J'ajoute que la mise en place d'un système de règle unitaire, ne doit évidemment pas interdire les ajustements que certaines situations exceptionnellement tendues peuvent imposer. La proposition contient à bon escient une disposition particulière traitant cette hypothèse. Le principe en paraît au Gouvernement particulièrement bien venu.

Le contenu de la proposition de loi après l'examen approfondi effectué par les commissions des lois et de la production et des échanges...

**M. Jacques Toubon.** Il ne faut pas exagérer : elles n'ont même pas disposé de huit jours !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** ...recouvre très largement les trois orientations que je viens d'indiquer.

Tout d'abord, il rejoint entièrement le souhait exprimé de voir solennellement réaffirmé le droit au logement.

Ce droit, comme l'a d'ailleurs souhaité le Parlement européen par une résolution de juin 1987, mérite pleinement d'être inscrit dans la loi.

Pour nous, et c'est en quoi nous divergeons d'une approche dite libérale, il ne s'agit pas là d'une pétition de principe à renvoyer dans les combles d'obscurs exposés des motifs, mais tout au contraire de l'un de ces droits nouveaux dont la réalisation effective doit être recherchée, par tous, pour tous même si cela suppose du temps, de la constance, pour ne pas dire de l'acharnement.

La concrétisation de ce droit nécessite une volonté politique. Nous l'avons. Elle suppose aussi des moyens, en particulier en faveur des plus défavorisés. Le Gouvernement, avec l'instauration du revenu minimum d'insertion accompagnée d'un droit à une allocation personnelle au logement, vient d'engager une politique de fond. Sauf à jouer sur les mots et à nier les réalités, il ne saurait en effet y avoir d'insertion et de dignité recouvrée sans la garantie corrélatrice et durable d'« avoir un toit ». L'effort déjà entrepris, et qui commence à porter ses fruits, doit être résolument poursuivi. J'y veillerai personnellement, en particulier dans le cadre de la préparation du prochain budget.

Pour le reste, la proposition me paraît comporter essentiellement trois grands volets. Je me bornerai, à ce stade du débat, à quelques réflexions et observations générales.

Le volet de la loi spécifiquement consacré aux loyers et à leur mode d'évolution efface la distinction entre période transitoire et période définitive. Le Gouvernement, pour les raisons que j'ai précédemment indiquées, approuve cette option unificatrice et, au bon sens du terme, simplificatrice. Il considère comme opportunes les règles de renouvellement de baux envisagées.

Le Gouvernement adhère également à la volonté de réalisme et d'efficacité que traduit la possibilité, pour une durée limitée et dans des zones géographiquement circonscrites, de prendre des mesures de contrôle de l'évolution des loyers lorsque le marché locatif est dans une situation de tension anormale. Je rappelle d'ailleurs que nombre de pays européens ont adopté des dispositions identiques.

Sans doute aurons-nous cependant à nous interroger sur quelques points qui peuvent poser problème. J'ai relevé, par exemple, que vous subordonniez la liberté de fixation de loyers de relocation, donc de logements vacants, à certaines conditions précises. Nous savons tous qu'il s'agit là d'un terrain sensible.

Le Gouvernement souhaite que les débats devant votre assemblée et au Sénat permettent d'approfondir la réflexion, mais je ne vous cache pas que nous sommes plutôt enclins à n'envisager une telle mesure que dans les zones où, du fait d'un déséquilibre manifeste du marché, une intervention réglementaire temporaire s'imposerait.

J'ai bien noté l'ouverture d'esprit du rapporteur qui a indiqué que sa religion n'était pas faite en tous points et qui a manifesté son souci d'étudier les difficultés pouvant se présenter.

Je voudrais néanmoins dire immédiatement à MM. les rapporteurs que deux arguments forts nous semblent justifier cette orientation du Gouvernement, et nous les soumettons tout particulièrement à leur attention.

Tout d'abord, cette mesure est inutile partout où la situation est détendue. Quand un incendie se déclare, on a tendance à réserver l'eau dont on dispose aux foyers eux-mêmes et non pas aux zones qui ne sont pas touchées.

Ensuite, derrière la logique très convaincante de l'argumentation développée, nous percevons un risque d'incitation au sous-entretien des logements tant que les mêmes locataires y resteront. N'allons-nous pas, en effet, pousser les propriétaires à ne déployer des efforts d'amélioration des logements qu'au moment du changement de locataire ?

Il nous semble que ces deux arguments méritent, pour le moins, d'être examinés avec attention.

Cela dit, j'entends que le débat sur ce point soit aussi largement ouvert qu'il est souhaitable et qu'à son terme nous parvenions à un texte assez satisfaisant pour apparaître réaliste à tous ceux qui auront à en appliquer et en respecter les termes.

Le deuxième volet de la loi porte sur les rapports locatifs et l'amélioration des procédures de dialogue entre bailleurs-gestionnaires et associations de locataires.

Le Gouvernement est entièrement ouvert à l'idée de la mise en place d'instances qui permettent d'instaurer un tel dialogue et de voir ce dernier conduire à des décisions porteuses d'effets de droit. J'ai évoqué et souligné l'urgence de parvenir à un équilibre des rapports entre bailleurs et locataires. Je suis persuadé que l'une des voies menant à cet équilibre implique l'existence d'instances jouant un rôle d'intermédiation.

Au niveau national, ce rôle doit être pleinement joué par la commission nationale de concertation dont je me permets cependant de regretter à la fois l'insuffisance des compétences actuelles et le retard apporté à son installation. Cette instance, nul ne le conteste, doit être maintenue, sa représentativité confortée et son fonctionnement amélioré. J'ai demandé à son président de me faire toutes propositions en ce sens, à la lumière d'une année d'expérience. Elles feront l'objet d'un examen particulièrement attentif. Les présents débats seront également l'occasion d'une réflexion utile sur le champ de compétence de cette instance.

Je suis, pour ma part, entièrement ouvert à toutes dispositions visant à renforcer son rôle dans les domaines où ses réflexions et ses choix pourraient conduire à des accords de portée nationale que la puissance publique pourrait, le cas échéant, avaliser.

Il n'est certes pas question de revenir à des négociations nationales sur les loyers - la diversité des situations que je rappelais tout à l'heure montre l'inadéquation d'une telle voie - mais bien d'autres sujets de portée générale peuvent, sans aucun doute, être évoqués et traités à ce niveau.

Je relève par ailleurs que la proposition vise à créer ou à recréer des commissions départementales des rapports locatifs.

Ce niveau peut être lui aussi pertinent pour le traitement de certains problèmes davantage localisés, mais sans doute nous faudra-t-il réfléchir au réalisme ou à l'irréalisme d'un trop plein de commissions tournant peu ou prou autour du même sujet. Nous avons déjà les conseils départementaux de l'habitat, les commissions départementales de conciliation. Faut-il en rajouter ?

Ne peut-on faire une économie de structures complémentaires sans pour autant remettre en cause l'objectif poursuivi ? Là encore, je ne doute pas que nos débats nous permettent d'avancer, et le Gouvernement se réserve de proposer à cette fin les amendements utiles.

Le troisième volet de la proposition de loi comporte ce qu'il est convenu d'appeler des dispositions diverses, mais qui n'en sont pas moins essentielles :

Tout d'abord, la proposition de loi abroge l'article 57 de la loi du 23 décembre 1986, qui permettait aux sociétés civiles professionnelles ainsi qu'aux professions libérales réglementées exerçant leurs activités en commun de s'installer au lieu de leur convenance sans autorisation préalable aucune.

Cette disposition, d'origine parlementaire, que le ministre de l'époque n'avait d'ailleurs acceptée que sous réserve d'un bilan ultérieur, s'est révélée en réalité dangereuse et discriminatoire puisqu'elle ne bénéficiait qu'aux structures professionnelles les plus lourdes et les mieux organisées et, partant, les plus susceptibles d'empiéter sur un parc locatif privé déjà sous-dimensionné au regard des besoins. Nous aurons au cours des débats l'occasion d'aller plus avant dans le détail.

Par ailleurs, par une autre disposition, la proposition de loi vise à donner aux professions libérales un minimum de garantie de durée d'occupation des locaux dans lesquels leurs membres exercent leurs activités. Ces professions vivent en effet l'étonnant paradoxe de voir leurs locaux professionnels soumis, dans la plupart des cas, aux seules règles du code civil, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ne constituent pas en l'espèce une assurance contre la précarité.

La mesure envisagée, qui consiste à donner aux baux professionnels une durée minimale garantie de six ans, nous paraît être une première avancée constructive, qui trouvera d'éventuels prolongements au travers de la réflexion plus globale que M. le garde des sceaux est sur le point d'engager, en liaison étroite avec notre département ministériel et la délégation aux professions libérales.

Au terme de ce propos liminaire, je voudrais en quelques mots élargir quelque peu le débat et exprimer quelques convictions d'ordre plus général touchant aux enjeux économiques et sociaux du logement.

La loi peut faire beaucoup. Elle ne peut, par ses seules prescriptions, résoudre le fond du problème, qui est celui du développement d'une offre locative diversifiée répondant, sans discrimination, par l'argent ou par la localisation, à la demande de logement.

**M. Jacques Toubon et M. Jean Tiberi.** Très bien !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Si les contraintes budgétaires supposent une sélectivité plus fine des choix, elles ne sauraient d'aucune manière servir d'alibi à la régression et au maintien des discriminations. Je retiens à cet égard et reprends à mon compte l'une des idées fortes du rapport de la commission présidée par M. Bloch-Lainé, qui est de construire des logements « comme il faut construire là où il faut ».

**M. Jacques Toubon.** La Palice !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Oui mais une vérité de La Palice n'est pas toujours vérifiée dans les faits, monsieur Toubon !

Cet objectif nécessite la poursuite et le développement de l'investissement privé.

L'Etat n'entend évidemment pas se substituer aux acteurs économiques dans ce domaine. Mais il lui revient de contribuer à la création d'un environnement financier et fiscal favorable, surtout dans un contexte où des évolutions profondes interviennent en matière de fiscalité de l'épargne.

A ce propos, je confirme la volonté du Gouvernement de prolonger les exonérations fiscales en faveur de l'investissement locatif. Les dispositions techniques seront néanmoins modifiées pour en améliorer l'efficacité et, en particulier, pour éviter leur intervention quasi exclusive au profit de petits logements.

Mais l'adéquation de l'offre et de la demande passe aussi par une politique active du logement social. La cohérence d'une politique du logement suppose, en effet, une complémentarité des secteurs privé et social, et non l'exacerbation d'artificielles concurrences.

Le Gouvernement, dès le mois de juin 1988, a initié des actions lourdes en faveur du logement social pour alléger la dette des organismes et améliorer leur gestion, accélérer la réhabilitation du patrimoine, et permettre au monde H.L.M. de mieux affirmer sa vocation sociale.

Michel Delebarre et moi-même aurons l'occasion, lors du prochain congrès de l'union H.L.M., - le tout prochain congrès, puisqu'il se déroulera la semaine prochaine - d'expliquer en détail la volonté gouvernementale de prolonger et d'élargir cette action, afin, notamment, de la situer à la hauteur des enjeux de solidarité qui sont les nôtres.

Favoriser l'investissement locatif, développer une politique active du logement social : ces impératifs s'imposent partout mais tout spécialement en région Ile-de-France.

Des mesures administratives, si elles sont nécessaires, ne peuvent à elles seules répondre aux problèmes posés. On ne fait pas baisser la fièvre en cassant le thermomètre. On ne pourra se loger, circuler, travailler en région parisienne si un immense effort de planification urbaine, volontaire, ambitieux, coordonné, doté des moyens nécessaires, n'est pas entrepris.

Les problèmes de transport y sont sans solution si ne s'y réalise pas un urbanisme mieux équilibré, notamment en ce qui concerne la répartition de l'habitat et de l'emploi.

Bureaux et logements doivent faire l'objet de stratégies d'implantation plus coordonnées, mieux articulées aux réseaux de transports et témoignant d'une véritable solidarité régionale.

Nous ne pouvons nous satisfaire d'une situation où les uns empochent les dividendes d'un développement exponentiel alors que d'autres en subissent et supportent au même rythme les contrecoups sociaux.

M. le Premier ministre a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises l'importance qu'il attachait à l'aménagement du territoire de l'Ile-de-France. Nous aurons l'occasion prochainement d'en reparler sur la base de propositions concrètes.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Très bien !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, résoudre les difficultés rencontrées grâce à un meilleur équilibre entre bailleurs et locataires, à la stabilisation des règles du jeu et au développement de l'offre de logement, telle est notre triple ambition. Tel est aussi l'enjeu de ce débat.

Dans sa *Lettre à tous les Français*, le Président de la République s'est fixé et nous a fixé en ce domaine un objectif parfaitement résumé d'un seul mot : l'équilibre. J'ai la conviction qu'en travaillant ensemble, avec la volonté d'appréhender de manière pragmatique tant l'économie immobilière que le besoin social du logement, nous atteindrons cet objectif d'équilibre.

Certes, cela revient à ne donner pleinement satisfaction en tous points ni à l'une ni à l'autre des parties.

Je ne doute cependant ni de la compréhension de ceux qui sauront admettre les exigences d'une approche voulant empêcher les abus sans prendre le risque de raréfier l'offre locative, ni de l'adhésion des millions de bailleurs et de locataires qui reconnaîtront honnêtement que leur intérêt est de privilégier le dialogue et les relations de confiance à partir de règles du jeu simples et justifiées, dans un domaine essentiel dont l'enjeu premier est humain : le logement, lieu de vie qui devrait être lieu d'épanouissement pour tous, personnes et familles. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean Tiberi, pour vingt minutes.

**M. Jean Tiberi.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs. Il s'agit sans nul doute d'un débat important. Ainsi que je l'ai lu et entendu, le logement n'est pas un bien quelconque (« Ah ! » sur les bancs du groupe socialiste), c'est un bien particulier qui ne peut être traité n'importe comment.

Mais, mes chers collègues, pourquoi un nouveau texte ? M. le ministre soulignait tout à l'heure qu'il y avait trop de législation en la matière. Et votre premier exercice, c'est d'apprécier une modification, et ô combien importante, en ce domaine alors que des adaptations, nécessaires, j'en conviens, étaient suffisantes et que la loi dite « loi Méhaignerie »...

**M. Jean-Marie Le Guen.** Chirac-Méhaignerie !

**M. Jean Tiberi.** ... avait porté ses fruits et, dans 80 p. 100 des cas environ, ne posait pratiquement pas de problèmes.

La loi de l'offre et de la demande que vous critiquez avait abouti, ainsi qu'on l'a indiqué d'ailleurs à la tribune tout à l'heure, à des résultats satisfaisants.

**M. Jean-Pierre Brard.** A l'expulsion des Parisiens modestes vers la banlieue !

**M. Jean Tiberi.** J'ai cité le chiffre de 80 p. 100, mon cher collègue. Vous devriez écouter avant de faire une observation, car j'ai convenu qu'il y avait un problème dans des agglomérations importantes, que je situe d'ailleurs au-dessus de 500 000 habitants. Vous devriez donc réfléchir avant d'interrompre !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Ça ne touche pas le cinquième !

**M. Jean Tiberi.** Je parle des agglomérations !

Alors, pourquoi ne pas avoir apporté des solutions aux difficultés que nous reconnaissons, et, notamment, à celles qui existent dans les centres, dont je viens de parler ?

Pourquoi ne pas avoir attendu également les effets de ce que l'on peut appeler « la loi Maurice Faure », débattue et votée ici en décembre 1988 ? C'était un élément positif dans les rapports entre propriétaires et locataires. Ce texte ne mettait pas en cause l'ensemble de la loi Méhaignerie de 1982...

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** De 1986 !

**M. André Lajoie.** Il n'a pas la notion du temps !

**M. Jean Tiberi.** ... de 1986, bien entendu, et apportait sans aucun doute une amélioration dans un secteur particulièrement important. Nous avons pris la parole à ce moment-là, et j'avais indiqué, en décembre 1988, que nous y étions favorables. Nous l'avons laissé passer sans nous y opposer et en nous abstenant.

M. Maurice Faure avait indiqué, messieurs les ministres, qu'il souhaitait l'adoption d'un tel texte plutôt qu'une modification générale, en attendant d'en voir le résultat. Or, sans attendre le résultat, vous commencez : proposition. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** On a eu le rapport !

**M. Jean Tiberi.** Vous ne pouvez pas dire que vous connaissez les effets d'un texte qui a été voté en décembre 1988, et promulgué en janvier. Soyons sérieux ! C'est ce qu'avait dit M. Maurice Faure !

Enfin, je voudrais vous faire part également de notre profond étonnement sur un problème de forme qui n'est pas sans importance : pourquoi cette précipitation dans le dépôt et dans la discussion de ce texte ? En quelques jours, le texte a été déposé, avant des fêtes, il a été discuté à la commission des lois très rapidement, entre deux fêtes, il vient très rapidement, un lundi soir, en séance. Sur un sujet particulièrement important pour les Françaises et les Français, une telle précipitation ne nous semble pas bonne du tout, et je crois que nous devons la dénoncer. Rappelez-vous le nombre d'heures, de jours et de semaines passés pour la préparation et la discussion, en commission des lois et en séance publique, de la loi Méhaignerie.

**M. Jacques Toubon.** Trois mois et trois jours !

**M. Jean Tiberi.** Chacun mesurera la différence et le sérieux de cette affaire !

De plus, le texte est curieux quant à la forme. Des pans entiers de la loi Méhaignerie apparaissent dans ce texte. Pourquoi les indiquer puisqu'ils vont de soi ? Il y a aussi une partie de la loi Quilliot, et puis des textes nouveaux. Tout cela n'est pas de bonne méthode de travail. D'ailleurs, dans des amendements, nous proposerons des modifications.

Le discours des rapporteurs et du ministre est intéressant puisqu'il insiste beaucoup sur la nécessité d'une coordination et de bons rapports entre locataires et bailleurs mais, à côté, on voit un texte qui se préoccupe plus, hélas ! d'idéologie - et j'espère que nous changerons cela - en opposant alors locataires et propriétaires. Encore une fois, il y a là une contradiction entre les articles, et le discours des rapporteurs et du ministre.

Enfin, si on peut discuter de telle ou telle amélioration, notamment dans les agglomérations difficiles - et nous le ferons lors de l'examen des amendements - pourquoi faire appel à la réglementation étatique, autoritaire, à la fixation imposée des prix ?

C'est un vieux penchant socialiste, que l'on connaît ; c'était d'ailleurs une réaction presque naturelle et, au départ, de bon sens : avec une réglementation, on va assurer l'intérêt des locataires qui, dans un certain nombre de cas, sont des victimes.

Or nous savons combien les meilleures intentions en la matière aboutissent à des résultats tout à fait opposés et, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, je suis désolé d'être en contradiction avec vous.

Nous connaissons les intentions qu'avait M. Quilliot. C'est un homme de très bonne volonté, que je respecte beaucoup, et que nous avons combattu, mais de manière loyale et courtoise. Sa volonté était bonne. Il voulait, lui aussi, assurer de bons rapports entre les locataires et les propriétaires. Dans le cadre de son texte, il y avait aussi, je dois le reconnaître, à la différence de celui-ci, un combat entre locataires et propriétaires. Mais, sur le point précis de la défense des locataires, il voulait sans nul doute une amélioration.

Que s'est-il passé ? Nous avons abouti à une pénurie des logements dans cette période de 1982 à 1986, une pénurie que chacun a constatée et que personne ne peut contester. Nous avons constaté un retrait important de l'investissement locatif, une absence de travaux, et aussi - soyez-y attentif, monsieur le ministre, mais je sais que vous l'êtes - des entreprises du bâtiment en situation dramatique et un chômage sans précédent dans cette industrie du bâtiment. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que, dans la discussion qui va s'engager, vous preniez ces problèmes en considération, et je suis persuadé que vous en avez la volonté.

Il faut, bien entendu - et je dirai tout à l'heure comment - défendre les locataires, mais il faut trouver une solution qui ne se retourne pas contre eux et contre l'industrie du bâtiment et qui n'aboutisse pas au chômage. Nous vous avons mis en garde. Je me permets de vous le rappeler aujourd'hui. M. le rapporteur a indiqué tout à l'heure que les abus venaient de certains propriétaires mais aussi d'un certain nombre d'institutionnels.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** C'est vrai !

**M. Jean Tiberi.** C'est vrai et nous devons être à l'avenir vigilants sur ce point.

**M. Jean-Marie Le Guen.** L'office H.L.M. de Paris !

**M. Jean Tiberi.** Monsieur Le Guen, ne dites pas n'importe quoi. Vous ne connaissez pas ce problème. Je vous expliquerai comment ça se passe. L'O.P.A.C. de Paris a des difficultés parce que les loyers sont bloqués, et vous savez dans quelles conditions. Allez voir les organismes d'H.L.M., monsieur le ministre ; ils vous diront dans quelles difficultés ils sont parce que les loyers sont bloqués ! Alors, monsieur Le Guen, vous n'auriez pas dû intervenir sur un sujet que vous ne connaissez pas !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Vous auriez dû expliquer, à l'occasion des élections municipales, qu'il fallait augmenter les loyers !

**M. Jean Tiberi.** Monsieur le ministre, je me permets d'insister encore une fois sur les graves conséquences qu'a eues la réglementation, quelles que soient les intentions louables de celles et ceux qui l'avaient mise en place.

Pourtant, il y a des études. Vous ne les avez pas développées, messieurs les rapporteurs et je n'ai pas le temps de les évoquer. Mes collègues interviendront tout à l'heure et nous y reviendrons dans le débat. Vous êtes passés très rapidement sur le rapport sur les loyers commandé par M. Maurice Faure, le rapport Pétrequin et le rapport Bloch-Lainé. Ils demandent qu'on fasse preuve d'une grande prudence en cette matière et je vous renvoie à ces trois rapports qui vous apporteront des précisions.

Quant à nous, au R.P.R., et je crois pouvoir parler aussi au nom de mes collègues de l'U.D.F. et de l'U.D.C., mais ils s'exprimeront eux-mêmes tout à l'heure...

**M. Jean-Marie Le Guen.** Il vaut mieux être prudent !

**M. Jean Tiberi.** ... nous ne pratiquons pas une politique sectaire, idéologique, du tout ou rien. (*Murmures sur le banc du groupe socialiste*) et nous rejetons toute politique archaïque. Nous sommes, messieurs les rapporteurs, monsieur le président du groupe socialiste, messieurs les ministres, prêts au dialogue. Nous ferons des propositions. Nous proposerons à votre réflexion des solutions qui, semble-t-il, pourraient aboutir à un accord : recherche, comme vous l'avez indiqué, d'un réel équilibre entre locataires et propriétaires, protection des locataires les plus en difficulté en augmentant les garanties par exemple dans les centres importants que vous signaliez tout à l'heure, monsieur le ministre, les grands centres urbains, que ce soit Lyon, Nice, ou Paris bien évidemment, et l'élu parisien que je suis y est particulièrement attentif, mais sans porter atteinte à l'investissement locatif.

Cette position de conciliation n'est pas un effet de séance. Elle n'est pas une nouveauté et, pour bien montrer notre bonne foi, elle est valable dans les deux sens. Dans le passé, à moins que j'aie mal écouté, c'est bien M. Quillès, votre collègue, ancien collègue député, monsieur le ministre, qui, en 1984, soucieux de la relance économique du bâtiment, avait pris un décret libérant les loyers des logements vacants. Je ne lui en fais pas reproche. Je comprends parfaitement qu'à sa place, avec ses responsabilités, soucieux en définitive de l'intérêt des locataires, il ait pris une telle position, qui était en contradiction avec la loi dite Quilliot. C'est la stricte réalité. Et je ne la critique pas. Je la conteste.

De notre côté - et ceci montre bien que les choses vont dans les deux sens - lorsque l'amendement de M. Maurice Faure est venu en discussion en décembre 1985, nous ne nous y sommes pas opposés, car notre souci d'aider les locataires était clair.

Voilà deux exemples, dans les deux sens - Quillès, d'une part, qui a pris une position, et nous, d'autre part, face à l'amendement Maurice Faure -, qui montrent que de chaque côté peut exister une volonté de trouver un accord sur un sujet qui intéresse les Françaises et les Français.

Nous souhaitons, mes chers collègues, messieurs les ministres, connaître vos positions. Et, encore une fois, je vous mets en garde contre tout sectarisme qui pourrait flatter démagogiquement une partie de l'opinion à très court terme, mais qui, comme en 1982, vous amènerait à des désillusions et vous obligerait à revenir sur des textes.

C'est pourquoi, très brièvement, je voudrais faire part de nos propositions, que nous expliciterons par des amendements.

Que proposons-nous ?

D'abord que, sauf les trois cas d'exception prévus par la loi - reprise, vente, inexécution de ses obligations -, le locataire ait droit au renouvellement de son bail, le nouveau loyer étant fixé par application des dispositions transitoires de la loi Méhaignerie, qui prend ainsi un caractère définitif. Il y a là « une avancée », comme on dit actuellement, qui, sur le plan général, s'applique à tout le territoire en matière de renouvellement. Cette proposition que nous faisons, et dont nous pourrions débattre, montre notre souci de faire un pas important.

Sauf les cas d'exception prévus par la loi - locaux neufs, première location - les loyers des locations nouvelles sont déterminés comme en matière de renouvellement de bail, c'est-à-dire que le locataire dispose d'une possibilité de recours à la commission de conciliation et au tribunal.

Nous prévoyons un régime différent pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Dans ces dernières, nous souhaitons le maintien de la liberté pour les nouvelles locations, parce que la loi Méhaignerie a porté ses fruits et qu'il y a un équilibre du marché. Mais il est de fait que dans ces grandes agglomérations, notamment à Paris, il y a un problème. Aussi sommes-nous d'accord pour qu'il y ait là un parallélisme de fond et de forme et que les loyers soient fixés en fonction de références bien précises, plus précises qu'elles ne l'étaient, avec une saisine de la commission de conciliation et un recours au juge.

Voilà les propositions que je fais, en séparant le territoire national en général des grands centres urbains et notamment de Paris.

Je précise que les loyers seraient, dans notre proposition, indexés sur l'indice I.N.S.E.E. du coût de la construction, et non pas sur les prévisions d'inflation. Comment peut-on fixer

un loyer sur une évaluation ? Ce serait sans précédent. Comment fixer un loyer sur un chiffre qui est une prévision, qui, par essence - et c'est bien naturel - est déflationniste...

**M. Jean-Marie Le Guen.** Et les salaires ?

**M. Jean Tiberi.** ... et qui ne correspond pas à la réalité. Ce ne serait pas raisonnable. (*Interruptions sur les bancs du groupe socialiste.*)

Les dispositions précédentes permettraient une fixation objective des loyers sous le contrôle des tribunaux.

J'ai fait, me semble-t-il, trois avancées en acceptant au passage l'obligation de motiver le congé.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Pourquoi ne l'avez-vous pas fait plus tôt ?

**M. Jean Tiberi.** Ne me critiquez pas, monsieur Le Guen ! Nous sommes en train de discuter. Vous faites des propositions. Je fais un effort pour aller dans votre sens. Je ne sais si nous arriverons à un accord. Peut-être pas !

**M. Jean-Christophe Cambadella.** Encore un effort, monsieur Tiberi !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Qu'est-ce que vous avez fait en 1986 ?

**M. Jean Tiberi.** Monsieur Le Guen, cessez de vous montrer démagogue et sectaire ! Ce n'est pas de cette façon que vous ferez avancer le débat démocratique - comme vous dites toujours. Nous ne sommes pas favorables à ce que soit prévue la prise de décret suspendant provisoirement l'application de la loi. Ces décrets ne pourraient avoir pour objet que de substituer l'arbitraire administratif à la justice. Ils ruineraient ainsi la confiance des propriétaires privés. J'insiste sur ce point, monsieur le ministre.

En bref, la loi Méhaignerie a porté ses fruits dans 80 p. 100 des cas. Nous devons la maintenir, peut-être l'améliorer - je l'ai indiqué tout à l'heure - en abandonnant la période transitoire. Nous la faisons définitive. Et nous proposons, pour les références, les précisions dont je parlais tout à l'heure. Il y a là une avancée.

En revanche, dans les secteurs difficiles, comme Paris, nous sommes prêts à accepter non pas le décret, car je vous assure que le décret est une arme qui peut se retourner contre ceux qui ont la volonté d'arranger les choses, une arme difficile qui s'est toujours retournée dans le passé contre ceux qui l'ont utilisée, mais à accepter l'extension de la procédure qui existe pour les renouvellements, avec la commission de concertation, avec la saisine du juge et des références très strictes - les deux tiers pour des logements qui ne sont pas récents - afin d'éviter la spéculation.

Voilà des propositions qui nous paraissent sérieuses et qui vous prouvent, monsieur le ministre, notre désir de parvenir à un accord constructif. Elles sont dans la ligne des dispositions prises en janvier dernier, mais elle les améliorent et les approfondissent singulièrement. Elles sont cohérentes avec les documents officiels que j'ai cités et qu'à ma connaissance vous n'avez pas refusés. Nous attendons le sort que vous réserverez demain à ces propositions - que vous pourriez éventuellement reprendre sous la forme d'amendements du Gouvernement - pour arrêter notre position définitive. Le groupe du R.P.R., au nom duquel je m'exprime, le fera en concertation avec le groupe U.D.F. et le groupe de l'U.D.C., qui ont, je le sais, des préoccupations semblables aux nôtres. La possibilité d'un accord est maintenant entre vos mains. Nous attendons vos réactions. Pour notre part, nous abordons ce débat avec les restrictions que j'ai exposées, parce qu'elles vont dans le sens de l'intérêt général des locataires et des propriétaires. Mais sous ces réserves très fermes, notamment en ce qui concerne le décret - et je vous supplie d'être attentif à ce point-là - nous sommes prêts, pour tout le reste, à aller très loin. Nous souhaitons défendre les locataires et les propriétaires, mais aussi l'investissement locatif, qui est la préoccupation des Français et des Françaises. C'est dans cet esprit que nous abordons ce débat. Et nous attendons vos propositions. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour quinze minutes.

**M. Jean-Pierre Brard.** Monsieur le président, messieurs les ministres, payer le loyer et les charges devient un exercice de plus en plus difficile pour les locataires, qu'ils occupent des appartements du secteur privé ou du secteur H.L.M.

En raison des dispositions de la loi Méhaignerie, que nous combattons et qu'il faut abroger, les loyers ont augmenté considérablement, réduisant ainsi le pouvoir d'achat des familles et privant nos compatriotes, pour nombre d'entre eux, du droit au logement.

L'inscription de la proposition de loi visant, selon son titre, à améliorer les rapports locatifs témoigne de l'importance de la mobilisation des locataires contre la loi Méhaignerie.

C'est un premier résultat, auquel notre groupe a largement contribué, tant il est vrai que les députés communistes sont les seuls à s'être opposés sans concession à la majorité et au gouvernement qui a proposé cette loi.

D'ailleurs, les échanges d'amabilités que nous venons d'entendre montrent qu'il n'y a pas de différence de nature entre cette proposition de loi et la loi Méhaignerie que nous voulons abroger.

Nous avons combattu le contenu de la loi Méhaignerie, nous n'avons cessé de la dénoncer et d'en demander non pas l'amélioration, mais l'abrogation. C'est, à notre avis, la seule et unique solution pour aller vers des dispositions nouvelles qui permettraient de redonner au logement social toute sa place.

À l'automne dernier, alors que l'ouverture du débat sur la loi Méhaignerie était encore repoussée, sous prétexte d'ailleurs d'un texte de M. Maurice Faure dont M. Tiberi a dit tout le bien qu'il pensait à l'instant, nous avons montré que ni un rajustage ni les vertus du temps ne feraient disparaître la réalité, cette réalité dont tout le monde parle aujourd'hui : l'explosion des loyers.

Les faits nous ont malheureusement donné raison. Nous sommes convaincus que seule une remise en cause de toute la logique de la loi de 1986 serait susceptible d'ouvrir une nouvelle perspective pour des centaines de milliers de locataires, et ce sans mettre les petits bailleurs en difficulté.

Le dépôt de la proposition de loi dont nous discutons constitue une reconnaissance de la force de l'action des locataires, mais, malheureusement, son texte aboutit à sauver l'édifice Barre-Méhaignerie par un ravalement très partiel.

Or nous pensons que, demain comme hier, la mobilisation de toutes les associations de locataires demeure la meilleure garantie contre la poursuite de l'envoie des prix des loyers, que le texte en discussion n'empêchera pas.

D'ailleurs, est-ce vraiment son objectif ? Il suffisait, tout à l'heure, d'écouter M. Colcombet déclarer que le texte permettrait de favoriser, entre autres, les gros constructeurs, leur laissant la liberté pour les logements neufs et remis à neuf. C'est tout un programme, sur lequel, bien évidemment, nous ne sommes pas d'accord !

Nous pensons que, demain comme hier, la mobilisation de toutes les associations de locataires ouvre une perspective. D'ailleurs, il est manifeste que votre objectif n'est pas de répondre à leurs revendications.

Si l'objectif avait été la défense réelle des locataires et la promotion du logement social, la conférence des présidents aurait accepté de mettre en discussion jointe la proposition de loi n° 329 du groupe communiste...

**M. Jacques Toubon.** Mais c'est bien sûr ! (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** ... tendant à instituer le droit au logement et à définir les modalités de sa mise en œuvre concrète.

Mais les réalités et l'obligation dans laquelle se trouve le Gouvernement de remettre en débat certains aspects de la loi Méhaignerie confirment la nocivité de cette loi et montrent combien nous avons, combien nous avons raison de vouloir en finir avec un texte scélérate, qui est une véritable machine de guerre contre les locataires.

C'est si vrai que le rapport officiel sur l'évolution des loyers a admis que la moyenne des hausses dans le secteur privé avait atteint 8,2 p. 100 en 1988 à Paris et 6,8 p. 100 en banlieue, c'est-à-dire un taux bien supérieur à celui de l'inflation.

En général, plus personne ne conteste que la hausse moyenne nationale a été supérieure à 6 p. 100.

Ces chiffres cachent, en fait, de très grandes disparités, puisque, dans de nombreux cas, les locataires ont vu leur loyer augmenter de 30 p. 100 et plus là où la demande est la plus forte par rapport à l'offre. C'est le cas particulièrement à Paris. D'ailleurs, la loi Méhaignerie est l'un des outils privilégiés de la politique d'exclusion de la municipalité parisienne, dont M. Tiberi a été, tout à l'heure, le porte-parole.

**M. Jacques Toubon.** C'est bien vu, ça ! (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** On a même vu des loyers doubler, tripler, et cela dans tous les secteurs.

M. Colcombet ne parlait-il pas tout à l'heure des cours des loyers ? Ainsi donc, vous considérez le logement comme une marchandise, et non pas, en cette année du Bicentenaire, comme un droit.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la proposition de loi, qui ne touche pas au secteur H.L.M., celui-ci a contribué à ces hausses. La moyenne est aussi forte que dans le privé : environ 6,5 p. 100, soit au moins deux fois l'inflation. Que dire des propriétaires dits sociaux, comme la S.C.I.C., qui profite du départ des locataires, pour faire de nouveaux baux, avec des hausses vertigineuses des loyers ? Je crois d'ailleurs que, derrière la S.C.I.C., il y a la Caisse des dépôts...

**M. Jacques Toubon.** Oui !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... qui est quelque chose par rapport au Gouvernement. Bien qu'étant en place depuis un an, celui-ci n'a pris aucune mesure.

A cette hausse générale s'ajoutent donc les effets des augmentations à la relocation, les effets du surloyer appliqué d'une manière privilégiée à Paris - sauf quand les locataires obtiennent que de telles décisions soient reportées - et du nouveau calcul des charges laissant à partir de 1987 une part plus grande aux locataires.

L'évolution de la situation et l'expérience ont montré que nous avons raison lorsque nous dénonçons la logique de cette loi qui consiste à accroître pour tous les locataires la part du logement dans leur budget familial.

Dans la logique de la loi Barre de 1977, son but est d'accentuer l'intégration du logement dans les mécanismes du marché en rendant la liberté aux loyers, et en poursuivant le désengagement de l'Etat du financement du locatif social, laissant ainsi l'offre davantage à la merci du privé.

Ces dispositions plongent des centaines de milliers de familles dans l'angoisse de ne pouvoir payer leur quittance. Malgré de nouvelles privations de plus en plus nombreuses, des familles sont obligées de quitter leur logement devenu trop cher, y compris dans les offices H.L.M. ou dans les sociétés d'économie mixte. Nous rencontrons de plus en plus de cas de refus du logement offert faute de pouvoir en supporter le coût.

Je trouve d'ailleurs que les propositions de M. Colcombet visant à donner un délai de deux mois pour saisir le juge sont tout à fait dérisoires au regard de la gravité des difficultés des familles. En vous entendant, mon cher collègue, je me disais que nous n'habitons pas sur la même planète. En tout cas, il est clair que vous n'êtes pas député de la Seine-Saint-Denis ; sinon, vous connaîtriez mieux les difficultés réelles des gens. Je me demande d'ailleurs si, dans votre circonscription, il y a des gens modestes et si vous les connaissez, s'ils vous connaissent, tellement ce que vous avez dit est loin de la réalité que nous connaissons.

Dans une lettre au Premier ministre, lui demandant d'abroger la loi Méhaignerie, Georges Marchais observe : « Une telle injustice, une telle inhumanité est intolérable. Aujourd'hui, le pouvoir d'achat, l'emploi, l'éducation des enfants, la santé sont déjà sources de difficultés et de soucis croissants. Mais si même ce droit élémentaire de pouvoir loger sa famille normalement, convenablement, est remis en cause, que reste-t-il ? »

Que reste-t-il en effet, messieurs les ministres, sans ce droit de l'homme élémentaire qui consiste à avoir un toit pour sa famille ?

Le logement ne peut en effet être considéré comme une marchandise banale, dont, à la rigueur, on pourrait se passer pour vivre.

Il s'agit d'un bien absolument indispensable à chaque famille quel que soit son niveau de revenu. C'est pourquoi la seule loi du marché ne peut suffire, car elle exclut tous ceux

que le chômage - dont vous n'avez pas parlé, monsieur Colcombet - le manque de formation, la maladie ont entraîné dans la misère.

Or la loi Méhaignerie avait pour but avoué de - je cite l'exposé des motifs - « ne plus soustraire la location aux lois du marché ».

Le droit au logement ne saurait être un droit abstrait. Le préambule de la Constitution de 1946, repris en 1958, précise : « La Nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

Messieurs les ministres, il est impossible de respecter ces impératifs de la Constitution sans logement. Chacun comprendra alors que le droit au logement soit, pour les députés communistes, un impératif qui exige des moyens concrets de se réaliser.

En 1986, la droite avait rayé ce principe que la présente proposition rétablit tout en maintenant la logique de la loi Méhaignerie.

L'article 1<sup>er</sup> réintroduit bien le droit au logement adopté en 1982, mais il oublie de reprendre une disposition essentielle qui donnait un appui législatif aux représentants des locataires.

Le principe ne s'accompagne d'aucun moyen nouveau de le réaliser. Au contraire, les aides de l'Etat sont remises en cause, les crédits publics revus en baisse, ainsi que la participation patronale.

J'ai d'ailleurs bien entendu, monsieur le ministre chargé du logement, ce que vous disiez tout à l'heure lorsque vous déclariez qu'il fallait créer un contexte financier favorable aux investissements locatifs. Mais de moyens nouveaux de l'Etat pour construire du logement social, il n'en a rien été dit, si ce n'est qu'il fallait améliorer la vocation sociale des organismes de logements H.L.M. Nous sommes là aussi très loin de ce que nous souhaitons pour satisfaire les besoins en logements sociaux de centaines de milliers de familles de notre pays.

On a suggéré tout à l'heure d'aller encore plus loin dans la sélectivité des aides. Cette bonne intention est malheureusement moins pure qu'il n'y paraît. Elle vise surtout à limiter le nombre de ceux qui seront aidés, les aides n'étant accordées qu'aux plus pauvres d'entre les plus pauvres, alors que les placements immobiliers continuent de bénéficier des largesses de l'Etat. D'ailleurs, monsieur le ministre délégué, vous avez vous-même tenu dans cette enceinte, il y a une quinzaine de jours, des propos qui allaient en ce sens.

Dans ces conditions, comment voulez-vous que l'offre de logements sociaux se développe, qu'il s'agisse du locatif ou de l'accession ? Quelle différence y a-t-il entre la suppression du droit au logement et l'impossibilité concrète de le mettre en œuvre ?

Plus grave encore, le principe des hausses de loyer en fonction du marché demeure. Il est confirmé par l'article 17 de la proposition de loi. Les loyers des logements neufs et vacants dans lesquels des travaux ont été exécutés restent libres.

Les autres sont fixés par référence aux loyers constatés dans le voisinage, y compris, par conséquent, aux loyers des logements dont les prix sont libres.

Pire, l'alinéa c du même article prévoit un mécanisme de révision à la hausse des loyers lors de leur renouvellement. La loi du marché est à sens unique, vers le haut, puisqu'on admet que des loyers peuvent être sous-évalués alors qu'on pose le principe qu'il n'existe pas de loyers surévalués. Dans ce dernier cas, la sanction du marché est admise. Un bailleur et un locataire ayant conclu un accord, quel que soit le prix, on estime que le marché a joué son rôle. En revanche, dans l'autre cas, malgré le contrat, la loi du marché est remise en cause.

Cette disposition en trompe-l'œil est particulièrement grave. Il se trouvera toujours des références plus élevées dans le voisinage permettant de considérer qu'un loyer est sous-évalué.

La référence aux logements sans changement de locataire depuis trois ans ne change pas le mécanisme, même si elle constitue une petite difficulté pour justifier la hausse. Il ne faut pas sous-estimer, vous le savez bien, la capacité des propriétaires et des syndicats à faire valoir leurs intérêts égoïstes.

Par ailleurs, nous connaissons la rapidité avec laquelle les gens sont obligés de changer de logement sous la pression de divers facteurs, et notamment de la localisation de leur emploi.

Ces mécanismes se perpétuant, le mouvement de hausse va perdurer.

L'autre défaut majeur de la proposition est de laisser de côté une partie importante du patrimoine locatif, celui du secteur H.L.M., auquel elle ne touche pas.

Cette exclusion ne se justifie absolument pas. Ce patrimoine concerne les familles les plus en difficulté et certains de ses gestionnaires n'ont pas fait preuve de beaucoup plus de modération, ainsi que je l'ai souligné au début de mon propos.

Monsieur le ministre délégué, vous avez affirmé que vous vouliez vous intéresser plus particulièrement aux familles les plus pauvres. Or je note que, pour un couple de smicards avec deux enfants à charge, la part du loyer dans le budget familial est passée de 9,2 p. 100 en 1981 à 18 p. 100 en 1988. Effectivement, votre gouvernement s'est intéressé à ces familles, mais celles-ci ne peuvent guère vous en savoir gré !

Après examen des dispositions proposées, on est même tenté de trouver optimiste le titre de la proposition que nous discutons. On peut donc s'interroger sur ce qui est le plus important dans ce texte : la face visible, qui aménage quelques dispositions par trop impopulaires posant des problèmes politiques au pouvoir en place, ou celle, cachée, qui avalise une loi ayant fait contre elle l'unanimité des locataires et de leurs associations. En son état actuel, cette proposition est un ripolinage en rose de la loi Méhaignerie. Elle est cohérente avec toute la politique du Gouvernement, qui laisse aux lois du marché une part prépondérante dans l'orientation économique du pays.

**M. le président.** Monsieur Brard, il vous faut conclure.

**M. Jean-Pierre Brard.** Monsieur le président, chacun a apprécié le libéralisme dont vous avez fait preuve depuis le début de ce débat, et j'aimerais à mon tour bénéficier de votre mansuétude.

**M. le président.** Les rapporteurs disposent du temps de parole qu'ils souhaitent, cher collègue.

**M. Jean-Pierre Brard.** Je vais donc m'exécuter, mais j'espère pouvoir disposer de quelques instants encore.

Cette proposition s'intègre parfaitement dans les perspectives tracées par le plan d'intégration européenne. Elle ne remet nullement en cause l'ouverture du grand Paris aux appétits spéculatifs de la finance internationale. J'attire votre attention, messieurs les ministres, sur les difficultés de la grande majorité des familles de notre pays. Nous regrettons que vous n'ayez pas accepté la discussion jointe de notre proposition de loi, dont nous avons demandé en vain l'examen. Elle définit le droit à l'habitat comme un droit fondamental impliquant la liberté de choix du mode d'habitation, ce qui exige un développement important du patrimoine locatif avec l'aide de l'Etat, mais aussi une politique de protection et d'aide pour les accédants à la propriété.

Nous pensons qu'il faut accorder beaucoup plus de crédits, par exemple pour construire 150 000 logements locatifs sociaux par an et améliorer 200 000 logements du patrimoine H.L.M., au lieu de 90 000 pour l'instant.

Nous pensons qu'il faut protéger le droit des familles modestes à l'accession à la propriété. Mais, là aussi, votre proposition est cohérente : vous avez dit tout à fait clairement, monsieur Colcombet, que l'accession à la propriété était un frein à la mobilité. En fin de compte, vous précarisez l'accession à la propriété comme vous précarisez la politique de l'emploi : tout cela va très bien ensemble ! Nos propositions, elles, s'inscrivent à l'opposé. Nous comprenons, dans ces conditions, pourquoi vous n'avez pas accepté d'organiser une discussion commune de notre proposition de loi.

Puisque M. le président me le demande...

**M. le président.** Avec insistance, monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... je vais conclure.

Nous constatons que le Gouvernement et sa majorité ne veulent pas de cette politique novatrice qui figure dans notre proposition de loi, une politique novatrice qui rompt avec la logique exclusivement financière et marchande dont vous avez fait votre credo.

Il vous appartient de nous dire lesquelles de nos propositions vous acceptez ; les principales figurent dans notre proposition de loi. Monsieur le ministre délégué, peut-être pourriez-vous accepter de mettre un terme à l'utilisation des C.D.H. comme instrument de l'autoritarisme préfectoral qui dessaisit les élus de leurs prérogatives.

A la fin de la discussion, nous ferons le bilan. Nous déterminerons notre vote en fonction des avancées que nous pourrions constater. M. Tiberi a d'ailleurs dit la même chose en conclusion. Nous serons en mesure d'apprécier si vous succombez aux sirènes de la droite...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ah !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... ou si vous répondez aux aspirations des locataires et des candidats à l'accession à la propriété. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. Eric Raoult.** Il y a du 49-3 dans l'air !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour dix minutes.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je dois avouer que ce débat est une curiosité parlementaire depuis le début de la Ve République. Alors que nous examinons une proposition de loi qui reprend une législation importante, celle de 1986, laquelle a exigé un grand nombre de séances, nous allons expédier cette modification en une soirée, un après-midi et sans doute une nuit. Cette curiosité retiendra à coup sûr l'attention des constitutionnalistes.

Ce texte vise à l'abrogation pure et simple de la loi Méhaignerie, c'est dit dans l'exposé des motifs, même s'il en reprend intégralement, à quelques modifications de forme près, plus de 15 articles sur 25. Il y a donc une volonté manifeste d'afficher plutôt que d'amender pour tenir compte des évolutions et des conditions particulières d'une loi qui assure un équilibre réel entre les locataires et les propriétaires.

Pour éviter des effets psychologiques très néfastes, tant sur l'investissement immobilier que sur le comportement des propriétaires - on sait combien la loi de 1982 a eu des effets négatifs à cet égard - nous souhaitons que cesse cette fausse revanche idéologique, qui peut être satisfaisante pour les tribunes mais ne permet certainement pas d'assurer des relations équilibrées dans les rapports entre locataires et bailleurs ainsi que la croissance du parc de locations.

Pourquoi, monsieur le ministre délégué, ne pas avoir adopté la même technique que votre prédécesseur, en apportant des modifications là où des problèmes réels se posent ? Rappelons d'ailleurs que, pour l'opposition, la loi de 1986 ne constitue pas les tables de la loi. Nous avons ainsi laissé voter les dispositions de la loi du 15 janvier 1989, qui modifiait les articles 21 et 31 de la loi de 1986.

Pourquoi, à partir du moment où vous avez tous les éléments du problème, laisser le soin à un groupe politique, si majoritaire relativement soit-il, de proposer la refonte d'une législation importante ? Je suis autant que d'autres attaché à défendre les prérogatives du Parlement, mais il m'aurait paru plus convenable, dans une matière aussi importante et aussi sensible, que le Gouvernement prenne ses responsabilités et fasse connaître immédiatement sa position sur l'évolution des loyers, puisqu'il s'agit en définitive de cela.

Permettez-moi, tout d'abord, de contester l'affirmation selon laquelle la loi Méhaignerie répondait à une pure logique de marché. Elle visait à la fois à assurer une modération des hausses par l'offre et un réel équilibre entre bailleurs et locataires. Elle a effectivement rempli son rôle dans la plupart des cas, comme l'atteste le rapport sur les loyers rédigé à la demande du Gouvernement et du Parlement en vertu de la loi du 13 janvier 1989.

A l'exception du chapitre III, relatif aux loyers et aux charges, l'abrogation de la loi Méhaignerie n'a aucune justification technique puisque la proposition de loi du groupe socialiste reprend textuellement toutes ses dispositions, même dans les cas fréquents où la loi Méhaignerie assouplissait les procédures ou les contraintes de la loi Quilliot.

Inutile sur le plan technique, l'abrogation de la loi du 23 décembre 1986 serait aussi inopportune sur le plan économique. Cette loi symbolise en effet, avec les mesures fiscales

et budgétaires qui l'accompagnaient, le retour de confiance des investisseurs, l'amélioration du marché immobilier et la relance de la construction. Elle peut et doit être amendée pour éviter les dérapages - c'est ce qu'avait prévu M. Méhaignerie, en indiquant qu'un bilan d'application de la nouvelle loi devait être fait après les deux premières années d'application - mais elle doit être maintenue.

La proposition qui nous est soumise va en fait souvent plus loin, même si elle a été amendée avec beaucoup de sagesse par la commission des lois, que la loi Quilliot et ses adaptations Quilés. L'indexation n'est pas bonne et il faut revenir à l'indice du coût de la construction. Le locataire pourra, après l'avoir accepté, contester le loyer pendant deux mois devant la commission de conciliation puis devant le juge, ce qui aboutira à des procès inutiles. On peut être sûr de l'effet de découragement que cette insécurité juridique provoquera chez les bailleurs.

Bien entendu, la proposition donne une habilitation légale au pouvoir administratif pour fixer par décret le montant maximum d'évolution des loyers. Cette disposition est tentante sur le plan politique. Il est clair, en effet, que le blocage des augmentations donnerait une grande tranquillité politique, à Paris notamment, mais le courage devrait conduire à écarter cette facilité dangereuse. Dangereuse à court terme dans la mesure où tous les bailleurs auraient évidemment tendance à s'aligner automatiquement sur le niveau fixé par décret, même dans le cas où aucune augmentation ne se justifierait. Dangereuse surtout, à plus long terme, car, à l'image d'autres dispositions du texte, tout mécanisme de blocage conduit à protéger les locataires en place au détriment de l'entretien du patrimoine, de l'investissement immobilier et donc des locataires à venir.

La loi de 1948 a protégé les locataires en place ; elle a même conféré à certains des rentes de situation indéniables. Mais avec quelles conséquences sur la dégradation des immeubles, les dessous de table et l'arrêt de l'investissement ? L'Etat doit assumer la responsabilité qui est la sienne, c'est-à-dire avoir une politique efficace du logement social. Il ne doit pas transférer cette responsabilité sur les bailleurs privés. S'il le faisait, il conduirait ceux-ci à se dégager du logement et à investir dans d'autres secteurs plus intéressants. C'est ce qui est, hélas ! arrivé dans le passé, avec les conséquences que l'on connaît sur la situation de l'emploi dans le secteur du bâtiment. En outre, on peut craindre un retrait massif des investisseurs immobiliers. Le risque serait que, pour limiter les conséquences de ce phénomène sur l'emploi, le Gouvernement soit conduit à prévoir des incitations fiscales coûteuses alors qu'il est plus efficace de laisser jouer le marché sans entraves excessives.

Mais les locataires ont besoin de protections. La loi Méhaignerie les prévoyait. Elle a bien fonctionné dans 90 p. 100 des cas. Il est navrant de revenir totalement en arrière pour des abus isolés qui relèvent d'autres méthodes.

Monsieur le ministre délégué, dans ce débat, mon groupe et l'opposition tout entière ne veulent se livrer ni à un combat idéologique ni à l'invective. Mon collègue Tiberi a fait certaines propositions. J'en retiendrai deux qui me paraissent intéressantes. Leur acceptation ou leur refus déterminera notre position.

Nous admettons un certain nombre de choses compte tenu des évolutions. Ainsi, la période transitoire peut être considérée comme définitive. Nous acceptons également le congé motivé, qui avait d'ailleurs fait l'objet d'une discussion en 1986, et il faut toujours relire les débats lorsque nous modifions un texte.

Le problème réel est celui des logements vacants dans la région parisienne et dans quelques grandes agglomérations. Nous proposons pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants de fixer le montant des loyers par référence. C'est une possibilité qui va peut-être plus loin, monsieur le ministre délégué, si j'ai bien compris ce que vous-même avez dit. Mais il existe une seconde possibilité, et peut-être le Gouvernement saisira-t-il cette occasion. Mon collègue Tiberi est, à juste titre, hostile au décret, à moins que celui-ci ne permette de fixer les loyers par référence, dans des zones géographiques déterminées, ce qui serait tout à fait différent de la solution retenue par cette proposition de loi.

Vous avez affirmé, monsieur le ministre délégué, que vous aviez trois objectifs.

L'équilibre entre les bailleurs et les locataires. La loi Méhaignerie l'établissait, mais on peut l'améliorer et nous sommes prêts à y contribuer.

La sauvegarde du patrimoine locatif privé, à quoi il faut ajouter son développement. Si nous acceptons la proposition de loi telle qu'elle est, nous n'aboutirons pas au but visé mais, par un retour aux lois antérieures, à un appauvrissement du patrimoine locatif. Il faut être extrêmement vigilant et ne pas admettre des mesures de blocage complet du patrimoine locatif, ce qui serait la plus mauvaise solution.

Enfin, vous dites vouloir un système souple, lisible et accessible. La loi de 1986 l'était largement, puisque la proposition de loi reprend l'essentiel de ses dispositions.

Monsieur le ministre délégué, vous n'avez pas été assez précis mais vous le serez demain par vos amendements, ce qui prouve bien que la technique utilisée n'est pas la bonne. Nous discutons aujourd'hui sans connaître exactement la position du Gouvernement. Franchement, il eût été préférable que vous preniez vos responsabilités avant ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Malandain, pour trente minutes.

**M. Guy Malandain.** Monsieur le président, monsieur le ministre délégué, mesdames, messieurs, juin 1982, décembre 1986 : deux lois sur les rapports locatifs se succèdent au rythme de l'alternance politique dans un domaine où il faudrait laisser du temps à la loi. Et pourtant, c'est sans aucune hésitation, sans arrière-pensée politique non plus que le groupe socialiste, au nom duquel je m'exprime ici, a élaboré la proposition de loi dont nous allons débattre. Ce faisant, nous accomplissons notre devoir de représentants de la population, à l'écoute de ce qui se passe dans ce domaine et soucieux des équilibres économiques et sociaux dans ce secteur si sensible.

Pour avoir été rapporteur de la loi de juin 1982, puis pour avoir participé aux débats lors du vote de la loi de décembre 1986, je connais la difficulté de l'exercice et, croyez-le bien, j'ai conscience du caractère redoutable de la mission que m'a confiée mon groupe : organiser et diriger la rédaction du texte en débat.

Nous l'avons fait sans esprit de revanche, après avoir écouté, et entendu, tous les partenaires de l'acte locatif, cherchant dans la situation actuelle de l'offre locative et des données économiques connues le plus juste équilibre possible. Nous avons déjà exprimé ici, je le rappelle, cette idée qui montre notre état d'esprit : « Nous n'avons pas la religion du locataire parfait et toujours victime ni celle du bailleur exploiteur et mal intentionné. »

Mais je rappelle également que, dès l'ouverture des débats sur la loi de décembre 1986, nous manifestions notre opposition en raison des principes mêmes qui fondaient cette loi dans sa période non transitoire que j'appellerai « période code civil », à savoir : le logement considéré comme un élément ordinaire du marché ; un système « automatique » de hausse des loyers entraînant l'exclusion par l'argent et la suppression presque totale de tous les lieux de dialogue et de concertation.

Bref, il y avait là tous les ingrédients du « credo libéral » dont les conséquences se sont rapidement révélées insupportables socialement et économiquement.

Chacun sait, en effet, que la période dite « transitoire » n'aura duré que peu de temps. Déjà plus de la moitié de nos concitoyens se trouvent sans protection aucune : l'offre de loyer dépendant du seul bailleur vaut congé en cas de refus. On ne peut être plus expéditif !

En observant le marché immobilier dans la région capitale, nous sommes bien près de pouvoir citer à nos prédécesseurs - même si je suis convaincu que certains ne l'ont pas voulu - ce qu'en décembre 1867, Jules Ferry disait aux gouvernants de l'époque :

« Vous faisiez la hausse, vous enflammiez la demande, vous donniez à la spéculation sur les immeubles la plus colossale impulsion dont l'histoire ait gardé le souvenir et vous êtes surpris, en faisant votre compte, de vous apercevoir que vous avez subi la hausse des prix. »

Vraiment, en conscience, je le crois, mes chers collègues, il n'est pas un élu responsable, soucieux du bien public et des équilibres sociaux, dans une civilisation urbaine, qui puisse

laisser les choses en l'état, quelle que soit son appartenance politique. Pourrions-nous, un jour, en France, atteindre cette phase « plein pot » de la loi de décembre 1986, comme la qualifiait si justement Mme Doyère, dans un récent article du *Monde* ?

Economiquement, je le souhaite, car cela voudrait dire que, partout en France, lorsque l'on cherche à louer un logement on a le choix entre plusieurs offres.

Socialement, je ne le souhaite pas, car ce serait le signe d'une société où les règles de satisfaction d'un droit fondamental de l'homme ne dépendraient que de la dimension financière. Chacun sait que, socialistes, nous préférons une société où le droit du plus fort est remplacé par le devoir du plus fort.

De toute façon, nous n'en sommes pas là.

On a dit que la loi de 1982 avait réduit l'offre locative ; on peut dire que la loi de 1986 n'a pas augmenté l'offre locative mais en a réduit l'accessibilité financière.

Eh bien, faisons œuvre utile et efficace, ici, dans cette assemblée, à l'abri des pressions de tel ou tel groupe social ou professionnel, dans la sérénité qui sied à l'organisation des relations entre plus de 10 millions de nos concitoyens qui sont soit propriétaires, soit locataires, soit les deux à la fois.

Certains parmi vous trouveront le contenu de notre proposition de loi insuffisant.

A moins qu'ils ne soient, contrairement à nous, partisans d'une économie administrée, je leur demande de se poser la question suivante : est-ce un progrès ?

Si leur réponse est positive, alors qu'ils nous aident à améliorer le contenu du texte, sans en changer l'esprit ni l'organisation : trop de protections apparentes peuvent avoir des effets contraires dans les faits et substituer le conflit aux démarches responsables des partenaires.

Certains parmi vous, au contraire, estimeront que le contenu de notre proposition va trop loin. Je leur demande de se poser la question suivante : le fait de posséder ouvre-t-il tous les droits jusqu'à celui d'organiser la sociologie de nos villes, par strates financières ?

Si leur réponse est positive, l'affaire est entendue. Si leur réponse est négative, alors nous pouvons, dans le débat sur tel ou tel aspect, progresser ensemble.

Mes chers collègues, si, tirant les leçons de 1982 et de 1986, nous arrivions à construire un texte de loi sur les rapports locatifs qui, même s'il ne fait pas l'unanimité en sa faveur, ne rencontre pas d'hostilité de principe, d'hostilité idéologique, nous aurions fait du bon travail au service de nos concitoyens partenaires des rapports locatifs.

Notre assemblée, j'en suis certain, en sortirait grandie aux yeux de l'opinion.

Ai-je tort d'exprimer ici cet espoir ?

Cela supposerait deux conditions : d'une part, que le débat qui va avoir lieu, à partir de demain, sur les articles soit uniquement porté sur le sujet traité ; d'autre part, que nous ayons, sur les rapports économiques et sociaux, une même idée de la société, à vrai dire une même idée de la République.

En ce qui me concerne, et en ce qui nous concerne, au groupe socialiste, nous serons attentifs aux modifications de forme, disponibles à tout ce qui contribuera à l'amélioration du texte, mais nous serons fermes sur le fond, donnant ainsi une réalité concrète à l'engagement du Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français* dans laquelle je lis :

« La libération des loyers a placé des familles, surtout dans certaines grandes villes, dans une situation intenable.

« Un nouvel équilibre est possible. »

Quel est ce nouvel équilibre ?

Il repose sur quatre thèmes, que j'aborderai successivement, tant par leur motivation que par leur traduction légale, sans insister sur ce dernier point car les rapporteurs, M. Colcombet et M. Carton, ont fort intelligemment analysé le contenu du texte.

Ces quatre thèmes sont : le droit au logement, la justification des loyers, la citoyenneté dans les rapports locatifs et, surtout, l'encouragement à l'investissement locatif privé.

Premier élément, le droit au logement : nous commençons par réaffirmer ce droit dans l'article premier de notre proposition de loi. Ce n'est pas un acte gratuit.

Mes amis et moi-même - et, j'ose l'espérer, bien d'autres, qui sont d'authentiques républicains - pensons qu'il est incontournable, pour une société civilisée et démocratique, d'affirmer ce droit qui se transforme, il est vrai, en devoir pour la collectivité nationale.

Mais comment considérer, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, qu'il n'y a pas un devoir impérieux de la collectivité nationale tout entière de satisfaire ce qui conditionne, plus que toute autre chose, la vie personnelle, familiale et collective de l'homme.

Nous venons, mes chers collègues, d'accomplir un progrès social considérable avec la mise en place du revenu minimum d'insertion. La collectivité s'est fait ainsi obligation de ne laisser personne en situation de totale pauvreté. Et nous resterions sur le pas de la porte en ce qui concerne le logement ?

Certes, l'inscription d'un droit dans une loi ne signifie pas qu'il est réalisé instantanément. Mais est-ce une raison pour y renoncer ? Certainement pas. Il conviendrait, alors, si nous le faisons, de supprimer des droits qui figurent dans les déclarations de 1789 ou de 1848 et dont ne bénéficient pas encore, hélas, certains de nos concitoyens - et qu'ignorent des peuples entiers.

C'est bien parce que nous érigeons le droit au logement pour tous au niveau d'un droit fondamental défini par la loi que nous considérons qu'il ne peut pas résulter du jeu libre et total du marché.

Les pouvoirs publics ont mission d'intervention dans ce domaine au nom de la solidarité nationale, étant entendu qu'il ne s'agit pas, dans notre esprit, de confondre les responsabilités des pouvoirs publics, au travers de la mission qu'ils confient aux bailleurs sociaux, et celle des bailleurs privés, surtout s'il s'agit de personnes physiques.

Deuxième élément : la justification des loyers. Sur ce point, mettons-nous bien d'accord. Les bailleurs privés doivent recevoir une juste rémunération de leur investissement. Ils n'ont pas à assumer, de par la loi, une fonction sociale qui revient à d'autres bailleurs.

Mais il ne peut y avoir, encore moins dans ce domaine qu'en d'autres, enrichissement sans cause. Tous les prix sont confrontés à la concurrence dans le cadre d'une liberté ainsi « autosurveillée ». Les loyers ne peuvent pas être les seuls à caracoler sans raison en tête des hausses dans l'indice du coût de la vie, ce qu'ils font actuellement d'autant plus facilement que, le lieu où il y a exagération est aussi le lieu où il n'y a pas de concurrence, donc pas de marché.

Le marché : mot magique qui, associé au mot « libre », signifie tout simplement exclusion par l'argent, lorsque l'offre n'est pas supérieure à la demande. Or, même si l'on peut regretter cette situation et penser qu'à terme l'investissement privé et l'investissement public conjugués la modifieront - et le plus tôt sera le mieux - dans la plupart des villes de France, l'offre est inférieure à la demande avec, il est vrai, des situations très diverses sur le territoire national.

Il est donc juste qu'un système légal impose la justification du loyer demandé sans tomber toutefois dans le travers de l'économie administrée, dans laquelle le jeu des pourcentages autorisés entraîne souvent une pérennisation des situations injustes.

Observons, pour continuer notre raisonnement, que trop souvent, et sous tous les gouvernements, les loyers ont été l'objet d'interventions, de blocages et de plafonnements par les pouvoirs publics : utilisés comme éléments de régulation économique, en raison de leur impact sur le revenu des ménages, des situations de « retard », de sous-évaluation se sont créées.

Il est juste de penser que, dans les hausses importantes constatées depuis deux ans, une part revient au phénomène de rattrapage : mais il y a une différence entre un rattrapage que l'on peut justifier et un système qui fait que la hausse permanente, sans raison économique, soit la règle légale du jeu.

Tous les bailleurs qui l'ont voulu ont pu remettre à niveau leur loyer.

Comme nous pensons qu'une économie dynamique est plus protectrice du consommateur qu'une économie figée, notre proposition contient deux dispositions.

D'abord, les loyers sont indexés chaque année sur un indice qui fera, j'en suis certain, et cela a déjà commencé, l'objet d'un débat dans notre assemblée.

Ensuite, les loyers qui seraient encore sous-évalués, ou qui pourraient le devenir, peuvent faire l'objet d'une remise à niveau lors du renouvellement du contrat. Mais l'augmentation systématique du loyer n'est pas la règle lors de ce renouvellement.

Par ailleurs, le revenu de la location est à envisager sous deux aspects : le revenu immédiat et régulier du loyer et la valorisation permanente du capital investi.

Et lorsque l'on sait qu'à Paris et dans les départements proches la valeur de l'immobilier a doublé en cinq ans en francs courants, il y a vraiment matière à modérer les protestations de ceux qui se disent inquiets, voire effrayés. Si j'observe les revenus salariaux, c'est-à-dire ceux de la plus grande partie de nos concitoyens, je ne peux, hélas, pas exprimer la même évolution !

Des loyers justifiés, disais-je : justifiés par rapport à quoi ?

Nous avons conservé le système des références prévu dans la loi de 1986, et amélioré par la loi du 13 janvier 1989. Nous savons que le maniement peut en être délicat, mais le principe nous semble valable.

Il le sera d'autant plus que partout où ce sera nécessaire, voire utile, nous proposons la création d'observatoires des loyers qui devraient peu à peu remplacer par des données statistiques incontestables la recherche de références faite par le bailleur.

Il s'agit là d'un système souple et, nous le croyons, intelligent, qui devrait permettre dans quelques années, entre trois et cinq ans, de mettre fin à bien des contestations : à l'instar du rapport sur l'évolution des loyers présenté en février par le Gouvernement, il devrait en tout cas permettre d'avoir une meilleure connaissance de l'économie des actes locatifs qui concernent, je le répète, 10 millions de nos concitoyens.

Enfin, les pouvoirs publics ne peuvent rester indifférents, ni devant l'impact économique, ni devant l'impact social d'une évolution à la hausse excessive des loyers.

Qui peut accepter qu'au travers de la ville organisée en cercles concentriques d'habitat, sur la base des disponibilités financières des habitants, se constitue une société par strates, par classes dont l'issue ne pourrait être que la cassure définitive de l'harmonie et de la paix sociale ?

Nous aurions alors une société d'hommes organisée comme celle des éléphants que Dalene Matthee décrit dans son roman *Des cercles dans la forêt*. On peut légitimement désirer une juste rémunération de la location de ses biens, sans vouloir pour autant que s'amplifient des phénomènes qui, hélas, sont déjà en marche, ce que tout le monde pourrait vite regretter.

C'est pour permettre au Gouvernement, à vous, monsieur le ministre, d'agir là où c'est nécessaire que nous avons prévu par l'article 17 une habilitation à utiliser la voie réglementaire dans des zones géographiques et pour un temps déterminé.

Troisième élément : des rapports locatifs marqués par la citoyenneté. Les droits et obligations des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans le cadre d'un contrat.

Il s'agit de partenaires qui s'échangent un service et les rapports locatifs ne peuvent pas être de simples rapports de force, d'ordre financier, entre celui qui possède et celui qui loue. D'autres relations sont possibles qu'il faut favoriser par la loi.

Contrairement à ce que disent parfois certains élus de droite, le dialogue et la négociation sont les principes de base d'une société libre et démocratique et les rapports locatifs peuvent être des rapports entre citoyens responsables.

Nous savons d'ailleurs qu'il en est très souvent ainsi, ne serait-ce que par le nombre important d'actes locatifs qui ne font même pas l'objet d'un contrat écrit.

On peut aussi observer que le nombre des conflits est faible au regard du nombre même de contrats. Raison de plus pour améliorer encore les dispositions législatives qui sont source d'harmonie !

De la loi de 1986, nous avons conservé, sans modification, un grand nombre d'articles dont le contenu et l'usage se sont révélés positifs depuis la loi de 1982.

Nous avons réécrit l'ensemble des chapitres I, II, III et IV de la loi de 1986, qui se trouvent ainsi abrogés, parce que la logique d'une période transitoire et d'une période définitive

iracceptable n'était pas la nôtre : non seulement, en ce qui concerne les questions financières, dont nous venons de parler, mais également en ce qui concerne les relations entre les personnes.

Les propositions essentielles dans ce domaine sont au nombre de quatre.

La justification du congé en fin de bail : il est normal que le bailleur, personne privée, puisse pour des motifs clairement identifiés disposer de son bien en fin de contrat. Les motifs sont bien connus : la vente, l'occupation par soi-même ou un membre de sa famille, ou le motif légitime et sérieux.

Cette motivation, prévue seulement dans les dispositions transitoires de la loi de 1986, nous entraîne bien loin de la brutalité inexplicable des dispositions permanentes de la même loi. Surtout lorsque l'on sait que la non-justification s'appliquait également aux bailleurs personnes morales, compagnies d'assurances, S.E.M., entre autres.

Seule la volonté de pratiquer un loyer toujours plus élevé sans justification économique pouvait motiver une telle législation. On me pardonnera ce trait un peu violent qui détonne eu égard à la tonalité de mon propos : mais c'était, d'une certaine façon, dans ce domaine, l'instauration de « la loi de la jungle » !

Notre proposition permet à tout bailleur de bonne foi de disposer de son bien. Nous n'avons pas à couvrir légalement les agissements des autres.

La permanence des commissions de conciliation : le rapport sur l'évolution des loyers présenté par votre gouvernement, monsieur le ministre, a démontré leur utilité.

On négocie avant, pendant ou après la séance de la commission, peu importe. L'essentiel est que l'on cherche un accord, que l'on se rencontre, que l'on échange des arguments, essayant ainsi d'éviter l'arbitrage du juge et l'exacerbation des conflits. Est-ce une solution miracle ? Bien sûr que non ! Il n'en existe pas.

Notre ambition est, vous le savez bien, mes chers collègues, la recherche du progrès, la recherche du mieux. C'est ce que nous faisons en pérennisant ces commissions départementales de conciliation.

Le dialogue dans le secteur locatif social et institutionnel : autant nous ne croyons pas que, pour des raisons pratiques et d'évolution des mentalités, la négociation collective puisse être la règle dans le secteur de la location privée entre les bailleurs personnes physiques et des millions de locataires, autant nous sommes persuadés qu'elle est possible et doit se faire dans le secteur social et institutionnel.

C'est pourquoi nous instituons ou réinstituons les commissions départementales des rapports locatifs, émanation des comités départementaux de l'habitat. Leur mission est de négocier entre partenaires, propriétaires professionnels et locataires, représentés par leurs associations ou leurs délégués, l'évolution à donner à la gestion du patrimoine.

La loi de décembre 1986 avait sensiblement diminué les lieux de négociation et, pour tout dire, fort individualisé les rapports locatifs. Cette démarche n'a pas de justification dans l'habitat social, bien au contraire.

Comment obtenir un plus grand respect de la chose louée, une meilleure connaissance des raisons de l'effort financier éventuellement demandé, une meilleure collaboration à l'entretien du patrimoine qu'en responsabilisant les partenaires ?

Nous voulons de nouveau ouvrir, partout où cela est possible, la voie du dialogue, le champ de l'action pour les associations de locataires dont on connaît le niveau de compétence et de responsabilité des dirigeants.

J'ai des exemples récents de sociétés anonymes d'H.L.M. qui, s'appuyant à tort ou à raison sur la loi de 1986, ont refusé de négocier avec leurs locataires les travaux de réhabilitation. Quel en est le résultat ? Là où il aurait dû y avoir un mieux-être, un mieux-vivre, il n'y a eu que mécontentement et protestations.

C'est pour nous, une question de fond, une question de principe : le dialogue et la concertation - je le répète - doivent faire partie de la gestion du patrimoine locatif des bailleurs définis à l'article 42 de la loi de décembre 1986. On me dira que c'était plus ou moins écrit dans cet article. C'est vrai. Mais dans une dimension telle que la timidité a complètement étouffé l'intention.

Le dernier thème que je traiterai concerne l'encouragement à l'investissement locatif privé. Dans un débat de ce genre, il faut rappeler quelques évidences.

La France est en pénurie d'offres locatives. C'est malheureusement vrai pour l'offre sociale et l'offre privée. C'est vrai pour de nombreux sites urbains, sauf là où la stagnation du développement industriel ou son dépérissement ont entraîné le départ des forces vives, à la recherche d'un emploi. Cela est vrai également - on l'oublie trop souvent - pour la plupart des sites ruraux. Essayez donc de trouver un logement à louer dans les villages de la périphérie de l'Île-de-France, et vous constaterez combien l'offre se fait exceptionnelle. Il semble qu'à la théorie des cercles concentriques urbains dont je parlais au début de mon propos se soit ajouté un partage du territoire : le locatif en ville, l'accession à la propriété à la campagne.

Il faut donc impérativement continuer d'encourager l'investissement locatif privé, car par là aussi passe une solution vraie aux problèmes posés par les rapports locatifs tout court, c'est-à-dire l'augmentation de l'offre. Il serait absurde de croire que la proposition de loi que nous débattons peut à elle seule répondre à cette question, mais elle doit y concourir.

J'aborderai dans un instant, et pour conclure, l'environnement qui devrait, à notre avis, permettre au présent texte de réussir la mission qu'il s'est fixée.

C'est pour tenir compte de cet impératif que nous avons maintenu la liberté de fixation du loyer entre les parties contractantes dans trois cas : les logements neufs ; les logements faisant l'objet d'une première location et les logements vacants qui ont fait l'objet de travaux d'entretien, ainsi que l'indiquait tout à l'heure M. Colombat dans son rapport.

Comme, par ailleurs, les loyers sont annuellement indexés, on voit que l'investissement fait l'objet d'une situation privilégiée dans notre dispositif. Cela correspond également à notre souci d'entretien du patrimoine par les bailleurs.

En revanche, nous ne souhaitons pas ouvrir cette possibilité aux logements vacants d'occasion qui ont eu la fâcheuse tendance à tirer les loyers vers le haut en s'alignant sur les logements précédemment évoqués, c'est-à-dire les neufs et les vacants récemment réhabilités.

Nous préférons un système qui permet de s'aligner sur les loyers des logements comparables par l'appel à la justification, par l'appel aux références. Pour éviter toute confusion, les logements vacants d'occasion sont ceux dont le locataire partant est remplacé par le locataire suivant sans qu'aucune modification du confort ou de la qualité du service rendu n'ait été apportée. Dans ce cas, le nouveau locataire dispose d'un temps pour vérifier le rapport qualité-prix du contrat de location. Ce délai, fixé à quatre mois dans notre proposition, ramené à deux mois par la commission, peut encore être modifié. Ce qui compte, c'est le principe, pas le délai.

Certains penseront qu'il s'agit d'un retour en arrière, c'est-à-dire de ne pas accorder la liberté à tous les logements vacants. Nous, nous pensons qu'il s'agit d'un retour au bon sens économique et qu'il n'y a pas de raisons objectives d'offrir les mêmes possibilités à celui qui investit et à celui qui n'investit pas, d'autant que, si le loyer ancien n'est pas au bon niveau, les références ou les statistiques de l'observatoire des loyers en feront simplement la démonstration.

Voilà, mes chers collègues, l'essentiel des réflexions et des dispositions qui fondent la proposition de loi du groupe socialiste, améliorant les rapports locatifs. D'autres propositions dans le chapitre IV - qu'on appelle rituellement « dispositions diverses » - hormis les négociations dans le secteur public et institutionnel dont j'ai parlé précédemment -, complètent le dispositif. Nous les appréhenderons, si vous le voulez bien, lors de la discussion des articles.

Je voudrais conclure sur les actions qui doivent impérativement accompagner ce texte.

Les mesures fiscales, d'abord. Si l'investissement locatif privé a repris, c'est essentiellement en raison des mesures fiscales mises en place à partir de 1984. Nous sommes alors passés de 5 600 logements locatifs à 16 500 en 1988. Il faut continuer et, par conséquent, maintenir à la fois le dégrèvement de 35 p. 100 des revenus immobiliers avant transfert sur l'I.R.P.P. et la déduction d'impôts de 10 p. 100 du montant de l'investissement plafonné à 400 000 francs, avec contrat de location de six ans. On pourrait envisager, et vous y avez fait

allusion, monsieur le ministre, de porter le plafond à 800 000 francs, avec déductibilité sur deux ans, une seule fois, mais aussi avec un contrat de location de neuf ans, ce qui aurait pour avantage, d'une part, de relancer le dispositif et, d'autre part, d'éviter de réaliser en zone urbaine uniquement des logements trop petits.

L'action de l'Etat ensuite. Vous venez de recevoir, monsieur le ministre, le rapport d'une commission chargée de faire des propositions pour une meilleure utilisation des finances publiques en faveur du logement social, tant en location qu'en accession. Soit. Si on peut faire mieux, pour quoi pas ?

Mais en aucun cas, et j'ai déjà eu l'occasion d'attirer votre attention sur ce point, la réflexion puis l'éventuelle mise en œuvre d'une réforme ne doivent freiner l'engagement de l'Etat. L'offre locative publique n'est pas de même nature que l'offre privée, elle ne s'adresse pas aux mêmes citoyens. Elle est la marque incontournable de la solidarité nationale. Or l'Etat a financé 55 000 P.L.A. en 1984 et 54 000 en 1988. Il faut impérativement faire plus. Quand j'entends dire que l'Etat finance trop le logement, je suis désagréablement surpris et je me pose la question : Mais de quoi parle-t-on ?

Nous avons cette année du retard dans l'engagement des prêts P.L.A. et des prêts P.A.P. Il faut rattraper ce retard, accélérer le mouvement, car les conséquences pourraient être dramatiques.

L'aménagement du territoire, enfin. La pénurie de logements locatifs et les hausses excessives de loyer sont particulièrement évidentes en région Île-de-France, même si on en retrouve de plus en plus dans les grandes villes. Il est donc nécessaire d'entreprendre une audacieuse politique d'aménagement du territoire dans cette région capitale. Si les collectivités locales doivent être parties prenantes des objectifs à atteindre et des décisions à prendre, il est indispensable de restaurer l'autorité de l'Etat sur les grands choix...

**M. Michel Sapin, président de la commission.** Très bien !

**M. Guy Malandain.** ... qui, contradiction apparente, impliquent une région mais sont d'ordre national.

Nous avons récemment décidé de permettre la création de zones d'aménagement différé.

Il faut maintenant donner à des opérateurs publics tels que l'agence foncière et technique de la région parisienne les moyens financiers de faire des réserves foncières pour réaliser des logements sociaux et les équipements collectifs qui leur sont indispensables.

Je pense - mais je m'exprime là à titre personnel - qu'il faut aussi lancer dans des lieux peu éloignés de Paris, bien desservis par les réseaux de transports routiers et de transports en commun, des ensembles urbains de dimension moyenne selon une procédure proche de celle des villes nouvelles qui s'est révélée positive.

Enfin, l'Etat doit réserver les terrains qui lui appartiennent en Île-de-France et qui se trouvent libérés pour y construire des opérations à dominante de locatif social. Cela suppose, monsieur le ministre, que soit réglée la contradiction qui veut que, d'accord sur l'objectif, la méthode de vente conduise obligatoirement - puisqu'il faut vendre le plus cher possible - à limiter l'ambition sociale.

Vous aurez compris, par la fin de mon propos, combien nous souhaitons que cette loi sur l'amélioration des rapports locatifs, soit accompagnée, et prenne son sens grâce à une politique d'ensemble permettant, dans les dix ou quinze ans qui viennent, de mettre fin à la crise locative qui sévit en France.

Je ne doute pas que vous nous apporterez des réponses positives et que nous aurons un débat constructif pour une meilleure gestion du parc locatif privé et public, et de meilleures relations économiques et sociales entre les bailleurs et les locataires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marc Laffineur, pour quinze minutes.

**M. Marc Laffineur.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise et qui vise à modifier la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986, dans son dispositif des relations avec les

propriétaires et les locataires, nous conduit de nouveau à discuter sur le gros dossier du logement en France. Tout ce qui touche à ce secteur est essentiel, car, nous le savons, la politique du logement s'inscrit dans un contexte général à la fois économique et social. Chacun connaît l'effet multiplicateur de l'activité du bâtiment sur l'économie nationale et donc les législateurs que nous sommes, ont, à cet égard, une grande responsabilité : nos décisions concernent l'emploi de milliers de nos compatriotes, et d'autant plus que, dans ce domaine, notre pays revient de très loin. Nous avons eu, en effet, à faire face aux effets négatifs de la crise de la construction conjugués à ceux de la crise économique après 1974-1975. La situation était caractérisée, à cette époque, par une chute inquiétante des emplois dans le secteur du bâtiment, par des rapports difficiles entre propriétaires et locataires, par un manque de fluidité du marché du logement, marqué par des rigidités néfastes et nombreuses dans les plus grandes villes.

Voilà donc quelle était la situation, avant que n'intervienne le vote de la loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », loi dont les inconvénients ont déjà été au centre de tous les débats relatifs au logement.

Avec la loi Quilliot, il n'était certes pas condamnable de vouloir donner aux relations entre bailleurs et locataires un cadre législatif spécifique allant au-delà de la seule application du code civil qui avait donné lieu à trop d'abus au détriment des locataires.

Toutefois, les résultats de cette loi furent pour le moins négatifs. L'introduction de conceptions de caractère idéologique s'est en effet traduite par une perte de confiance des investisseurs, compromettant, en conséquence, la relance du bâtiment.

C'est dans ce contexte que M. Pierre Méhaignerie, ministre du logement, a proposé un texte de loi adopté en 1986 qui constituait enfin une véritable politique pour le logement des Français. Ce maillon législatif était indispensable et cohérent.

La loi Méhaignerie avait clairement pour objectif de recréer la mobilité et la fluidité du logement, de relancer l'investissement locatif privé, de faciliter l'accession à la propriété et, enfin, de développer l'offre foncière.

C'était un plan d'ensemble solide, suffisamment important en matière fiscale, financière et foncière pour relancer la construction et augmenter l'offre de logement.

C'était également une loi d'équilibre entre les propriétaires et les locataires. Ce n'était pas une loi pour les propriétaires. Ce n'était pas une loi pour les locataires. C'était une loi pour les Français, visant à satisfaire le droit à l'habitat, droit fondamental de chacun qui suppose un marché fluide et donc une liberté de choix.

Pour ce qui nous intéresse aujourd'hui, le plan Méhaignerie s'articulait notamment autour de la liberté dans la fixation des loyers - de façon progressive, compte tenu de la situation de pénurie de logements - avec l'instauration d'une période transitoire.

Par ailleurs, en cas de contestation, une commission départementale de conciliation paritaire était constituée avec le recours possible devant les tribunaux.

Voilà quelles étaient les intentions et les mesures prises. Quels furent les résultats ?

Au total, cette loi Méhaignerie s'est traduite par une reprise de la confiance de la part des propriétaires, par une reprise de l'investissement immobilier - 295 000 logements nouveaux construits en 1985, contre 330 000 en 1988-89 - et donc par une reprise de l'emploi. Les mesures fiscales d'accompagnement ont également favorisé le retour de l'investissement privé.

Cela dit, nous ne sommes qu'en 1989 et, bien entendu, depuis 1986, le délai est trop court pour régler tous les problèmes du logement. Ce qui implique une appréciation en opérant une distinction entre la province et la région parisienne où réside, à n'en pas douter, le point noir du logement français.

Cette distinction a bien été établie par la loi Méhaignerie qui prévoyait des mesures transitoires applicables jusqu'en décembre 1995 dans les agglomérations de Paris, Lyon, Marseille, et jusqu'en décembre 1991 dans les autres communes.

Celle-ci a également été reprise dans le rapport de février 1989 établi par M. Maurice Faure, ministre du logement de M. Mitterrand.

Il nous faut donc nous référer aux conclusions - très instructives - de ce rapport. C'est d'ailleurs la meilleure manière d'éclaircir le débat de ce soir.

Que dit ce rapport et quels enseignements pouvons-nous en tirer ?

En premier lieu, M. Faure a su démontrer qu'il convenait de ne pas tirer de conclusions globales car la situation est extrêmement diversifiée.

En second lieu, et plus précisément, il révèle l'existence de trois types de situation que vous me permettrez de résumer en reprenant les termes mêmes du rapport : dans les zones rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants, nous constatons un marché détendu, avec de nombreuses vacances de logements, pour un parc locatif privé représentant 44 p. 100 du parc français et, en conséquence, avec des loyers faibles évoluant peu.

Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants - hors Paris - on trouve un marché globalement fluide représentant 34 p. 100 du parc locatif privé, avec des loyers moyens. Ainsi, dans les grandes villes telles que Lyon, Toulouse, les tensions sont plutôt modérées, contrairement à Nice ou Marseille, où elles sont réelles.

Le point sensible est bien concentré sur l'agglomération parisienne, où se trouve une tension certaine sur les loyers et qui représente 20 p. 100 du parc locatif. Ainsi, le marché parisien se caractérise par une hausse importante et persistante des loyers, avec un taux de rotation élevé, tout cela revêtant un caractère durable.

Dès lors, puisque le rapport de M. Faure met parfaitement en lumière les problèmes réels de logement qui ne concernent essentiellement que la région parisienne, soit 20 p. 100 du marché, pourquoi vouloir - par le truchement des propositions du groupe socialiste - réglementer l'ensemble du parc français où n'existent pas toutes les rigidités de la capitale ?

Partant de ce constat, j'en viens à l'appréciation que nous pouvons porter sur ce qui nous est soumis.

Apparemment, l'impact des conclusions de ce rapport n'a pas été suffisamment fort puisque, trois mois après, des députés issus de la majorité politique de M. Faure ont pris l'initiative de nous proposer une troisième réforme de la législation relative aux rapports entre bailleurs et locataires, et cela, il est vrai, à quatre semaines d'une élection.

Cette période préélectorale est bien le critère central qui guide cette initiative du groupe socialiste car c'est l'effet d'annonce que ce groupe recherche dans cette proposition plus que toute autre chose.

Si cet objectif est atteint, ce climat très spécial et, de notre point de vue, peu propice à un bon travail législatif nous incite à être réservés sur la méthode et sur le fond.

Sur la méthode, confusion juridique et précipitation politique sont bien les qualificatifs qui s'imposent, ce qui, au regard de l'importance du sujet, est assez préoccupant.

On peut s'étonner du caractère précipité que revêt cette initiative parlementaire pour un texte qui intéresse des milliers de Français, sur lequel, pourtant, jusqu'à ce soir, ni le Premier Ministre, ni le Gouvernement, ni aucun ministre ne s'étaient prononcés et qui sera voté précipitamment par la représentation nationale. Il aurait été souhaitable de consacrer davantage de temps à l'examen de ces propositions.

Par ailleurs, nous pouvons déplorer cette tendance à remettre trop souvent en cause des dispositions législatives qui forment un tout et qui ne peuvent produire d'effets durables avant d'être amputées ou supprimées.

Enfin, il est tout de même assez surprenant et de mauvaise méthode législative de voir assez souvent, en cause, d'entendre déclarer abrogés des pans entiers de la loi Méhaignerie, et de voir reprendre, en fait, presque intégralement un certain nombre d'articles figurant dans la loi. Cela montre, paradoxalement que, au fond, on préfère conserver les dispositions les plus importantes.

Sur le fond, précisément, nous refusons les propositions qui visent à remettre en cause de manière générale la liberté des loyers.

Nous tenons également à souligner que la priorité dans les problèmes de logement voudrait que l'on s'intéresse d'abord à la question foncière, c'est-à-dire avant tout à l'offre de terrains disponibles dans la région parisienne.

A ce titre, il est indispensable d'adopter des dispositions institutionnelles qui donnent un véritable cadre permettant aux élus locaux, en particulier de la région parisienne, d'avoir une vue d'ensemble de la question foncière et des autres questions qui lui sont inévitablement liées, comme celles des transports et des équipements.

Il est intéressant de noter que certains semblent ignorer parfaitement la loi élémentaire de la vie économique, à savoir celle de l'offre et de la demande, qui explique la hausse des prix simplement par l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande. Ainsi, il apparaît que la solution du problème de la hausse des prix en matière de logements réside soit dans une politique de laisser-aller, permettant un rééquilibrage naturel de la situation, soit dans l'adoption de mesures interventionnistes destinées à accroître l'offre foncière et immobilière ou à augmenter la solvabilité des demandeurs, notamment en leur accordant des aides spécifiques semblables à l'aide personnalisée au logement instituée il y a plusieurs années. Si l'on méconnaît ces principes, le risque est grand d'obtenir des effets contraires à ceux attendus par les auteurs de ce texte, en organisant, de fait, une pénurie de logements.

Et c'est bien là le point central de notre scepticisme, car ces propositions, assez idéologiques à certains égards, nous incitent à penser qu'il y a un grand risque de casser le mécanisme dont la loi Méhaignerie avait prévu le redémarrage. Décourager de nouveau l'initiative privée conduirait à remettre en cause l'objectif qui doit nous être commun : le maintien du niveau des investissements dans la construction et la protection des intérêts des Français à la recherche d'un logement.

Nous serons donc attentifs à trois points essentiels.

Premièrement, mieux vaut, de notre point de vue, se concentrer sur les difficultés bien réelles de la région parisienne, ou à la rigueur des grandes agglomérations, et éviter de remettre en cause les principes qui ont présidé à la mise en œuvre d'une véritable politique du logement en France.

Deuxièmement, revenons à l'indice du coût de la construction pour la revalorisation des loyers et non au taux prévisionnel de la loi de finances.

Enfin, nous serons également très attentifs au problème du décret, car il s'agit, en vérité, d'un véritable encadrement du loyer.

Nous avons noté que certains de nos amendements avaient été repris en commission. L'attitude du groupe U.D.F. sera donc orientée par les éclaircissements que nous attendons, avec beaucoup d'intérêt, de la part du Gouvernement et par l'issue de la discussion. Discussion au cours de laquelle nous souhaitons que nos propositions, qui vont dans le sens de l'intérêt commun et de la sagesse, soient prises en compte. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, et du Rassemblement pour la République et de l'Union du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. André Berthol, pour dix minutes.

**M. André Berthol.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen de cette proposition de loi m'amène à poser une question principale : pourquoi ?

Pourquoi abroger une loi dont les vertus d'équilibre sont reconnues - et ce n'est pas son moindre mérite s'agissant d'un sujet aussi sensible que les rapports entre locataires et propriétaires ?

Pourquoi ? Cette question, je me la pose au vu de votre propre déclaration, monsieur le ministre délégué au logement, telle qu'elle est rapportée par ce journal qui vous fait dire : « Je suis le premier à admettre que dans beaucoup de régions, de 70 à 80 p. 100 du territoire, la loi Méhaignerie ne pose pas de problèmes majeurs. »

Cette appréciation honnête de la situation est aujourd'hui contredite par la proposition de loi soumise à notre discussion. Contradiction soulignée, du reste, par les termes du rapport de M. Colcombet lorsqu'il fixe, lui, à cette proposition de loi, un objectif beaucoup plus ambitieux : rien moins que « procéder à une nouvelle définition des rapports entre bailleurs et locataires, en cherchant à éviter, à la fois les rigidités engendrées par la législation de 1982 et les dérapages provoqués par celle de 1986. »

Pour un projet aussi ambitieux, je déplore d'abord qu'un texte qui concerne la très grande majorité des Français soit examiné dans des conditions de précipitation si peu comparables avec le recul et la réflexion qui auraient été souhaitables. Le texte de la proposition de loi adoptée par la commission a été diffusé ce matin même ! Il y a là une précipitation qui ne me paraît pas conforme aux exigences d'un bon travail parlementaire.

Sur le fond, et pour reprendre les propos de M. le rapporteur de la commission des lois, je m'interroge : allons-nous éviter les rigidités de la loi de 1982 ? Ce n'est pas le sentiment que me donne l'examen d'un certain nombre de dispositions formalistes et tracassières. L'obligation faite au bailleur de motiver le congé, la limitation du droit du bailleur de donner congé au terme de la durée de location convenue, ce sont bien des rigidités qui ressuscitent l'esprit de la loi de 1982.

Et que dire de ce droit de repentir institué par l'article 16, qui est en fait un droit de remise en cause du contrat, pourtant accepté et signé par les parties ? En introduisant dans un dispositif législatif un tel élément d'insécurité juridique, ne craignez-vous pas de provoquer une rupture d'équilibre du contrat, une rupture d'équilibre dans les rapports entre locataires et propriétaires de la même nature que ces dispositions que vous qualifiez aujourd'hui pudiquement de rigides et qui font que la loi Quilliot a été ressentie, en son temps, à tort ou à raison d'ailleurs, comme dirigée contre les propriétaires ? La portée pratique d'une telle disposition justifie-t-elle les effets psychologiques désastreux qui en résulteront ? La tentation idéologique à laquelle vous avez cédé n'allègera pas la tâche des tribunaux si cette mesure devait susciter de multiples cas de contestation, comme le laisse entrevoir la rédaction de cet article.

Le contrat de bail est, par essence, un contrat qui doit faire toute sa place à l'accord des parties. Après les dispositions d'ordre public, voici l'intervention suscitée, provoquée du juge. Dans la logique de votre analyse idéologique, monsieur le ministre, allez jusqu'au bout du raisonnement : pourquoi ne pas nationaliser l'ensemble du parc locatif d'habitation ?

Car la question fondamentale est bien celle-ci : est-ce à un propriétaire, personne privée, de supporter les charges de la finalité sociale du droit au logement que vous entendez mettre en œuvre ? Le droit au logement est certes un domaine où la différence de conception entre une société libérale et une société étatique s'exprime : M. Mermaz le souligne très justement dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi. Mais la seule réponse que vous apportez à ce problème du droit au logement, c'est d'en faire supporter le poids à une catégorie de Français que vous opposez à d'autres. Ce n'est pas avec cet esprit que vous atteindrez l'objectif qui consiste à maintenir un juste équilibre dans les rapports entre locataires et propriétaires.

Votre deuxième objectif affirmé, c'est d'éviter les dérapages de 1986. Là encore, je m'interroge : quels dérapages ?

Vous stigmatisez les dérapages des loyers à Paris et dans quelques grandes métropoles, mais le rapport sur l'évolution des loyers en 1988 montre que la hausse, à Paris, a été en moyenne de 8 p. 100. Certes, des situations extrêmes révèlent des augmentations pouvant aller jusqu'à 40 p. 100. Mais, vous savez fort bien qu'une hausse de 40 p. 100 sur des loyers très bas, parfois manifestement sous-évalués, n'est pas significative. Ces situations extrêmes ne traduisent-elles pas, tout simplement, le rattrapage de certains loyers, que la loi Méhaignerie autorisait expressément avec l'objectif clairement établi de mettre fin à des situations de sous-évaluation, tout aussi excessives que les augmentations que vous dénoncez.

Mais, mon propos de député de province n'est pas de m'attarder sur Paris.

Le même rapport sur l'évolution des loyers en 1988 souligne que, dans les zones rurales et dans les villes de moins de 100 000 habitants, le marché est détendu et parfois même morose. Cela figure en toutes lettres à la page 10 du rapport.

Alors je me pose à nouveau la question par laquelle j'introduisais mon propos : pourquoi cette loi ?

Pour faire une opération politique en abrogeant ce que vos prédécesseurs ont fait et bien fait ? Vous l'avez reconnu vous-même, monsieur le ministre, 70 à 80 p. 100 du territoire national ne posent pas de problèmes.

Alors, pour régler le problème peut-être particulier de Paris ? Mais il n'est pas sage de modifier une loi d'équilibre parfaitement appréciée sous prétexte d'une situation particulière dont les véritables solutions ne résident d'ailleurs pas dans la réglementation des loyers. La loi qui, par essence, est générale ne doit pas être détournée pour régler des cas particuliers. Or, ce soir, nous avons nettement le sentiment d'une loi d'opportunité, dont le but est peut-être électoraliste mais sûrement pas économique. Que l'on reprenne l'effort de décentralisation économique et d'aménagement du territoire qui avait été engagé par le président Pompidou et l'on réglera une partie importante de la pression foncière à Paris, en évitant peut-être de prendre en otage l'ensemble des propriétaires français.

Je regrette aussi que l'on n'ait pas saisi l'opportunité de cette proposition de loi, si vraiment elle était utile, pour mettre un terme à la situation de maquis législatif qui caractérise les rapports locatifs : loi de 1948, loi de 1982, loi de 1986, et maintenant loi de 1989. Avec les dispositions transitoires et autres, nous sommes dans un domaine où règne aujourd'hui une véritable insécurité juridique, car les professionnels les plus avertis sont perplexes lorsqu'il s'agit d'examiner certaines situations locatives. Eh bien, même cet objectif-là n'a pas été effleuré par cette proposition de loi !

Enfin, si le droit au logement est une réalité à laquelle tous les Français se rallieront avec cœur et solidarité, il est simplement dommage que ce droit n'ait pas fait l'objet d'une réflexion sur la façon la plus équitable de l'assurer. Il y a bien, eu un rapport Bloch-Lainé sur le financement du logement social. Il eût été souhaitable, préalablement à l'examen d'une telle proposition de loi, de disposer d'un rapport équivalent sur le droit au logement, lequel aurait dû faire l'objet d'une large table ronde avec le souci de la recherche d'un véritable consensus. Pourtant, si j'en crois ce qui se dit de-ci de-là, c'est cela la méthode Rocard ! Eh bien, curieusement, sur un sujet aussi sensible et aussi important pour la vie d'une majorité de Français, cette recherche d'un véritable consensus n'a pas eu lieu.

L'examen et le sort des amendements que nous serons amenés à débattre décidera de notre appréciation finale. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Christian Kert, pour dix minutes.

**M. Christian Kert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, notre collègue Jean-Jacques Hyst vous a dit tout à l'heure quelle était la proposition de notre groupe sur le plan juridique. Il m'appartient plus largement d'évoquer la position qui est la nôtre au regard de la politique du logement et, singulièrement, de la politique du logement telle qu'elle a été conduite dans le cadre de la loi dite « Méhaignerie ».

Notre sentiment, aujourd'hui, est que cette loi a produit tous ses effets et qu'elle avait envisagé avec prudence des dispositions transitoires qui nous permettent, ce soir, d'aborder ce débat sur les rapports locatifs avec, en réalité, une seule mais grave préoccupation, celle de remédier aux dérapages observés en matière de loyers dans les grandes métropoles.

La loi Méhaignerie a produit tous ses effets. La volonté de son auteur était, tout d'abord, d'accroître le nombre de logements construits afin de permettre aux Français d'aujourd'hui et de demain de trouver un logement sans avoir à effectuer un parcours administratif du combattant. La reprise de la construction, grâce à l'incitation à l'investissement privé, a été à cet égard significative. Dès 1987, le seuil des 300 000 logements était dépassé. Le secteur du bâtiment, qui bénéficiait ainsi de la forte reprise de l'investissement productif et du retournement de tendance en matière de construction neuve, voyait son activité augmenter de 3,5 p. 100 en 1987 et de plus de 5 p. 100 en 1988.

L'ambition de la loi portait, en second lieu, sur le plus juste équilibre entre bailleurs et locataires. La reprise de certains termes de la loi de 1982, elle-même inspirée des accords Delmon, ainsi que l'apport de dispositions nouvelles constituaient des garanties qui se sont avérées solides avec le temps, d'autant que la loi prévoyait un régime transitoire pendant lequel les mesures prises pour développer l'offre de logements pouvaient produire leurs effets.

Ce souci de donner du temps au temps, pour reprendre une illustre formule, nous le retrouvons dans les effets qu'auraient dû emporter les dispositions destinées à lutter contre la raréfaction de l'offre foncière. Car enfin ! le problème véritable du logement en cette fin de décennie 80, c'est bien à ce niveau qu'il se situe : la progression inquiétante des coûts fonciers et, par là même, la rareté de l'offre des terrains.

Le temps n'a pas eu suffisamment d'espace pour que ces mesures destinées à lutter contre le véritable goulet d'étranglement que constitue le problème foncier puissent jouer. Malgré la responsabilisation des collectivités locales, malgré la possibilité de modifier le plafond légal de densité, malgré la non-systématisation du droit de préemption sur les zones urbaines ou à urbaniser, malgré la simplification des procédures de Z.A.C., force nous est de constater que le problème foncier demeure aujourd'hui le grand problème de l'avenir du logement en France et que les dispositions de la loi de 1986 ont besoin de temps supplémentaire pour prouver leur utilité.

Malgré la volonté du législateur d'équilibrer les droits et les devoirs entre bailleurs et locataires, les dispositions touchant aux loyers ont, il est vrai, connu des dérapages, mais ils sont limités géographiquement. Ils concernent essentiellement la capitale et sa région, ainsi que certaines très grandes métropoles. C'est là que les augmentations ont été les plus sensibles, un peu plus de 8 p. 100 pour la ville de Paris, près de 7 p. 100 en banlieue. Le phénomène, heureusement, ne se retrouve pas, pensons-nous, sur l'ensemble du territoire.

Les dispositions qui nous sont soumises sont donc bien destinées à corriger un seul des domaines d'application de la loi Méhaignerie. Aussi avons-nous volontairement concentré nos propositions sur les dispositions qui prévoient des verrous supplémentaires contre les hausses excessives.

Puisque les deux tiers des augmentations constatées proviennent des locations de logements vacants, que 90 p. 100 d'entre eux sont situés en région parisienne ou dans les grandes métropoles et qu'ainsi ces augmentations ont une valeur de référence, il nous apparaît souhaitable de soumettre à la procédure des logements comparables la fixation des loyers des logements vacants. La possibilité d'un recours des locataires constitue, en effet, une forte incitation à la modération des bailleurs.

De la même façon, c'est pour lutter contre les augmentations excessives que nous préconisons la comparabilité tant au niveau du logement que de l'immeuble, en prévoyant que les loyers servant de référence ne pourront être ni des loyers d'exception - ils doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers du voisinage - ni des loyers spéculatifs : ils doivent comporter deux tiers de logements occupés depuis plus de trois ans.

Ces propositions nous paraissent aller dans le sens d'une meilleure régulation des zones sensibles de loyers. Pierre Méhaignerie avait pensé qu'il serait nécessaire de procéder à des réajustements puisqu'il avait indiqué, dès la discussion budgétaire de 1986, qu'un bilan devrait être nécessairement dressé des mesures prises et de leurs conséquences, avant d'abandonner le régime transitoire.

Ce même texte avait une autre volonté. A la volonté sociale d'assurer un juste équilibre entre bailleurs et locataires, il ajoutait une dimension économique : enrayer la chute inquiétante des emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Il ne sera pas nécessaire ici, monsieur le ministre, d'insister sur les effets de la loi. Alors que, depuis de nombreuses années, le secteur du bâtiment et des travaux publics perdait 50 000 emplois par an, il en créait 10 000 dès 1987 et 20 000 au cours du premier semestre de 1988.

La proposition de loi qui nous est soumise promptement, monsieur le ministre, n'a pas grand chose à changer au texte de 1986. Nous nous interrogeons sur sa véritable nécessité. On parle de juste équilibre, mais, alors même que dans l'article 1<sup>er</sup> de la proposition est affirmé le droit à l'habitat pour tous, le budget de 1989 que nous a présenté M. Faure et celui de 1990 prévoient une baisse des aides personnalisées au logement. La balance nous paraît un peu déséquilibrée.

Vous ne serez pas étonné, monsieur le ministre, que nous n'estimions pas nécessaire de reprendre les articles qui se bornent à réécrire symboliquement la loi Méhaignerie. L'exemple original avait d'emblée notre caution. Soyez parallèlement persuadé qu'à travers nos amendements nous aurons la volonté de rejoindre les véritables préoccupations de la loi originelle : assurer l'équilibre entre le locataire et le

propriétaire, et c'est le souci du texte qui nous est proposé : répondre aux besoins d'une politique du logement sur le long terme ; enfin, augmenter l'offre foncière pour libérer le logement.

Ce soir, il est question du locataire et du propriétaire. A travers leurs rapports, à travers leurs droits, à travers leurs devoirs, ce sont à ceux de tous les Français que nous devons penser. Tel sera le sens de la réflexion que nous comptons mener avec vous, monsieur le ministre, mais peut-être sur d'autres bases ; nous le ferons dès demain par l'intermédiaire de nos amendements. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Guyard, pour dix minutes.

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, je m'étonne d'entendre dire que le texte que nous présentons est discuté dans des conditions particulièrement hâtives. En effet, tous ceux qui ont contribué, avec Guy Malandain, à le préparer, savent qu'il est le résultat de multiples rencontres, avec des propriétaires, avec des locataires, avec des gens qui connaissent de sévères difficultés, car ils n'arrivent plus à payer leur loyer, car ils n'arrivent plus à se loger - qu'il s'agisse d'ailleurs du logement locatif privé ou du logement en H.L.M. - parce que les loyers sont devenus, pour un nombre croissant de familles de notre pays, inaccessibles compte tenu de leurs revenus.

Ce soir il n'est donc pas seulement question de politique des loyers, mais aussi d'équilibre de la ville, d'équilibre sociologique, d'équilibre de vie, d'équilibre des rapports entre les différentes composantes sociales de notre nation. La discussion que nous avons engagée concerne près d'une moitié de la population française et pas seulement celle de la région parisienne. Cette dernière est certes concernée, au premier chef, mais c'est aussi le cas de celle des grandes agglomérations de notre pays qui connaissent le même mouvement de hausse des loyers et des prix de vente.

Il est d'ailleurs inquiétant que la croissance actuelle du montant des loyers soit un mouvement irréversible. Quand le prix de vente des appartements dans Paris a doublé en cinq ans, il est évident que, dans une telle situation de marché, le prix des locations ne peut que suivre, même s'il le fait avec quelque retard. Cela est d'autant plus évident que la part des logements locatifs privés bon marché, anciens, à confort relativement modeste diminue régulièrement, parce qu'en raison même de la montée des prix de vente il est de l'intérêt des propriétaires de vendre leur patrimoine plutôt que de le louer.

Par ailleurs, monsieur le ministre - il s'agit d'un problème dont nous parlerons bientôt à l'occasion de la préparation du budget - l'offre de constructions neuves sociales est actuellement insuffisante, en particulier dans les grandes agglomérations. Cela tient au fait que les financements ne permettent pas de faire face au coût de la construction et des charges foncières dont l'évolution a complètement débordé les montages financiers classiques du logement social.

Nous assistons donc à un accroissement du déséquilibre entre le centre et la périphérie des grandes agglomérations, les centres étant de plus en plus réservés aux bureaux et aux classes supérieures. Cela ne crée pas une ville équilibrée ; cela ne crée pas la société que nous souhaitons.

L'objet de la proposition de loi dont nous abordons l'examen est d'établir dans le temps les hausses de loyer inévitables en n'autorisant des loyers libres que pour les logements neufs ou les logements ayant fait l'objet de travaux importants. Guy Malandain a expliqué pourquoi il fallait encourager les travaux. En revanche elle tend à limiter les hausses lors des locations de logements vacants sans travaux et lors des simples renouvellements de baux.

Cependant, ces dispositions n'auront toute leur efficacité que si vous les accompagnez d'autres mesures qui donneront tout leur sens à une politique du logement. Il faut en effet offrir, en parallèle, des logements bon marché, ce qui suppose que soient prises certaines initiatives à assez court terme, car la situation se dégrade vite.

Il convient d'abord de protéger le logement locatif privé bon marché. En effet, il disparaît à vue d'œil dans nos grandes villes car, le seul instrument de protection véritable qui existe, le droit de préemption par les communes des immeubles anciens, est peu exercé par celles-ci parce qu'elles

n'en ont pas soit les moyens financiers, soit la volonté politique. Je vous demande, monsieur le ministre, d'envisager le retour à un droit de préemption par l'Etat ou par les organismes d'H.L.M. sur ces immeubles anciens dont les loyers ou les prix de vente sont encore accessibles. Cela est possible à condition d'aider ensuite les communes à supporter la charge de ces immeubles.

La réussite de cette politique suppose également que l'on consacre des efforts pour construire davantage de logements locatifs ou en accession sociale dans les agglomérations denses en plein développement. A ce propos, je tiens à rappeler quelques chiffres qui sont hélas durs.

Alors que l'on avait mis 17 000 logements P.L.A. en chantier en région parisienne en 1985, nous allons tomber à 8 000 cette année, selon les prévisions de la direction régionale de l'équipement. En matière d'accession sociale par le P.A.P., le volume des acquisitions en région parisienne est passé de 10 800 en 1985 à 5 700 en 1988. Il est évident que cette chute de l'offre sociale en accession ou en locatif neuf est l'un des éléments de la crise que nous vivons.

Il est donc indispensable qu'une première correction soit apportée dans le budget pour 1990, une correction qui prenne en compte l'inadéquation des financements H.L.M. aux charges foncières réelles dans les grandes agglomérations. Ainsi, pour un logement P.L.A., la charge foncière prise en compte dans les montages financiers est de 800 francs. En réalité, en région parisienne, le coût réel n'est jamais inférieur à 3 000 francs.

Aujourd'hui, il n'existe plus de moyens de franchir efficacement un tel écart. Le 1 p. 100 n'y suffit plus. Il faut prévoir davantage en aidant les communes qui acceptent de céder du terrain à bon marché, en maintenant le pouvoir d'achat de la participation des entreprises, en décidant l'affectation prioritaire et même exclusive des fonds du livret A au logement locatif social plutôt que de l'étendre au logement locatif intermédiaire.

Il est également nécessaire de réserver effectivement aux revenus les plus modestes les logements les moins chers et de veiller - cette décision devrait être prise rapidement - à ce que le barème de l'A.P.L. ne subisse pas un nouveau coup de rabot. En la matière, en effet, nous connaissons une érosion progressive des aides qui devient insupportable pour les familles concernées quand les logements sont au prix du neuf, c'est-à-dire fort chers et assortis de charges également élevées.

Seul un ensemble de mesures de ce type sera de nature à donner tout son sens à la décision que nous allons prendre aujourd'hui, décision à caractère conjoncturel qui permette d'accompagner une hausse sans écraser pour autant une partie des locataires actuellement complètement refoulés de Paris. Maire d'une commune située à 30 kilomètres de la capitale, je vois arriver chaque jour ceux que la hausse des loyers chasse du centre de l'agglomération.

Pour autant, il faut éviter dans cette démarche de décourager la construction à l'aide de prêts conventionnés, ou la construction à financement libre.

Dans nos grandes agglomérations, la construction doit marcher sur ses deux jambes : construction sociale et construction non aidée. C'est pourquoi nous proposons que soient libres les loyers des logements neufs ainsi que ceux des logements faisant l'objet de travaux de rénovation significatifs. Nous demandons d'ailleurs le maintien, en région parisienne, des mesures fiscales d'aide à l'investissement locatif privé. S'il n'est peut-être pas nécessaire de les conserver là où la pression dans le domaine du logement n'est pas forte, il me paraît indispensable de les maintenir en région parisienne.

De même, sans doute sera-t-il utile de retirer l'investissement locatif privé, dans ces mêmes régions à forte pression, de l'assiette de l'impôt sur la fortune à partir de 1990. Il me paraît indispensable, les droits de mutation étant en France les plus élevés d'Europe, d'engager, dès maintenant, avec les différents partenaires - les notaires, les collectivités locales bénéficiaires de ces droits de mutation ou les représentants des investisseurs - une négociation pour accompagner l'abaissement de ces droits qui sera inévitable.

Enfin, je souhaite qu'il soit procédé parallèlement à un assouplissement de la réglementation pour éviter de construire des surfaces de plus en plus étriquées. Cela est net dans une partie de la construction privée ; cela est encore

plus net en ce qui concerne les habitations réalisées grâce à des prêts locatifs aidés, surtout si l'on compare le logement social français à ses concurrents européens.

Telles sont, monsieur le ministre, les remarques que je souhaitais formuler en accompagnement de cette proposition de loi. Cette dernière prendra tout son sens dans le budget de 1990 si ce dernier sait respecter les continuités que nous avions affirmées dans les budgets du logement social entre 1981 et 1986. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Gantier, pour cinq minutes.

**M. Gilbert Gantier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est à Paris que se pose le plus grave problème de logement. Les débats en commission l'ont montré et chacun est d'accord sur ce point. Mais il y a une manière sérieuse et une fautive manière d'affronter ce problème. Je crains fort, hélas ! que vous n'ayez choisi la deuxième.

Pour ma part, je considère, à la lumière de mon expérience de député de Paris, qu'une politique sérieuse du logement implique avant tout le maintien d'une certaine continuité de la législation. Cette continuité apparaît en effet bénéfique pour toutes les parties en présence : pour les propriétaires bailleurs bien sûr, dont les investissements se voient ainsi garantir une sécurité raisonnable, mais aussi pour les locataires, qui bénéficient, dans un secteur où la concurrence est forte, d'un niveau de l'offre plus important et d'un climat psychologique propice à la stabilité des rapports locatifs.

Encore faut-il que le législateur ne vienne pas perturber les données juridiques et psychologiques qui gouvernent ces rapports. C'est, malheureusement, dans ce travers que, poussé par ses activistes, le Gouvernement s'apprête à tomber, donnant aux obligations des bailleurs une telle complexité que cela ne peut que décourager nombre de particuliers, de construire, de louer, et conduire à raréfier une offre qu'il faudrait au contraire accroître.

Cette évolution ne donne pas à la loi du 23 décembre 1986, même revue et corrigée par la loi du 13 janvier 1989, le temps de produire l'effet de rééquilibrage pour lequel elle avait été conçue. Aux propriétaires qui se sont scrupuleusement conformés aux longs délais et aux procédures complexes que l'article 21 de la loi Méhaignerie prévoyait, vous voulez imposer une prolongation autoritaire du bail en cours.

Votre article sur la fixation des loyers est, permettez-moi de le dire, un chef d'œuvre d'économie dirigée : trente mois après l'abrogation des ordonnances de 1945 sur les prix, ont voit reparaître un système de contrôle étatique du prix des loyers, qui n'a plus rien à voir avec les mécanismes du marché. (*Exclamation sur les bancs du groupe socialiste.*)

Vous poussez l'excès jusqu'à indexer la hausse annuelle des loyers sur un paramètre - la hausse prévisionnelle des prix en glissement - dont la détermination dépend du seul Gouvernement, sans aucun contrôle de rigueur, sans la moindre sanction juridique possible.

L'histoire du droit des loyers nous montre où mène ce genre de choix : l'article 31 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 indexait le prix minimum du loyer au mètre carré sur le salaire servant de base au calcul des prestations familiales. Il a suffi au gouvernement d'alors de faire varier autrement ces prestations pour retirer toute efficacité à cette indexation.

Une politique sérieuse du logement - les députés de l'opposition l'ont unanimement dit en commission - aurait consisté à prendre des mesures pour dynamiser la politique foncière des communes ; et pour accroître l'offre de logements à Paris et en Ile-de-France. Bien entendu, à la lumière de l'expérience, vous auriez pu proposer, après mûre réflexion, des mesures propres à combattre les abus incontestables que nous constatons, aussi bien chez les bailleurs que chez certains locataires. Mais il vous aurait fallu reconnaître, alors, que les compagnies d'assurances nationalisées ne sont pas les moins indociles des bailleurs, et que tout locataire n'est pas, par le fait même qu'il est locataire, digne d'une protection à sens unique.

Vous avez choisi, par souci d'idéologie, de retourner dans le cycle dirigisme-pénurie, alors que nous avons le plus urgent besoin d'une politique de progrès pour loger les locataires et, surtout, pour loger les familles dont Paris a besoin, dans des conditions financières acceptables, c'est-à-dire sup-

portables pour les salariés, mais suffisamment rémunératrices pour le capital investi. Pour cela, je le répète, il faut rapidement accroître l'offre. Et je crains que telle ne soit pas la voie dans laquelle vous vous dirigez.

Le groupe U.D.F. ne saurait donc vous suivre dans vos choix. C'est pourquoi il ne votera pas le texte de la proposition de loi tel qu'il est issu des débats de commission, sauf s'il est amélioré par les amendements que nous soumettrons à l'Assemblée au cours de l'examen des articles. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Eric Raoult, pour cinq minutes.

**M. Jean-Pierre Brard.** Les prolétaires de la Seine-Saint-Denis montent à la tribune !

**M. Eric Raoult.** Merci, monsieur Brard.

Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi de remercier le Gouvernement. Cela n'est pas l'habitude d'un député de l'opposition, mais, monsieur le ministre, nous l'avons échappé belle ! S'il n'y avait eu que le groupe socialiste, une bonne partie du dossier de cette amélioration des rapports locatifs aurait été examinée vendredi dernier par un amendement aussi secret que cavalier, tout à fait étranger au texte relatif à la protection des consommateurs que présentait Mme Neiertz. La méthode Rocard, monsieur le ministre, c'est la table ronde, la méthode législative du groupe socialiste, c'est parfois plutôt le coin de table à la nuit tombée.

Décidément, la pression des ultras se fait de plus en plus sentir dans votre majorité.

**M. Jean-Christophe Cambadélis.** Ça vous va bien de dire cela !

**M. Jean-Marie Le Guen.** C'est la contre-réforme qui parle !

**M. Eric Raoult.** C'est notamment le fait de vos députés de banlieue et de Paris. Maintenant, le premier anniversaire de l'« Etat P.S. numéro 2 » étant passé, la parole est aux « durs » et non plus aux « raisonnables ». Votre prédécesseur, monsieur le ministre, avait réussi à leur résister. Vous ne semblez pas avoir su le faire.

Mon collègue Jean Tiberi a rappelé excellemment, au nom du groupe R.P.R., nos craintes et nos oppositions fondamentales quant à cette évolution très perturbée des rapports locatifs.

Collègues socialistes, vous faites du billard législatif, car les conséquences de ces modifications législatives à répétition sont aussi imprévisibles que les trajectoires de ce jeu.

Plusieurs collègues l'ont dit avant moi : on ne change pas de la sorte un bon texte comme la loi Méhaignerie.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Ce n'est pas ce que disait M. Tiberi !

**M. Eric Raoult.** Quand des modifications ponctuelles ont été nécessaires en janvier dernier, nous ne les avons pas désapprouvées. Mais déposer subrepticement une proposition de loi - ce qui permet d'échapper à l'étude du Conseil d'Etat - participe de cette accélération législative qui marque la session et ce n'était vraiment pas indispensable. Il avait fallu trois mois pour étudier la loi Méhaignerie, vous n'aurez que trois jours pour faire passer la loi Mermaz.

**M. Daniel Veillant.** Il vaut mieux trois jours que trois mois !

**M. Eric Raoult.** Certes, nous étions tous convaincus de la nécessité d'éviter les variations trop brusques des loyers et d'apaiser les craintes des locataires quant à leur maintien dans les lieux. Mais, fidèles à l'esprit d'équilibre qui nous avait animés lors de l'adoption de la loi Méhaignerie, nous estimons que l'évolution modérée des loyers ne doit pas remettre en question la nécessité de préserver l'investissement locatif privé.

**M. Bernard Carton, rapporteur pour avis.** C'est ce que nous faisons !

**M. Eric Raoult.** Affaiblir cet investissement, notamment par des mesures de blocage autoritaire, c'est rompre l'équilibre voulu par le législateur de 1986.

Par des amendements déposés par l'ensemble des députés de l'opposition, nous préciserons demain les limites qu'il nous paraît nécessaire de fixer pour éviter de revenir aux conséquences néfastes de la loi Quilliot.

Malheureusement, cette proposition n'aborde pas de nombreux points du dossier du logement. Je pense principalement aux problèmes posés par l'offre foncière. Mes collègues du R.P.R. et de l'U.D.F. élus de l'Île-de-France l'ont rappelé en commission.

Cette proposition de loi patchwork, qui n'hésite pas soit à recopier, soit même, si on me permet cette vulgarité, à « pomper » plusieurs articles de la loi qu'elle prétend abroger, est un texte partisan dans le plus mauvais sens du terme.

Discutée en pleine campagne européenne, visant à rendre espoir aux locataires, après que le Gouvernement eut désespéré Billancourt par sa nouvelle politique économique (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*), incomplète, d'inspiration politicienne, et largement électoraliste, cette proposition de loi risque d'avoir des effets induits allant à l'encontre des objectifs d'amélioration dont parle son intitulé.

Cette proposition de loi ne va ni amender, ni améliorer la loi Méhaignerie. Elle risque de déstabiliser le marché du logement locatif avec de graves conséquences pour le secteur du bâtiment et des travaux publics.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous resterons vigilants. D'abord, pour préserver les locataires des variations trop brutales de loyers dans les secteurs sensibles des grandes agglomérations, et principalement en région parisienne. Nos amendements - mes collègues l'ont déjà dit - iront dans ce sens. Mais cette vigilance, nous l'exercerons également à l'égard de cette proposition de loi sur laquelle nous nous prononcerons en fonction du sort que vous réservez à nos amendements. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Anciant, pour cinq minutes.

**M. Jean Anciant.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serais tenté de répondre à M. Gantier, qui, d'une certaine manière, est un activiste du libéralisme...

**M. Jean-Pierre Brard.** Et du pétrole !

**M. Jean Anciant.** ... et à M. Raoult qui est un spécialiste des clichés, que toutes les discussions sur cette proposition de loi tournent autour de deux principes opposés et donc de deux politiques différentes.

Ou bien c'est la loi du marché qui prévaut sans aucune restriction et, là où le marché est structurellement et durablement déséquilibré, on aboutit à des situations socialement injustes et donc, de mon point de vue, inacceptables.

Ou bien la loi du marché est réglementée et encadrée, afin d'empêcher une exploitation des rentes de situation au détriment des locataires.

En réalité, le choix entre ces deux politiques est un choix au niveau de la répartition des revenus et des richesses. Les socialistes proposent tout simplement aujourd'hui une répartition plus équilibrée du gain pour le propriétaire et de la dépense pour le locataire.

Je sais bien que les groupes de pression qui parlent au nom du secteur de l'immobilier insistent sur l'efficacité et la rentabilité de l'investissement immobilier. Mais encore faudrait-il ne pas faire l'impasse sur les plus-values. Qui osera prétendre que des plus-values immobilières dans la région parisienne sont aléatoires. Elles atteindront dans les dix ans qui viennent des niveaux considérables, que tous les investisseurs ont d'ailleurs déjà chiffrés.

Monsieur le ministre, la proposition de loi donne la possibilité au Gouvernement d'intervenir quand les hausses de loyers sont anormalement élevées. C'est, à mon sens, un aspect essentiel de ce texte. Il est nécessaire, de ce point de vue, que le Gouvernement prenne très rapidement des dispositions sur la base de l'article 16 du texte pour ce qui concerne la région parisienne, car la loi en elle-même ne suffira pas. Je suis de ceux qui souhaitent vivement que vous puissiez nous apporter une réponse aussi précise que possible sur les intentions du Gouvernement à ce sujet. (*Très bien ! sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Mais la politique du logement qui, comme l'a dit mon collègue Jacques Guyard, doit être élargie à la politique de l'habitat et de la ville, dépasse singulièrement le cadre des simples rapports locatifs dans le secteur privé. Dans ce domaine, le Gouvernement - vous l'avez rappelé, monsieur le ministre - a déjà pris un ensemble de mesures qui marquent un changement significatif de politique par rapport au gouvernement précédent. C'est une étape importante.

Vous me permettez, monsieur le ministre, de profiter de ce débat pour anticiper un peu sur celui que nous aurons à l'automne au moment du vote du projet de loi de finances.

En tant que rapporteur du budget de l'urbanisme et du logement et dans le cadre de mes fonctions, j'ai commencé à vous interroger sur des sujets tout à fait prioritaires et je dois avouer que les réponses obtenues jusqu'à ce jour ne me donnent pas entièrement satisfaction. Je me permets donc de formuler de nouveau quelques-unes de ces questions.

Je suis tout d'abord très préoccupé par le financement de l'accession à la propriété sociale en 1989. L'absence d'autorisations de programme dans la loi de finances initiale a été justifiée par l'attente des résultats de la réflexion menée par la commission Bloch-Lainé. Les disponibilités résultant de reports de crédits de 1988 permettent de financer un programme de 50 000 P.A.P. En début d'année, 15 000 P.A.P. ont été mis en place et 7 500 prêts supplémentaires ont été, en principe, débloqués en mai. C'est insuffisant. Il ne faudrait pas que le financement de l'accession à la propriété sociale soit en panne en 1989.

Prendrez-vous, monsieur le ministre, des décisions avant la fin de cette session parlementaire ? Considérez-vous que l'accession à la propriété de caractère social, sans être prioritaire, doit néanmoins demeurer un élément important des choix offerts aux familles ? Si oui, considérez-vous que les propositions formulées par la commission Bloch-Lainé à ce sujet sont raisonnables, non pas celles du premier rapport personnel de M. Bloch-Lainé, mais celles du rapport de la commission qui vient d'être rendu public et qui sont différentes ?

Une autre question est urgente et décisive : la révision des barèmes d'aide à la personne. Ce sujet a été évoqué par mon collègue Jacques Guyard. Nous entrons dans la période de préparation des nouveaux barèmes qui devraient être en application au 1<sup>er</sup> juillet prochain. Dans quelles directions s'orientent les modifications envisagées ?

Contrairement aux exercices précédents, les crédits budgétaires disponibles à la fin de 1988 sont importants : 872 millions de francs au titre du F.N.H. et 1 045 millions de francs au titre du F.N.A.L.

Il me paraît tout à fait indispensable de garantir le pouvoir d'achat de l'aide personnelle au logement. Monsieur le ministre, comment seront réévalués les différents paramètres qui déterminent le niveau de la prestation ? Ce sont des éléments sur lesquels nous souhaitons tous être informés.

Enfin, j'aimerais également que vous puissiez communiquer au rapporteur spécial que je suis...

**M. Jean-Pierre Brard.** Et aux autres députés !

**M. Jean Anciant.** ... les principales données de la lettre de cadrage budgétaire et ses conséquences pour votre budget.

Je suis de ceux qui affirment qu'il ne peut pas y avoir de politique visant à réduire les inégalités sociales sans une politique du logement et de l'habitat dotée de moyens financiers suffisants. C'est une question fondamentale de solidarité.

Vous me pardonnerez de l'avoir dit avec une certaine brutalité mais je voulais dire dès maintenant que le groupe socialiste est très préoccupé par l'évolution du budget du logement et je demande au Gouvernement d'informer l'Assemblée nationale afin que puisse se développer un débat qui, compte tenu des contraintes budgétaires générales, sera à l'évidence difficile. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Claude Gaillard, pour cinq minutes.

**M. Claude Gaillard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais d'abord apporter une précision pour que les choses soient claires entre nous. La philosophie de la loi Méhaignerie et celle de la présente proposition de loi n'ont rien en commun puisque, avec la première nous allions à terme vers la liberté alors qu'avec la

seconde nous allons quasiment vers l'encadrement total. Qu'on ne se serve donc pas de l'habillage de la loi Méhaignerie pour faire passer ce texte !

Cela dit, il y a peut-être un problème réel d'adéquation entre l'offre et la demande dans la région parisienne. Mais n'ayant ni qualité ni compétence pour en parler, je serai prudent.

Sur le plan fiscal, il se peut aussi que la loi Méhaignerie ait eu des effets pervers. Aussi suis-je prêt à me rallier à la proposition tendant à faire passer de 400 000 francs sur une année à 800 000 francs sur deux années le plafond de l'investissement immobilier pris en compte pour la réduction d'impôts. Cela nous évitera peut-être d'avoir trop de deux pièces, voire de trois petites pièces. En tout cas on peut apporter ce correctif sans forcément tout casser.

Dans de nombreux exposés, y compris dans le vôtre, monsieur le ministre, j'ai noté une tendance à l'amalgame et une déformation parisienne.

L'amalgame, c'est le lien que l'on semble établir entre le « droit au logement » et cette proposition de loi sur les rapports des bailleurs et des locataires.

Je crois que tout le monde est d'accord pour reconnaître le droit au logement qui correspond à un besoin primaire. Il ne viendrait à l'esprit de personne de contester ce droit, mais c'est à l'Etat qu'il appartient d'en assurer la concrétisation. Comme je l'ai dit lors de la discussion de la loi de finances de 1989, vous devez obtenir, monsieur le ministre, les crédits nécessaires, notamment en matière d'aides foncières pour les P.L.A. et les Paluos. J'en profite pour dire que ces histoires de cercles concentriques dont a parlé M. Malandain sont quelque peu archaïques.

**M. Jean-Pierre Brard.** A Paris, c'est comme cela.

**M. Claude Gaillard.** Pour les villes de province, voilà bien longtemps que les riches ne sont plus dans le centre et les pauvres à la périphérie. Par certains côtés, c'est même le contraire !

**M. Jean Oehler.** Si c'était vrai !

**M. Claude Gaillard.** En ce qui concerne une ville que je connais bien, Nancy, pour ne pas la citer, nous consacrons depuis de nombreuses années cinq millions par an pour compenser le surcoût foncier afin que l'on puisse faire du P.L.A. en centre-ville et dans les zones en réhabilitation et donc éviter la ségrégation par l'argent.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Donnez ce conseil à M. Chirac !

**M. Claude Gaillard.** Je souhaite que le présent texte n'ait pas l'effet inverse parce que l'on aura découragé l'investissement privé.

Autre point : il n'y a rien de commun entre la situation de Paris et celle de la province pour ce qui est de l'adéquation entre l'offre et la demande, des plus-values et de la rentabilité.

A Paris, il est peut-être possible d'additionner, sur une certaine période, la rentabilité de la location à la plus-value. Mais dans la majeure partie des villes de province, l'espoir de plus-value est très mince. Sur l'ensemble du territoire français, à l'exception de quelques villes millionnaires, le taux de plus-value est à peine égal à l'inflation.

Avec des loyers qui vont de 23 à 26 francs par mètre carré et par an, le taux de revenus est de 3 à 3,5 p. 100. Il faut en déduire 1,2 à 1,5 p. 100 pour l'entretien. La rentabilité n'est donc plus que de 2 p. 100. Si l'on tient, en plus, compte du fait qu'en application de cette proposition de loi, le bail de trois ans ou de six ans deviendra pratiquement un bail à vie avec l'article 14, voire perpétuel avec l'article 13, on imagine assez facilement que l'investissement privé va se détourner dans un délai relativement bref du secteur de l'immobilier locatif. C'est pourquoi il y a contradiction, monsieur le ministre, entre votre volonté affichée d'accroître l'offre de logements locatifs et ce texte.

Dans les agglomérations de province, le problème essentiel est celui des logements vacants. On en dénombre plusieurs milliers dans ma ville. Cela pose la question du financement des logements locatifs privés.

On a l'impression, à l'examen de cette proposition de loi, que les critères retenus sont pour partie caricaturaux et pour partie archaïques. Notre débat se déroule dans un climat de suspicion. On assiste même à une espèce de renaissance de ce que j'appellerai la lutte des classes. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Eric Raoult.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Brard.** Elle existe !

**M. Claude Gaillard.** On n'a parlé que de gentils locataires et toutes les attaques étaient dirigées contre les propriétaires. Aucun orateur de la majorité, pas même les deux rapporteurs, n'a dit qu'il y avait des bailleurs à peu près corrects et que parfois des locataires l'étaient beaucoup moins.

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Vous m'avez mal écouté !

**M. Claude Gaillard.** Vous avez lancé la mission sur les villes. Je m'associe tout à fait à cette initiative et je souhaite un grand succès à M. Dauge. Mais je regrette que cette proposition de loi ne nous fasse faire un tel retour en arrière.

J'aimerais que l'on n'aborde pas les problèmes de la même façon à Paris et dans les grandes villes millionnaires d'une part, et dans la France provinciale d'autre part. Je propose que l'on garde la loi Méhaignerie pour l'ensemble de la province afin qu'elle produise ses effets et qu'éventuellement on l'adapte un peu pour la couronne parisienne.

**M. Jean-Christophe Cambadélis et M. Jean-Marie Le Guen.** Un peu !

**M. Jean-Pierre Brard.** Un zeste !

**M. Claude Gaillard.** Je manque de compétence s'agissant de la région parisienne, je l'ai dit dès le début. J'espère au moins que vous appréciez cette modestie de comportement car je ne sais pas tout sur tout. En choisissant cette approche, vous démontreriez votre volonté de ne pas décourager l'investissement, fruit de l'épargne, qui permet de développer le secteur locatif. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Aujourd'hui, à seize heures, première séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions du rapport n° 689 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 652 de M. Louis Mermaz et plusieurs de ses collègues tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(M. François Colcombet, rapporteur.)

A vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(*La séance est levée, le mardi 23 mai 1989, à une heure cinquante.*)

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

CLAUDE MERCIER

**FERRATUM**

*Au compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance du 17 mai 1989  
(Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale,  
du jeudi 18 mai 1989)*

Page : 955, 2<sup>e</sup> colonne ; 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> ligne.

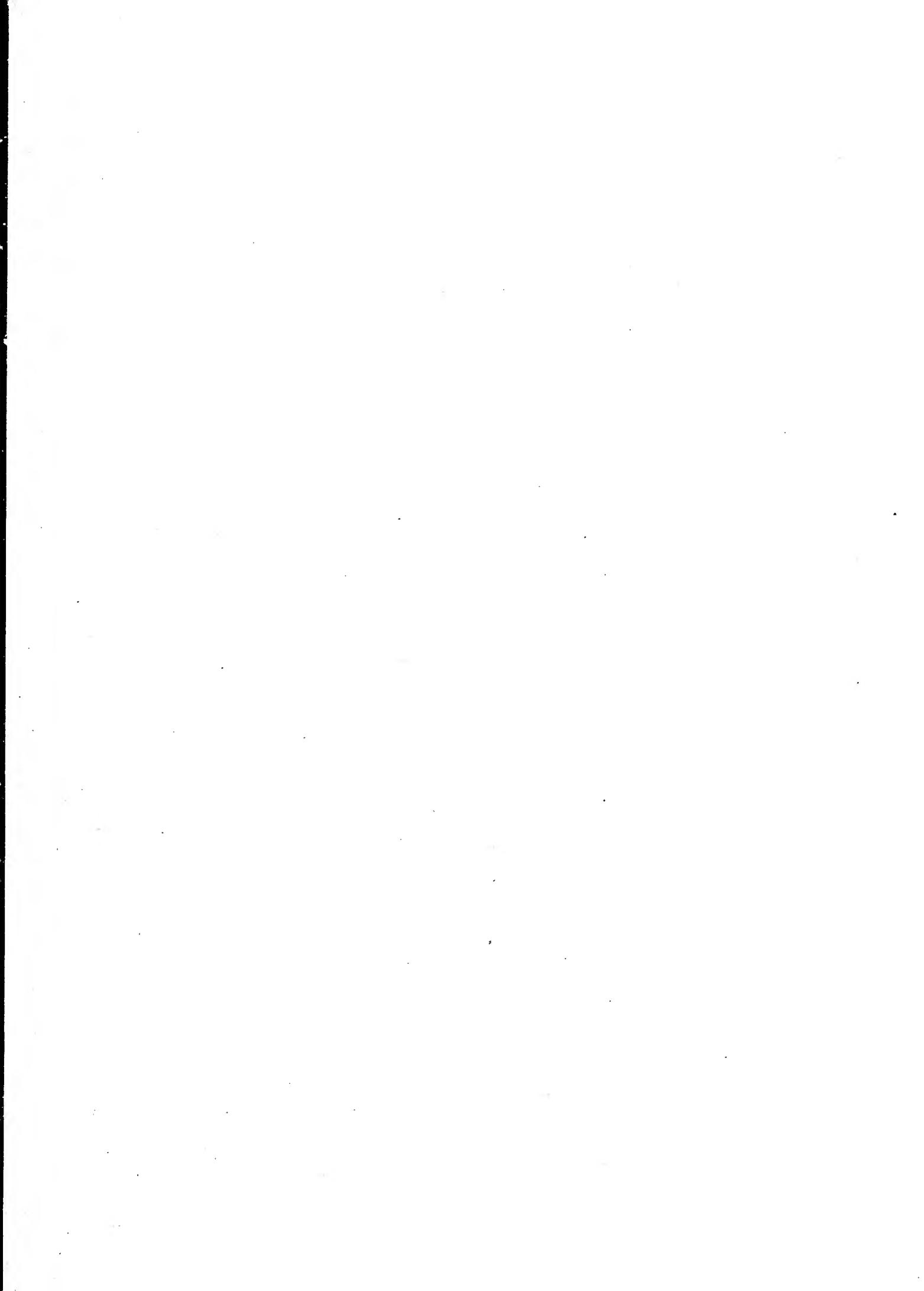
**Au lieu de :** « ... je mets aux voix par un seul vote l'article 3, du projet de loi de l'amendement n° 17 déjà adopté et modifié par l'amendement n° 31. »

**Lire :** « ... je mets aux voix par un seul vote l'article 3 du projet de loi, compte tenu de l'amendement n° 17 déjà adopté et modifié par l'amendement n° 31. »

**DÉCLARATIONS D'URGENCE**

Le Gouvernement a déclaré l'urgence :

- du projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France (n° 685) ;
- du projet de loi d'orientation sur l'éducation (n° 686) ;
- de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (n° 652).



## ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
	<b>DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>			<b>Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres.
03	Compte rendu..... 1 an	108	852	
33	Questions..... 1 an	108	554	
83	Table compte rendu.....	52	86	
93	Table questions.....	52	95	<b>Les DEBATS du SENAT</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres.
	<b>DEBATS DU SENAT :</b>			
05	Compte rendu..... 1 an	99	535	
35	Questions..... 1 an	99	349	
85	Table compte rendu.....	52	81	<b>Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances.
95	Table questions.....	32	52	
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>			
07	Série ordinaire..... 1 an	670	1 572	
27	Série budgétaire..... 1 an	203	304	<b>Les DOCUMENTS DU SENAT</b> comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
	<b>DOCUMENTS DU SENAT :</b>			
08	Un an.....	670	1 536	<b>DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION</b> 26, rue Desaix, 75127 PARIS CEDEX 15 Téléphone ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 STANDARD GENERAL : (1) 40-58-75-00 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Tout paiement à la commande facilitera son exécution Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

**Prix du numéro : 3 F**

*(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)*

