

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

(50^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Luratech

1^{re} séance du mardi 7 mai 1991

www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT

1. Sociétés anonymes de crédit immobilier. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2075).

M. Michel Lambert, rapporteur de la commission de la production.

M. Louis Besson, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

Discussion générale :

MM. Jacques Guyard,
Eric Raoult,

MM. Georges Hage,
Pierre Micaux,
Jacques Barrot.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

M. le ministre.

Articles 1^{er} à 3, 3 bis, 4 à 7. - Adoption (p. 2082)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. Ordre du jour (p. 2083).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT,

vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

SOCIÉTÉS ANONYMES DE CRÉDIT IMMOBILIER

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier (nos 1989, 2015).

La parole est à M. Michel Lambert, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Michel Lambert, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, mes chers collègues, les sociétés anonymes de crédit immobilier instituées par la loi du 10 avril 1908 sont des sociétés par actions dont la spécificité réside dans une double identité : ce sont à la fois des organismes H.L.M. et des établissements de crédit. Elles distribuent les prêts aidés à l'accession à la propriété, en particulier 22 p. 100 des prêts P.A.P., et jouent un rôle de promotion. Elles sont donc soumises à la législation sur les sociétés par actions, mais aussi aux dispositions régissant les sociétés H.L.M. et les établissements bancaires.

Les 143 sociétés anonymes de crédit immobilier sont des organismes dynamiques, bien implantés localement et généralement bien gérés : leur ratio bancaire élevé en est la preuve ainsi que leur très faible taux de créances douteuses et d'impayés, alors qu'elles s'adressent, chacun le sait, à une clientèle modeste.

Pourquoi ce projet de loi ? Pour deux raisons essentielles.

D'une part, les S.A.C.I. doivent s'adapter aux nouvelles règles du secteur bancaire européen applicables au 1^{er} janvier 1993.

D'autre part, elles doivent faire face au processus de banalisation des circuits de financement du logement, à l'évolution fort préoccupante de l'accession sociale à la propriété, liée en particulier à la réduction du nombre et du volume des prêts P.A.P. et prêts conventionnés - accession sociale aidée, P.A.P. plus P.C. éligibles à l'A.P.L. : 201 000 prêts en 1980, 83 600 en 1990 - et à l'adoption de mesures techniques rendant parfois le produit plus difficile à mettre en œuvre.

C'est pour aider les S.A.C.I. à s'adapter à ce contexte que le Gouvernement a déposé ce projet de loi, fruit d'une concertation approfondie avec la Fédération des sociétés de crédit immobilier, qui avait d'ailleurs adopté en février 1990, lors d'une assemblée générale, un certain nombre d'orientations que l'on retrouve aujourd'hui dans le texte.

Pour répondre à l'évolution de l'accession sociale à la propriété, à celle des besoins de la clientèle et afin d'assurer la pérennité des S.A.C.I., le projet de loi, tout en réaffirmant leur spécificité sociale, propose une modification du code de la construction et de l'habitat élargissant leur objet social, en vue de permettre une diversification de leurs activités et une adaptation à une concurrence de plus en plus sévère.

Ainsi, les S.A.C.I. pourront, dans un double élargissement, soit directement et à titre accessoire, soit par l'intermédiaire de filiales commerciales créées pour développer ces activités

nouvelles et alors soumises au droit fiscal commun, offrir sans être limitées au seul secteur social toute la gamme des prêts immobiliers, réaliser toutes opérations de construction, de maîtrise d'ouvrage, de prestation de services, liées à l'accession à la propriété et à la rénovation de l'habitat.

Pour répondre à l'évolution de la législation bancaire européenne, le projet de loi propose la constitution d'un réseau organisé, à l'instar des réseaux prévus dans la loi bancaire, afin d'établir un système performant de sécurité et de solvabilité collectives ainsi que de discipline professionnelle.

A cette fin, il prévoit la création de deux outils.

Un organe administratif central, responsable de l'animation du réseau et de sa sécurité grâce aux moyens disciplinaires dont il disposera et chargé de la gestion du fonds de garantie assurant la solvabilité du réseau. Ce fonds sera alimenté par les cotisations obligatoires des membres du réseau et par les éventuels bonis de liquidation des sociétés qui lui seraient attribués.

Un organe économique et commercial, ou caisse centrale, chargé d'assurer l'alimentation financière du réseau et de créer des produits ou de distribuer des services.

Le Sénat, saisi en premier lieu de ce texte, l'a adopté avec quelques modifications qui n'en modifient pas l'esprit.

A l'article 1^{er}, nos collègues sénateurs ont maintenu les modifications formelles de l'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitat, permettant de distinguer entre l'activité de prêteur des S.A.C.I., visée au paragraphe I, et leur activité de promoteur, visée au paragraphe II. L'ensemble de ces compétences s'exerce en l'espèce dans le cadre d'opérations de logement social, objet initial des S.A.C.I.

Le Sénat a supprimé, pour les opérations de lotissement, la condition d'un financement des constructions à l'aide de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. La réalisation d'un lotissement et la construction de logements sont deux produits différents. Seule la construction peut être financée à l'aide de prêts ouvrant droit à l'A.P.L. Ce droit à l'A.P.L. ne peut plus être une condition.

A ce sujet, monsieur le ministre, permettez-moi de vous poser quelques questions.

Pouvez-vous nous confirmer le sens de l'expression « prêts ouvrant droit » ? S'agit-il bien des prêts rendant possible l'attribution de l'A.P.L. ?

Pouvez-vous nous indiquer si les statuts types préciseront que la réalisation de lotissements sera orientée principalement et en priorité vers la satisfaction des besoins sociaux d'une clientèle modeste ?

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que les sociétés anonymes de crédit immobilier pourront bien continuer à offrir, en prestation de services, l'établissement de contrats de construction de maisons individuelles ?

Le paragraphe III de l'article 1^{er} autorise les S.A.C.I. - c'est la principale innovation du texte - à intervenir dans le secteur concurrentiel des opérations immobilières en offrant tous types de prêts, quel que soit le statut de la clientèle, à titre accessoire par les sociétés elles-mêmes, ou à titre principal par l'intermédiaire de filiales fiscalement banalisées.

Cet élargissement significatif de l'objet social a pour but, en permettant un partenariat, d'apporter une plus grande souplesse de gestion à ces sociétés, tout en répondant à une demande des emprunteurs, et de favoriser une meilleure adaptation des sociétés au contexte de banalisation généralisée des circuits financiers.

Monsieur le ministre, je dois vous faire part de l'inquiétude d'un certain nombre de petites sociétés anonymes de crédit immobilier, implantées en particulier en milieu rural, qui distribuent avant tout des prêts aidés à l'accession à la propriété. Pour ces sociétés, l'actuelle activité principale est absolument essentielle et l'accessoire ne sera effectivement

qu'accessoire. Leur demande est donc naturellement plus orientée vers une relance de l'accession sociale à la propriété, vers une attribution plus importante de prêts aidés. Pourquoi s'en tenir à une part de 22 p. 100 si la demande suit ? L'accession sociale à la propriété, ne l'oublions pas, a une double légitimité. Economique : elle coûte moins cher à la collectivité que l'aide au secteur locatif. Sociale : elle est un puissant facteur d'intégration.

Le Sénat a adopté deux amendements au paragraphe III.

L'un étend les compétences des S.A.C.I. aux opérations liées à la propriété de l'habitat, avec deux limites cependant : l'interdiction de toute opération qui ne soit pas liée à l'habitat - donc pas de patrimoine industriel, par exemple - et l'interdiction de constitution d'un patrimoine locatif.

L'autre les autorise à réaliser des opérations d'aménagement de terrains ou d'équipements collectifs, avec l'accord de la ou des collectivités territoriales concernées.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous confirmer qu'il s'agit simplement d'ouvrir aux S.A.C.I. l'accès aux opérations d'aménagement, et non de donner à ces sociétés des prérogatives de puissance publique : droit de préemption, droit d'expropriation ?

L'article 2 insère un nouvel article L. 422-4-1 dans le code de la construction et de l'habitat et vise à constituer obligatoirement les S.A.C.I. en réseau organisé autour d'un organe central, dénommé « chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier », qui, avec un pouvoir de contrôle administratif technique et financier, avec un pouvoir d'agrément des dirigeants et donc de sanction, veille à la cohésion du réseau et s'assure du bon fonctionnement des établissements.

Cet organe central constitue, en particulier grâce aux cotisations obligatoires, un fonds de garantie et d'intervention.

Afin de mettre en symbiose la politique générale du réseau et ses moyens économiques, le président de la chambre syndicale est de droit président de la caisse centrale, organe commercial. Le capital de cette caisse est détenu majoritairement par les S.A.C.I., ce qui leur ménage une marge de manœuvre permettant d'accroître la souplesse de gestion et les possibilités de partenariat. Il en résultera un renforcement de leur poids sur le marché et donc de la qualité de leur signature.

Sur ce point, monsieur le ministre, pouvez-vous nous préciser le sens de votre réponse au Sénat, où vous avez indiqué que la participation à la caisse centrale, outil de l'action économique du réseau, ne serait pas obligatoire ?

Le Sénat a adopté quatre amendements à l'article 2. Les trois premiers, d'ordre formel, ont substitué à l'appellation « organe central » celle de « chambre syndicale des S.A.C.I. ». Le dernier a levé l'ambiguïté concernant les motifs de retrait obligatoire de l'agrément des dirigeants en ne retenant que la perte d'honorabilité, ce qui renvoie à l'article 13 de la loi bancaire.

L'article 3 tend à insérer dans le code de la construction et de l'habitat un article L. 422-4-2 qui précise le contenu des clauses types quant aux conditions de prise de participation ou de constitution de filiales avec les limites apportées à l'objet social, et quant aux conditions d'exercice du droit d'agrément et de préemption dévolu à la chambre syndicale. Le droit d'agrément portera sur les opérations d'augmentation de capital, de cession de parts ou d'actions et sur les prises de participation ; le droit de préemption sur les cessions de parts et d'actions. Au cas où il refuse l'agrément, l'organe central, dont ce n'est pourtant pas la vocation, doit en effet pouvoir retenir les parts et actions dont la cession est demandée jusqu'au règlement du conflit.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer comment vous concevez les limites nécessaires à l'usage du droit de préemption et si toutes les opérations de cession de parts ou d'actions seront soumises à l'agrément, et sans aucun seuil.

Le Sénat a adopté deux amendements à l'article 3. Le premier complète le champ d'application du droit d'agrément en l'étendant aux fusions et scissions des sociétés membres du réseau et à toutes leurs prises de participation. Le second précise que les parts ou actions préemptées ne pourront être détenues que temporairement par l'organe central.

Il a ensuite adopté un article additionnel après l'article 3. Cet article 3 bis précise que l'adhésion au réseau étant obligatoire, toutes les sociétés qui cessent d'y être affiliées sont dis-

soutes de plein droit, leur liquidation s'effectuant alors selon les modalités prévues par le code de la construction et de l'habitat.

L'article 4 modifie les règles de répartition des bonis de liquidation applicables lors de la dissolution d'une société de crédit immobilier, afin de permettre l'attribution de la portion d'actif excédant la moitié du capital social au fonds de garantie constitué à l'article 2 du projet de loi.

L'article 5 modifie l'article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitat en étendant, à l'occasion et pour les besoins de l'inspection d'une S.A.C.I., les possibilités d'investigation de l'administration aux filiales.

L'article 6 est un simple article de coordination.

Enfin, l'article 7 est issu d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par le Sénat. Cet article est important puisqu'il modifie le champ d'application de l'A.P.L., actuellement limité aux opérations de construction, d'amélioration ou d'acquisition suivie d'un montant minimal de travaux d'amélioration. Il permettra aux acquéreurs de logements existants de bénéficier de prêts conventionnés, qu'ils effectuent ou non des travaux.

Telles sont, mes chers collègues, les grandes lignes de cette réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier, améliorée par le Sénat et adoptée sans modification par la commission de la production et des échanges, qui vous propose de l'adopter à votre tour. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Louis Besson, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Ainsi que vous venez de le confirmer, monsieur le rapporteur, après l'avoir précisé dans votre excellent rapport écrit, les cent quarante-trois sociétés anonymes de crédit immobilier constituent l'une des branches de la famille H.L.M. à côté des offices, des sociétés anonymes d'H.L.M. et des sociétés coopératives. Elles tiennent, au sein du mouvement H.L.M., une place bien définie puisqu'elles sont spécialisées dans l'accession sociale à la propriété.

Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont soumises à la fois à la législation H.L.M. et, comme vous l'avez indiqué, aux dispositions de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Elles occupent une place très particulière dans le monde bancaire. Elles sont, en effet, les seuls établissements de crédit autorisés à exercer une activité de maître d'ouvrage.

Mesdames, messieurs, le projet de loi que vous allez examiner aujourd'hui est issu de la volonté des professionnels des crédits immobiliers de se restructurer et de se moderniser avec le double objectif de faire face aux défis auxquels la profession est confrontée et de mieux répondre aux besoins des accédants à la propriété.

Le présent projet de loi tend, d'une part, à élargir l'objet social des sociétés de crédit immobilier afin de leur permettre de diversifier leurs activités, d'autre part à modifier le mode d'organisation de la profession par la création d'un réseau au sens de la loi bancaire.

L'élargissement de l'objet social des S.A.C.I. est indispensable ; ces sociétés doivent en effet pouvoir répondre à des besoins d'habitat de plus en plus diversifiés. Le savoir-faire des S.A.C.I. doit pouvoir être mis au service de l'ensemble des accédants à la propriété. Le projet qui vous est soumis organise cet élargissement en distinguant les compétences exercées à titre principal et celles qui le seront à titre accessoire ou par le biais de filiales.

L'objet social exercé à titre principal correspond aux compétences autorisées par la législation actuelle. On y trouve les deux missions essentielles des S.A.C.I. dans le domaine de l'accession sociale à la propriété : une activité de distributeur de prêts et une activité de maître d'ouvrage.

L'activité de prêteur concerne principalement la distribution à des personnes physiques de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur, de préciser cette notion.

Les prêts ouvrant droit à l'A.P.L. sont ceux qui permettent aux ménages accédants d'obtenir cette aide. Ces prêts, qui sont définis par décret, sont aujourd'hui les P.A.P. et les prêts conventionnés. Les sociétés de crédit immobilier sont

donc habilitées à distribuer ces deux types de prêts, que les accédants bénéficient ou non de l'A.P.L., c'est-à-dire qu'ils remplissent ou non les conditions pour en bénéficier.

L'activité de maîtrise d'ouvrage porte sur les constructions destinées à l'accession à la propriété susceptibles d'être financées à l'aide des prêts ouvrant droit à l'A.P.L.

Les sociétés de crédit immobilier peuvent également réaliser des lotissements. Cette compétence, que la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement a confirmée, permet aux S.A.C.I. de réaliser tout type de lotissement, quel que soit le financement accordé aux futurs acquéreurs des logements édifiés dans les lotissements ainsi réalisés. Sur ce point, monsieur le rapporteur, le présent projet de loi ne modifie en rien les compétences des S.A.C.I.

Vous m'avez également interrogé, monsieur le rapporteur, sur la possibilité pour les S.A.C.I. d'offrir, en prestation de services, l'établissement de contrats de construction de maisons individuelles.

L'article 1^{er} du projet de loi précise que les S.A.C.I. sont habilitées « à réaliser des constructions destinées à l'accession à la propriété ». Cela signifie qu'elles peuvent, en matière de maisons individuelles construire soit directement en qualité de maître d'ouvrage pour la revente ultérieure, soit directement mais pour le compte d'une famille accédante, soit en prestation de service, en confiant la construction elle-même à un tiers.

C'est donc une capacité d'intervention très large qui leur est donnée en ce domaine.

Pour effectuer ces opérations, les sociétés de crédit immobilier pourront proposer à leur clientèle, selon le cas, plusieurs contrats parmi lesquels figurent les contrats de vente d'immeuble à construire, mais aussi, je vous le confirme, le contrat de construction de maison individuelle créé par la loi du 19 décembre 1990.

L'élargissement des compétences des S.A.C.I. constitue l'une des principales innovations de ce projet de loi. Désormais, elles seront habilitées à réaliser toutes opérations de prêts immobiliers, de construction et de prestation de service, liées à la propriété de l'habitat.

En outre, le Sénat a proposé de donner aux S.A.C.I. la compétence d'aménageur, qui avait déjà été reconnue par la loi de 1985 sur l'aménagement aux autres types d'organismes d'H.L.M. Cette notion, je le précise pour répondre à une question du rapporteur, exclut cependant le droit de préemption et le droit d'expropriation qui sont les conséquences de prérogatives de puissance publique dont les sociétés de crédit immobilier ne disposent pas.

Cependant, les S.A.C.I. elles-mêmes ne pourront exercer ces nouvelles compétences qu'à titre accessoire, ce qui est tout à fait normal compte tenu de leur vocation sociale et du traitement fiscal privilégié qui résulte de leur statut d'organisme d'H.L.M.

En revanche, si les S.A.C.I. entendent développer davantage ces activités nouvelles, elles n'auront la possibilité de le faire que par le biais de filiales de droit commun qui pourront travailler dans le secteur concurrentiel dans les mêmes conditions que les autres intervenants, en particulier sur le plan fiscal.

Ainsi, cet élargissement de l'objet social s'accompagne d'une clarification, puisque les activités qui ne relèvent pas de la mission sociale des S.A.C.I. seront exercées, dès lors qu'elles ne présentent pas un caractère accessoire, par des sociétés de droit commun.

Le deuxième volet du projet de loi vise à organiser les sociétés de crédit immobilier en réseau au sens de la loi bancaire. Ce réseau est dirigé par une chambre syndicale qui en constitue l'organe central, chargé de veiller à sa cohésion, de s'assurer du bon fonctionnement des sociétés, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la solvabilité et la liquidité de chacune. Il s'appuie sur un fonds de garantie et d'intervention alimenté par l'ensemble des sociétés.

Ce réseau comprend, outre les sociétés elles-mêmes, une caisse centrale, établissement financier chargé d'assurer leur alimentation financière, et une société de caution mutuelle qui leur apporte les cautions et garanties nécessaires.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur, si la participation au capital de la caisse centrale sera obligatoire et si les S.A.C.I. auront l'obligation de recourir aux services de la caisse. Ma réponse à ces deux questions est négative.

L'ensemble de ces dispositions permettra, bien évidemment, de renforcer les garanties qu'offrent les S.A.C.I. à leur clientèle. Pour exercer les responsabilités qui lui incombent, il est normal que l'organe central du réseau détienne de larges pouvoirs de contrôle et de sanction envers ses membres. C'est pourquoi l'article 3 du projet de loi prévoit que la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier disposera d'un droit d'agrément et d'un droit de préemption sur les cessions de parts ou d'actions des sociétés.

Bien entendu, ces pouvoirs accordés à l'organe central seront soigneusement encadrés. D'une part - il s'agit d'une précision apportée par le Sénat - tout refus d'agrément devra être motivé. D'autre part, quand la chambre syndicale aura refusé d'agréer une cession d'action, elle sera tenue, de par l'exercice du droit de préemption, d'acquiescer elle-même ces actions.

Toutefois, ce droit de préemption n'est pas fait pour permettre à l'organe central de rester propriétaire indéfiniment de parts ou d'actions. C'est pourquoi il est précisé qu'il ne pourra les détenir que temporairement.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur, si un agrément serait nécessaire même pour la cession d'une seule action. Ce point sera réglé par le décret sur les clauses types en cours de préparation. Je peux déjà vous indiquer que ce décret prévoira des seuils en deçà desquels l'agrément ne sera pas nécessaire.

Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, l'importance que les sociétés de crédit immobilier attachent à l'accession sociale à la propriété. C'est bien dans cet esprit que le Gouvernement a déposé un amendement voté par le Sénat et devenu l'article 7 du projet. Il ouvre le champ de l'accession sociale à la propriété aux logements anciens existants. Il supprime en effet l'obligation de travaux qui était jusqu'à présent nécessaire pour pouvoir bénéficier des prêts conventionnés et donc du droit à l'A.P.L.

Le Gouvernement a souhaité développer l'accession à la propriété de logements anciens, car l'habitat existant est souvent moins cher que le neuf et généralement correctement situé. Il est donc bien adapté à la situation des accédants à revenus modestes ou moyens.

Cela manifeste l'attachement que le Gouvernement porte à l'accession sociale à la propriété. La possibilité d'accéder à la propriété constitue un élément essentiel de la liberté de choix que le Gouvernement entend offrir à nos concitoyens dans le domaine du logement.

Le texte que le Gouvernement vous propose représente une évolution profonde de la profession des crédits immobiliers. Ces sociétés, j'en suis convaincu, sauront relever ce défi. Il leur permettra de continuer d'apporter à leur clientèle, constituée en majorité de ménages à ressources modestes, les services, les garanties et la sécurité qu'elle est en droit d'attendre, confirmant ainsi l'ancrage des sociétés anonymes de crédit immobilier dans le monde H.L.M.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, c'est dans ce contexte, avec cet objectif et ces finalités, que le Gouvernement soumet à votre délibération ce projet de loi en espérant que vous l'adopterez, suivant en cela votre commission, votre rapporteur et leurs collaborateurs, que je tiens à remercier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Guyard.

M. Jacques Guyard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis quatre-vingt-trois ans les sociétés anonymes de crédit immobilier sont des acteurs importants de la construction sociale, de l'accession sociale, en particulier dans le monde rural et dans les villes petites ou moyennes.

Notre rapporteur a déjà souligné, mais cela mérite d'être répété, leur connaissance exemplaire du milieu dans lequel elles exercent. Le fait que les emprunteurs qui utilisent leurs services aient des niveaux de revenus sensiblement inférieurs à ceux de la moyenne des emprunteurs en vue de l'accession et le fait que le niveau des impayés soit, lui aussi, sensiblement en dessous de celui que connaissent les établissements de crédit témoignent de leur parfaite connaissance du terrain et d'une adaptation très fine aux besoins des habitants.

Il valait donc la peine d'entendre les S.A.C.I. et de répondre à leur besoin d'adaptation de leurs statuts aux réalités d'aujourd'hui. Les sociétés anonymes de crédit immobilier avaient précisé leurs demandes lors de leur assemblée générale de février 1990. A la suite de cette assemblée générale, vous avez, monsieur le ministre, organisé avec elles une concertation dont tous les professionnels ont apprécié la qualité et l'efficacité.

C'est de cette concertation qu'est issu le texte dont nous discutons aujourd'hui. Il correspond aux vœux de la profession, à ceux des élus des départements et des régions concernés ainsi qu'à l'attente des candidats à l'accession. C'est donc, sur le plan de la préparation, une démarche exemplaire. La discussion très positive qui a eu lieu au Sénat manifeste sans ambiguïté que vous avez réussi à obtenir le consensus.

Je souligne d'ailleurs au passage que j'apprécie tout à fait l'article 7 ajouté lors de la discussion au Sénat, car il va dans le sens de la politique d'ouverture de l'accession sociale sur l'habitat ancien que vous menez depuis votre installation au ministère.

Le groupe socialiste votera donc sans aucune réticence ce texte, manifestant ainsi sa confiance dans le travail accompli depuis des années par les sociétés anonymes de crédit immobilier, en liaison avec votre administration, en faveur de l'accession sociale.

Dans les modifications qu'apporte le projet, je relève deux séries de considérants différents.

Les premiers sont liés à l'évolution du cadre juridique et des pratiques d'urbanisme. Etablissements financiers soumis à la loi bancaire, les sociétés anonymes de crédit immobilier devaient s'adapter aux règles européennes prévues pour ce secteur. La création d'une chambre syndicale gérant un fonds de garanties solides y répond. Je ne développe pas ce sujet qui a été excellemment traité par notre rapporteur et par vous-même, monsieur le ministre.

Le texte adapte aussi les sociétés à la demande d'urbanisme de plus en plus fine des communes. En effet, la construction dans les petites villes inscrit de plus en plus souvent les constructions nouvelles dans des opérations complexes de restructuration des centres impliquant des opérations de rénovation, la construction de locaux commerciaux, la réalisation d'habitations qui ne relèvent pas du secteur social, la reprise d'habitat ancien ou d'équipements demandés par la commune. Il était donc indispensable que les sociétés anonymes de crédit immobilier voient leurs compétences élargies afin de pouvoir réaliser ces opérations intégrées, caractéristiques de l'urbanisme contemporain dans les villes stabilisées.

Ce projet permet une modernisation indispensable tant pour la sécurité financière des sociétés que pour leurs capacités de répondre à la demande des élus.

Il correspond aussi incontestablement à une donnée conjoncturelle : le recul du nombre de prêts d'accession sociale disponibles, lequel a très fortement diminué depuis le début des années 80. Or les sociétés anonymes de crédit immobilier distribuent 22 p. 100 de ce total. Si elles s'étaient limitées à l'accession sociale au sens classique du mot - P.A.P. ou prêts conventionnés ouvrant droit à l'A.P.L. - leur activité aurait mécaniquement chuté de près de 80 p. 100.

Certes, les prêts conventionnés éligibles à l'A.P.L., ont permis un temps de compenser partiellement le recul des P.A.P. Ils sont aujourd'hui eux-mêmes en régression assez rapide et l'évolution des flux de l'épargne logement laisse peu d'espoir d'un redressement rapide. Il fallait donc ouvrir aux S.A.C.I. l'accès aux prêts libres, lesquels ont d'ailleurs représenté en 1989 près du tiers des prêts accordés par les sociétés anonymes de crédit immobilier : 9 000 prêts libres contre 21 000 P.A.P. ou prêts conventionnés. Il est vrai que, la concurrence aidant - c'est une bonne chose - l'écart de taux entre les prêts conventionnés et les prêts libres se réduit comme une peau de chagrin et que l'offre bancaire tend à banaliser les deux catégories.

Ce texte peut donc s'interpréter de deux manières : soit comme la modernisation d'un instrument apprécié de la construction sociale, et chacun en a salué la qualité, soit comme un élément de la banalisation du financement du logement.

J'ai écouté avec intérêt les questions précises posées par notre rapporteur et les réponses aussi précises que vous y avez apportées, monsieur le ministre. Je n'y reviens pas.

Je terminerai en évoquant un point particulier afin d'éclairer ce texte. Quel est l'avenir de l'accession sociale ? Continuerons-nous le financement par des prêts à taux privilégié dans les années qui viennent ? A partir de quel volume ? Les S.A.C.I. disposant d'une part de ce volume, cette question les concerne directement. Dans le financement de l'accession, l'aide à la pierre reste-t-elle un élément décisif ? Quelle est la part des aides personnelles liées aux revenus ?

Selon la réponse, le rôle des sociétés anonymes de crédit immobilier, en toute hypothèse facilité au plan technique par ce texte, pourra évoluer différemment. En particulier la possibilité pour elles de créer des filiales de droit commun représente un élément fort d'une adaptation à un contexte financier qui a, ces dernières années, fortement évolué et ce n'est sans doute pas fini.

M. le président. La parole est à M. Eric Raoult.

M. Eric Raoult. Utile, demandé, technique, ce projet de loi était aussi attendu par les sociétés anonymes de crédit immobilier.

Comme l'a précisé le rapporteur du projet de loi au Sénat, ce texte s'est largement inspiré des orientations stratégiques définies en avril 1990 par l'assemblée générale des sociétés de crédit immobilier. De plus, ses dispositions ont été approuvées par une large majorité des professionnels de ce secteur. Le rapporteur à l'Assemblée nationale a rappelé aussi, excellemment, les origines de ce projet de loi.

Il est des textes, monsieur le ministre, dont nous savons reconnaître l'utilité et l'intérêt.

Il s'agit en effet de moderniser ces sociétés, dont la création remonte à une loi de 1908, en vue de développer leurs moyens d'action, de les regrouper en un réseau organisé et de les adapter à une perspective européenne.

Aujourd'hui, dans un contexte nouveau, avec des besoins qui évoluent et un environnement social, économique et financier différent, ces sociétés entendent poursuivre la modernisation qu'elles ont engagée d'elles-mêmes il y a dix ans.

Elles doivent dans cette perspective élargir leur gamme d'interventions pour répondre à la diversité des besoins des familles en accession à la propriété.

Elles doivent également mieux s'organiser, en constituant entre elles un réseau capable d'apporter toutes les garanties nécessaires à leurs activités.

Tous ces objectifs, qui sont développés dans le texte que vous nous soumettez, reçoivent notre adhésion. Mais l'adhésion à une orientation, à l'esprit d'un texte et à la volonté de modernisation et d'adaptation d'un secteur ne doit pas masquer le contexte général d'une politique du logement.

Ce projet de loi s'insère dans une politique en crise, au moment même où l'accession sociale à la propriété, raison première de l'existence de ces sociétés, est véritablement menacée de disparition.

Dois-je, monsieur le ministre, vous rappeler la dureté des chiffres ? Ils sont, à cet égard, éloquents et je salue les deux orateurs précédents qui les ont rappelés avec beaucoup d'honnêteté intellectuelle. En dix ans, on est passé de quelque 170 000 P.A.P., les véritables prêts à l'accession sociale, à 40 000 annoncés pour 1991, et la conjoncture actuelle nous fait penser que ce chiffre sera loin d'être atteint : on n'en prévoit guère plus de 20 000. Comme l'a rappelé notre excellent rapporteur, en omettant tout de même de citer les chiffres de 1991, cette situation est préoccupante.

Plus que préoccupante, monsieur le ministre, cette évolution, ou plutôt cette chute de l'accession sociale, est dramatique : dramatique pour les familles qui voient leur désir d'accéder devenir impossible - vous avez parlé de liberté de choix, monsieur le ministre, il y en a de moins en moins - ; dramatique pour les villes qui ne peuvent plus assurer le nécessaire équilibre entre le locatif social et l'accession sociale.

Le Gouvernement nous parle très souvent dans cet hémicycle de la diversité de l'habitat. Mais comment l'assurer si le logement social se limite au seul locatif ?

Voilà trente ans, monsieur le ministre, un ancien collègue socialiste, devenu depuis dix ans Président de la République, terminait une explication de vote par cette phrase renouvelée : « Nous ne saurions approuver un texte favorable s'in-

sérant dans une politique néfaste. » Voilà pourquoi, monsieur le ministre, au groupe du R.P.R. nous sommes amenés à nous abstenir sur votre projet, non pas - et vous l'avez compris - eu égard à son contenu même, mais parce que nous ne saurions accepter que la modernisation des sociétés de crédit immobilier puisse s'accompagner de la quasi-disparition de l'accession sociale dans ce pays, qui constitue un élément essentiel d'une politique globale et diversifiée de l'habitat.

M. le président. La parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Monsieur le ministre, avec ce projet de loi qui tend à réformer les sociétés anonymes de crédit immobilier, le logement est considéré comme une valeur spéculative et non comme un droit fondamental pour chaque famille. En effet, votre démarche place le logement social sur le terrain de la concurrence, sous prétexte de vérité des prix.

Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont tout à la fois des organismes d'H.L.M. et des établissements de crédit. En tant qu'organismes d'H.L.M., elles réalisent des constructions pour l'accession à la propriété. En tant qu'établissements de crédit, elles accordent des crédits aux accédants à la propriété et sont, de ce fait, soumises à la loi bancaire de 1984.

Votre projet de loi part du préalable selon lequel l'activité de distributeurs de prêts en accession à la propriété ainsi que de prêts conventionnés des S.A.C.I. a subi une baisse très importante ces dernières années. En 1980, les S.A.C.I. distribuaient 59 000 prêts ; elles n'en ont distribué que 21 000 en 1989 !

A la vérité, ce projet de loi est surtout motivé par des enjeux économiques et des enjeux financiers : enjeux économiques dans la mesure où la concurrence entre promoteurs privés et lotisseurs privés s'est accrue ; enjeux financiers dans le cadre de la mise en place du marché unique, que nous avons condamné, car, dans ce domaine comme dans d'autres, les S.A.C.I. devront s'adapter aux nouvelles règles européennes du secteur bancaire, règles qui seront intégralement applicables dès le 1^{er} janvier 1993.

Donc ce texte propose de diversifier les activités des S.A.C.I. et d'étendre leurs compétences afin de faire face à la concurrence dont je parlais à l'instant. C'est ainsi qu'elles pourront intervenir dans le secteur concurrentiel des opérations immobilières en proposant tout type de prêt à leur clientèle - prêts pour travaux, agrandissements ou rénovations - et réaliser des opérations de prestations de services. Elles pourront créer aussi des filiales.

Par ailleurs, afin de mieux adapter les S.A.C.I. aux règles financières européennes, votre projet prévoit de créer un réseau bancaire constitué des S.A.C.I. et de leurs filiales, d'une caisse centrale de crédit et d'une chambre syndicale chargée de la discipline.

Bien évidemment, vous utilisez ces arguments afin de justifier votre démarche. Mais, comme le faisait remarquer à juste titre mon ami Félix Leyzour au Sénat, derrière ces arguments se profile votre volonté de centraliser et de maîtriser la structure des H.L.M.-S.A.C.I. pour en faire un instrument contrôlé par le pouvoir dans le cadre de l'Europe de 1993. Et ce ne sont pas les réponses que vous avez apportées au Sénat, monsieur le ministre, qui sont faites pour nous tranquilliser ! Il s'agit donc bien, plus que d'une simple adaptation, de mesures mises en place afin de développer une orientation précise en matière de logement.

Le gouvernement auquel vous appartenez, dans ce domaine comme en d'autres, accélère un programme de liquidation, de regroupement et de contrôle, pour créer les conditions de la valorisation du capital.

Le projet que l'on discute aujourd'hui est la négation même du rôle spécifique des H.L.M., car il conduit à privatiser encore plus la construction et à banaliser des systèmes de financement de logements.

Je vous pose, monsieur le ministre, deux questions très importantes déjà posées au Sénat : quel sera le financement du prêt locatif aidé dans le contexte financier européen ? Quel sera l'avenir du livret A ?

Comme je le disais au début de mon exposé, votre démarche place le logement social sur le terrain de la concurrence, concurrence qui ne peut conduire qu'au démantèlement du financement du logement social, tout simplement parce que l'argent ira plus facilement à ceux qui seront en mesure d'emprunter au meilleur taux plutôt qu'aux H.L.M. !

Le logement est la préoccupation majeure des Français et un sujet d'anxiété permanente. Il n'y a pas assez de logements sociaux pour ceux qui en ont besoin, et ils sont des millions. Le logement, pour ceux qui en ont un, est la charge la plus lourde dans le budget des familles, et souvent une charge insupportable. Pour autant, les spéculateurs de l'immobilier accroissent scandaleusement leurs profits alors que les conditions de vie s'aggravent dans des cités vétustes et dégradées.

Cette politique, nous la refusons, et parce que nous la refusons et que le financement du logement social est gravement menacé, nous voterons contre votre projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Pierre Micaut.

M. Pierre Micaut. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte a plusieurs mérites. Après une sérieuse réflexion, nous le voterons.

Nous retenons d'abord son intérêt social. Personne n'ignore l'importance des sociétés anonymes de crédit immobilier et c'est l'occasion pour nous de rendre hommage au dévouement de leurs responsables. Pour m'être, dans le passé, intéressé activement à ce circuit, je soutiens aujourd'hui cette démarche sociale.

A la veille de l'application de l'Acte unique européen, qui interviendra dans dix-neuf mois, il est indispensable que les sociétés de crédit immobilier s'adaptent au réseau bancaire.

Enfin, cette réforme se justifie par la situation nationale dans laquelle le bâtiment dans son ensemble et en particulier les sociétés de crédit immobilier sont placés.

Pour ces différents raisons, nous considérons qu'il est nécessaire d'étendre les compétences et d'adapter les moyens de ces sociétés, en ce qui concerne tant leurs structures que leur politique d'attribution des prêts pour l'accession à la propriété.

Passons sur les aspects techniques de ce projet, tels que les adaptations du code de la construction et de l'habitat, pour ne retenir que les adaptations nécessaires des moyens de ces sociétés.

Nous donnons notre accord à la création d'une chambre syndicale, et de son acolyte indispensable qu'est le fonds de garantie, et d'une caisse centrale qui renforcera les moyens commerciaux des sociétés de crédit immobilier.

Nous sommes d'autant plus favorables à ce texte que la commission et le Gouvernement ont entériné les amendements du Sénat.

Mais l'aspect le plus important de ce projet - c'est la deuxième partie de mon intervention - me paraît être sous-jacent.

En effet, ce texte ne servirait à rien s'il n'y avait pas derrière une véritable volonté de redonner des moyens et du tonus au crédit immobilier. Si je me souviens bien, il y a quelque dix ans, la barre des 2 millions de chômeurs ne devait jamais être dépassée. Depuis, nous n'avons jamais cessé de croiser dans les eaux de 2,4 millions de chômeurs pour atteindre aujourd'hui les 2,6 millions, chiffre qui malheureusement risque d'augmenter dans les mois à venir.

M. Eric Raoult. Eh oui !

M. Pierre Micaut. Comment envisager l'accession à la propriété lorsqu'on redoute quotidiennement l'insécurité de l'emploi, lorsqu'on doit affronter des taux d'intérêt inégaux, des annuités impossibles à rembourser ? De plus, le pouvoir d'achat diminue, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de l'évolution sans cesse positive des prélèvements obligatoires : nous frôlons toujours un jour de travail sur deux donné à l'Etat. Fatalement, l'épargne en prend un sérieux coup et la construction, en particulier, s'en trouve lourdement affectée.

Dès lors, pour que ce projet de loi ait une application concrète et dynamique, et ne se perde pas dans les brumes de l'idéologie, l'important, est, à notre sens, de prévoir des moyens financiers et budgétaires. Or nous constatons actuellement qu'on privilégie toujours le fonctionnement au détriment de l'investissement, qu'on accorde toute priorité à l'A.P.L. et qu'on abandonne progressivement toute aide à la pierre. En effet, il y a quelque vingt années, 200 000 P.A.P. étaient accordés annuellement, 150 000 il y a une dizaine d'années, 40 000 cette année. Sur ces 40 000, combien sont concrètement réalisés ? Il est à craindre que ce chiffre ne tombe à 25 000. Excusez la misère ! Nous assistons en ce domaine à une véritable déroute. Voilà dix ans, dit-on, que l'on sème. Il faut croire que la sécheresse a été rude...

M. Jacques Barrot. Le gel !

M. Pierre Micaux. ... et que les semis ont été brûlés. Telle est la situation que l'on offre au réseau des sociétés de crédit immobilier.

Toutefois, parce que nous avons de la considération pour le monde du crédit immobilier, qu'il s'agisse des exécutants ou de ceux qui ont accédé à la propriété grâce à lui, et même si nous considérons que ce texte que le groupe U.D.F. va voter est un cautère sur une jambe de bois, nous souhaitons bon vent, au réseau des sociétés de crédit immobilier, malgré la bourrasque que l'on a su leur préparer ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Barrot.

M. Jacques Barrot. Monsieur le ministre, je rappelle qu'en réformant notre système d'aide au logement en 1977, nous avons fait le pari d'accorder notre confiance aux sociétés de crédit immobilier. Ce texte montre aujourd'hui, s'il en était besoin, que les militants de l'accession sociale ont su allier à leur générosité un professionnalisme qui s'est affirmé à travers toutes les adaptations qui leur ont été demandées et qu'ils ont réussies.

La France s'est dotée d'un réseau original qui permet à des familles modestes de pouvoir accéder à la propriété non seulement financièrement mais aussi psychologiquement, et c'est très important. Par conséquent, ce texte, dans la mesure où il valide cette excellente adaptation du système, bénéficie déjà pour nous d'un préjugé positif.

Ce texte, qui a fait l'objet d'un travail approfondi, en concertation avec les professionnels, et d'un débat au Sénat que notre rapporteur a bien décrit, permet aux sociétés de crédit immobilier d'exercer leurs compétences nouvelles dans des structures qui offrent aux usagers les mêmes garanties que les autres sociétés de droit commun, notamment par la constitution d'un réseau. Par conséquent, nous le voterons.

Mais je ne peux pas ne pas faire écho aux propos de mes collègues Pierre Micaux et Eric Raoult. Oui, nous disposons d'un réseau de sociétés de crédit immobilier, oui nous leur donnons aujourd'hui des moyens supplémentaires et nouveaux de réussir leur action et de s'adapter aux besoins d'aujourd'hui, mais au profit, monsieur le ministre, de quelle politique d'accession sociale ? Il est indispensable, au moment où le problème de la ville nous interpelle sur la nécessité de diversifier les modes d'habitat, de garder un équilibre entre le locatif et l'accession. Or les chiffres parlent, et même si le nombre de prêts ne suffit pas, à lui seul, à qualifier une politique, il est néanmoins un élément très important. Les chiffres cités par Pierre Micaux témoignent bien que, depuis dix ans, dans ce domaine, la politique de l'accession sociale, non seulement n'a pas progressé, mais a marqué des reculs certains.

J'ajoute qu'en mettant l'accent sur les difficultés de certains ménages qui, effectivement, s'étaient peut-être trop endettés, on s'est servi d'un mauvais argument pour délaisser l'accession sociale. Il ne faut pas supprimer pour ces ménages les voies à l'accession sociale ; au contraire, il convient d'essayer de perfectionner le système en vigueur.

Permettez-moi de regretter, une fois de plus, que le ministre de l'économie et des finances ait une vision bien médiocre de l'avenir de la France et ne lance pas une politique de l'épargne prévoyant de mettre à la disposition des accédants, notamment des plus modestes d'entre eux, notamment des retraités, des sommes d'argent qui permettraient de faire baisser le coût de l'accession et ainsi de réaliser ce qui a été et qui reste le rêve pour de nombreuses familles françaises : la possession d'une maison où l'on peut élever autant d'enfants qu'on le souhaite.

Je reste convaincu que le premier levier d'une politique familiale, c'est le logement, notamment l'accession sociale. Je sais, monsieur le ministre, que vous en êtes également convaincu, mais mon intervention constitue une mise en garde à l'égard de « budgétaires », qui, parfois, n'ont pas une vision globale des intérêts du pays.

Par conséquent, monsieur le ministre, je dis oui à ce projet, mais je vous rappelle que nombre de militants du logement social attendent sur le terrain une clarification des intentions du Gouvernement à propos d'une grande politique de l'ac-

cession sociale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Micaux et M. Eric Raoult. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Je remercie les divers intervenants non seulement de leur présence mais aussi de la peine qu'ils ont prise à étudier ce texte. Ils ont émis des appréciations, des suggestions, voire des critiques - ce qui est légitime de la part de l'opposition même si celles-ci ne sont pas parfaitement justifiées.

Je vous remercie, monsieur Guyard, d'avoir souligné les modalités d'élaboration de ce texte et d'avoir rappelé la qualité de l'accueil qui lui a été réservé au Sénat. Vous avez vu en cela - et vous avez eu raison - une illustration de l'adhésion des sociétés de crédit immobilier à la construction proposée par le Gouvernement.

Vous avez ensuite posé des questions de fond sur l'accession sociale à la propriété et sur le devenir des différentes formes d'aide. J'y reviendrai dans quelques instants.

Monsieur Raoult, vous vous êtes référé à une situation on ne peut plus d'actualité pour expliquer votre position finale en faveur d'une abstention. Je ferai écho à vos critiques pour m'y opposer car je les trouve tout à fait excessives.

Vous avez indiqué que la situation était dramatique pour les familles qui souhaitent accéder à la propriété, car elles avaient de moins en moins de choix. Or sachez que s'il y a eu une profonde évolution dans le nombre des prêts accordés, il y a eu simultanément une augmentation du nombre des propriétaires dans notre pays, notamment au cours de ces dernières années. Certes, cette augmentation ne s'est pas faite par les voies classiques, mais elle a tout de même eu lieu. Je ne prétends pas que cela ne pose pas des problèmes, mais il n'est pas possible de caricaturer la situation comme vous l'avez fait. Je vous donnerai dans quelques instants de plus amples précisions.

Monsieur Hage, je vous répondrai aussi très précisément pour ce qui est du financement du logement social, notamment du secteur locatif, et de l'avenir du livret A.

Monsieur Micaux, vous avez fait alterner dans vos propos des passages qui me laissent craindre une conclusion assez négative puis d'autres qui, au contraire, semblaient rejoindre la démarche qui vous est proposée. Toutefois, permettez-moi de relever une contradiction au niveau de l'analyse. Vous avez en effet dénoncé le fait que les Français travailleraient bientôt un jour sur deux pour l'Etat et, immédiatement après, vous avez déclaré que ce texte serait un bon texte s'il était accompagné de moyens budgétaires accrus. Il me semble quelque peu difficile de concilier ces deux propositions.

Je crois surtout, monsieur Micaux, que vos propos agressifs contre tout ce qui est fiscalité ou charges sociales tourment le dos aux capacités de progrès d'une société. L'effort fiscal a toujours été l'unité de mesure de notre capacité de solidarité collective. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Si l'on veut en réduire le niveau, nous aurons une société moins solidaire, une société ayant donc moins de capacités budgétaires. On ne peut pas demander tout et son contraire.

M. Eric Raoult. Ce n'est pas ce que nous dit M. Mitterrand !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Monsieur Barrot, je fais miennes les appréciations que vous avez formulées au début de votre intervention, notamment lorsque vous avez rappelé que l'on avait eu raison de faire confiance à un mouvement qui a fait ses preuves ; il s'agit maintenant de le conforter en lui ouvrant des possibilités d'action nouvelles et en élargissant le champ de ses interventions.

Vous vous êtes également préoccupé du devenir de la politique de l'accession sociale et vous avez rappelé la nécessité de garder un équilibre entre locatif et accession. Sur ce point, je tiens à être tout à fait clair : la politique du Gouvernement repose sur le souci de cet équilibre.

L'accession au neuf connaît actuellement, il est vrai, des difficultés. Celles-ci ont surtout commencé à partir de l'année 1987 et elles se sont poursuivies depuis - et ne voyez pas dans le fait de citer cette date une quelconque attitude polémique de ma part.

Au début des années quatre-vingts, l'ensemble des prêts P.A.P. et des prêts conventionnés avec A.P.L. se situaient aux alentours de 200 000. Par ailleurs, il est exact que, l'an dernier, il y aura eu un peu plus de 40 000 P.A.P. et environ 40 000 prêts conventionnés avec A.P.L., soit un peu plus de 80 000 prêts. Cette baisse, qui s'est surtout amplifiée à partir de l'année 1987, s'explique par la prise de conscience de la part de nombreuses familles des difficultés qu'avaient rencontrées celles qui les avaient précédées et qui s'étaient trouvées confrontées à une situation telle qu'on les avait qualifiées de « sinistrés de l'accession ».

En fait, tant que l'inflation a été durablement au-delà du seuil de 10 p. 100, il y a eu une solvabilité artificielle. Celle-ci a d'ailleurs été évaluée, sur une longue période, à un tiers, voire à 38 ou à 40 p. 100 du coût réel de l'accession. Cette solvabilité artificielle a disparu, mais je n'ai entendu personne proposer qu'on lui substitue un moyen budgétaire de remplacement. En tout état de cause, les intéressés ont fait preuve de la plus grande prudence.

Mais, parallèlement à cette évolution, l'accession sociale dans l'ancien s'est développée, puisque plus de 54 p. 100 de ménages sont maintenant propriétaires occupants contre 51 p. 100 en 1984. Ce pourcentage est d'ailleurs très supérieur à celui de l'Allemagne. La volonté du Gouvernement est d'encourager ce mouvement. Tel est d'ailleurs le sens de l'amendement gouvernemental adopté par le Sénat et qui prévoit des prêts conventionnés à l'ancien sans travaux, permettant ainsi l'accès à ces prêts à des familles modestes supplémentaires.

En contrepartie de la diminution du nombre des demandeurs de prêts en raison de leur plus grande prudence, le nombre de propriétaires occupants dans l'ancien s'est développé. Il y a donc un transfert du neuf sur l'ancien.

S'agissant du neuf, c'est-à-dire le secteur où l'intervention des pouvoirs publics est plus marquée, que l'on ne nous fasse pas de mauvais procès. Il faut savoir que le plafond de ressources du P.A.P. est resté inchangé de 1986 à 1989. Et lorsque, au début de 1989, nous nous sommes attaqués à ce dossier de l'accession sociale, les conclusions d'un rapport célèbre, qui proposait des modifications très substantielles de ce régime, n'ont pas été retenues parce qu'elles présentaient le grave inconvénient de désolubiliser toutes les familles de plus de deux enfants, et ainsi de les écarter de l'accession sociale. Le Gouvernement n'a donc pas souhaité s'engager dans cette voie.

Mais soyons clairs ! Si les gouvernements successifs des années 1986 à 1989 n'avaient pas décidé de revaloriser le plafond de ressources des P.A.P., c'est parce que, selon l'analyse ambiante, ces prêts étaient à court terme condamnés et qu'il ne pouvait donc être question de les revitaliser, de les rénovier, de les réactiver en quelque sorte.

Pour notre part, nous avons fait le choix inverse. Ainsi, en février 1990, il y a maintenant quinze mois, nous avons décidé d'un premier relèvement du plafond de ressources de 6,5 p. 100 pour toutes les zones. C'était le premier relèvement depuis 1985. Et, au 1^{er} février 1991, nous avons procédé à un second relèvement modulé : 3 p. 100 en zone 3, 5 p. 100 en zone 2 et 15 p. 100 en zone 1. En un an, le relèvement des plafonds a donc été de 9,5 p. 100 pour la zone 3, de 11,5 p. 100 pour la zone 2 et de 21,5 p. 100 pour la zone 1. Ces relèvements de plafond témoignent de notre volonté de ne pas laisser disparaître ce produit. Dans le même temps, nous en avons modifié assez profondément les avantages, et ce dans un sens positif.

A l'origine, la quotité du prêt P.A.P. oscillait entre 70 et 80 p. 100 du coût de l'accession. Ainsi des familles se lançaient dans l'accession, soit en ayant suffisamment d'apports personnels - ce qui était le cas d'une trop petite minorité d'entre elles - soit en recourant à des prêts complémentaires, mais qui étaient trop coûteux et qui leur faisait largement

perdre le bénéfice du prêt P.A.P. C'est cette situation qui, avec la maîtrise de l'inflation, est à l'origine de beaucoup des difficultés rencontrées par les familles. C'est la raison pour laquelle nous avons relevé la quotité du prêt P.A.P. jusqu'à 90 p. 100.

Dans le même temps, nous avons exigé un apport personnel de 10 p. 100, lequel a valeur éducative. Cet apport est en effet l'occasion pour l'accédant de mesurer ce que représente un engagement d'épargne longue. D'ailleurs, 10 p. 100, c'est souvent moins que ce que coûte la voiture familiale.

M. Jacques Barrot. Très juste !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. L'accédant doit savoir s'il est capable de faire un choix entre les deux.

Bref, il est proposé aux familles d'avoir une démarche responsable. Nous ne faisons que conforter les intentions de départ de ceux qui ont toujours été les défenseurs de l'accession sociale.

Le relèvement de la quotité, le développement de la responsabilité par l'apport personnel exigé et la suppression qui en résulte de tout recours à des prêts complémentaires, ainsi que le relèvement du plafond de ressources sont autant de conditions réunies pour que ce type de prêt retrouve un intérêt qu'il était incontestablement en train de perdre.

Mais il faut bien reconnaître que l'évolution des taux d'intérêt explique le fait que les dotations budgétaires permettent d'accorder plus ou moins de prêts. Ainsi, en fonction du niveau actuel des taux d'intérêt, les crédits inscrits dans la loi de finances de 1991 devraient correspondre à environ 30 000 P.A.P. - l'objectif étant d'atteindre 40 000 P.A.P. - et non à 25 000, comme je l'ai entendu dire.

Je tiens néanmoins à rappeler qu'à l'automne dernier, alors que notre pays était déjà confronté à des difficultés budgétaires, une inscription d'un crédit complémentaire de 200 millions de francs au dernier collectif budgétaire de 1990 a permis d'épuiser les listes d'attente et de franchir - de peu, certes mais nous y sommes arrivés - la barre des 40 000 prêts P.A.P. distribués en 1990. L'objectif fixé étant de 40 000 P.A.P., nous avons pu satisfaire toutes les candidatures, en procédant, il est vrai, à quelques légers ajustements nécessaires selon les réseaux ou selon les départements. Nous avons donc franchi le cap des 40 000 P.A.P. et démarré la nouvelle année sans avoir de stock.

L'objectif affirmé pour 1991 est le même qu'en 1990, et j'ai toutes raisons de penser que nous pourrions l'atteindre.

Dans le même temps, des revalorisations de plafonds, au titre du 1 p. 100, sont venues aider à la solvabilité des candidats à l'accession.

L'accession sociale ne doit donc pas donner lieu à de faux procès. Les problèmes de fond existent certes, mais des évolutions essentielles sont intervenues. Nous nous efforçons d'apporter des réponses qui ne l'avaient pas été pendant plusieurs années. Il faut maintenant élargir le débat, présenter de nouvelles propositions, plutôt que se livrer à des critiques abruptes et injustifiées.

En ce qui concerne le livret A, l'inquiétude dont a fait part M. Hage n'a plus vraiment de raisons d'être. C'est vrai que, l'an dernier à pareille époque, on pouvait s'interroger devant l'évolution respective des dépôts en fonction de tel ou tel type de placement. Mais comme vous le savez, le Gouvernement a réagi en prenant un certain nombre de mesures. Le relèvement du plafond de dépôt a notamment permis de stabiliser la situation et toutes les études effectuées à ce jour montrent qu'au moins pour les trois ans à venir il ne devrait pas y avoir de problème.

Vous savez que, de surcroît, des discussions ont eu lieu avec le Crédit mutuel. Elles ont abouti à un accord aux termes duquel le livret bieu peut désormais, dans les mêmes conditions que le livret A, financer le logement social locatif. Il n'est pas possible de dire que le livret A est suffisamment abondant pour permettre la satisfaction de la totalité des besoins de demande locative. Le Gouvernement est attaché à ce que la réponse à cette demande soit équilibrée entre le secteur social et le secteur privé. La reconduction des avantages fiscaux visant à inciter à l'investissement locatif privé illustre le souci de complémentarité entre les deux offres qui nous anime.

Nous devrions connaître dans peu de temps le résultat des importants travaux de la commission du Plan, présidée par M. Lebégue, que le Premier ministre a chargée d'une étude globale sur les relations entre épargne et investissement immobilier n'écartant aucun des problèmes de financement du logement social ou de fiscalité de l'immobilier. Cela devrait nous donner des éléments afin de définir un scénario à long terme faisant la place qui convient à chacune des composantes du domaine du logement.

La conviction du Gouvernement, partagée par le ministre des finances, qui a été interpellé dans une intervention, est que le livret A doit rester le socle sur lequel repose le financement du secteur social locatif. Nous ne pourrions en effet accepter un système qui reposerait sur le marché obligataire, avec des besoins énormes de subventions complémentaires pour compenser l'avantage important que représente une ressource défiscalisée, non plus que nous ne pourrions accepter que des programmes présentant un intérêt social essentiel puissent être soumis aux aléas de l'évolution des taux d'intérêt.

Le Gouvernement a le souci de répondre à toutes les demandes mais je tiens à insister, en conclusion, sur la nécessité de mobiliser la ressource constituée par les logements vacants du parc immobilier ancien.

Une « enquête-logement » de 1984 concluait que notre pays devait compter un peu plus de 1 800 000 logements vacants. La même enquête, effectuée en 1988, faisait passer leur nombre au-delà de deux millions, mais il convient de souligner qu'on avait procédé à une extrapolation sur la base d'un échantillon. Le recensement de mars 1990 est arrivé encore à 1 800 000. Bref, ce nombre se situe entre 1 800 000 et 2 000 000. C'est beaucoup trop et c'est la raison pour laquelle il est essentiel que les divers produits financiers nouveaux - P.L.A. d'insertion ou prêts conventionnés que nous ouvrons sans obligation de travaux pour l'accession dans l'ancien - soient popularisés et mieux utilisés.

Il faut aussi, dans le même temps, populariser une autre formule et placer le plus grand nombre possible de baux à réhabilitation, car ils répondent aux besoins des propriétaires impécunieux, très souvent propriétaires de logements vacants et qui, faute de pouvoir les réhabiliter, les laissent se dégrader et ne peuvent plus les louer.

Tout le monde doit se mobiliser sur cette partie du patrimoine immobilier national, car l'existence d'une telle quantité de logements vacants est négative pour tout le monde.

M. Jacques Barrot. Absolument !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Négative pour le propriétaire, dont le patrimoine se dégrade, pour les collectivités locales, qui ne perçoivent plus de taxe d'habitation, pour l'environnement qui n'est guère amélioré pour les familles, enfin, qui n'ont pas de toit et sont confrontées à une situation véritablement scandaleuse.

Il y a là une réserve inexploitée, qui ne doit cependant pas dispenser d'un effort en faveur de la construction neuve, mais doit venir en complément afin de fournir une meilleure réponse à des demandes dont vous avez tous opportunément souligné l'importance sociale et humaine.

Mesdames, messieurs les députés, je suis convaincu que vous voudrez bien être à cet égard des relais dans chacun de vos départements. Sachez que les instructions données à MM. les préfets pour la programmation des crédits de constructions neuves de 1991 ont précisé très clairement que priorité devait être donnée, d'une part, aux organismes qui se sont engagés dans la mobilisation du parc ancien vacant et, d'autre part, aux organismes qui, ne cédant pas à la facilité, se sont fixé comme objectif d'acquérir prioritairement des terrains constructibles dans les quartiers ou les communes ne comptant pas, ou comptant peu, de logements locatifs sociaux. Ces ambitions doivent être celles de l'ensemble du mouvement H.L.M. Je suis convaincu que, grâce à vos responsabilités sur le terrain et dans ces organismes, vous aiderez à ce qu'elles soient satisfaites. Au demeurant, le mouvement H.L.M. est directement concerné par ce projet de loi sur les S.A.C.I. Son adoption nous donnera l'occasion de manifester à l'une des branches du logement social la confiance que nous lui portons et je ne doute pas que vous serez nombreux à la lui confirmer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Articles 1^{er} à 3, 3 bis et 4 à 7

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Art. L. 422-4. - Les sociétés anonymes de crédit immobiliers sont habilitées, dans les conditions fixées par leurs statuts, à réaliser les opérations prévues par le présent article.

« I. - Ces sociétés ont pour objet :

« a) De consentir aux personnes physiques des prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ;

« b) De consentir des prêts complémentaires aux prêts mentionnés au a) ci-dessus ;

« c) D'accorder, aux fins mentionnées à l'article L. 411-1, tout prêt qu'elles seront habilitées à distribuer par arrêté conjoint du ministre chargé du Trésor et du ministre chargé du logement ;

« d) D'affectuer, pour le compte d'organismes d'habitations à loyer modéré, le recouvrement des sommes dues par les acquéreurs de logements cédés dans les conditions prévues à l'article L. 443-13.

« II. - Ces sociétés sont également habilitées, nonobstant les dispositions de l'article 7 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit :

« a) A réaliser des constructions destinées à l'accession à la propriété, susceptibles d'être financées à l'aide de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ;

« b) A réaliser des lotissements ;

« c) A réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale dans les conditions prévues à l'article L. 421-1 ;

« d) A réaliser des opérations de prestation de services liées aux activités visées aux I et II du présent article, dans des conditions fixées par les clauses types mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 422-5.

« III. - Les sociétés anonymes de crédit immobilier peuvent, en dehors des cas prévus au I et au II, soit directement à titre accessoire, soit par l'intermédiaire des filiales visées à l'article L. 422-4-2, réaliser toutes opérations de prêts immobiliers, de construction, de maîtrise d'ouvrage et de prestation de services, liées à la propriété de l'habitat, sans que ces opérations aient pour objet la constitution d'un patrimoine locatif pour ces sociétés ou leurs filiales, dans les conditions et limites précisées par les clauses types prévues audit article L. 422-4-2.

Elles peuvent également, selon les mêmes modalités et dans les mêmes conditions et limites, réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, toutes les opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, avec l'accord de la ou des collectivités concernées.

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. - Il est inséré dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 422-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 422-4-1. - Les sociétés anonymes de crédit immobilier, les établissements de crédit qu'elles contrôlent ensemble ou séparément, directement ou indirectement, et leur caisse centrale sont affiliés à un réseau doté d'un organe central.

« L'organe central du réseau des sociétés anonymes de crédit immobilier est régi par les articles 21 et 22 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée. Il exerce les pouvoirs de contrôle prévus auxdits articles sans préjudice des dispositions de l'article L. 451-1 du présent code. Il a la forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et prend le nom de "chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier".

« La chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier constitue un fonds de garantie et d'intervention.

« Les dirigeants de chacun des établissements de crédit, membres du réseau, mentionnés à l'article 17 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée doivent être agréés par la chambre syndicale, qui s'assure que ces dirigeants possèdent l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leurs fonctions. Lorsque les conditions d'honorabilité ne sont plus remplies, l'agrément est retiré.

« La chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier peut prononcer à l'égard d'un établissement du réseau les sanctions disciplinaires de l'avertissement, du

blâme et de la radiation de l'affiliation au réseau ; elle peut prononcer à l'égard des dirigeants les sanctions disciplinaires de l'avertissement, du blâme et du retrait d'agrément.

« Le président de la chambre syndicale est de droit président de la caisse centrale des sociétés anonymes de crédit immobilier, dont le capital est détenu majoritairement par les sociétés anonymes de crédit immobilier.

« Un décret en Conseil d'Etat approuve les statuts de la chambre syndicale et précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de mise en œuvre des sanctions disciplinaires. » - (Adopté.)

« Art. 3. - Il est inséré dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 422-4-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 422-4-2. - Les clauses types prévues à l'article L. 422-5, auxquelles doivent se conformer les statuts des sociétés anonymes de crédit immobilier, précisent notamment les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent prendre des participations ou constituer des sociétés pour effectuer les opérations visées au III de l'article L. 422-4 et les limites apportées, le cas échéant, à l'objet social de ces sociétés.

« Les clauses types précisent, en outre, les conditions d'exercice du droit d'agrément et de préemption de l'organe central du réseau mentionné à l'article L. 422-4-1 ; le droit d'agrément porte sur les augmentations de capital et les cessions de parts ou d'actions des établissements de crédit membres dudit réseau, sur les fusions et scissions ainsi que sur les prises de participation de ces établissements ; les refus d'agrément doivent être motivés ; le droit de préemption porte sur les cessions de parts ou d'actions des établissements de crédit membres du réseau. L'organe central ne peut détenir que temporairement les parts ou actions ainsi préemptées. » - (Adopté.)

« Art. 3 bis. - Il est inséré dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 422-4-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 422-4-3. - En cas de cessation d'affiliation d'une société anonyme de crédit immobilier, pour quelque cause que ce soit, au réseau mentionné à l'article L. 422-4-1, cette société est dissoute de plein droit et sa liquidation est réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 422-11. » - (Adopté.)

« Art. 4. - I. - Au premier alinéa de l'article L. 422-11 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "ou de crédit immobilier" sont supprimés.

« II. - Le même article est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« En cas de dissolution d'une société anonyme de crédit immobilier, la portion d'actif qui excéderait la moitié du capital social, après paiement du passif et remboursement du capital social, est attribuée au fonds de garantie mentionné à l'article L. 422-4-1. » - (Adopté.)

« Art. 5. - L'article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A l'occasion de l'inspection d'une société anonyme de crédit immobilier, et pour les besoins de cette inspection, l'administration peut étendre ses investigations aux filiales de la société visées à l'article L. 422-4-2 et se faire communiquer toutes les pièces relatives auxdites filiales nécessaires à la mission. » - (Adopté.)

« Art. 6. - A l'article 20 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les mots : "ainsi que le centre national des caisses

d'épargne et de prévoyance" sont remplacés par les mots : "le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier." » - (Adopté.)

« Art. 7. - Au deuxième alinéa (1^o) de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés ou acquis et améliorés", sont remplacés par les mots : "Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, acquis ou améliorés" ». (Adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Sur l'ensemble du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Georges Hage. Le groupe communiste vote contre !

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour.

Vote sans débat :

Du projet de loi n° 1828 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire et démocratique d'Ethiopie en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien (rapport n° 1997 de M. Jean-Marie Daillet au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Du projet de loi n° 1905 autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigeria sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole), (rapport n° 1996 de M. Jeanny Lorgeoux au nom de la commission des affaires étrangères).

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1970 portant diverses dispositions en matière de pêches maritimes et de cultures marines (rapport n° 2012 de M. Gilbert Le Bris au nom de la commission de la production et des échanges) ;

Discussion de la proposition de résolution n° 1952 de MM. Laurent Fabius, Jean Auroux, Bernard Pons, Charles Millon et Pierre Méhaignerie, tendant à modifier les articles 43, 83, 91, 103 à 107 et 146 du règlement de l'Assemblée nationale (rapport n° 2019 de M. Didier Migaud au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion de la proposition de loi n° 1951 de MM. Laurent Fabius, Jean Auroux, Bernard Pons, Charles Millon et Pierre Méhaignerie, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire (rapport n° 2020 de M. François Massot au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures.)

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

www.luratech.com



LuraTech

www.luratech.com