

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 15^e SEANCE

Séance du Mercredi 17 Novembre 1976.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ MÉRIC

1. — Procès-verbal (p. 3238).
2. — **Interdiction de l'usage des œstrogènes en médecine vétérinaire.** — Adoption d'une proposition de loi (p. 3238).
Discussion générale : MM. Lucien Grand, rapporteur de la commission des affaires sociales; Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat à l'agriculture.
Art. 1^{er} (p. 3240).
Amendement n° 1 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Octave Bajoux. — Rejet.
Adoption de l'article.
Art. 2 à 4. — Adoption (p. 3241).
Vote sur l'ensemble (p. 3241).
M. Michel Moreigne.
Adoption de la proposition de loi.
3. — **Réforme de l'aide au logement.** — Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3242).
M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement.
Motion d'irrecevabilité (p. 3245).
Amendement n° 71 de M. Léandre Létouart. — MM. Léandre Létouart, Michel Chauty, Robert Parenty, rapporteur de la commission des affaires économiques, le ministre. — Rejet au scrutin public.
Discussion générale : MM. le rapporteur, Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis de la commission des finances; Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales; Jacques Barrot, secrétaire d'Etat au logement; Roger Quilliot, Robert Schwint, Jacques Braconnier, Mme Brigitte Gros, MM. Fernand Chatelain, Fernand Lefort.
Suspension et reprise de la séance.

★ (1 f.)

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

- MM. André Aubry, Jacques Boyer-Andrivet, Robert Schmitt, Charles de Cuttoli, le secrétaire d'Etat, le ministre, Fernand Chatelain.
- Art. additionnel (p. 3268).
Amendement n° 72 de M. Roger Gaudon. — MM. Roger Gaudon, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.
Art. 1^{er} (p. 3269).
Amendement n° 28 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.
Amendement n° 73 rectifié de M. Fernand Chatelain. — MM. Fernand Chatelain, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.
Adoption de l'article modifié.
Art. additionnel (p. 3270).
Amendements n°s 29 de la commission, 85 du Gouvernement et 68 de M. Roger Quilliot. — MM. le rapporteur, Jean Bertaud, président de la commission des affaires économiques; le ministre, le président, Paul Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois; Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis de la commission des finances; Roger Quilliot. — Adoption des amendements n°s 29 et 85. Rejet de l'amendement n° 68.
Art. 2 (p. 3272).
Amendement n° 74 rectifié de M. Léandre Létouart. — MM. Léandre Létouart, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.
Amendement n° 30 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.
Amendements n°s 31 de la commission et 86 rectifié du Gouvernement. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Adoption de l'article modifié.
Renvoi de la suite de la discussion.
4. — **Ordre du jour** (p. 3273).

PRESIDENCE DE M. ANDRE MERIC,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

J'informe le Sénat que plusieurs commissions ainsi qu'un groupe politique sont actuellement réunis.

— 2 —

**INTERDICTION DE L'USAGE DES ŒSTROGENES
EN MEDECINE VETERINAIRE**

Adoption d'une proposition de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à interdire l'usage des œstrogènes en médecine vétérinaire. [N^{os} 276 (1975-1976) et 49 (1976-1977).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Lucien Grand, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il y a près de deux ans, le Sénat examinait le projet de loi relatif à la pharmacie vétérinaire. En conclusion de son rapport, notre excellent collègue M. Herment écrivait qu'il fallait tendre à « rechercher sans cesse un fragile équilibre entre des risques sanitaires enfin ramenés à un niveau acceptable, le respect d'intérêts professionnels qui, pour être particuliers, n'en sont pas pour autant toujours illégitimes et des coûts économiques dont il importe, à qui veut être présent sur les marchés, de garder le contrôle ».

Vous conviendrez, mes chers collègues, que cette conclusion formulée le 14 novembre 1974 — il y a deux ans passés — constitue l'affirmation de principes qui doivent guider nos réflexions sur le présent texte que des liens très profonds unissent à la loi sur la pharmacie vétérinaire votée définitivement en 1975.

Force nous est de constater que dix-sept mois après sa promulgation, la loi du 29 mai 1975 n'est pas encore entrée en application pratique, le Gouvernement n'ayant pas réussi à mettre au point et à publier dans ce délai les décrets nécessaires.

Cependant, la situation est préoccupante. Elle l'était déjà et elle l'est devenue bien davantage.

Nous constatons que l'on continue à administrer encore trop de produits divers, sans garantie ni contrôle valables, aux animaux de certains élevages.

Ainsi se trouvent compromis, même si ce n'est que par une minorité, tous les efforts entrepris pour promouvoir une politique de qualité et de sécurité et donner à l'agriculture française toutes ses chances sur les marchés européens et mondiaux.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui tend à interdire l'usage de tous les produits œstrogènes en médecine vétérinaire. Examinons brièvement quels sont les pouvoirs de ces substances œstrogènes.

Tout d'abord, elles ont une action thérapeutique contre certaines maladies ou affections du bétail. Elles ont également une action « anti-stress » contre les chocs infligés aux animaux au moment où ils sont intégrés dans un système d'élevage en batterie ou à l'occasion du passage à tel ou tel stade particulièrement traumatisant d'un cheminement qui va les conduire vers les circuits de la consommation.

Elles possèdent aussi, et c'est très important, un pouvoir « anabolisant », c'est-à-dire qu'elles favorisent l'ensemble des mécanismes de l'assimilation et notamment celui de la prise de poids.

Elles permettent enfin d'assurer la régulation des naissances en améliorant très notablement les mécanismes de la conception.

Tels sont, très schématiquement et très simplement exposés, les pouvoirs de ces substances œstrogènes. Pour être complet et

surtout pour être compris, ajoutons qu'il en existe deux sortes : les œstrogènes naturels, extraits des glandes endocrines, et les œstrogènes artificiels, élaborés synthétiquement. Ces derniers sont des corps chimiques voisins des œstrogènes naturels. Ils n'existent pas dans le métabolisme normal. Ils sont doués de propriétés œstrogènes très actives et ont reçu le nom d'œstrogènes artificiels ou non stéroïdiques. Certains préfèrent le terme d'« anabolisants ». Leur prix de revient est inférieur à celui des œstrogènes naturels.

Pourquoi l'utilisation de ces substances en art vétérinaire est-elle de nature à retenir l'attention des pouvoirs et autorités qui ont la charge d'assurer la protection de la santé publique ?

Tout simplement parce qu'il s'agit de substances éminemment actives, susceptibles d'être administrées à des animaux dont nous consommons la viande ou les produits et que, par ailleurs, elles demeurent encore mystérieuses pour un grand nombre de leurs utilisateurs. Ces deux considérations justifient la rigueur et la prudence dont il convient de faire preuve pour fixer des règles de sécurité garantissant le consommateur contre les phénomènes de rémanence et le protégeant contre les risques d'une élimination insuffisante ou incomplète de résidus actifs avant l'ingestion par l'homme des produits d'origine animale.

Rappelons tout d'abord quelle est la situation actuelle en droit et en fait.

En droit : la loi sur la pharmacie vétérinaire du 29 mai 1975 soumettra, lorsque la parution déjà trop retardée des décrets permettra son application, les substances dont nous nous occupons à un double régime : elles seront, en premier lieu, placées sous le régime applicable à l'ensemble des médicaments destinés à l'usage vétérinaire ; elles devront ensuite faire l'objet des dispositions renforcées prévues par les nouveaux articles L. 617-6 et L. 617-7 du code de la santé publique pour les substances dont l'usage est considéré comme présentant, à un titre ou à un autre, un risque particulier. Une réglementation avait été mise en place antérieurement : c'est celle qui actuellement, bien sûr, est en vigueur. Quels sont son contenu et sa valeur ?

Le décret du 13 août 1965 et les arrêtés d'application qui l'accompagnent posent le principe de l'interdiction de l'administration des œstrogènes, quels qu'en soient l'origine et le mode de fabrication, à des animaux dont la viande ou les produits sont destinés à la consommation humaine.

Mais l'article 4 du même décret, modifié par un décret du 6 juin 1969, autorise une dérogation importante à cette prohibition : l'administration d'œstrogènes est autorisée sur prescription vétérinaire et dans un but purement thérapeutique ; les arrêtés d'application de ces décrets autorisent en outre l'emploi des œstrogènes artificiels ou œstrogènes non stéroïdiques, alors que leur innocuité ne paraît pas établie de manière suffisante.

Sur la base de cette réglementation, on peut distinguer deux situations.

Il y a d'abord le traitement par œstrogènes artificiels. Il suppose la rédaction, par le vétérinaire traitant, d'une ordonnance complète précisant, entre autres dispositions, l'existence d'un délai d'attente avant qu'il puisse être procédé à l'abattage ; la transcription de cette ordonnance sur un registre permettant le contrôle par les services de l'Etat ; la présentation obligatoire de l'ordonnance au moment de l'abattage de l'animal ; le contrôle des viandes et produits alimentaires, qui ne peuvent être mis sur le marché dès lors qu'ils contiendraient un taux d'œstrogènes artificiels supérieur à 0,01 partie par million, c'est-à-dire à un taux proche du taux minimal décelable par les excellentes méthodes actuellement utilisées : 1 sur 10⁹ à 10¹² unités de poids.

Il y a ensuite le traitement par œstrogènes stéroïdiques, c'est-à-dire naturels. Il est permis dans des conditions beaucoup moins rigoureuses : une simple ordonnance est suffisante ; elle ne comporte pas nécessairement mention d'un délai d'attente avant abattage et n'accompagne nécessairement ni l'animal à son entrée dans la chaîne alimentaire ni, à plus forte raison, les produits qu'on peut tirer de lui.

La différence entre ces deux traitements est énorme. En fait, nous nous trouvons en face d'une situation anarchique caractérisée par l'absence de mesures prévoyant une surveillance systématique et par l'insuffisance des moyens en personnel et en équipements qui permettraient un contrôle très rigoureux de l'application des règlements.

M. Ceyrac, rapporteur de la proposition de loi devant l'Assemblée nationale, résume ainsi la situation :

« Incapable d'exercer les contrôles nécessaires sur les denrées alimentaires, l'Etat laisse donc le champ libre aux initiatives les plus contestables et à un développement rapide de l'usage des œstrogènes. »

Constatant que « 70 à 80 p. 100 environ des veaux ont, à présent, reçu un ou plusieurs implants hormonaux », il ajoute que « cette pratique tend à se développer pour l'engraissement

des vaches de réforme, cette généralisation étant, à tout prendre, moins grave que l'accroissement continu des doses administrées », affirmation que nous approuvons sans réserve.

De surcroît, l'introduction et l'utilisation clandestines en France de préparations injectables comportant des œstrogènes liquides, dont l'usage est plus dangereux encore que celui des implants, sont, à coup sûr, des pratiques particulièrement dangereuses pour le consommateur. Voilà ce qu'il faut surtout savoir.

Bien entendu, il apparaît à chacun qu'il est urgent de redresser la situation. Quels sont les moyens pour le faire ?

Considérant, en premier lieu, le problème de l'urgence, nous pensons qu'elle n'est plus à démontrer, après les éléments d'information qui avaient été versés aux débats du projet de loi sur la pharmacie vétérinaire et ceux qui viennent de l'être.

S'agissant des moyens, il est évident que nous sommes en un domaine dans lequel tout perfectionnisme doit être banni, dans la mesure où aucune solution ne saurait être satisfaisante si elle doit rester théorique ; la puissance publique ne dispose pas, malgré la compétence et le dévouement des personnels appartenant aux services de contrôle, d'effectifs suffisants et des facilités matérielles nécessaires pour procéder à l'assainissement en finesse d'une situation préoccupante.

Les données actuelles de la connaissance ont permis d'établir que la viande et certains produits d'origine animale contiennent naturellement des substances œstrogènes, mais les doses en sont infinitésimales ; les grands équilibres naturels ne s'en trouvent pas affectés puisque leur sécrétion et leur diffusion dans l'organisme font partie du rythme même de la vie.

Il risque d'en être autrement lorsque l'action de l'homme s'attaque directement à ces équilibres.

Cette action peut être — nous l'avons vu — aussi bien qualitative, par l'apport dans l'organisme animal de substances biochimiques complexes obtenues par synthèse, que quantitative, par implantation ou ingestion de doses importantes et répétées.

Les déficits constatés en personnels et en équipements destinés au contrôle n'étant pas à la veille d'être résorbés, l'auto-discipline des professions concernées n'ayant pas donné et ne donnant pas encore tous les résultats qu'une vision trop idéaliste des choses permettrait d'espérer, la dégradation de la situation s'aggravant chaque jour, les pouvoirs publics se doivent de mener une action énergique en faveur de son assainissement ; pour être efficace, elle doit, avant tout, reposer sur des règles simples et pratiques.

Telle est l'ambition des auteurs de la proposition de loi dont nous allons examiner les articles en cherchant à concilier au maximum efficacité et objectivité.

En conclusion, mes chers collègues, le vote de cette loi est-il ou non indispensable ? On pourrait, en abordant le problème du point de vue de la philosophie du droit, dissenter longtemps sur ce point. Mais la réalité de chaque jour nous appelle en nous montrant que l'usage des œstrogènes tend, selon les propos mêmes du rapporteur à l'Assemblée nationale, « à devenir anarchique, incontrôlé et tout à fait excessif », que, si une réglementation existe, elle est périmée, hésitante, contradictoire, mal ou non appliquée, qu'une législation sur l'ensemble des problèmes de la pharmacie vétérinaire récente, courageuse, complète a été votée, mais que le Gouvernement semble ne pas pouvoir ou vouloir la faire entrer en vigueur aussi rapidement qu'il le faudrait, enfin que la profession agricole, dans la grande majorité de ses membres les plus conscients et de ses organisations représentatives, réclame, sous la réserve qu'une égale sévérité soit appliquée aux animaux et produits animaux en provenance des pays étrangers, l'assainissement de pratiques trop souvent dangereuses ou mauvaises pour la santé publique.

Ainsi s'analyse le cadre dans lequel la présente proposition de loi est soumise à l'examen du Sénat.

Telles sont, mes chers collègues, les conditions dans lesquelles, en réclamant l'entrée en application effective de la loi du 29 mai 1975, assortie de l'attitude résolue et volontariste que nous attendons des autorités chargées d'en assurer l'exécution et de l'affectation de tous les moyens nécessaires aux corps chargés de son contrôle, votre commission des affaires sociales vous demande de modifier la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en adoptant les amendements que je défendrai à l'occasion de l'examen des articles. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, cette proposition d'origine parlementaire s'inscrit dans une politique agricole dont la promotion de la qualité constitue un des aspects essentiels.

Je tiens à remercier tout particulièrement le rapporteur à la fois pour la qualité de son rapport, surtout dans un domaine où la force des mythes peut être grande, et pour l'effort de vérité, d'objectivité qu'il a fait.

Le ministère de l'agriculture se préoccupe depuis longtemps — je voudrais le montrer — de la qualité, de la promotion et de la salubrité des denrées d'origine animale. Cette préoccupation se traduit en particulier par trois séries d'actions que je voudrais évoquer rapidement et qui concernent la recherche d'une meilleure efficacité des services de contrôle du ministère de l'agriculture, la mise en place d'un support scientifique de haut niveau adapté à la complexité des problèmes et la mise en œuvre de la loi du 29 mai 1975, qui a pour effet de rationaliser tout ce qui touche à la pharmacie vétérinaire. Ce rappel me permettra de répondre en même temps aux deux ou trois questions précises que M. le rapporteur a bien voulu me poser.

D'abord, il est apparu nécessaire, pour une meilleure efficacité des services de contrôle, de coordonner et de renforcer les structures administratives du ministère. C'est pour cette raison que, depuis six mois, le ministre de l'agriculture a décidé de regrouper dans une direction de la qualité : le service de la protection des végétaux, le service vétérinaire de la santé animale, le service vétérinaire de l'inspection des denrées d'origine animale et le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité. Les corps de contrôle ainsi regroupés ont reçu pour mission de surveiller et, si cela s'avérait nécessaire, de réprimer tous abus ou fraudes dont les consommateurs pourraient être les victimes. Cette promotion de la qualité et de la défense du consommateur a été l'axe des priorités du ministre de l'agriculture.

Puisque vous parliez tout à l'heure des personnels, monsieur le rapporteur, je vous indiquerai que le ministre de l'agriculture a proposé, puis obtenu que près des deux tiers des postes nouveaux créés au sein du ministère en 1977 soient attribués à la direction de la qualité. Voilà, monsieur le rapporteur, une réponse à votre légitime question.

M. Lucien Grand, rapporteur. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat. A cette progression des moyens jugés indispensables pour assurer aux consommateurs une meilleure qualité des denrées commercialisées s'ajoutent nos efforts pour mettre en place des unités de recherches vétérinaires et de contrôle d'un haut niveau, notamment le laboratoire central d'hygiène alimentaire à Paris, le laboratoire national de contrôle des médicaments vétérinaires à Fougères et, tout dernièrement, le centre d'études et de recherche pour l'alimentation collective. Ce dernier centre, que nous avons créé en coopération avec le ministère de l'éducation nationale, a pour mission d'étudier tous les problèmes de qualité et d'hygiène susceptibles de se poser dans les restaurants gérés par les collectivités publiques ou privées.

Nous estimons d'ailleurs qu'une telle action dépasse le cadre national et ne peut que favoriser l'image de marque des produits français, facilitant ainsi la recherche de débouchés et l'exportation de ces produits.

En ce qui concerne les médicaments vétérinaires et la loi sur la pharmacie vétérinaire, je vous signale que les règlements d'application de la loi du 29 mai 1975 ont recueilli l'accord de tous les départements ministériels concernés — ils étaient nombreux — et vont être tout prochainement présentés pour avis au Conseil d'Etat.

L'un de ces décrets réglementera les fabrications industrielles des médicaments vétérinaires et fixera les conditions d'autorisation pour leur mise sur le marché. Je puis vous dire que ce premier texte — le plus important — paraîtra avant la fin de l'année. Il est bien évident que les substances à action œstrogène seront visées au premier chef par les textes d'application de la loi sur la pharmacie vétérinaire.

M. Jacques Henriot, vice-président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne la proposition qui vous est soumise et qui, il est vrai, pouvait très bien entrer dans le cadre de ces textes d'application...

M. Lucien Grand, rapporteur. Sûrement !

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat. ...il est peut-être utile pour la suite des débats d'apporter quelques informations complémentaires. Vous l'avez d'ailleurs fait tout à l'heure avec une particulière netteté.

L'opinion publique, l'ensemble des associations de consommateurs et la très grande partie des producteurs ont toujours réprouvé l'usage des œstrogènes et la mauvaise image de marque que subit, souvent à tort, cette viande, justifiée, s'il en était besoin, l'adoption de dispositions spéciales relatives à l'administration de ces substances médicamenteuses aux animaux destinés à la boucherie.

Ce fut — vous le savez — le sentiment de l'Assemblée nationale. Nous approuvons son analyse de la situation actuelle dans le secteur de la vitellerie, ainsi que l'objectif que les deux assemblées cherchent à atteindre en proposant ces dispositions législatives.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, j'estime que cette proposition de loi est de nature à apporter aux consommateurs des garanties sérieuses quant à la qualité de certaines viandes, notamment la viande de veau. Enfin, elle place notre pays parmi le petit nombre de ceux qui ont adopté une position extrêmement rigoureuse dans le domaine de l'emploi des médicaments en élevage.

Cette voie difficile — car elle sera difficile — qui est celle de la qualité, correspond à la politique qu'entend suivre le ministère de l'Agriculture. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P. et de l'U. D. R. ainsi qu'à droite.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Il est interdit d'administrer des substances à action œstrogène aux animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine, sauf lorsque lesdits produits sont administrés à des femelles adultes, afin d'assurer la maîtrise de leur cycle œstral, dans les conditions prévues aux articles L. 611, L. 612, L. 613 et L. 617-6 du code de la santé publique. »

Par amendement n° 1, M. Grand, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Il est interdit d'administrer aux animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine des substances à action œstrogène autres que des substances naturelles d'origine animale. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lucien Grand, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, jusqu'à présent nous avons procédé simplement à une analyse de cette proposition de loi et des raisons qui ont amené nos collègues de l'Assemblée nationale à en discuter et nous étions parfaitement d'accord avec eux.

Mais c'est précisément à propos des dispositions de l'article 1^{er} qu'apparaît une divergence entre la commission des affaires sociales du Sénat et l'Assemblée nationale.

Nous proposons un amendement qui tend à rédiger ainsi l'article 1^{er} : « Il est interdit d'administrer aux animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine des substances à action œstrogène autres que des substances naturelles d'origine animale. » L'Assemblée nationale, de son côté, avait exclu l'usage de tous les œstrogènes, sauf pour provoquer l'œstrus chez les femelles.

Evidemment, il est difficile actuellement de parvenir à un accord quelconque entre les deux assemblées. Peut-être les députés voudront-ils comprendre par la suite, si le Sénat veut bien suivre sa commission des affaires sociales, que nous avons voulu être objectifs et efficaces.

En vérité cette loi est proposée pour calmer le consommateur, ne nous faisons aucune illusion là-dessus. Le malheur, c'est que le consommateur ne fait aucune différence entre les œstrogènes d'origine naturelle, stéroïdiques, et les œstrogènes de synthèse. Or, je l'ai dit tout à l'heure dans mon rapport et je le répète, tous les travaux effectués jusqu'à ce jour par les plus grandes sommités de l'art vétérinaire, par les plus éminents professeurs des écoles vétérinaires, par les plus grands chercheurs que nous connaissons, y compris ceux de l'institut national de la recherche agronomique, établissent deux grands principes qui justifient cet amendement. Ces deux grands principes conduisent à différencier les œstrogènes naturels issus des glandes endocrines de l'animal et les œstrogènes non stéroïdiques, les œstrogènes de synthèse qui sont des produits chimiques. Tous les savants, tous les chercheurs affirment unanimement, car il n'y a aucune discrimination entre eux, tous leurs travaux, toutes leurs analyses concordent, quel que soit le moment où ils ont été faits : premièrement, les anabolisants stéroïdiques sont tous des œstrogènes naturels ; deuxièmement, il existe normalement dans toutes les viandes une dose d'œstrogènes naturels que l'animal, s'il ne reçoit pas d'implants, trouve dans sa nourriture. Quels que soient les implants que vous lui mettez — soyez très attentifs à cela — les œstrogènes ne s'accumulent pas dans l'organisme de l'animal.

Entre des animaux traités par implants et des animaux tests qui n'en ont reçu aucun, la dose de résidus que l'on trouve à l'abattage est, à très peu de chose, la même.

De plus, ces œstrogènes naturels sont très rapidement éliminés par l'organisme de l'animal. Ce qu'il faut savoir et répéter, c'est que le suc digestif des humains ne les assimile pas. Telle est la différence : il ne les assimile pas, ce n'est pas possible. Alors, pourquoi craindre d'ingérer des viandes dont, par implant, la qualité aurait été améliorée, puisque ces œstrogènes ne sont pas assimilables par l'organisme humain, par voie digestive, étant détruits par les sucs digestifs. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi les consommateurs craignent de consommer des viandes qui ont reçu des implants, c'est-à-dire qui ont été traitées aux hormones naturelles.

M. Michel Moreigne. Parce que le consommateur n'y connaît rien !

M. Lucien Grand, rapporteur. N'oublions pas que nous enregistrons une amélioration considérable de la qualité des viandes et que les carcasses des vaches traitées par des implants sont de qualité supérieure. N'oublions pas non plus que le veau qui a reçu des implants prend de 10 p. 100 à 15 p. 100 de poids supplémentaire. Les éleveurs eux-mêmes affirment que cette différence de poids constitue le seul bénéfice de leur élevage. (*Mouvements divers à droite.*)

M. Antoine Andrieux. On les gonfle !

M. Maurice Bayrou. Allons ! Allons ! Il ne faut pas exagérer !

M. Lucien Grand, rapporteur. Ils nous l'affirment, mon cher collègue.

Par conséquent, en supposant que vous estimiez que les implants sont nuisibles à l'animal qui les a reçus — ce qui serait à prouver — vous ne pouvez pas affirmer que ces implants naturels sont nuisibles aux consommateurs, étant donné qu'ils ne sont pas assimilables par l'humain.

Il en existe d'autres, des œstrogènes synthétiques, que certaines dames prennent volontiers sans savoir ce qu'elles absorbent !

M. Jacques Henriët, vice-président de la commission. Très bien !

M. Antoine Andrieux. Mais les dames, on ne les mange pas ! (*Rires.*)

M. Lucien Grand, rapporteur. Si elles savaient ce qu'elles prennent, leurs craintes ne concerneraient pas seulement les viandes, croyez-moi !

M. Jacques Henriët, vice-président de la commission. Très bien, très bien !

M. Robert Schwint. Restons dans le domaine de la médecine vétérinaire.

M. Lucien Grand, rapporteur. Puisque, pour l'éleveur, les œstrogènes naturels ne peuvent qu'améliorer la qualité de la viande et puisqu'ils ne peuvent, en aucun cas, nuire aux consommateurs, nous disons que nous pouvons en permettre l'usage !

Par contre, les œstrogènes artificiels étant, eux, nuisibles, notre amendement tend à les supprimer dans l'art vétérinaire : un point c'est tout.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 ?

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat. Je vois que ce sujet est controversé. Dans ce domaine, l'effort de rigueur et d'objectivité est, je crois, absolument nécessaire. Je remercie d'ailleurs le rapporteur d'y avoir fait souvent allusion dans son rapport. Il serait donc souhaitable d'organiser entre les rapporteurs et les membres des commissions intéressées de l'Assemblée nationale et du Sénat une rencontre qui permettrait de rechercher la voie la plus efficace, même si ce n'est pas nécessairement la voie idéale.

M. Charles Alliès. Les faits sont les faits.

M. Pierre Méhaignerie, secrétaire d'Etat. L'amendement adopté par la commission des affaires sociales de la Haute Assemblée répond à une préoccupation fort légitime, basée sur la constatation suivante : les œstrogènes sont des substances naturelles présentes, à des concentrations variables dans le temps, dans le corps des animaux.

Leur utilisation ne présente donc, tant au niveau de l'application que du contrôle, aucune des difficultés ou des risques d'abus signalés en ce qui concerne les substances n'existant

pas à l'état naturel. Je souligne cette distinction absolument nécessaire entre les œstrogènes artificiels, dont l'usage est à réprimer sévèrement et les œstrogènes naturels.

Je constate par ailleurs que cet amendement est très précis en ce qu'il ne reconnaît comme naturelles que les substances œstrogènes obtenues par extraction, c'est-à-dire à partir de produits d'origine animale. Par cette précision, sont donc exclues les substances ayant les mêmes caractères physiques et chimiques et les mêmes effets biologiques, mais obtenus par reconstitution.

Au plan économique, l'utilisation des seules substances œstrogènes d'origine animale posera certes des problèmes importants d'ordre économique et d'ordre réglementaire. Votre commission des affaires sociales a étudié en détail les conséquences particulières de la proposition d'amendement qu'elle vous soumet. Pour sa part, le Gouvernement, dans l'état actuel de ses informations et par souci de rigueur sur ces mêmes conséquences, se ralliera à la position qu'adoptera dans sa sagesse la Haute Assemblée.

M. Octave Bajoux. Je demande la parole.

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

M. Octave Bajoux. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'ensemble des organisations professionnelles agricoles intéressées — j'entends par là l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, la confédération nationale de l'élevage et la fédération nationale bovine — ont pris une position très nette et, j'ajoute, très courageuse, sur l'utilisation des œstrogènes. Elles se prononcent pour l'interdiction totale des œstrogènes aux animaux dont la chair est destinée à la consommation humaine, qu'il s'agisse des hormones de synthèse ou qu'il s'agisse des hormones naturelles.

Vous savez — et M. le secrétaire d'Etat y faisait allusion tout à l'heure — que l'utilisation des hormones fait l'objet de campagnes d'opinion, notamment contre la viande de veau, ce qui inquiète les éleveurs de veaux. Comme l'usage des hormones tend à se développer sur d'autres catégories de bovins, il est à craindre que ces attaques ne se généralisent et ne provoquent des perturbations sur l'ensemble du marché de la viande bovine.

D'autre part, et à très juste titre, les consommateurs sont très attentifs à ce genre de problème et le seront de plus en plus. Ils ne manqueront pas, par l'intermédiaire de leurs organisations de poser, périodiquement et de plus en plus vigoureusement, la question de leur interdiction. On aura beau leur donner de savantes explications sur la distinction à faire entre les bonnes et les mauvaises hormones ; rien n'y fera et les pouvoirs publics seront mis en cause au titre de la protection de la santé publique.

Voilà pourquoi les organisations professionnelles ont adopté une attitude que je qualifiais tout à l'heure de « très courageuse ». Elles estiment qu'une position très claire doit être prise dans cette matière et qu'il convient de prévoir l'interdiction généralisée des œstrogènes.

C'est la meilleure façon, d'une part, de répondre au souhait des consommateurs et, d'autre part, de défendre les intérêts des producteurs. C'est d'ailleurs la position qu'a adoptée l'Assemblée nationale. C'est pourquoi j'ai l'honneur de demander au Sénat, en m'en excusant auprès de notre éminent rapporteur, de suivre l'Assemblée nationale sur ce point et, par conséquent, de ne pas adopter l'amendement de la commission. (*Applaudissements.*)

M. Lucien Grand, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lucien Grand, rapporteur. Mon excellent collègue Bajoux a affirmé que toutes les associations professionnelles avaient pris position. Je pourrais le contester, car je connais au moins deux associations professionnelles d'éleveurs qui n'ont pas voulu le faire. Mais je ne lui chercherai pas querelle là-dessus.

Je voudrais lui dire, quelles que soient les positions prises par les responsables professionnels, que l'expérience a déjà été tentée d'interdire l'usage de tous les œstrogènes de synthèse, naturels et non naturels. L'expérience a eu lieu de 1971 à 1973. Que tous ceux qui sont objectifs se réfèrent aux résultats obtenus. Ce fut la débauche la plus totale, car les colporteurs — à ce moment-là les vétérinaires n'avaient plus le droit d'en user — se sont chargés avec la science qu'on leur connaît de faire les injections à telle enseigne qu'il a fallu très vite faire marche arrière, faute de quoi c'eût été un cataclysme épouvantable. Des décrets ont alors réglementé la matière.

L'expérience de deux ans qui a été faite n'est pas encourageante et n'incite pas à persévérer dans cette voie.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

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

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Articles 2 à 4.

M. le président. « Art. 2. — Les denrées animales ou d'origine animale destinées à l'alimentation humaine ne doivent pas contenir de substances à action œstrogène à des teneurs supérieures à celles fixées par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de la santé tenant compte des taux physiologiques normaux. » — (*Adopté.*)

« Art. 3. — Toute denrée animale ou d'origine animale contenant des substances à action œstrogène de structure stéroïdique ou non, décelées à des teneurs supérieures ou égales à celles fixées par les arrêtés prévus à l'article 2 ci-dessus, est retirée de la consommation humaine. » — (*Adopté.*)

« Art. 4. — Les infractions aux dispositions de la présente loi sont punies d'une amende de 2 000 à 20 000 F, et, en cas de récidive, d'une amende de 4 000 à 40 000 F et d'un emprisonnement de dix jours à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement. » — (*Adopté.*)

Par amendement n° 2, M. Grand, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi :

« Proposition de loi relative à l'usage des œstrogènes en médecine vétérinaire. »

Cet amendement n'a plus d'objet.

M. Lucien Grand, rapporteur. Effectivement !

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Moreigne, pour explication de vote.

M. Michel Moreigne. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nul ne peut contester la nécessité d'un contrôle de la qualité des denrées alimentaires d'origine animale, de la viande en particulier, et cela pour protéger les consommateurs contre les risques de rémanence de produits actifs tels que les œstrogènes. Notre excellent rapporteur l'a tout à l'heure brillamment rappelé.

Mais il n'est pas possible de laisser écrire ou dire que 70 à 80 p. 100 des veaux ont reçu jusqu'alors un ou plusieurs implants hormonaux. Heureusement, tous les bovins ne sont pas traités par des œstrogènes en vue de leur engraissement ou d'un meilleur « rendement » en viande. Je crois de mon devoir de rappeler ici que, sur un cheptel français de 10 millions de vaches mères, 2,5 millions constituent ce que l'on appelle le troupeau allaitant, c'est-à-dire que le lait de ces vaches mères est directement tété par le veau.

Sur ces 2,5 millions de vaches allaitantes, 1,5 million est consacré à la production de bovins adultes et le million restant destiné à la production des veaux de boucherie, que ce soit le veau de Lyon, de Saint-Etienne ou le veau de boucherie au pis, encore appelé veau sous la mère.

Ainsi, les races charolaise, limousine, du Maine-Anjou, la blonde d'Aquitaine, de même que quelques races dites rustiques comme la Salers, chère au docteur Mézard, constituent ce que l'on appelle le troupeau allaitant. La France vient au premier rang de la Communauté économique européenne avec 41 p. 100 du cheptel mère allaitant.

La caractéristique essentielle de ces races à viande qui constituent le troupeau allaitant est qu'à poids égal de carcasses le rendement en viande est naturellement supérieur de 12 à 20 p. 100 en moyenne du fait du moindre poids du squelette et de la moindre importance du gras d'infiltration et des aponeuroses. Ce sont les techniciens qui parlent.

Ainsi, les races de qualité, productrices de viande que l'on peut appeler noble, n'ont-elles pas besoin de ces artifices que sont les œstrogènes pour donner un rendement en viande satisfaisant et leurs éleveurs — ils sont nombreux dans ma région — n'utilisent pas d'œstrogènes dans un but anabolisant ou tranquillisant.

Néanmoins, il faut savoir que le revenu des producteurs de troupeaux allaitants — M. le secrétaire d'Etat le sait bien — est conditionné par certains éléments défavorables qui font que la progression et la productivité du troupeau est plus lente chez eux que dans les autres secteurs de l'élevage et de l'agriculture

en général du fait de l'importance des investissements en capital d'exploitation et de la lente rotation du capital engagé, entre autres contraintes.

En conséquence, les éleveurs de ce troupeau allaitant ont été amenés à rechercher une augmentation de leur productivité par le développement de l'amélioration génétique, de l'allaitement multiple et, surtout, du groupage des chaleurs.

Ce groupage des chaleurs — tout le monde sait ce que c'est — peut être provoqué techniquement par la lutéolyse, c'est-à-dire par l'inhibition de l'hormone lutéale sécrétée par le corps jaune de l'ovaire de la vache allaitant. C'est la seule utilisation faite par les éleveurs des races nobles que j'ai énumérées tout à l'heure en matière d'œstrogènes et cette utilisation est sans conséquence sur la qualité de la viande produite. Elle est donc à mon avis légitime et elle devrait être maintenue.

Dans un proche avenir il semble que l'on devra se tourner non plus vers l'utilisation des œstrogènes pour provoquer le stress, mais vers l'utilisation de produits encore moins offensifs ou moins agressifs, par exemple les prostaglandines et spécialement certains de leurs analogues structuraux qu'en termes techniques on nomme prostaglandines F 2 α.

La situation est tout à fait comparable en matière d'élevage ovin pour le groupage de chaleur des brebis. C'est pourquoi il nous est apparu tout à fait légitime de revenir à la rédaction initiale de l'Assemblée nationale.

En conclusion, le groupe socialiste est favorable à l'interdiction de l'utilisation des œstrogènes afin d'obtenir artificiellement un meilleur « rendement » en viande ou de rechercher des effets dits antistress qui, en réalité, n'existent pas. Les œstrogènes non pharmacologiques n'ont aucune propriété antistress, ni aucune propriété thérapeutique.

Mon groupe préfère la rédaction de l'Assemblée nationale parce qu'elle maintient la seule utilisation des œstrogènes pour les inductions d'ovulation. Il votera donc la proposition de loi. (Applaudissements.)

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

— 3 —

REFORME DE L'AIDE AU LOGEMENT

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant réforme de l'aide au logement (urgence déclarée). [N^{os} 37 et 55 (1976-1977)].

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

La parole est à M. le ministre de l'équipement. (Mouvements divers sur plusieurs travées.)

Le Gouvernement peut intervenir à tout moment et, comme M. le ministre m'a fait savoir qu'il désirait parler le premier, je lui donne la parole.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, je prendrai la parole quand vous me la donnerez, bien sûr, mais une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité ayant été déposée, je me demande si je dois parler avant ou après cette motion.

M. Fernand Chatelain. Après !

M. le président. Le règlement est formel et je dois le faire respecter. L'article 37 dispose notamment que « la parole est accordée aux ministres, aux présidents et aux rapporteurs des commissions intéressées quand ils la demandent ». Mais si vous préférez que nous la donnions à M. Létouart pour défendre sa motion, je vais le faire.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Puisque vous me donnez la parole, monsieur le président, je la prends. (Sourires.)

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je vous présente aujourd'hui une réforme importante voulue par le Président de la République. Cette réforme va concerner beaucoup de nos concitoyens. J'ai donc sollicité l'autorisation de modifier les traditions de vos débats et de prendre la parole avant les rapporteurs.

Le Gouvernement, à ma demande, a déposé ce projet de loi sur le bureau du Sénat ; ainsi celui-ci, pendant que la discus-

sion budgétaire se poursuit à l'Assemblée nationale, aura-t-il le temps nécessaire pour l'examiner de façon complète. Je tiens à remercier les présidents des commissions intéressées et les rapporteurs pour le travail important qu'ils ont mené à bien dans des délais inévitablement brefs.

Parler de la réforme de l'aide au logement, c'est évoquer le problème général de l'action de la collectivité en faveur de la construction ou de la restauration des logements. C'est un sujet qui intéresse tous les Français, qui a fait l'objet de très vastes débats et des travaux approfondis de plusieurs commissions réunies à l'initiative du Gouvernement.

Je voudrais vous dresser le tableau d'ensemble de cette réforme. Pour ce faire, j'ordonnerai mon propos autour de trois thèmes. Je ferai d'abord le point de la situation actuelle de l'aide au logement, puis je vous dirai quels sont les objectifs qu'a retenus le Gouvernement, enfin j'analyserai les principaux mécanismes de la réforme, dont le projet de loi qui vous est soumis constitue la pierre angulaire.

Examinons tout d'abord la situation présente. La réforme trouve ses motifs dans l'analyse que l'on peut faire des mécanismes actuels de l'aide au logement et de la situation du marché.

Les mécanismes actuels de l'aide publique forment un édifice complexe, qui a permis d'obtenir des résultats très substantiels — je le souligne au passage — mais qui révèle aujourd'hui un certain nombre d'insuffisances.

En premier lieu, je l'ai dit, ce dispositif est devenu au fil du temps trop complexe. Ses éléments ont été mis en place progressivement, au cours des trente dernières années. On y trouve, à côté des différentes formes de financement d'H. L. M., réservées aux organismes dépositaires de la grande tradition du logement social, le régime des primes et prêts du Crédit foncier, institué au début des années 50. Au cours des dernières années, se sont ajoutés à ces deux régimes divers types de financement destinés à créer un secteur intermédiaire pour les titulaires de revenus moyens.

A ces diverses formes d'aide à la construction s'ajoute une prestation sociale, l'allocation de logement, instituée en 1948, et dont les caractéristiques ont été améliorées de façon très notable en 1971.

Cet ensemble d'aides constitué par étapes a permis d'atteindre des objectifs primordiaux. Voilà seulement vingt-cinq ans, ce que l'on appelait la crise du logement paraissait l'une des crises majeures de notre société. Le mal semblait structurel. On ne construisait que quelques dizaines de milliers de logements par an. Pour la première fois dans l'histoire de ce pays, le problème n'était plus seulement celui des mal-logés, mais aussi celui des sans-logis, cependant que la population augmentait rapidement. Or, cette pénurie a été largement vaincue en une vingtaine d'années.

Rappellerai-je que, depuis vingt ans, le rythme annuel de la construction de logements neufs est passé de 100 000 à un peu plus de 500 000, et qu'aujourd'hui la moitié des logements existants en France ont été construits depuis 1948 ?

Mais l'usure du temps et la satisfaction progressive des besoins les plus pressants ont fait apparaître un certain nombre d'insuffisances, de grippages, de défauts dans les mécanismes d'aide au logement.

Ces défauts, quels sont-ils ? Une efficacité sociale trop limitée, un effet ségrégatif indéniable ; enfin, un type d'urbanisme de plus en plus contesté.

D'abord, une efficacité sociale trop limitée. Alors que l'effort de la collectivité est consacré, pour les deux tiers, à des aides à la construction qu'on appelle communément « aides à la pierre », nous constatons aujourd'hui que ces mécanismes d'aide ne permettent pas aux plus modestes de nos concitoyens d'occuper un logement social.

Au terme de quelques années, nous constatons — à l'inverse — que de véritables rentes de situation tendent à se créer : les occupants des logements aidés qui disposaient souvent au départ de revenus proches du plafond de ressources ont parfois dépassé ce plafond, cependant que leur loyer ou leur mensualité étaient progressivement réduits.

En d'autres termes, un trop grand effort est demandé aux nouveaux accédants ou aux nouveaux locataires, tandis qu'une part de l'aide publique va à des personnes dont le besoin d'aide n'est pas évident.

L'allocation de logement, réformée en 1971, ne parvient pas à corriger complètement ces distorsions. Elle n'est pas toujours suffisamment importante et, comme elle est versée directement et en espèces aux familles, elle n'est pas toujours prise en compte par les bailleurs pour apprécier la solvabilité des plus défavorisés.

La deuxième caractéristique de l'état de chose actuel, c'est l'effet ségrégatif de l'ensemble de ces mécanismes. Il n'existe pas moins de douze catégories de logements aidés. Chacune

comporte ses normes techniques, son régime de financement, ses plafonds de prix et de ressources, qui sont supposés correspondre aux besoins et aux possibilités d'une catégorie de nos concitoyens. Cette façon de classer les Français dans un domaine aussi essentiel que celui du logement n'est pas conforme aux idéaux de notre société. Elle ne correspond pas aux aspirations de nos compatriotes.

Enfin, les mécanismes actuels favorisent un type d'urbanisme de plus en plus contesté. Il s'agit des grandes opérations, dont on sait aujourd'hui qu'elles posent de graves problèmes de gestion, mais aussi d'animation. Au surplus, la restauration du patrimoine ancien a été négligée. Cela était sans doute compréhensible tant qu'une priorité absolue était attachée aux objectifs quantitatifs en matière de construction neuve; mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La moitié de notre patrimoine immobilier a été construite après 1948. Or plus de 50 p. 100 de l'autre moitié est constituée de logements inconfortables ou mal équipés. Ces logements sont en majeure partie occupés par une population qui n'est pas en mesure d'entrer dans des logements neufs. Voilà les motifs qui ont conduit le Gouvernement à élaborer, après de longs travaux et de très larges consultations, une réforme d'ensemble.

Je veux insister sur ce point. Ce qui différencie la démarche que je vous présente aujourd'hui d'un certain nombre de modifications apportées hier, c'est la volonté de réexaminer l'ensemble des objectifs et des moyens de la politique d'aide au logement.

J'en viens, monsieur le président, mesdames, messieurs, aux objectifs essentiels de la réforme. Ils sont au nombre de quatre : développer l'accession à la propriété; réduire les inégalités devant le logement; réhabiliter l'habitat ancien dans des conditions socialement satisfaisantes; améliorer progressivement la qualité des logements neufs.

Je voudrais donner quelques précisions sur ces quatre objectifs majeurs qui éclairent la réforme d'ensemble.

Développer l'accession à la propriété est un objectif conforme au vœu de la grande majorité de nos concitoyens. En vingt ans, le pourcentage des Français propriétaires de leur résidence principale est passé de 37 à 46 p. 100. Mais l'évolution est encore trop lente et nous devons l'accélérer.

Un nombre croissant de Français aspirent à être propriétaires de leur logement. Il sera fait en sorte qu'ils puissent obtenir les concours leur permettant de réaliser leur souhait. Le droit à la propriété complètera progressivement le droit de propriété. Et dans toutes les hypothèses concrètes que j'évoquerai tout à l'heure, le nouveau système d'aide sera plus favorable que les mécanismes en vigueur pour les titulaires des revenus modestes.

Le deuxième objectif est de réduire les inégalités devant le logement. A ce jour, trop de ménages aux ressources modestes ne sont pas en mesure d'occuper des logements sociaux, et grâce à la réforme, il sera réellement possible à une famille dont le revenu ne dépasse pas le Smic d'entrer dans un logement social.

Le troisième objectif est de réhabiliter l'habitat ancien dans des conditions socialement satisfaisantes.

Le tiers de notre patrimoine immobilier — cela s'explique par les chiffres que j'ai cités tout à l'heure — se situe en-deçà des normes de confort minimales et tend à se dégrader encore. Les opérations de restauration qui sont effectuées impliquent trop souvent des niveaux de loyers ou des charges d'accession qui contraignent les occupants de ces logements à les quitter.

L'objectif retenu est d'engager une action d'une ampleur très accrue contre la dégradation de l'habitat ancien, sans en déloger les personnes de revenus modestes ou les personnes âgées qui s'y trouvent et veulent y rester.

Enfin, le troisième objectif est l'amélioration progressive de la qualité des logements neufs, non seulement pour ce qui concerne le confort sanitaire, acoustique et thermique, mais aussi pour ce qui est de la surface, de la localisation et de l'environnement.

Notre réforme prévoit qu'un supplément de 7 p. 100 sera affecté aux logements locatifs sociaux pour les agrandir et améliorer leurs normes d'habitabilité.

La localisation des logements sera améliorée grâce au nouveau système de financement des charges foncières, ce qui permettra de créer des logements sociaux dans le cœur des villes ou dans les endroits où, actuellement, il n'est pas possible d'en construire.

Enfin, en milieu urbain, grâce à l'action du fonds d'aménagement urbain qui va commencer ses premières opérations, l'environnement des logements ainsi que leur insertion dans le site seront améliorés par une politique à la fois plus souple et plus incitative.

Dans la recherche de ces objectifs, deux impératifs doivent être respectés.

La première est une nécessité physique : c'est la satisfaction des besoins.

Au cours des prochaines années, ceux-ci vont tendre à diminuer dans le domaine de la construction neuve. Le nombre de nouveaux ménages à la recherche d'un logement ne devrait pas, en effet, être supérieur à ce qu'il a été au cours des années qui viennent de s'écouler.

Dans ces conditions, c'est à une stabilisation que nous allons assister. C'est la conclusion à laquelle a abouti le comité de l'habitat du VII^e Plan et votre commission des affaires économiques et du Plan, qui a été étudié très longuement ce problème, est parvenue à la même conclusion.

S'ils ne progressent pas, les besoins demeurent, néanmoins, très importants et la réforme doit comporter les moyens nécessaires pour les satisfaire.

Nous construirons plus de 100 000 logements locatifs sociaux neufs chaque année, et nous financerons au moins 150 000 logements aidés en accession à la propriété. En outre, nous inciterons les réseaux financiers à distribuer au moins 80 000 prêts conventionnés.

Dans le domaine de l'habitat ancien, notre objectif est passé de 30 000 — chiffre actuel — à 100 000 restaurations aidées par l'Etat chaque année. C'est ainsi que nous parviendrons, dans le cadre d'un volume global relativement stable par rapport au niveau actuel de construction, à satisfaire les besoins en matière de logement.

Evidemment, nous sommes, chacun le comprendra, tenus par une contrainte financière.

De tous les pays ayant un développement comparable, la France est celui qui consacre aujourd'hui la plus grande partie de son produit national à l'aide publique au logement et à l'effort de construction. Si l'on tient compte du 1 p. 100 patronal et de l'allocation de logement, on constate que l'effort collectif en faveur du logement représente, à l'heure actuelle, environ la moitié du produit de l'impôt sur le revenu.

Prétendre faire plus dans l'avenir alors que nous arrivons à une stabilisation du volume de la construction serait, je crois, démagogique et irréaliste. Nous devons donc réaliser cette réforme à coût collectif constant. Cela signifie que nous devons reconsidérer l'ensemble de nos dépenses de manière à atteindre les quatre objectifs que je viens d'énumérer.

Quels seront donc, dans ces conditions, les instruments de cette réforme ?

L'insuffisance des résultats obtenus jusqu'à ce jour tient en partie, outre la complexité et la diversité des catégories d'aides, au fait que l'intervention de l'Etat revêt, dans une trop grande proportion, la forme d'une « aide à la pierre ». Or ce moyen d'action ne permet pas, techniquement, de réserver les concours de la collectivité à ceux qui en ont le plus besoin et les corrections apportées par l'allocation de logement ne sont pas à la mesure des résultats souhaités.

Cependant, après l'examen de l'ensemble des thèmes de réflexion et une très large concertation à laquelle se sont livrés aussi bien la commission présidée par M. Raymond Barre que mon prédécesseur M. Galley ainsi que M. Barrot, secrétaire d'Etat au logement, nous avons jugé indispensable de maintenir des aides à la construction — des aides à la pierre — pour deux raisons : d'abord, pour garantir un volume important de constructions et d'améliorations de logements car, dans la conjoncture économique que nous connaissons, il est indispensable de maintenir un outil de production important dans le secteur du logement; ensuite, pour assurer l'activité et l'avenir des organismes à but non lucratif spécialisés dans le logement social et qui constituent un élément indispensable de la société et de l'économie de notre pays.

Par rapport à la situation actuelle, ces aides à la pierre seront réduites et les règles auxquelles elles obéissent seront simplifiées.

Nous avons, en effet, voulu disposer d'une aide mieux adaptée à la situation de chaque bénéficiaire. Cela nous a conduits à préférer l'aide à la personne à l'aide à la construction.

Mais nous avons aussi voulu tenir compte de la réalité du marché du logement, c'est-à-dire de sa complexité et des multiples aspects qu'il peut présenter.

Dans ce but, nous avons retenu, non pas une prestation sociale, mais une aide affectée au logement d'un type nouveau, l'aide personnalisée au logement.

Enfin, nous entendons accélérer très fortement la restauration de l'habitat ancien, dans le respect de ceux qui y résident actuellement.

Telles sont les grandes lignes de notre démarche et je voudrais, pour vous présenter les trois volets de la réforme, vous indiquer comment nous comptons nous orienter vers la réduction et la simplification des aides à la pierre. Je vous dirai aussi ce que seront les caractéristiques essentielles de l'aide personnalisée au logement et enfin ce que nous ferons en matière de restauration de l'habitat ancien.

Pour simplifier l'ensemble des mécanismes d'aide à la pierre que nous maintenons, nous allons entreprendre une action de longue durée dont je voudrais vous exposer les principales orientations.

Le montant total des aides à la construction représente aujourd'hui les deux tiers de l'effort collectif en faveur du logement. Au terme de la réforme, elles devraient en constituer environ le tiers.

Les modalités d'attribution de ces aides seront simplifiées. Il n'y aura plus que deux types de financement aidés par l'Etat, l'un pour la location sociale, l'autre pour l'accession à la propriété.

Je parlerai d'abord du logement locatif social en donnant un certain nombre de précisions qui m'ont été très souvent demandées.

En matière de logement locatif social, nous mettrons en place un nouveau type de financement aidé unique pour l'ensemble des opérations. Ce sera un prêt à trente-quatre ans, avec un taux actuariel de 6,18 p. 100 par an et avec deux ans effectifs de remise d'intérêts, de manière à favoriser les organismes sans but lucratif.

La quotité de ce prêt sera de 95 p. 100 de la dépense et les annuités seront très légèrement progressives puisque, au point de départ, le taux sera de 5,58 p. 100 et, au point d'arrivée, le taux moyen sera de 6,18 p. 100.

Le financement de l'acquisition foncière et celui de la construction proprement dite seront désormais distincts, ce qui correspond à une demande déjà ancienne des constructeurs sociaux. Cela permettra la mobilisation anticipée du financement foncier, ou même son transfert à la collectivité locale.

Afin de permettre une meilleure localisation des logements sociaux, de manière à combattre la ségrégation et à améliorer l'environnement, un mécanisme de prêts pour charges foncières comportant une aide de l'Etat de l'ordre de 30 p. 100 sera mis en place, concomitamment avec la mise en œuvre de ce nouveau système simplifié et unifié pour le logement locatif social.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, nous mettrons en place des prêts à vingt ans, avec un taux actuariel de 8,70 p. 100. La quotité de ces prêts sera de 70 p. 100 de la dépense et atteindra jusqu'à 80 p. 100 pour les titulaires de revenus mensuels modestes, inférieurs à 4 000 francs.

On notera, là aussi, une très légère progressivité des taux d'intérêt : ceux-ci commenceront à 8 p. 100 pour aboutir à un niveau moyen de 8,70 p. 100.

Ce financement unique pourra s'appliquer à des logements de qualités diverses, car, s'agissant d'accession à la propriété, il ne nous paraît pas souhaitable de donner une définition rigide des normes à respecter. Nous considérons, en effet, que les Français sont aptes à choisir eux-mêmes le type de logement qu'ils souhaitent acquérir.

Le préfinancement des promoteurs durant la période de construction des logements a fait l'objet de nombreuses discussions et concertations.

Je suis conscient de l'importance de ce problème, notamment pour les promoteurs à but non lucratif, qui ne disposent pas de fonds propres importants. C'est pourquoi je suis disposé à régler de manière positive ce problème essentiel du préfinancement.

Je voudrais fournir une autre précision. Les sociétés de crédit immobilier joueront un rôle très important dans la distribution de ces financements aidés. Une fraction importante des prêts à distribuer leur sera réservée. Ainsi, l'avenir de ces organismes, qui ont joué un grand rôle et auquel beaucoup d'entre nous sont attachés sera assuré.

Enfin, nous mettrons en place un nouveau régime de prêts conventionnés qui ne bénéficieront d'aucune aide au niveau de la construction. Ils ne constitueront pas une aide à la pierre mais ils ouvriront droit à l'aide personnalisée au logement.

En contrepartie de cet important avantage, nous demanderons au réseau financier, dans le cadre de conventions, de proposer les meilleures conditions possibles.

Les caractéristiques de ces prêts — les 80 000 dont j'ai parlé tout à l'heure contre les 150 000 qui comportent à la fois l'aide à la pierre et l'aide à la personne — ne sont pas encore déterminées de façon définitive. La règle sera la souplesse. Je veillerai à ce qu'une comparaison très claire soit possible afin de pouvoir s'assurer que, dans tous les cas, ce sont bien les meilleures conditions qui auront été consenties. Certains me demanderont pourquoi nous ne retenons qu'un seul type de financement aidé, alors que nous n'excluons pas plusieurs types de financement conventionnés. C'est que, là où s'applique une réglementation, je suis favorable à la simplicité. Là où doit seulement s'exercer le contrôle, je ne pense pas que l'Etat doive faire obstacle à l'initiative, donc à la diversité, à la condition que le contrôle puisse effectivement s'exercer.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les éléments essentiels du premier volet de la réforme qui tend à la simplification des mécanismes d'aide à la construction, des aides à la pierre. Notre objectif est d'unifier, de manière à pouvoir disposer, pour l'avenir, de mécanismes de financement simples, connus de tous, et de nature à éviter la multiplicité des catégories que nous constatons à l'heure actuelle.

J'en viens au deuxième volet de la réforme, qui est l'aide personnalisée au logement.

Cette mesure, comme je vous l'ai déjà dit, constitue la pierre angulaire du nouveau dispositif car elle associe les avantages de l'aide à la personne à ceux des aides à la pierre. Là est son originalité.

Pourquoi une aide personnalisée ? Parce qu'elle s'adaptera, précisément, à l'évolution des revenus et de la situation familiale de chaque foyer et cette modulation, compte tenu de l'évolution des revenus et de la situation familiale, sera un gage d'efficacité sociale.

Il est, en effet, possible d'ajuster le montant de l'aide pour favoriser ceux qui en ont le plus besoin, de la diminuer ou de la supprimer quand elle n'est plus nécessaire et de l'augmenter quand, au hasard des carrières ou de l'évolution des familles, des difficultés se produisent.

Cette aide personnalisée aura un champ d'application maîtrisé. Je veux m'expliquer sur ce terme. L'aide personnalisée au logement ne s'appliquera pas, dès l'abord, à l'ensemble du parc de logements. Le fonctionnement imparfait du marché du logement serait la source d'effets difficiles à prévoir et à maîtriser.

C'est pourquoi l'aide personnalisée s'appliquera, dès le départ, aux logements neufs aidés ou conventionnés, locatifs et en accession à la propriété, bâtis dans le cadre des nouveaux mécanismes d'aide à la pierre que je viens de décrire.

En outre, cette aide personnalisée au logement s'étendra progressivement au parc existant. En effet, elle s'étendra, d'une part, aux logements anciens améliorés dont les propriétaires auront passé avec l'Etat des conventions fixant le niveau des loyers et les conditions du maintien des occupants de revenus modestes, d'autre part, et surtout, au parc H. L. M. existant, dans le cadre de conventions passées avec les organismes portant sur la politique des loyers et sur la remise en état plus ou moins importante des logements.

Dans le reste du parc mobilier, l'allocation de logement continuera d'être versée selon les méthodes actuelles.

Cette limitation du champ d'application de l'aide personnalisée au logement est fondamentale. Elle correspond à un objectif d'efficacité. Elle permet à l'aide d'avoir simultanément les qualités d'une aide personnelle et celles d'une aide à la pierre, et elle tient compte d'une contrainte budgétaire que chacun comprendra car nous ne pouvons, dans l'immédiat, sauf à diminuer massivement les crédits affectés à l'aide à la pierre, viser l'ensemble du parc actuel.

Le financement de cette aide personnalisée sera partagé entre l'Etat et les régimes d'allocations familiales dans des conditions que M. Barrot vous exposera. Cette aide personnalisée, automatiquement affectée à la dépense de logement par un mécanisme de tiers payant ou de chèque-logement, sera revalorisée en cas d'événement imprévu.

Enfin — c'est un point qui a fait l'objet de très nombreux débats et qui sera sans doute très largement évoqué dans cette enceinte — le niveau de l'aide évoluera grâce à une procédure annuelle de révision des barèmes.

Un grand débat s'est instauré sur ce point et un certain nombre de voix se sont élevées pour affirmer que la réforme risquait de se révéler illusoire si son efficacité n'était pas garantie de façon permanente par une indexation.

L'indexation, après la douloureuse période d'inflation que nous venons de traverser, semble être devenue, pour certains, une sorte de panacée.

Le vrai problème se situe dans le rapport entre l'aide personnalisée et les dépenses qu'elle permettra d'assumer. Nous avons prévu, dans le présent projet de loi, une révision annuelle du barème de l'aide personnalisée après consultation des milieux intéressés. Les modalités d'application donneront lieu certainement à de très larges débats.

Le troisième et dernier volet concerne la restauration de l'habitat ancien. Nous voulons accélérer le processus de restauration de l'habitat ancien et lui donner un véritable caractère social, dont il est souvent, à l'heure actuelle, dépourvu. Pour cela trois moyens sont envisagés.

Il s'agit, en premier lieu, de la mise en place d'aides adaptées à ces opérations de restauration : des aides aux travaux, représentant 20 p. 100 de leur coût, seront attribuées, tant aux propriétaires occupants qu'aux propriétaires bailleurs.

Ces aides aux travaux ne sont pas exclusives de l'aide personnalisée ; au contraire, elles déclencheront le processus permettant le conventionnement et le bénéfice de l'aide personnalisée.

En deuxième lieu, le projet de loi qui vous est soumis comporte, dans son titre III, une protection spécifique pour les bénéficiaires de la loi de 1948 et des mesures particulières en faveur des personnes âgées.

En effet, la moitié des occupants de logements inconfortables ont plus de soixante-cinq ans. Nous étudions à leur intention, au-delà des mesures générales de protection, des dispositions particulières, notamment un mécanisme d'avance sur travaux destiné à remplacer les prêts que les personnes âgées ne peuvent obtenir que très difficilement auprès d'établissements bancaires et le rachat en viager d'un certain nombre de logements.

En troisième lieu, l'institution récente du fonds d'aménagement urbain doit permettre un renouvellement complet de la conception des actions globales menées par les pouvoirs publics ou par les collectivités locales en matière de résorption de l'habitat insalubre et de rénovation urbaine. Ces actions, mieux coordonnées, mieux dirigées, mieux organisées, permettront, comme je l'ai dit tout à l'heure, de passer de 30 000 restaurations par an en moyenne à 100 000 environ.

Cette action sur l'habitat ancien, qui a l'ambition non seulement de restaurer les immeubles, mais aussi de respecter les hommes et les femmes qui les habitent, se heurtera, je le sais, à de grandes difficultés. Nous devons cependant nous y engager résolument et nous le ferons. Lorsque je vous présenterai avec M. Barrot, dans quelques jours, le budget pour 1977, vous constaterez que les crédits affectés à ces actions sont multipliés par quatre par rapport aux dotations de 1976.

Mesdames, messieurs, la réforme qui vous est présentée a fait l'objet de longues études et de longues discussions dont les moyens audiovisuels ont largement rendu compte. Une très large concertation a été entreprise. Le projet de loi qui vous est présenté constitue l'un seulement des trois éléments de la réforme. Mais il en est la clé de voûte. Il ne pouvait pas répondre à toutes les questions. Je m'engage donc à tenir le Parlement informé de la mise au point des décrets d'application. Les rapporteurs qui, tout à l'heure, vont monter à cette tribune et qui ont beaucoup travaillé sur ces textes seront informés et consultés durant l'élaboration desdits textes d'application.

Comme toute véritable réforme, cette modification essentielle de l'aide au logement fait l'objet de reproches contradictoires ; les uns estiment que le barème de l'aide personnalisée n'est pas assez généreux ; d'autres, ou les mêmes, que cette aide personnalisée n'a pas un champ d'application assez large ; d'autres, au contraire, que l'on diminue trop les aides à la pierre.

Il s'agit d'une réforme d'ensemble, sans doute d'une grande mutation. Sa signification est claire : il s'agit d'affecter à nos concitoyens qui disposent des revenus les plus modestes les aides publiques qui sont, à l'heure actuelle, attribuées pour les deux tiers aux logements neufs qui se construisent en France. Je souhaite que, dans sa très grande majorité, le Sénat veuille bien accepter cette ouverture vers plus de justice. L'aide personnalisée au logement, pierre angulaire d'une réforme longuement réfléchie, donnera, au cours des prochaines années, de nouvelles chances à tous ceux qui disposent de revenus modestes ; elle sera la démonstration claire, tangible de la solidarité qui doit exister dans ce pays sur ce problème fondamental dans la vie de chacun, la demeure familiale. *(Applaudissements au centre, à droite et sur les travées de l'U. C. D. P.)*

M. le président. Je suis saisi d'une motion, n° 71, présentée par M. Létouart et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. J'en donne lecture : « Considérant que le projet de loi portant réforme de l'aide au logement n'assure pas l'égalité devant la loi de tous les citoyens, tel que le prévoit l'article 2 de la Constitution, le Sénat le déclare irrecevable ».

Je rappelle que, conformément à l'article 44 du règlement, alinéa 2, « l'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire », a pour effet, si elle est adoptée, « d'entraîner le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée ».

Dans le débat ouvert sur cette motion ont seuls droit à la parole, en application de l'article 44, alinéa 8 du règlement, « l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise. »

La parole est à M. Létouart.

M. Léandre Létouart. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui appelés à discuter et à nous prononcer sur un projet de loi ayant trait à l'aide au logement.

Je dois, dès l'abord, indiquer que s'il s'agissait de venir en aide aux centaines de milliers, voire aux millions de locataires et d'accédants à la propriété qui rencontrent les pires difficultés

à payer leur loyer, à acquitter leur mensualité, tout de suite, nous dirions : « D'accord, discutons, amendons, améliorons et votons ! »

Chaque fois qu'il s'agira de défendre les plus pauvres, les gens de condition modeste, les communistes auront toujours à cœur d'être au premier rang !

Hélas, avec ce projet, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Même s'il a été inventé, mitonné par « l'homme miracle » qu'est M. Barre, ce projet, présenté comme le point de départ d'une nouvelle politique du logement, est rempli de contradictions et, pensons-nous, entaché d'illégalités.

Il ne suffit pas de le parer de toutes les vertus pour en cacher les défauts.

A entendre ses laudateurs, « il réduit l'inégalité devant le logement », il ouvre « l'accès à l'habitat social », il « réhabilite l'habitat ancien ».

Plus encore, il se propose de donner la possibilité à tous les Français — ou peut s'en faut — de devenir propriétaires de leur habitation. « Vous gagnez 250 000 anciens francs par mois : eh bien ! demain, vous pourrez construire votre maison individuelle », leur dit-on.

Aurions-nous, dans ce pays, perdu tout bon sens pour croire de telles inepties ?

Que certains spéculateurs immobiliers fassent une telle publicité, nous le comprenons, sans toutefois l'admettre. Mais quand il s'agit du Gouvernement de la France, nous disons : non, c'est trop grave. On n'a pas le droit de spéculer sur le rêve de ceux qui aspirent à avoir leur petite maison, leur « chez soi ».

Oui, je le répète, ce projet n'est ni sérieux, ni légal.

En réalité, il cache la volonté du Gouvernement de mettre un terme définitif au financement public du logement. On a rarement vu un projet susciter, dès le départ, une opposition aussi générale de tous les organismes concernés, des associations familiales et de locataires jusqu'aux promoteurs-construc-teurs, en passant par l'ensemble du secteur H. L. M. et par les grandes organisations syndicales.

D'ailleurs, cette opposition a déjà porté ses fruits.

La première mouture de la commission présidée par M. Barre, avant qu'il ne devienne ministre, puis Premier ministre, comportait la suppression de toute aide à la pierre. Cela est, au demeurant, inquiétant pour l'avenir — à moins que M. Barre ne change d'avis comme on change de chemises.

Il a fallu la protestation conjuguée des usagers et des organismes d'H. L. M. pour ramener cette volonté à des proportions un peu plus modestes.

Néanmoins, ce projet reste dangereux. Des sommes énormes, constituées en partie par des contributions provenant du budget de l'Etat, par celles des régimes de prestations familiales et par celles des bailleurs, seront versées directement aux organismes, qu'ils soient publics ou privés. La Constitution déclare dans son article 2 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens... »

Seront-ils égaux devant la loi, les locataires qui continueront à percevoir l'allocation de logement alors que leurs propriétaires n'auront pas passé convention et ceux qui — véritable atteinte à leur dignité — ne percevront pas l'aide au logement puisqu'elle est versée directement aux propriétaires et aux sociétés immobilières privées qui ont passé convention ?

Le projet présenté à notre examen traduit une illégalité du même ordre et particulièrement choquante.

Cette illégalité découlerait de l'application de l'article 2 et du titre III de la présente loi.

Le conventionnement prévu par la loi est laissé à la libre appréciation du propriétaire. Le refus du propriétaire de passer convention va entraîner une disparité de situation à peine croyable.

A revenus égaux, dans des logements identiques, dans une même cité, avec deux propriétaires, l'un ayant passé convention, l'autre non, on verra certains locataires, d'ailleurs de revenus très modestes, percevoir une aide différente, les uns touchant l'allocation de logement, les autres l'aide personnalisée au logement.

Plus grave encore : là où convention aura été passée, le ménage ayant deux enfants à charge et bénéficiant d'un revenu de 4 000 francs par mois, verra son loyer augmenter brutalement d'au moins 30 p. 100, sans pour autant pouvoir prétendre à une aide. En fait, sous prétexte d'aider les pauvres, la loi créera de nouveaux pauvres.

La complexité des deux régimes va créer la confusion parmi les usagers qui s'interrogeront sur leurs droits respectifs.

A la vérité, on constate à l'examen que votre loi engendre l'anarchie et l'inégalité. *(Protestations au centre et à droite. — Très bien ! sur les travées communistes.)*

Il faut dire que de contribution mobilière en valeur locative et en taxe d'habitation, comme de patente en taxe professionnelle, les Français commencent à se rendre compte de la valeur des réformes du Gouvernement.

M. Fernand Chatelain. Très bien !

M. Léandre Létouart. Jamais nous n'avons connu depuis que vous réformez — et vous avez lié votre nom à ces réformes, monsieur le ministre — une telle confusion dans la fiscalité locale. Il en sera de même, nous en sommes persuadés, dans le domaine du logement si, demain, votre loi était appliquée.

En fait, vous compliquez les choses à merveille pour mieux faire passer une mauvaise politique. En l'occurrence, il s'agit aujourd'hui d'aggraver votre politique du logement. (*Nom breuses protestations à droite.*)

M. Jean-Marie Girault. En voilà assez !

M. le président. Messieurs, je vous en prie.

M. Jean-Marie Girault. Quel rapport avec la Constitution ?

M. le président. Je vous en prie, monsieur Girault. Laissez parler l'orateur.

Je vous demande, mes chers collègues, de rester dignes.

M. Gustave Héon. Dignes, nous le sommes. Soyons calmes.

M. le président. Mes chers collègues, je vous demande de faire preuve de sérénité. Toutes ces protestations n'apportent rien. Elles n'ont aucune valeur démocratique.

Monsieur Létouart, veuillez poursuivre votre exposé.

M. Léandre Létouart. Dans le domaine du logement social, il est d'autres priorités que ce projet de loi.

Ce qu'il faut, c'est améliorer immédiatement les mécanismes et les financements actuels. Tout à l'heure, je vous entendais, monsieur le ministre, proposer des prêts d'une durée de trente-quatre ans à 6,18 p. 100. Avez-vous mesuré leurs répercussions sur le montant des loyers ?

Ce qu'il faut, c'est aider les familles de ressources modestes à faire face à une « charge logement » devenue aujourd'hui insupportable.

La situation préoccupante du logement social méritait mieux qu'un projet ayant une portée très faible et laissant mal augurer de ce que sera la réforme globale du logement envisagée par le Gouvernement.

Le problème est trop sérieux pour en débattre à la sauvette. Le Sénat aura eu, en tout et pour tout, trois semaines pour examiner ce projet dont les auteurs eux-mêmes ne pouvaient au départ préciser les détails. D'ailleurs, il est regrettable que de nombreux aspects de cette loi soient du domaine réglementaire.

C'est pour toutes ces raisons, et d'abord parce qu'il est contraire à une disposition de la Constitution, en l'occurrence celle qui a trait à l'égalité des Français devant la loi, que nous vous demandons de déclarer ce projet de loi irrecevable. (*Applaudissements sur les travées communistes. — Protestations à droite.*)

M. le président. Mes chers collègues, soyez calmes, soyez comme votre président qui est lui-même toujours calme. (*Sou rires.*)

La parole est à M. Chauty, contre la motion d'irrecevabilité.

M. Michel Chauty. J'ai écouté avec beaucoup d'attention notre collègue M. Létouart. Je ne partage pas son point de vue, et j'aimerais vous exposer mes convictions dans cette affaire.

M. Létouart a parlé de l'inégalité qu'engendrerait ce projet de loi. Il ne s'agit pas, me semble-t-il, d'inégalité, mais au contraire d'une plus grande égalité.

Au cours des débats préparatoires des commissions, j'ai entendu les représentants des constructeurs de toutes catégories, ainsi que ceux du Gouvernement. Tout le monde est d'accord sur un point : améliorer à tout prix la qualité de l'habitat qui est un facteur essentiel de la qualité de la vie.

S'il est une égalité qu'il convient de rechercher, c'est bien, en effet, celle de la qualité de la vie. Actuellement, une cellule familiale — je cite cet exemple — quels que soient ses revenus, a besoin d'un logement d'une qualité déterminée pour vivre et pour s'épanouir. C'est indiscutable et je crois que tous les sénateurs, quelle que soit leur appartenance politique, sont d'accord avec moi. Mais un habitat d'une certaine qualité coûte un certain prix, et sur ce point il est impossible de faire l'im-passe. Tel est le problème et il est bien certain que suivant leurs revenus des personnes pourraient être pénalisées, ce que ne souhaite aucun d'entre nous.

Par conséquent, le système d'aide au logement que le Gouvernement nous propose de mettre sur pied consiste en une péréquation entre les revenus des mieux nantis et ceux des plus défavorisés. Donc dans ce cas nous nous orientons, par une plus grande équité, une plus grande justice, vers une plus grande égalité dans la consommation du bien. Cela ressort très nettement de ce projet de loi. On peut naturellement estimer que ce texte n'est pas parfait, qu'il ne règle pas tous les problèmes.

Nous sommes des législateurs. En est-il un parmi nous, même s'il siège sur ces bancs depuis vingt-cinq ou trente ans, qui a constaté qu'un projet de loi résolvait le même jour tous les problèmes ? Certainement pas.

Rappelons-nous aussi qu'en matière de logement les mesures mettent longtemps à se faire sentir. Lorsque l'on met un système en route, il commence à prendre un régime de croisière au bout de sept, huit ou dix ans. Ce n'est pas en faisant preuve de « perfectionnisme » continue que l'on arrive à l'améliorer. Ainsi il faut commencer doucement une affaire qui va aller progressivement en s'amplifiant. Ne me demandez pas de chiffres précis : dans le prochain budget, il y aura environ 20 000 bénéficiaires.

On peut aussi reprocher à ce texte, comme les commissions, y compris la nôtre, l'ont fait, de laisser beaucoup trop de place au décret. Il est bien évident que le législateur aime que la place du décret soit limitée. Mais il faut reconnaître qu'à cette occasion il est très difficile de faire autrement. Une adaptation aux circonstances dans le temps et aux circonstances locales sera nécessaire. La souplesse laissée à la réglementation doit donc être très grande.

Monsieur le ministre, je me permets de vous faire une proposition. Je me rappelle que lors de l'examen du projet de loi sur les agents immobiliers et administrateurs de biens, qui suscita ici des débats très importants, le ministre de l'époque, M. le garde des sceaux Pleven, avait, sans que le Parlement lui demande rien d'ailleurs, proposé que les rapporteurs participent à la rédaction des décrets et suivent leur application.

Je crois que si vous pouviez faire aujourd'hui la même proposition au Sénat vous donneriez une grande satisfaction à de nombreux collègues qui se posent légitimement des questions.

On viendra nous dire aussi que ce projet est lent et qu'il ne résout pas les problèmes. Chers amis, je voudrais vous donner une comparaison. Bien que n'étant pas agriculteur, comme chacun j'aime profiter de la nature. Un bel arbre, c'est bien agréable quand il est grand. Quand on dispose d'un espace vert, la première idée est d'y planter un grand arbre qui puisse donner de l'ombre grâce à sa belle ramure et à son feuillage épais. Seulement, vous savez comme moi qu'à la première vicissitude climatique notre arbre va dépérir.

Alors, il faut commencer par en planter un petit, l'aider à pousser, puis l'élaguer quand il grandit, et nous aurons sans doute finalement un bel arbre. Vous excuserez ces comparaisons mais, chers amis, je souhaiterais que le Sénat me suive et accepte de planter aujourd'hui un petit arbre afin qu'un jour cette réforme soit intéressante. (*Applaudissements au centre et à droite, ainsi que sur les travées de l'U. C. D. P.*)

M. Robert Parenty, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Robert Parenty, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je regrette le dépôt d'une motion qui risque de retarder le vote d'une loi dont l'objet essentiel est d'apporter aux plus défavorisés une meilleure justice en matière de logement.

Mme Hélène Edeline. Ce n'est pas vrai. C'est même le contraire.

M. Robert Parenty, rapporteur. Mes chers collègues, je vois que vous avez été, comme nous, extrêmement attentifs à l'élaboration de ce projet de loi, mais il me semble qu'après avoir lu les différents documents que vous avez reçus, vous en êtes restés à la première mouture et au premier reproche qui aurait pu, probablement, lui être adressé. Mais la rédaction qui nous est présentée aujourd'hui et sur laquelle nous avons travaillé depuis quelque temps écarte complètement ce reproche. L'article 2 consacre parfaitement l'égalité des citoyens devant la nouvelle loi, en donnant de meilleures conditions d'accessibilité au logement.

Je n'insisterai pas sur le fait que cette motion ne traite pas de l'accession à la propriété. Je dirai simplement, pour ne pas alourdir le débat, que la commission des affaires économiques, a étudié cette question ce matin et a considéré que le projet trai-

tait parfaitement de l'égalité des citoyens à l'accès au logement. Elle a donc repoussé, ou tout au moins n'a pas voulu donner un avis favorable à cette motion.

M. Jean-Pierre Fourcade ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, je prie le Sénat de m'excuser de reprendre la parole, mais je crois que l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Létouart pose un problème très grave. Elle tendrait à faire croire que le Gouvernement propose des textes qui aggravent les inégalités...

Mmes Marie-Thérèse Goutmann et Hélène Edeline. Exactement !

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. ... alors que ce qui gêne le groupe communiste, c'est évidemment que le Gouvernement traite réellement et concrètement la question du logement social pour les catégories de Français les plus modestes. (Applaudissements à droite et au centre.)

En outre, cette motion tendrait à faire croire que nous allons créer de nouveaux pauvres, comme l'a dit M. Létouart, ou susciter un certain nombre de rêves. Je reprends sa formule : on n'a pas le droit de spéculer sur le rêve. Moi qui suis un lecteur attentif de vos publications, je crois que vous n'avez à ce sujet de leçon à recevoir de personne.

Mme Marie-Thérèse Goutmann. Nous en reparlerons !

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je souligne que sur le plan juridique, le texte, que j'ai tenu à situer dans son cadre général, ne crée pas d'inégalités. L'aide personnalisée au logement n'est pas une prestation sociale...

M. Léandre Létouart. Oh !

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. C'est une aide adaptée à la situation de chacune et ayant ses finalités et ses caractéristiques. Si le Sénat repousse cette motion, nous verrons dans le débat qui va se dérouler quelle est la portée du projet du point de vue économique, familial et social.

Pour des raisons que M. Chauty a parfaitement expliquées, il faut que nous mettions en route cette réforme. Nous devons, d'autre part, mettre en place un mécanisme de conventionnement. Je ne sais pas, monsieur Létouart, que la méthode juridique du conventionnement adoptée en matière de sécurité sociale, de formation professionnelle et d'enseignement, soit contraire au respect de l'article 2 de votre constitution.

Je crois donc, voyez-vous, que vous vous êtes mis dans un mauvais cas. J'ai en revanche retenu les suggestions de M. Chauty. L'affaire qui vous occupe est difficile. Il faudra de longs mois pour la mener à bien. Je demanderai aux rapporteurs des différentes commissions de s'associer au travail d'élaboration de l'ensemble des textes d'application.

Je prie donc le Sénat de repousser la motion présentée par M. Létouart. (Applaudissements au centre, à droite et sur les travées de l'U. C. D. P.)

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

Je mets aux voix la motion n° 71 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi portant réforme de l'aide au logement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe des républicains indépendants.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires

(Le scrutin a lieu.)

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

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 12 :

Nombre des votants	279
Nombre des suffrages exprimés	210
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	106
Pour l'adoption	21
Contre	189

Le Sénat n'a pas adopté.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Parenty, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous abordons, ce jour, la discussion d'une réforme qui

n'est pas, elle, une réforme de mœurs. Elle peut, cependant, être considérée par beaucoup comme une des plus importantes de ces dernières années, puisqu'elle doit, d'une part, permettre aux plus défavorisés des Français d'accéder à un logement de bonne qualité et correspondant à leurs ressources et, d'autre part, leur assurer une réelle transformation des conditions de vie.

S'il est un point sur lequel tout le monde est actuellement d'accord, c'est bien la nécessité de réformer les modes d'aide à l'accès au logement. Les critiques faites depuis quelques années aux différentes modalités d'intervention sont suffisamment convergentes pour qu'il soit inutile d'y revenir. De plus, M. Boyer les a définies éloquemment dans son rapport.

C'est bien pour répondre à ces préoccupations que le chef de l'Etat et le Gouvernement ont demandé à M. Barre, le 22 janvier 1975, de bien vouloir établir un rapport sur la réforme du financement du logement, pendant que l'union des fédérations d'organismes d'H. L. M. établissait de son côté son livre blanc.

Certes, les critiques faites sont celles qui correspondent au point où en est arrivée la situation à ce jour. Toutefois, elles ne doivent pas faire oublier ce qui a été obtenu grâce aux mécanismes critiqués. La France ayant, depuis la première guerre mondiale, supporté et, hélas ! maintenu les conséquences malthusiennes du moratoire, subi les destructions de la seconde guerre et dû répondre aux demandes provenant tant d'une démographie redressée que d'un besoin normal et accru de meilleures surfaces et de qualité améliorée, a, dès la fin de la dernière guerre, dû et su prendre des dispositions qui ont demandé courage, efforts et imagination et auxquelles il convient de rendre un particulier hommage.

C'est grâce à ces dispositions qu'une fois les déblaiements terminés, les premières reconstructions entreprises, a été étudié le lancement de méthodes nouvelles et mis au point ou perfectionnés tant les organismes que les mécanismes mis à leur disposition. En trente ans — il faut le souligner — dans une recherche constante d'un résultat social sans cesse poursuivi et hélas ! trop rarement atteint par le grippage des mécanismes, des voies nouvelles ont été explorées et des dispositifs imaginés.

L'aide de l'Etat s'est faite sous forme d'aide directe à la pierre et par des incitations par exonérations chargées de diriger vers un secteur qu'il ne pouvait assurer seul des capitaux disponibles et une épargne que cinquante années de déception éloignaient de cet investissement.

Cette aide a donc été diverse et perfectionnée progressivement. Elle s'est portée vers l'aide à la personne sous forme de l'allocation de logement et par couches successives, par stratification, elle est malheureusement arrivée à ce que nous connaissons. Il ne faut pas avoir tendance, pour autant, à oublier les résultats pour ne connaître que l'excessive complexité due à cette stratification.

Le mérite des rapports que nous avons cités et de quelques autres, comme ceux de MM. Nora et Eveno ou du comité de l'habitat du Plan, a été de repenser complètement le problème et de réimaginer un mécanisme en simplifiant ce qui était et en cherchant bien à apporter l'aide de la nation à ceux qui en ont effectivement besoin.

Ce projet du Gouvernement, s'il est inspiré de l'ensemble de ces études, constitue en lui-même une étape nouvelle qui ne reprend exactement aucun d'entre eux et qui doit servir de base à la définition d'une réforme profonde de l'élément essentiel de la vie quotidienne des Français.

Ces propositions, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission se plaît à reconnaître qu'elles ont été établies après la plus large consultation de l'ensemble des organismes et des personnes intéressées. Nous voulons y voir le fruit d'une œuvre collective à laquelle nous souhaitons tous pouvoir souscrire afin d'en faire la charte du logement pour tous les Français.

Je vous remercie de l'esprit de très réelle concertation dont vous-même et votre administration avez fait preuve en la matière et j'espère qu'au cours de nos débats nous arriverons à un texte qui pourra être considéré comme la base de départ d'une grande réforme.

Aide à la pierre, aide à la personne, je dirai plutôt : aide au logement transitant par l'intermédiaire de la personne pour être certain qu'elle profite à ceux des Français qui y ont le plus droit, qui en ont réellement le plus besoin.

Certes, l'élaboration de ce texte — je me suis permis de l'évoquer dès le début du rapport que le Sénat a entre les mains — s'est faite dans des conditions matérielles que je me dois de regretter et que la commission m'a chargé tout particulièrement de signaler. La mise au jour de nos idées s'est particulièrement faite au fur et à mesure de l'étude du texte et les différentes réunions avec vous-même et avec vos représentants nous ont permis plus d'une fois de progresser, mais

aussi, plus d'une fois, nous avons été tentés de souhaiter que des délais complémentaires nous soient accordés pour pouvoir approfondir nos connaissances.

Hétreux de ce que le Sénat soit, sur un texte aussi important, le premier à se prononcer, nous ayons, tant parlementaires qu'administrateurs, voulu accepter un effort particulier, d'autant plus que nous ne nous reconnaissons pas le droit de faire attendre la mise en œuvre des mesures qui pourront être votées à ceux qui doivent en être les bénéficiaires et qui sont les plus démunis d'entre nous et ce d'autant plus, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que, sachant combien il est difficile d'innover en pareille matière, vous envisagez de procéder au cours du prochain exercice à une mise en place progressive et expérimentale des dispositions nouvelles. Cette mesure, qui peut surprendre à première vue, nous paraît extrêmement sage car elle doit éviter la rupture du nécessaire rythme de construction et d'activité dans le secteur du bâtiment. Elle permettra une adaptation éventuelle des textes à la fin de la prochaine année avant leur mise en place définitive. Le mérite de cette méthode prudente et pragmatique me paraît devoir être souligné.

De tout cela, monsieur le ministre, nous nous félicitons. L'annonce de cette véritable révolution a provoqué d'immenses espoirs, mais peut-être aussi des illusions nées d'une étude incomplète des textes ou de déclarations imprudentes. Il serait grave qu'un climat de déception né d'une impatience justifiée par la situation actuelle vienne compromettre les heureux résultats qui doivent être attendus dans le temps des dispositions à prendre.

Mais à côté de ces espoirs et peut-être à cause d'eux ou après eux, sont nées bien des inquiétudes dont vous me permettez de me faire l'écho, d'autant plus que ce sont celles des organismes et des personnalités les plus représentatifs des problèmes de construction et de gestion ou celles des associations les plus normalement investies d'un rôle social ou s'intéressant le plus au sort des familles.

A ces inquiétudes, vos propos devant notre commission et ceux que vous avez bien voulu tenir, voilà un instant, à cette tribune ont apporté un grand nombre de réponses dont nous vous remercions. A ces inquiétudes répond l'essentiel des amendements retenus par notre commission, que nous avons l'espoir de voir accepter par le Gouvernement. Nous aurons ainsi le sentiment d'avoir ensemble, par une œuvre commune, bien mérité du logement.

En effet, la réforme du financement du logement, l'étude de l'amélioration de l'habitat ancien et nouveau dans sa qualité, ne s'expriment pas seulement dans la réforme de l'aide au logement contenue dans le projet de loi déposé par le Gouvernement. La plupart des aménagements envisagés dans le dispositif dont vous nous avez présenté le tableau d'ensemble sont d'ordre réglementaire, ne serait-ce que parce qu'ils modifient des dispositions du même ordre, et la présente loi, pour entrer en application, appelle, elle aussi, la publication de très nombreux décrets, je n'en compte pas moins de six à l'article 2.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, que, dès à présent, le Parlement souhaite, comme vous venez de le faire encore au moment de la discussion des articles, connaître l'ensemble des dispositions envisagées par ces décrets et, autant que possible, être tenu au courant et même associé à leur préparation. Je suis donc particulièrement sensible aux propos que vous venez de tenir à ce sujet à la tribune et à la réponse que vous venez d'apporter à notre collègue M. Chauty.

Les objections soulevées à propos du texte et les craintes exprimées par beaucoup concernent, pour la plupart, ces dispositions réglementaires dont certains peuvent s'inquiéter qu'elles ne soient pas suffisamment précisées alors que chacun s'accorde à reconnaître que ces mesures constitueront l'ossature d'une réforme bien plus vaste que la simple mise en place de l'aide personnalisée au logement et seront autant de jalons traçant la voie d'une politique nouvelle du logement en France.

C'est dans cet esprit que nous avons cru devoir attirer votre attention autant sur la portée et les conséquences des différents décrets d'application annoncés par la loi que sur le projet lui-même. Vous trouverez dans le rapport de la commission les commentaires et remarques que nous ont inspirés les textes dont nous discutons aujourd'hui. Néanmoins, il me semble opportun d'insister à cette tribune sur certaines imprécisions du projet et sur les incertitudes qui entourent encore le contenu des décrets d'application dont nous venons de souligner l'importance.

Certes, dès la communication du projet à la commission, sa première tâche fut de dresser l'inventaire des questions qui pourraient permettre de préciser la pensée du législateur et de lever certaines réserves et imprécisions.

Les réponses qui nous ont été faites, bien qu'elles soient parvenues parfois tardivement — certaines avant-hier seulement — nous ont permis d'éclairer la plus grande partie des imprécisions qui demeuraient, il y a quelques semaines encore, pour la compréhension de la réforme de l'aide au logement et qui rendaient difficilement discernable sa portée réelle. Ce sont ces explications que nous avons pour la plupart mentionnées, pour une meilleure intelligence du texte, dans la deuxième partie de notre rapport.

Le mode de calcul de l'aide personnalisée au logement a fait l'objet d'explications diverses et d'exemples multiples. Il semble d'ailleurs être aujourd'hui encore sujet à quelques discussions. Toutefois, les exemples que vous venez de nous fournir, monsieur le ministre, il y a quarante-huit heures, par l'intermédiaire de M. le directeur de la construction, montrent qu'il est maintenant possible de serrer au plus près la réalité des coûts de la construction et de l'évolution des ressources des bénéficiaires.

Il faut être certain cependant que les hypothèses prises en considération resteront réalistes dans le temps et le lieu; je pense en particulier aux possibilités de péréquations effectuées ou non par les bailleurs sur l'ensemble de leur parc, à l'évaluation des mensualités d'emprunt et des loyers, à la prise en compte de certaines disparités régionales.

Un instant je m'arrête pour dire que c'eût été une excellente occasion de pratiquer une réelle politique de régionalisation. Le calcul d'un prix de loyer de référence régionale nous eût permis peut-être de serrer de plus près les réalités.

L'importance du mode de révision adopté pour le réajustement annuel des barèmes de l'aide personnalisée au logement n'est plus à signaler et nous avons tous pleinement conscience du rôle prépondérant que jouera cette révision pour le maintien de l'effet solvabilisateur de l'aide personnalisée au logement.

Aussi la commission n'a pu que regretter l'absence de garanties législatives quant à une évolution parallèle des barèmes de l'aide, des loyers et du niveau général des prix de la construction.

En ce qui concerne le calendrier de la réforme, si nous avons aujourd'hui une vue plus précise de la plupart des mécanismes financiers qui joueront après la mise en œuvre du nouveau dispositif, nous ne disposons malheureusement que de peu d'indications sur le rythme qui sera adopté pour cette extension à l'ensemble du secteur de la construction et de la réhabilitation.

Il subsiste par conséquent une certaine incertitude quant aux répercussions à moyen et long terme de la nouvelle aide sur les finances publiques.

Nous l'avons vu, les objectifs de la réforme qui dépassent de très loin la simple mise en place de l'A.P.L. sont multiples et ambitieux, ce dont la commission n'a pu que se réjouir. Toutefois il importe, dès à présent, de discerner les obstacles ou les difficultés qui risqueront d'en limiter la portée.

Lors de la rédaction du rapport qui vous a été remis, nous faisons état des craintes de la commission à propos des différentes possibilités d'interprétation de l'effort de 7 p. 100 à consentir pour la construction neuve locative au titre de la qualité des logements. Les documents et exemples que vous avez bien voulu nous faire parvenir très récemment, monsieur le ministre, ont contribué pour une part à dissiper nos craintes. Néanmoins, nous estimons aujourd'hui encore qu'il est souhaitable de définir très précisément les domaines prioritaires dans lesquels devra porter cet effort de qualité.

En matière de réhabilitation, il est indispensable que les conventions types annoncées dans le projet ne se limitent pas à la simple détermination des normes minimales de confort, mais prévoient un réel accroissement de la qualité exigée pour ces opérations, en dépit de la très grande diversité des situations rencontrées dans ce secteur. Il sera en outre important de veiller à ce que l'établissement de ces conventions ne revête aucun caractère dissuasif à l'égard des propriétaires bailleurs. En effet, monsieur le ministre, le parc ancien privé est un de ceux qui comportent le plus de logements médiocres et regroupent les occupants les plus démunis; il est par ailleurs le plus répandu en milieu rural. L'application de l'aide personnalisée au logement doit le concerner tout autant que la construction neuve si l'on veut éviter d'accélérer le phénomène de concentration urbaine.

Quel sera le cadre des opérations programmées et quel critère d'intérêt économique et social sera retenu pour définir ces opérations de travaux? Les centres-villes seront-ils seuls visés? Une extension progressive peut-elle être envisagée? Telles sont les questions que pose encore, à l'heure actuelle, la commission par la voix de votre rapporteur.

Si l'option prise en faveur de l'accèsion à la propriété constitue un élément déterminant de la réforme, nombre de ménages disposant de revenus modestes ne pourront faire face, par un

apport personnel, au financement des 20 p. 100 du prix total de la construction restant à leur charge. Sous peine d'amputer la réforme d'une part de son efficacité sociale, ils devront donc pouvoir recourir à un prêt complémentaire dont l'étalement de la charge de remboursement sera difficilement compatible avec leur situation financière.

La commission, monsieur le ministre, est aussi consciente du fait que le déploiement de l'aide globale de l'Etat doit comporter une révision des avantages fiscaux liés à la construction. M. Barre avait d'ailleurs, dans son rapport, préconisé l'étude de tels réaménagements visant à concentrer ces aides sur les ménages disposant de revenus moyens et n'ayant pas droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

Enfin, je ne voudrais pas négliger de mentionner qu'une part importante de la population risque de ne pas pouvoir bénéficier de l'aide dont nous examinons le dispositif.

Il s'agit, entre autres, des propriétaires occupants disposant de revenus modestes et n'ayant pas attendu le vote de la loi pour procéder à des travaux d'amélioration de leur logement dont ils devront supporter intégralement les conséquences financières. Il s'agit des occupants ou résidents de logements-foyers ne bénéficiant pas du statut de locataire.

Si j'ai tenu à insister tout particulièrement sur ces différents points qui relèvent pour la plupart du domaine réglementaire, c'est que la commission a eu pleinement conscience tout au long de ses travaux de l'importance que revêt l'ensemble de ces dispositions pour la bonne réussite de la réforme.

Cette réussite sera par ailleurs déterminée par l'attitude des différents partenaires du secteur de la construction, dont nous avons exposé et développé les inquiétudes dans notre rapport. Je n'en reparlerai donc que pour rappeler à quel point les nouveaux mécanismes et procédures à mettre en œuvre devront impérativement faire le plus grand cas de la spécificité de certains d'entre eux. Je pense en particulier aux organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier dont la fragilité financière inhérente à leur nature et à leur objet impose que les modalités nouvelles de financement et de préfinancement de la construction ne se traduisent pas pour eux par un retour en arrière sur ce plan. A l'adresse de ces organismes, notamment ceux de crédit immobilier, vous venez, monsieur le ministre, d'apporter des indications et des apaisements auxquels ils seront, j'en suis certain, particulièrement sensibles.

C'est volontairement que je ne m'étends pas sur le contenu du projet de loi et ses trois titres. Vous l'avez tous lu et y avez réfléchi. Les très nombreux amendements qui ont été déposés en sont la preuve. Vous trouverez tous dans mon rapport écrit une analyse détaillée des différentes dispositions du texte. Mon exposé liminaire a mis l'accent sur les modifications proposées par votre commission.

Celle-ci a voulu lier entre elles les diverses mesures et leur donner une signification.

La cohérence du projet serait rompue si les dispositions relatives à la construction neuve, l'aide à la location ou à l'accès à la propriété étaient traitées trop différemment; le projet perdrait son unité et manquerait son objectif. Sans doute des transitions sont-elles nécessaires. Elles doivent être aménagées sans compromettre l'équilibre de l'ensemble.

Elle doit également, d'une part, concilier l'ampleur nécessaire d'une réforme efficace et la prudence indispensable dans sa mise en œuvre; éviter, d'autre part, le désengagement de l'Etat, incompatible avec l'état actuel et prévisible des besoins de l'habitat ainsi que la surenchère financière que la situation économique de la France n'autorise pas et qui dispenserait de surcroît les Français de l'effort nécessaire qu'ils doivent accomplir dans ce domaine.

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement (logement). Très bien!

M. Robert Parenty, rapporteur. Nous devons rechercher une plus grande justice sociale, d'autant plus indispensable que la rigueur financière exclut le gaspillage, sans pour autant renoncer à la personnalisation de l'aide selon les revenus, au moyen de barèmes qui allègent sensiblement l'effort des plus démunis; la modification des aides fiscales à l'avantage des familles nombreuses, la suppression des catégories de logements et l'amélioration de la qualité de l'habitat pour tous; la lutte contre la ségrégation par les valeurs foncières qui tendent à rejeter à la périphérie des villes les ménages à faibles revenus. Enfin, il faut allier à une plus grande justice une plus grande liberté.

Ces propos, monsieur le ministre, vous les reconnaissez. Cette conclusion est celle de l'ensemble de notre commission. Je l'ai empruntée presque textuellement à M. le Premier ministre quand il a signé le rapport de la réforme du financement du logement et comme lui, nous serons heureux alors d'avoir établi

une politique du logement fondée sur l'équité et une solidarité qui permettra aux Français de choisir leur habitat. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P. et de l'U. D. R. et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'examen très fouillé, très approfondi et exhaustif du projet de loi portant réforme de l'aide au logement auquel vient de procéder notre collègue Parenty au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, facilite grandement la tâche du rapporteur de la commission des finances.

Je vais donc m'attacher à vous présenter très brièvement les quelques observations, le plus souvent au demeurant en forme d'interrogations, qui ont été formulées par votre commission des finances après examen de ce texte. Je tiens à indiquer d'entrée de jeu que votre commission des finances approuve les objectifs que vise le présent projet de loi: réduire les inégalités devant le logement, développer l'accession à la propriété du logement, réhabiliter l'habitat ancien dans des conditions socialement acceptables.

Votre commission considère par ailleurs que l'instauration d'une aide personnalisée au logement s'inscrit bien dans cette perspective et, par suite, se montre favorable à son principe.

Enfin, le projet de loi fait une place importante à la réhabilitation du parc immobilier ancien et votre commission approuve également cette orientation.

Ce texte appelle deux catégories d'observations, les unes de portée générale, les autres plus spécifiquement centrées sur le financement de l'aide personnalisée au logement.

Ma première observation de portée générale sera pour dire que ce projet de loi, qui amorce, par le biais de l'instauration d'une aide personnalisée au logement, un changement de toute la politique d'aide au logement suivie en France depuis vingt-cinq ans, emporte — vous le sentez bien — pour les années à venir, des conséquences financières et budgétaires que le Gouvernement ne paraît pas entièrement maîtriser au moment même où ce projet vient en discussion devant le Parlement. Aussi, votre commission des finances, dont vous pouvez légitimement attendre qu'elle vous informe des incidences financières et budgétaires susceptibles de s'attacher à la mise en œuvre d'un tel projet, est-elle hors d'état de répondre à votre attente, tant il semble que la doctrine du ministère de l'équipement et du secrétariat d'Etat au logement, d'une part, la position du ministère de l'économie et des finances, d'autre part, font encore l'objet de discussions.

A cet égard, et sans qu'il y ait lieu, me semble-t-il, de procéder à une assimilation complète, le Gouvernement pourrait utilement méditer les conséquences de l'application de la loi portant création de la taxe professionnelle dont les implications financières n'avaient pas été complètement cernées en temps opportun.

Ma deuxième observation porte plus spécifiquement sur l'instauration d'une aide personnalisée au logement. Sans doute, M. le ministre de l'équipement l'a rappelé tout à l'heure, l'instauration de cette nouvelle forme d'aide constitue la pièce maîtresse du nouveau dispositif d'aide au logement, mais elle n'est en rien exclusive du maintien d'autres formes d'aide. Il aurait été souhaitable que nous puissions mieux discerner pour le présent et mieux définir pour l'avenir la place impartie aux diverses formes d'aide au logement. C'est ainsi que l'aide à la pierre va subir de profondes transformations; or, avant que ne s'ouvre cette séance et que M. le ministre de l'équipement nous apporte un certain nombre de précisions, nous ignorions les modalités que devaient revêtir les nouvelles formes d'aide au logement, ainsi que les nouveaux prêts qui seront mis en place tant pour la construction de logements à usage locatif que pour l'accession à la propriété.

Il serait sans doute présomptueux de vouloir essayer d'apporter déjà une première réponse et de faire un examen critique, au bon sens du terme, des propositions financières que vous avez exposées tout à l'heure. Je voudrais cependant faire deux remarques.

Lorsque vous avez parlé de la modification de l'aide à la pierre, vous avez indiqué que seraient mis en place des prêts destinés au financement des logements à usage locatif, d'une durée de trente-quatre ans, au taux de 6,18 p. 100. Il me semble que ces prêts, dont le taux excède notablement ceux qui sont actuellement pratiqués pour le financement de tels logements, vont avoir une influence considérable sur le prix des loyers et, de ce fait, il est à craindre que l'aide personnalisée au logement ne vienne simplement effacer les conséquences de l'acroissement du coût de la construction résultant des charges financières ainsi supportées. C'est ma première remarque.

Ma seconde remarque portera sur les modalités de pré-financement des promoteurs, et singulièrement des promoteurs « à but non lucratif », dont vous avez souligné que leur principale faiblesse tient à l'insuffisance de leurs fonds propres.

Vous n'avez pas été très précis sur ce point, monsieur le ministre, alors que vous avez souligné l'importance tout à fait considérable de la réponse qui sera apportée à ce difficile problème du pré-financement. Je souhaiterais donc que vous puissiez nous fournir davantage de renseignements.

Par ailleurs, compte tenu du fait qu'il est prévu de maintenir l'effort total de l'Etat en faveur du logement, l'augmentation de l'aide à la personne entraînera inévitablement une réduction de l'aide à la pierre. En principe, la réduction de l'aide à la pierre ne devrait porter que sur les programmes nouveaux qui donneront accès à l'aide personnalisée au logement.

Pour ces programmes nouveaux, une modification importante des dépenses budgétaires résulte de l'unification des procédures de financement et de la qualité des logements.

Toutes ces modifications rendent particulièrement délicate toute prévision quant à l'évolution de la structure des dépenses budgétaires. Il est regrettable que le ministère de l'équipement, et sans doute aussi le ministère de l'économie et des finances, n'aient pas pu fournir à notre commission des finances des indications plus précises sur le sens de cette évolution, au besoin d'ailleurs en présentant plusieurs scénarios.

Ce n'est donc finalement qu'au fur et à mesure de la présentation des budgets successifs que votre commission des finances pourra véritablement se prononcer sur les conséquences de cette importante réforme.

Enfin, et ce sera ma dernière observation de portée générale, à l'intérieur du volume de crédits consacrés à l'aide au logement vont désormais prendre place les aides consenties pour la réhabilitation de l'habitat ancien. Si cette enveloppe n'était pas accrue, il est permis de penser qu'on ne pourrait pas mener de front à la fois le maintien de l'aide à la pierre, le développement de l'aide personnalisée, qui doit être la base du dispositif que vous nous proposez aujourd'hui, et un effort marqué en faveur de la réhabilitation de l'habitat ancien.

Je voudrais maintenant aborder le problème du financement de l'aide personnalisée au logement.

Ce financement est assuré tout d'abord par une contribution des régimes de prestations familiales, sur laquelle je ne dirai rien de particulier. Il l'est ensuite par une contribution des bailleurs de logement ayant antérieurement bénéficié d'une aide au logement. Il convient de préciser que les bailleurs de logement qui auront passé les conventions prévues à l'article 2 du projet de loi, permettant aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée, devront reverser au fonds national d'aide au logement, une partie du supplément de loyer qu'ils obtiendront. Le ministère de l'équipement n'a pu fournir aucune évaluation des sommes qui pourraient être recueillies par ce canal. Une incertitude plane donc sur l'une des sources de financement qui doit venir abonder le fonds.

Le financement du fonds est enfin assuré par une contribution de l'Etat. Le principe est posé que l'Etat versera une contribution qui permettra d'assurer l'équilibre des recettes et des dépenses du fonds.

Monsieur le ministre, votre ministère estime que la part de l'Etat dans les ressources du fonds pourrait être, en ce qui concerne le logement neuf, de 50 p. 100 en locatif et de 60 p. 100 en accession.

Il est vraisemblable, d'ailleurs, que sa part sera moindre en ce qui concerne les logements anciens.

En revanche, le fonds va supporter un excédent de dépenses par rapport aux dépenses actuellement constatées et relatives à l'allocation de logement. Il en va ainsi de l'amélioration du barème de l'aide personnalisée par rapport au barème de l'allocation de logement, de l'élévation des loyers ou des charges de remboursement des emprunts, de l'élévation des loyers ou des charges de remboursement du fait de la réduction de l'aide à la pierre, de la disparition du loyer-plafond en locatif.

Il est pratiquement impossible de faire actuellement des estimations chiffrées des conséquences de ces différents facteurs.

De plus — et c'est un point important qui a été repris par un grand nombre d'amendements dont nous aurons à discuter — l'évolution à long terme dépendra pour une très large part de la manière dont sera effectuée la révision du barème prévu à l'article 3. Le projet ne prévoit, en effet, aucun mécanisme de révision automatique. La plus grande incertitude subsiste à ce sujet. Nous espérons, monsieur le ministre, qu'au cours du débat vous pourrez nous apporter des informations; la réussite de la réforme dépend pour une grande part de la réponse que vous apporterez.

On peut donc craindre, si le projet restait en son état actuel, soit une progression trop faible qui atténuerait beaucoup l'efficacité de la réforme, soit, au contraire, une progression trop forte qui risquerait de peser très lourdement sur le budget.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques considérations, sans doute trop simples, insuffisamment précises à mon gré en raison de l'état actuel de notre information, que je suis en mesure de rapporter devant le Sénat, au nom de la commission des finances.

Ce projet de loi répond à une évidente nécessité de réformer, d'adapter et d'actualiser le dispositif complexe et diversifié qui caractérise l'aide au logement dans notre pays. A cet égard, les conclusions des rapports Barre et Nora ont montré la nécessité de réformer le dispositif d'aide au logement en vigueur depuis plus de vingt et un ans.

Mais la réussite d'une politique du logement sur le plan à la fois quantitatif et qualitatif se juge sur une longue période et exige par suite une programmation physique et financière rigoureuse.

C'est probablement là, monsieur le ministre, le point faible du projet qui nous est soumis puisque c'est à la faveur des débats budgétaires à venir, au coup par coup, chaque année, que nous pourrions mesurer les effets de la réforme qui nous est aujourd'hui proposée.

Sous le bénéfice de ces observations en forme d'interrogation, votre commission des finances donne un avis favorable au projet de loi présenté par le Gouvernement portant réforme de l'aide au logement. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Boyer, rapporteur pour avis.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le présent projet de loi pose les jalons d'une importante réforme du financement des aides au logement, fruit d'une vaste concertation engagée à plusieurs niveaux et dont les conclusions sont consignées dans trois documents principaux: livre blanc des organismes d'H.L.M., rapport de la commission Nora sur l'amélioration de l'habitat ancien, rapport de la commission Barre sur la réforme du financement du logement.

Il s'agit de dégager une partie des sommes consacrées aux aides à la pierre au profit d'un renforcement des aides à la personne, concentrées sur les ménages de revenus modestes. La clef de voûte de la réforme est la création d'une aide personnalisée au logement attribuée aux ménages locataires ou propriétaires de certaines catégories de logement et modulée selon les ressources et la composition de la famille.

Ce projet de loi est examiné au fond par la commission des affaires économiques et du Plan. Votre commission des affaires sociales s'en est saisie pour avis. Aussi ne trouvera-t-on dans mon exposé ni la critique exhaustive de la politique du logement menée jusqu'à présent, ni l'analyse complète du projet de loi, mais seulement une présentation du texte sous l'angle social.

Qu'il nous soit permis, au préalable, de déplorer une fois de plus les conditions de hâte excessive dans lesquelles est présentée au Parlement une réforme d'une telle importance. Elle engage, en effet, l'avenir de notre politique du logement dans des voies nouvelles, vers des objectifs sur lesquels semble s'être réalisé un certain consensus, mais selon des moyens controversés pour leur nature comme pour leur ampleur. Saisi en première lecture du projet de loi, le Sénat n'aura disposé que de quelques semaines pour l'examiner, délai fort bref comparé aux longs mois de préparation au sein des instances gouvernementales.

Sociale, la réforme l'est tout d'abord par les buts qui lui sont assignés, puisqu'il s'agit: de concentrer les aides au logement sur les ménages les moins favorisés; de faciliter l'accession à la propriété; d'améliorer la qualité des logements, neufs et anciens; d'éviter la ségrégation de la population par catégories de logements.

Les mécanismes actuels d'aides au logement, aide à la pierre et allocation de logement ne paraissent pas satisfaisants pour atteindre ces objectifs.

Il est apparu à toutes les parties en cause que le meilleur moyen de pallier, à l'avenir, les insuffisances du système actuel consistait à développer les aides personnelles au logement; c'est en rendant solvables les familles modestes que l'on peut leur ouvrir l'accès à des logements de meilleure qualité et éviter la ségrégation sociale.

La finalité du projet de loi est donc avant tout sociale, mais aussi économique. En effet, la réforme comportant une réduction des aides à la pierre, elle implique un certain retour à la loi du marché pour les opérations de construction et une libéralisation relative des loyers.

Le moyen choisi par le Gouvernement pour parvenir aux objectifs qu'il s'est fixé est la création d'une allocation nouvelle, l'aide personnalisée au logement, de conception très voisine des allocations de logement existantes, mais ambiguë par sa nature, à mi-chemin entre la prestation sociale et l'aide économique.

Rappelons qu'il existe deux catégories d'allocations de logement : l'une à caractère familial, l'autre à caractère social.

Ont droit à l'allocation familiale de logement les ménages ou personnes ayant charge d'enfant ; les chefs de famille sans enfant pendant cinq ans à compter du mariage ; les ménages ou personnes ayant à charge un ascendant âgé ou un parent infirme.

Peuvent prétendre à l'allocation de caractère social les personnes âgées, les handicapés et les jeunes salariés de moins de vingt-cinq ans.

Au 30 juin 1975, on comptait 2 083 000 bénéficiaires de l'allocation à caractère familial et 460 000 bénéficiaires de l'allocation à caractère social.

Alors que la première est financée sur le budget des caisses d'allocations familiales, la seconde est financée par une subvention du budget de l'Etat et par une contribution spéciale des employeurs, regroupées dans le fonds national d'aide au logement.

Hormis ces différences relatives aux catégories de bénéficiaires et aux modes de financement, les deux allocations sont semblables. Elles sont attribuées aux personnes dont les logements remplissent certaines conditions de salubrité et de peuplement. Leur montant dépend de plusieurs facteurs : le revenu familial, la part des ressources consacrées aux dépenses de logement, la conjonction de la famille.

L'aide personnalisée au logement sera, elle aussi, modulée en fonction des mêmes critères. Elle sera calculée selon une formule du même type que celle qui sert au calcul de l'allocation de logement, mais elle aboutit à un résultat plus avantageux pour le bénéficiaire.

L'aide personnalisée au logement apparaît donc bien comme une prestation sociale, en ce sens qu'elle est précisément personnalisée, c'est-à-dire ajustée aux besoins de chaque foyer et concentrée sur les plus modestes.

En outre, l'effort particulier consenti pour les familles de trois enfants et plus répond aux objectifs de la politique familiale du Gouvernement.

Enfin, il convient de noter que, comme l'allocation de logement, l'aide personnalisée devrait être versée par les organismes et services gestionnaires des prestations familiales, c'est-à-dire essentiellement les caisses d'allocations familiales du régime général — qui couvrent les salariés, les travailleurs indépendants non agricoles et les chefs de famille sans profession — et les caisses de mutualité sociale agricole.

Mais — et c'est là qu'apparaît le caractère économique de l'aide personnalisée au logement — son attribution sera réservée aux personnes résidant dans certaines catégories de logements déterminées : logements ayant été construits avec le concours des anciennes aides à la pierre, c'est-à-dire essentiellement le secteur H. L. M. et le secteur ayant bénéficié de prêts du Crédit foncier ; logements qui seront construits ou améliorés au moyen de nouvelles formes d'aides à la pierre ou de prêts à définir par décret.

Dans le secteur locatif, le versement de l'aide personnalisée sera subordonné à la passation de conventions avec l'Etat. Entre autres clauses, ces conventions détermineront les conditions dans lesquelles l'Etat pourra contribuer à la rénovation des immeubles et elles fixeront des loyers plafonds.

A la différence de ce qui existe pour l'allocation de logement, il est prévu que l'aide sera versée, en principe, non au bénéficiaire, mais au bailleur ou au prêteur. Les litiges relatifs à son attribution et à son montant seraient portés devant la juridiction administrative et non devant la juridiction du contentieux général de la sécurité sociale. Nous reviendrons sur ces deux points dans la suite de la discussion.

L'aide personnalisée au logement sera financée sur les économies réalisées en matière d'aides à la pierre et d'allocation de logement.

En effet, compte tenu des nouveaux mécanismes envisagés, le volume des aides à la pierre diminuera. Il en est de même du nombre des bénéficiaires de l'allocation de logement dès lors qu'ils passeront dans le nouveau système.

L'objectif serait, dans une enveloppe globale d'aides au logement inchangée en francs constants, de faire passer le montant des aides à la personne aux deux tiers de l'ensemble des dépenses, alors qu'il est actuellement d'un tiers.

Notons enfin qu'il n'est pas question, pour le moment du moins, de remettre en cause les avantages fiscaux consentis aux accédants à la propriété.

Notons également que l'allocation de logement sous ses formes actuelles continuera à être versée dans les conditions prévues par la législation en vigueur aux personnes ne bénéficiant pas de l'aide personnalisée au logement.

Telle est, tracée à grands traits, l'économie de la réforme envisagée sous ses aspects sociaux. On peut tenter d'en schématiser ainsi les effets.

Dans le secteur locatif neuf, les aides à la pierre seront réduites et les promoteurs sociaux seront pour partie renvoyés au marché financier normal. Il s'ensuivra un renchérissement des coûts de la construction, aggravé par l'impératif légitime de livrer des logements de meilleure qualité, d'où une hausse des loyers.

Dans le secteur locatif ancien, le renforcement des aides à la réhabilitation des logements entraînera également une hausse des loyers.

Les hausses de loyers seront contrôlées dans le cadre des conventions et compensées, pour les locataires qui ne pourraient y faire face, par l'aide personnalisée. Il y aura ainsi hausse des loyers bruts, mais limitée pour les ménages modestes qui bénéficieront ainsi, à peu de frais, d'une amélioration de la qualité de leur logement.

En ce qui concerne l'accession à la propriété pour la construction d'un logement neuf ou l'acquisition d'un logement ancien à rénover, les ménages modestes devraient pouvoir prétendre bénéficier de prêts couvrant de 70 à 80 p. 100 du coût de l'achat, l'objectif étant de rendre le coût de l'accession voisin de celui de la location.

Au total, les objectifs de la réforme sont aussi légitimes qu'ambitieux. Les moyens mis en œuvre paraissent judicieux et la logique du dispositif mis en place est séduisante.

Votre commission ne peut qu'y donner son adhésion, sous réserve d'observations sur certains points particuliers qui seront évoqués à propos de l'examen des articles.

Qu'il nous soit cependant permis, à ce stade de la présentation d'ensemble du texte, d'exprimer quelques inquiétudes quant à la portée réelle du projet de loi.

Ce texte comporte en lui-même de nombreuses incertitudes dans la mesure, tout d'abord, où une large partie de ses conditions d'application sera fixée par voie réglementaire.

Il en est ainsi de la définition des nouvelles formes d'aides à la pierre qui détermineront le champ d'application de l'aide personnalisée au logement, de même que du mode de calcul de l'aide. Certes, l'administration a fait diligence pour informer au mieux le Parlement de ses intentions, mais de larges pans de la réglementation future restent encore indéterminés.

Plus encore que le laconisme du projet de loi, c'est sa logique même qui suscite l'inquiétude de votre commission. En effet, une certaine incertitude plane sur le champ d'application de la loi, subordonné au degré d'extension des nouvelles aides à la pierre et au succès du conventionnement.

Le Gouvernement ayant annoncé son intention de maintenir un volume constant d'aides au logement, il risque de se voir placé devant le dilemme suivant : ou limiter l'extension du champ d'application de l'aide personnalisée au logement, ou bien bloquer l'évolution de son montant au cours des ans.

C'est dans le secteur social à proprement parler, géré par les offices d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte coutumières de la concertation avec les pouvoirs publics, que l'application de la loi posera le moins de problèmes, à condition que le Gouvernement obtienne leur adhésion sans réserve à la nouvelle réforme.

Mais qu'en sera-t-il dans le secteur locatif privé ? Quel sera, tout d'abord, l'attrait du conventionnement ? Certes, la convention comporte des avantages substantiels pour le propriétaire : valorisation de son capital immobilier, solvabilité des locataires. Mais elle impose des sujétions : contrôle des loyers, interdiction de vente par appartement.

A supposer que les demandes de conventionnement soient nombreuses, le volume de fonds disponibles pour la réhabilitation du patrimoine ancien sera-t-il suffisant pour y répondre ?

Un troisième risque subsiste : que, malgré l'aide personnalisée au logement, le renchérissement des loyers n'incite les locataires à quitter leur logement, surtout lorsqu'il s'agira de personnes âgées.

Par ailleurs, la portée de la réforme en ce qui concerne l'accession à la propriété est incertaine car le problème, souvent difficile pour les ménages modestes, de l'apport personnel reste posé.

Plus généralement, le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement dépendra bien évidemment de son montant : si ses bases de calcul ne sont pas révisées périodiquement de façon à maintenir, au minimum, son pouvoir d'achat et, au mieux, à suivre l'évolution moyenne des salaires, l'augmentation des revenus exclura de plus en plus de ménages de son

champ d'application. C'est là un point fondamental à propos duquel votre commission souhaite obtenir du Gouvernement des garanties.

Au total, il importe de ne pas se faire d'illusions sur les résultats concrets de la réforme, à court terme du moins, d'autant plus qu'elle n'entrera en vigueur que progressivement.

Le Gouvernement envisagerait de l'expérimenter en 1977 dans un certain nombre de départements. Cette mise en œuvre partielle apparaît nécessaire pour rôder un système au demeurant complexe et dont, comme nous venons de le souligner, les conséquences sont incertaines.

Il importe donc d'informer très objectivement l'opinion publique sur les limites et les possibilités de la réforme en cause.

La présentation du projet de loi devant la presse, aussi honnête qu'elle ait pu l'être, n'a pas manqué de faire naître certaines équivoques dans son interprétation. Les débats parlementaires devraient permettre de les lever.

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu des recommandations qui vous seront proposées par voie d'amendement, votre commission des affaires sociales a donné un avis favorable au projet de loi. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement (logement). Monsieur le président, mesdames, messieurs, à la fin de l'année 1975, j'avais l'honneur de défendre devant vous un projet de loi portant sur la protection des locataires. Mais pendant ce temps, la commission d'études d'une réforme du logement, que présidait M. Raymond Barre, poursuivait activement ses travaux, ce qui devait m'amener à revenir devant vous pour défendre un nouveau projet de loi, moins d'une année plus tard.

C'est dire que l'année 1976 a été particulièrement remplie : dépôt du rapport de la commission Barre en janvier ; examen, en mars, de ses propositions par le Gouvernement, qui décide de donner satisfaction à la demande, très généralement exprimée, de maintenir une aide à la pierre substantielle ; mise au point de l'architecture générale de la réforme d'avril à juillet ; enfin, d'août à octobre, préparation du projet de loi que vous avez sous les yeux.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser au vu de ce calendrier particulièrement dense, ce projet ne résulte pas d'une étude en chambre qui aurait été menée par la seule administration. En effet, de nombreux contacts ont été pris, tant par la commission Barre que par l'administration du ministère de l'équipement, avec les principaux partenaires de l'administration dans le secteur du logement. Ai-je besoin d'ajouter que le comité des usagers que présidait M. le sénateur Héon a émis un certain nombre d'observations et de propositions qui ont également contribué très largement à l'inspiration de ce projet ?

De plus, dès la fin du mois de juillet 1976, j'ai personnellement engagé une concertation générale avec tous les intervenants du secteur du logement sur la mise au point des différentes dispositions de mise en œuvre de la réforme. Trois groupes de concertation ont alors été formés ; ils ont fonctionné depuis la fin de juillet et continueront à le faire jusqu'à la mise au point des textes d'application du présent projet de loi, si du moins celui-ci est voté par le Parlement.

A la suite de ce qu'a dit M. le ministre de l'équipement je voudrais, messieurs les rapporteurs, saluer l'excellent travail que vous avez accompli dans les délais relativement courts qu'impliquait un calendrier certes chargé mais probablement indispensable, pour ne pas retarder la mise en œuvre d'une réforme dont, les uns et les autres, vous avez bien reconnu l'impérieuse nécessité.

Je voudrais compléter la présentation générale de la réforme de l'aide au logement faite par M. le ministre de l'équipement et, en espérant ne pas lasser l'attention du Sénat, reprendre rapidement les grandes dispositions de ce texte.

Je parlerai tout d'abord de l'aide personnalisée au logement. Elle fait l'objet du titre premier du projet de loi. C'est l'instrument essentiel de la réforme. C'est elle qui lui donne sa dimension sociale, en ajustant la dépense de logement aux ressources des ménages, même les plus modestes.

Grâce à sa faculté d'adaptation, elle apparaît comme un instrument de justice : grâce à elle, seuls seront aidés ceux qui en ont véritablement besoin et uniquement pendant la période où ce besoin se manifesterait. C'est en effet le vrai moyen d'atteindre l'égalité que d'aider ceux pour qui c'est le plus nécessaire. Ainsi, les presque riches ne pourront plus, dans le secteur du logement, se dissimuler derrière les ménages les moins aisés pour obtenir les mêmes aides qu'eux.

Mais je tiens à faire remarquer que l'aide personnalisée au logement est également l'instrument indispensable de tous les objectifs de la politique du logement : favoriser l'amélioration de la qualité des logements locatifs, en permettant aux plus modestes de payer le relèvement de loyer que celle-ci entraîne ; débloquer les opérations de réhabilitation des logements anciens, en permettant aux occupants de s'y maintenir, même si les logements sont rénovés ; favoriser l'accession à la propriété, en concentrant l'aide publique sur les premières années de remboursement des emprunts.

Les aides à la pierre et l'aide personnalisée au logement apparaissent donc comme des techniques complémentaires qui permettent de poursuivre les mêmes buts, exposés tout à l'heure par M. le ministre de l'équipement, qui sont ceux de la politique du logement.

Cela explique les relations étroites entre ces deux aides. Vous avez pu le constater à la lecture de l'article 2, l'aide personnalisée au logement pourra être obtenue pour trois catégories de logements : les logements neufs qui seront financés au moyen des nouvelles formes de prêts ; les logements existants qui seront améliorés au moyen des nouvelles formes d'aides aux travaux ou de prêts ; enfin, les logements existants qui ont été construits dans le cadre du système actuel de financement aidé.

Ainsi, l'aide personnalisée au logement — dont M. Boyer décrivait, tout à l'heure, les caractéristiques — accompagne les aides à la pierre anciennes ou nouvelles, qui délimitent son domaine d'application. Elle ne peut être attribuée que pour les logements ainsi aidés.

Mais le plafond de ressources ouvrant le droit à l'aide à la pierre demeurera plus élevé que le niveau où serait accordée l'aide personnelle. Pour une famille de quatre personnes vivant en région parisienne, l'aide personnelle cessera d'être versée à un niveau d'un peu plus de 5 000 francs de revenus par mois. Mais ces ménages pourront encore entrer dans ces nouveaux logements locatifs alors même que leurs revenus se montent jusqu'à 7 000 francs environ.

Il faut bien comprendre que trois types de situations peuvent se présenter dans le nouveau système : celle des ménages modestes qui bénéficient à la fois de l'aide à la pierre et de l'aide personnalisée au logement ; celle des ménages aux revenus moyens qui bénéficient, comme c'est le cas aujourd'hui, de l'aide à la pierre, et je répondrai à M. Moinet, à ce propos, que l'aide à la pierre donnée aux nouveaux logements locatifs sera plus forte que celle accordée actuellement aux immeubles à loyers normaux — les I. L. N. — type de logements conçus précisément pour ces familles aux revenus moyens ; enfin, celle des ménages plus aisés qui ne bénéficient ni de l'aide à la pierre, ni de l'aide personnalisée.

Après avoir décrit l'application de l'aide personnalisée, je voudrais faire quelques remarques sur le barème de cette aide et sur son mode de versement.

Nous aurions pu, puisqu'il s'agissait d'une aide nouvelle, imaginer un mode de calcul de l'aide personnalisée au logement entièrement nouveau. Nous ne l'avons pas voulu, et nous avons choisi une formule de calcul très proche de celle de l'allocation de logement. D'abord, parce que les caisses d'allocations familiales sont maintenant bien habituées à manipuler ce type de formule. Ensuite parce que les notions utilisées dans cette formule nous ont paru importantes.

Il s'agit d'abord de la notion de loyer ou de mensualité minimum : c'est l'effort minimum, qui croît en fonction du revenu, que chacun doit pouvoir consacrer pour se loger sans être aidé par la collectivité. Comme le disait tout à l'heure M. Parenty, il ne faut jamais omettre de rappeler cet effort que chaque Français doit normalement consentir, à la mesure de ses possibilités.

Il s'agit ensuite de la notion de loyer ou de mensualité de référence, qui est identique pour tous. C'est le niveau qui correspond au logement normal, au-delà duquel les familles ne recevront pas d'aide supplémentaire. Elles pourront, si elles en trouvent, habiter un logement plus luxueux, ou localisé en plein centre, mais elles ne seront pas aidées pour ce supplément de dépense, qu'elles doivent par conséquent mettre en balance avec d'autres postes de consommation dans le budget familial.

Pour le secteur locatif, à la différence de l'allocation de logement, ce loyer de référence sera fixé à un niveau supérieur à celui des logements construits avec les nouvelles aides à la pierre. En effet, il sera de l'ordre du loyer d'équilibre, c'est-à-dire sans péréquation, d'un logement construit par un organisme d'H. L. M. sur un terrain qui implique une surcharge foncière égale à 33 p. 100 de la charge foncière normale.

Ces dispositions sont importantes ; elles assurent, en effet, que le logement ne deviendra pas un service public bureaucratique, et je voudrais, à cet égard, répondre à M. Parenty qui a posé une question très précise sur la possibilité de régionaliser ces loyers ou mensualités de référence.

Il est évident qu'une réforme de cette envergure ne pourra être mise au point que progressivement et être ajustée dans le détail qu'après qu'aient été recueillis un certain nombre d'informations et de renseignements précis.

J'ajoute à l'intention de M. Parenty que, dans le secteur de l'accession à la propriété, les mensualités de référence doivent dépasser les mensualités réelles, ne serait-ce qu'en raison des prêts complémentaires. On peut sans doute tenir compte des variations régionales du coût de la construction pour fixer les mensualités de référence et ainsi égaliser entre les régions les chances d'accéder à la propriété.

Ce sera un travail délicat, mais il fera partie précisément de cette mise au point de la réforme qui, comme l'a expliqué M. le ministre de l'équipement au début de son exposé, exigera un examen approfondi que nous effectuerons en étroite concertation avec vous.

Une autre disposition essentielle pour le Gouvernement est l'affectation de l'aide personnalisée au logement à la dépense de logement.

Pourquoi est-ce essentiel ? D'abord, parce que l'aide personnalisée est un instrument de la politique du logement. Ensuite, parce qu'une des motivations principales de la réforme du logement est l'assurance que les locataires les plus modestes pourront effectivement payer leur loyer et ne seront plus menacés par des procédures d'expulsion ou de recouvrement des impayés. A cette fin, il est nécessaire aussi que cette aide soit effectivement affectée à la dépense de logement. Enfin, vous savez que de nombreux organismes craignent que, par le transfert de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne, la solvabilité des familles ne soit, en fait, diminuée.

Une telle crainte, si elle se répandait, risquerait de freiner les mises en chantier et, par conséquent, de mettre en cause l'activité du bâtiment. Il y a donc plusieurs raisons, toutes très importantes, pour que cette affectation de l'aide à la dépense de logement soit vraiment réalisée.

La seule manière d'assurer cette affectation est de verser l'aide personnalisée au logement au bailleur du logement ou à l'établissement prêteur, mais il est vrai — je réponds là plus particulièrement à M. Boyer — que le versement de cette aide peut prendre, non seulement la forme d'un versement indirect au bailleur de logement, mais également celle du chèque-logement, c'est-à-dire d'un chèque rédigé au nom du bailleur, qui est envoyé au ménage, lequel l'adresse ensuite à son propriétaire pour régler une partie du loyer qu'il lui doit.

Je tiens à souligner que ces deux formes de versement, tiers-payant et chèque-logement, sont prévues en fait par les dispositions du premier alinéa de l'article 9.

Toutefois, nous n'avons pas voulu nous enfermer définitivement dans l'une de ces deux formules ; il se peut, en effet, que, dans cinq ou dix ans, on puisse définir des conditions de versement direct au bénéficiaire, qui ne mettent en cause ni l'activité du bâtiment, ni la sécurité des familles devant les procédures de recouvrement des impayés. Nous pourrions alors le faire par décret, comme le prévoit l'article 9.

Je voudrais enfin, en évoquant brièvement la gestion de l'aide personnalisée, justifier les choix qui ont été effectués.

S'agissant d'une aide nouvelle, nous aurions pu envisager d'en confier la distribution à des organismes nouveaux, voire à un service administratif spécialisé.

Nous ne l'avons pas voulu, et cela pour plusieurs raisons. La principale réside dans le fait que les caisses d'allocations familiales et les caisses départementales de mutualité sociale agricole possèdent une grande expérience dans la distribution de ce type d'aides. Elles connaissent déjà les familles qui seront les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, elles en possèdent le fichier. Elles ont, enfin, l'habitude de calculer l'allocation de logement selon une formule qui ressemble, je l'ai dit, à celle de l'aide personnalisée au logement.

Par conséquent, nous n'avons pas hésité à garder ce recours aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale.

Quant au fonds national de l'habitation, qui est chargé de financer et de gérer l'aide personnalisée au logement au niveau national, il confiera aux organismes chargés de gérer les prestations familiales le soin de liquider et de payer l'aide personnalisée au logement.

Comment cette gestion se fera-t-elle ? Naturellement, le fonds national de l'habitation, où la caisse nationale d'allocations familiales et la caisse centrale de mutualité sociale agricole seront d'ailleurs représentées, mettra au point des instructions nationales portant sur le barème de l'aide ou les modalités de prise en compte des ressources des familles. Mais nous avons voulu éviter toute ingérence dans la gestion des organismes. C'est pourquoi la gestion pratique, quotidienne de l'aide personnalisée au logement se fera sur la base de relations contractuelles.

Les modalités de gestion seront arrêtées par une convention nationale mise au point par accord entre l'Etat et les caisses

centrales ; des avenants permettront d'adapter ces conventions aux cas particuliers ; enfin, les caisses d'allocations familiales devront localement mettre au point un système d'échange d'informations avec les bailleurs et les établissements prêteurs pour la mise en œuvre de la formule du tiers-payant ou pour le chèque-logement.

En définitive, c'est l'ensemble du réseau des organismes d'allocations familiales qui fournira à l'Etat, sur la base contractuelle que j'ai décrite, le service de la distribution de l'aide personnalisée au logement. Cela est bien normal puisque cette aide économique relève de la politique du logement, tout en ayant une vocation sociale très marquée.

J'en viens maintenant au deuxième volet de la réforme qui concerne les logements existants.

L'autre innovation importante est le conventionnement. Je remercie votre commission des lois qui s'est particulièrement intéressée au titre III du projet de loi et qui contribuera, par ses amendements, à l'améliorer.

Le conventionnement est le complément indispensable de l'introduction de l'aide personnalisée dans le parc existant. A quoi servirait, en effet, d'aider les locataires si cette aide se traduisait simplement par une augmentation du loyer et une récupération de l'aide par le propriétaire ?

Le conventionnement, par sa dynamique propre, peut permettre de multiplier les effets de la réforme sur le plan économique et social.

Examinons la situation actuelle du parc ancien inconfortable. Lorsque la loi de 1948 s'applique, elle assure le locataire de loyers très bas et du maintien dans les lieux.

Mais ces protections de la loi de 1948 se paient par l'inconfort, car le propriétaire ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour réaliser les améliorations indispensables. Ou alors, le propriétaire modernise son logement en engageant des travaux qu'il finance soit par des augmentations de loyers, soit par la mise en vente de son immeuble. Dans les deux cas, l'occupant modeste risque d'être obligé de s'exiler, souvent vers les banlieues lointaines.

C'est là le prototype d'une situation bloquée, dont il faut sortir. Nous pourrions le faire grâce au système du conventionnement.

Il s'agit d'une formule qui offrira au propriétaire une aide financière pour réhabiliter son immeuble, ouvrant parallèlement à ses locataires le droit de percevoir l'aide personnalisée après les travaux. Elle exigera de lui, en échange, qu'il respecte un certain niveau de loyer, qu'il mette ses logements à des normes minimales de confort.

A ce sujet, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les propos de M. Parenty sur la nécessité d'exiger une politique de réhabilitation qui soit à la mesure des ambitions de confort et de qualité que nous voulons pour le parc français.

La convention va également s'assurer que les logements sont occupés dans des conditions de peuplement normales.

Si le propriétaire, alors même qu'il a signé la convention, ne remplit pas ses engagements, il sera sanctionné, et sanctionné durement. Ces sanctions sont prévues par les articles 22 et 25.

Par ailleurs, le conventionnement assure l'occupant d'une double protection.

Il s'agit, en premier lieu, d'une protection juridique, à la signature de la convention, pendant son exécution et à son achèvement.

A la signature de la convention, le propriétaire doit proposer un nouveau bail conforme à la convention. Le locataire peut choisir, ou bien le bail qui est en cours et qui va se terminer parce que tel est son vœu, ou bien — et ce sera le cas pour les locataires modestes — un nouveau bail conforme à la convention et qui lui donne droit à l'aide personnalisée.

A ce moment-là, la protection liée à la loi de 1948 sera en quelque sorte remplacée par une autre protection, celle de la convention. Ce dispositif sera plus efficace sur le plan économique et sur le plan social : il permettra au locataire modeste d'occuper un logement confortable pour une charge de logement raisonnable.

La durée du bail sera la même que celle de la convention — qui, elle-même, ne pourra pas être inférieure à neuf ans. Ainsi le locataire ou l'occupant, dans les lieux à la signature de la convention, pourra y demeurer s'il le souhaite.

La durée minimum de la convention — neuf ans — pourra être allongée dans certaines zones où l'on peut craindre une spéculation ultérieure sur les logements améliorés.

Le locataire sera également protégé en cas de vente du bien qui entraînerait une rupture de la convention. Le propriétaire ne pourra pas vendre son immeuble par appartements pendant la durée de la convention. En cas de vente de l'immeuble, le nouveau propriétaire devra tenir compte de la convention et des baux qui auront été passés selon cette convention.

Un problème demeure : qu'adviendra-t-il à la fin de la convention, lorsqu'un propriétaire ne voudra pas renouveler la convention ?

Nous avons prévu, dans ce cas, un dispositif de protection spécifique pour les occupants qui bénéficiaient, avant la convention, des dispositions de la loi de 1948, notamment du maintien dans les lieux. Le projet de loi prévoit que les locataires pourront à nouveau bénéficier des protections liées à la loi de 1948, à condition qu'ils aient perçu l'aide personnalisée au logement pendant les trois dernières années de la convention. Dans ce cas, même si un propriétaire ne renouvelle pas la convention, le loyer continuera d'évoluer selon la règle fixée par la convention et le locataire percevra l'aide personnalisée.

Telle est donc la protection juridique. Mais, dans notre système de conventionnement, la protection du locataire sera également économique et financière, grâce à l'aide personnalisée au logement.

Dans le parc conventionné, le locataire verra son logement porté au confort minimum. Ensuite, l'aide personnalisée au logement lui offrira la garantie que sa dépense de logement — loyer et charges — suivra l'évolution de ses revenus et que son effort financier restera à un niveau raisonnable.

Vous voyez quelle est l'importance du rôle de l'aide personnalisée et du conventionnement dans la conduite d'une véritable politique sociale d'amélioration de l'habitat inconfortable.

Après la phase expérimentale de l'année 1977, les conventions seront passées pour les opérations programmées, déterminées en liaison, monsieur Parenty, avec les collectivités locales. Le fonds d'aménagement urbain sera leur interlocuteur dans ce domaine. Chaque fois qu'une collectivité locale souhaitera mener une action coordonnée d'amélioration d'un quartier, de restructuration urbaine, de création d'espaces verts et d'amélioration des logements vétustes, nous définirons avec elle une opération programmée. Bien entendu, une adaptation de cette procédure est prévue pour le monde rural où l'inconfort de l'habitat pousse souvent les jeunes à s'exiler.

Tels sont les effets du conventionnement dans le parc privé.

Mais le conventionnement doit, bien entendu, bénéficier aux locataires des ensembles d'H. L. M. existants.

Je voudrais confirmer ici, à tous les rapporteurs qui ont abordé cette question, que tous les organismes qui ont bénéficié des aides à la pierre traditionnelles pourront bénéficier du système de conventionnement. C'est ce qu'a prévu le Gouvernement dans la mise au point des équilibres financiers de la réforme.

La convention, toutefois, ne sera pas attribuée de manière automatique, car les situations varient d'une manière trop forte d'un organisme à l'autre, voire d'un ensemble de logements à l'autre.

Il faudra donc, dans chaque cas, définir les travaux d'amélioration nécessaires, les normes d'occupation et de peuplement qui devront être respectées, le niveau maximum des loyers à observer, et, dans certains cas, fixer une contribution financière de l'organisme bailleur au fonds national de l'habitation.

M. Moinet a évoqué cette contribution. Celle-ci est justifiée par l'aide à la pierre dont ont bénéficié ces logements dans le passé. Il ne paraît pas possible de cumuler purement et simplement l'aide à la pierre, octroyée au moment de la construction, et l'aide personnalisée, accordée désormais aux locataires en vertu de la convention. Nous prévoyons donc la possibilité — mais tout cela devra être discuté cas par cas, dans le cadre contractuel, avec les organismes — d'une contribution au fonds national de l'habitation.

Cette contribution sera calculée, je le répète, dans chaque cas, en tenant compte de la situation particulière de l'organisme, de l'état des logements, de l'importance des travaux à réaliser, etc.

Je peux donner ici l'assurance que des instructions précises seront données à l'administration pour que chaque contribution soit définie en accord avec les organismes et en tenant compte de la capacité financière de ceux-ci. Notre démarche dans ce domaine sera pragmatique et raisonnable — et je m'adresse particulièrement ici aux nombreux sénateurs qui ont quelque responsabilité dans un office ou une société d'H. L. M.

Je ne voudrais pas conclure sans évoquer devant vous le titre II de la loi, qui concerne la création du conseil national de l'accession à la propriété. Si l'on considère la réforme de l'aide au logement dans son ensemble, on peut classer en quatre catégories les dispositions à prendre : celles qui concernent l'aide à la pierre, qui relèvent du domaine réglementaire — M. le ministre de l'équipement vous a promis d'associer étroitement les rapporteurs à leur élaboration — les dispositions qui concernent l'aide personnalisée au logement, qui font l'objet du titre premier ; les dispositions juridiques relatives aux relations entre les bailleurs, les locataires et l'Etat dans le secteur locatif — elles sont visées au titre III ; enfin, les dispositions juridiques relatives aux relations entre les accédants à la pro-

priété, les copropriétaires, les établissements prêteurs et l'Etat.

Dans cette dernière catégorie, nous pouvons ranger tout ce qui concerne la modernisation du droit de la copropriété ou l'amélioration des modalités de transferts de prêt en vue de faciliter la mobilité résidentielle.

Il est bien évident qu'à un effort très important accompli en faveur de l'accession à la propriété doit correspondre la mise au point de nouvelles modalités qui permettront de quitter éventuellement le logement acquis et de le revendre plus facilement.

Il faudra donc étudier toutes les conséquences du développement de l'accession à la propriété et proposer les mesures réglementaires qui paraîtront souhaitables pour le faciliter autant que faire se pourra. Telle sera la tâche, très importante, du conseil national de l'accession à la propriété.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez remarqué que M. Parenty, présentant tout à l'heure les conclusions de la commission des affaires économiques et du Plan, a déclaré que la réforme du logement pouvait engendrer des illusions, des espoirs et des inquiétudes.

Des illusions, monsieur Parenty, je tiens à dire que nous ne voulons pas en créer. Certes, il a bien fallu expliquer en quoi consiste la réforme. Il a été nécessaire d'exposer les améliorations qu'elle apporte. Or, lorsqu'on parle d'amélioration, chacun croit que c'est pour lui, et pour tout de suite.

Nous sommes très conscients de ce danger. C'est pourquoi nous nous employons, comme vous l'avez vous-même indiqué, monsieur Parenty, à décrire toute une gamme d'exemples concrets de l'application de la réforme, recouvrant l'ensemble des situations possibles.

Si la réforme peut engendrer des illusions, c'est qu'elle suscite effectivement des espoirs. Il ne faut pas, bien sûr, que ces espoirs soient démesurés. Nous n'en sommes pas encore au point où tout salarié gagnant moins de 2 000 francs par mois pourrait accéder à la propriété, sans pouvoir faire un apport personnel très important.

La réforme du logement ne peut pas, à elle seule, régler tous les problèmes de notre société, c'est bien évident. Néanmoins, certains espoirs sont réalisables : celui d'abaisser très nettement la barre en dessous de laquelle l'accession devient une gageure ; celui de supprimer les obstacles à la réhabilitation des quartiers anciens ; celui de loger de manière confortable tous les ménages ; celui de donner aux familles nombreuses un avantage important pour occuper des logements de grande taille — pourquoi ne pas attendre de cette mesure des effets bénéfiques pour la natalité ?

Monsieur Parenty, vous avez aussi parlé d'inquiétudes. On assiste toujours à une montée d'inquiétudes lorsqu'une réforme d'ensemble se prépare, et cela d'autant plus que cette réforme est ambitieuse et courageuse. C'est là un phénomène normal. Je reconnais d'ailleurs volontiers qu'il faut être prudent et bien savoir où nous mettons les pieds avant de vouloir tout modifier.

Mais, justement, nous avons voulu nous entourer de garanties et avancer prudemment.

Je remercie MM. les rapporteurs qui ont bien voulu admettre le caractère pragmatique et prudent de cette démarche qui a amené le Gouvernement à demander d'abord l'avis d'une commission, à faire précéder sa décision d'une étude administrative approfondie, à procéder à des consultations et à prévoir un rodage de la réforme dans une dizaine de départements. Tout sera donc expérimenté, au vu et au su de tout le monde : la gestion de l'aide personnalisée au logement, les nouveaux régimes de financement, les modalités de conventionnement. Un bilan de cette introduction de la réforme sera dressé et le Parlement en aura connaissance avant la fin de l'année prochaine.

Le vote de la loi qui vous est soumise est une étape essentielle dans la mise en place de la réforme. Mais un travail important restera à accomplir. M. Chauty ne disait-il pas tout à l'heure que nous plantions un arbre ? Celui-ci est appelé à grandir, mais il a besoin qu'on l'y aide.

Nous associerons à cette mission importante tous les élus, tous les gestionnaires, tous les constructeurs, tous ceux qui s'intéressent au logement. Ainsi cette réforme répondra aux vœux qu'elle a fait naître. (Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U. C. D. P.)

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

M. Roger Quilliot. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous avons attendu ce projet de loi avec impatience, car nous avons le sentiment que la situation actuelle appelait des réformes profondes.

Je m'étais personnellement engagé dans le mouvement H.L.M. pour vaincre certaines réticences que nous pouvions attribuer à la routine, à la commodité des habitudes. Ma déception — et celle de mes amis socialistes qui admettaient la nécessité d'un changement — est à la mesure des espoirs que nous avions formés ; elle est d'autant plus grande que le débat se déroule, comme l'a dit M. Boyer, dans une hâte peu propice à une réflexion approfondie.

M. Robert Schwint. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Roger Quilliot. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Schwint, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Robert Schwint. Je remercie mon collègue M. Quilliot de me permettre de l'interrompre. Il vient de parler, après notre rapporteur de la commission des affaires sociales, de la hâte avec laquelle nous devons délibérer de ce projet de loi, pourtant fort important.

J'ajoute que cette hâte s'est traduite, pour la commission à laquelle j'appartiens — elle n'est saisie que pour avis, j'en conviens — d'une part, par une connaissance très tardive des textes, d'autre part, par une seule discussion en son sein et surtout par l'absence de concertation avec les services du ministère et avec les organismes intéressés par ce projet.

Je le répète, nous ne sommes pas la commission saisie au fond, mais il nous paraît indispensable que notre commission, saisie pour avis, bénéficie de conditions plus normales de discussion. C'est la raison pour laquelle nos collègues du groupe communiste et mes collègues socialistes n'ont pas voulu discuter davantage des amendements présentés par notre rapporteur. Je m'en excuse auprès de M. Boyer, qui n'est absolument pas en cause. C'est la raison pour laquelle aussi, nous avons quitté la réunion de la commission pour éviter une parodie de discussion.

Il ne s'agit pas d'ailleurs d'un cas isolé. Je voudrais, mes chers collègues, vous citer un second exemple. Un autre projet de loi vient de parvenir à la commission des affaires sociales : il vise à modifier les dispositions du code de la santé publique relatives à l'exercice des professions médicales. Je précise que nous allons être saisis de ce projet après l'Assemblée nationale.

Or, je lis dans l'exposé des motifs, que le 16 juin 1975, le conseil des communautés européennes a saisi le Gouvernement d'une directive — elle est donc notifiée depuis plus d'un an — dont l'article 25 dispose que les Etats doivent décider avant la date du 20 décembre 1976. Par conséquent, voilà un texte dont nous sommes saisis seulement maintenant, c'est-à-dire que nous ne pourrions en discuter qu'après l'examen du budget, au plus tôt le 13 décembre. Or, nous savons depuis plus d'un an que ce texte doit être approuvé et discuté par le Parlement au plus tard le 20 décembre. C'est un autre exemple.

Je vous prie de m'excuser de vous avoir interrompu, mon cher collègue, mais je veux dire simplement qu'il s'agit là pour nous d'un problème de fond qu'il est très important de résoudre pour l'avenir de la démocratie parlementaire. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Emile Durieux. Très bien !

M. Roger Quilliot. Faut-il rappeler que le logement joue un rôle essentiel dans nos comportements individuels ou collectifs, dans notre mode de vie. C'est son exiguité qui a fait éclater la famille. C'est son éloignement qui brise l'unité des villes, surcharge la circulation, alourdit les budgets familiaux. C'est son inconfort qui parfois entraîne à l'alcoolisme et à la délinquance. C'est sa densification qui explique bien des réactions de groupe auxquelles les jeunes sont particulièrement sensibles. A l'inverse, ses qualités, lorsqu'elles existent, sont facteurs d'équilibre individuel et social.

Qu'importe, en effet, que le chauffage central ait remplacé les cheminées d'autrefois. Le logement demeure le foyer. Il fixe nombre de nos aspirations. Il éclaire ou assombrit la vie de nos épouses et de nos enfants. C'est parce qu'ils en ont pris conscience que les Français ont accepté d'y consacrer une part souvent croissante de leurs revenus.

De tout cela, votre projet de loi prend acte et, partant de là, il procède à une analyse de la situation présente du logement social.

J'en relève les critiques les plus clairement formulées : efficacité sociale insuffisante, mécanismes défectueux, inégalités choquantes devant la qualité du logement. Ces expressions ont été reprises par M. le ministre. Ajoutons réglementation complexe et paralysante, véritable gaspillage et, pour finir, les deux accusations, je crois, les plus graves : l'effort financier consacré par la collectivité à la construction sociale ne bénéficie pas à ceux

qui en ont le plus grand besoin ; « cette situation tend à développer une ségrégation par l'habitat bien peu conforme aux principes de notre société. »

Devant cet état de choses et sans faire d'inutiles procès, je vous l'accorde, vous procédez à une révision que l'on peut qualifier de « déchirante ».

Jusqu'ici, le secteur des H. L. M. apparaissait comme une sorte d'îlot de propriété collective, destiné à compenser les excès du marché libre sur les marges duquel il s'était établi, voire même à exercer sur celui-ci une certaine pression régulatrice.

Vous proposez d'accepter le marché avec toutes ses conséquences et d'en compenser certains méfaits sociaux évidents, ce que j'appellerai « son amoralité », par une aide personnelle, proportionnelle à l'insuffisance des revenus.

Telle est, si je ne me trompe, la philosophie globale de votre projet.

J'essaierai de vous suivre honnêtement dans votre réflexion. D'abord le réquisitoire. Notre réaction première est de protester, de rappeler — l'exposé des motifs le fait, ça et là — que les mécanismes actuels ont eu leurs mérites, qu'ils ont été peu à peu déformés, détournés de leur sens, que ce ne sont pas ces mécanismes, mais la conjoncture et le système économique qui ont contraint à parer au plus pressé, à bâtir au plus vite, en masse, qu'ils ne sont pour rien dans l'indifférence témoignée à l'égard du parc de logements anciens, dont la dégradation tient à de multiples causes, sûrement pas au financement des H. L. M. Nous comprenons mal à ce niveau que l'on parle de gaspillage et que l'on invoque les logements inoccupés, car, s'il en est dans le secteur social, la faute en est aux loyers trop élevés par rapport aux moyens d'un certain nombre de personnes concernées, loyers qu'engendre le relèvement régulier et parallèle des normes, d'une part, et des taux d'intérêt, de l'autre.

Nous aimerions qu'on nous éclaire sur les « investissements injustifiés sur le plan économique » dont vous parlez. Je ne connais guère d'exemples dans ma ville en matière de logement et mes collègues ne m'en ont pas signalé dans les leurs.

En revanche, nous ne trouvons rien dans ce texte qui touche aux problèmes essentiels des sols. Qu'est-ce qui nous a contraints à construire toujours au plus haut, sinon le prix des sols ? Qu'est-ce qui nous éloigne des centres-villes et conduit à la ségrégation ? Les hauteurs et les bords de rivière sont occupés par des villas coquettes alors que les immeubles collectifs s'étaient dans les plaines. Qu'est-ce qui nous condamne à réduire les espaces verts ? Les sols, toujours les sols. Nous ne cesserons de nous répéter : sans une loi foncière digne de ce nom — je ne crois pas que l'on puisse donner à celle qui vient d'être récemment votée ce qualificatif — l'urbanisation française demeurera semi-anarchique et produira des cités éclatées indignes du nom de villes modernes. Mais beaucoup d'élus, qui en tant que maires ont pris pleinement conscience de cela, ne veulent pas toujours en tirer les conséquences politiques. Aussi n'avons-nous affaire qu'à des projets émiettés et non à une véritable réforme de l'habitat.

De ce simple point de vue, il manque donc à votre projet des fondements solides. Toutefois, parce que les critiques que vous faites reprennent pour l'essentiel celles-là mêmes que nous faisons depuis des années, nous ne discuterons pas le principe de la reconversion proposée. Nous acceptons que le marché serve de référence, même en économie planifiée. Peut-être est-il possible, en effet, d'améliorer l'existant, de réduire l'inégalité devant le logement, de développer l'accession à la propriété puisque beaucoup de Français le souhaitent, de réhabiliter l'habitat ancien, bref de rétablir des équilibres compromis ou d'en établir de nouveaux à quelques conditions pourtant.

Il faut qu'il demeure entendu que c'est la totalité de l'aide au logement sous toutes ces formes qui est redistribuée en direction des plus modestes et à proportion même de la modestie de ces revenus. Il faut encore que le pouvoir équilibrant de l'aide personnelle soit garanti. Il faut enfin que cet effort de justice de la Nation ne contribue pas à aggraver le coût de la construction et comment l'éviterait-on si une aide importante à la pierre n'était maintenue ? Vous avez d'ailleurs admis que sa suppression aurait les plus graves conséquences, ce qui prouve bien que le marché à lui seul ne saurait régler ces problèmes.

A partir de cet éclairage premier, je m'efforcerai de considérer votre projet sans rigueur excessive et sans complaisance.

S'agit-il de définir une politique de l'habitat ? Sûrement pas. Aussi bien n'est-il rien dit de la politique foncière, traitée par ailleurs dans un texte dont on commence à reconnaître la vanité. Pas davantage il n'est question des services et équipements collectifs liés au logement, de l'environnement et de son esthétique, des rapports entre futurs propriétaires et promoteurs ou syndics, entre bailleurs, collectifs ou privés, et locataires.

Non, votre projet est plus modeste puisqu'il se présente comme une réforme de l'aide au logement. Modeste, et pourtant, peut-être, un peu prétentieux dans son titre comme l'ont

fait remarquer un certain nombre de nos collègues, car l'aide au logement rural n'y figure pratiquement pas, bien que le problème se pose. C'est un point sur lequel vous nous éclairerez peut-être, monsieur le secrétaire d'Etat.

Il ne s'agit d'ailleurs pas de renforcer cette aide qui reste, on nous l'annonce loyalement, globalement au niveau antérieur ; il ne s'agit pas non plus de la rebrasser dans son entier pour une nouvelle donne ; il s'agit, essentiellement, d'une redistribution limitée ou, comme l'ont dit les organismes d'H. L. M., tronquée. En effet, les avantages fiscaux, qui sont actuellement d'autant plus importants que les revenus sont élevés, demeurent. Le ministre semble avoir oublié les conclusions d'un certain rapport Barre en la matière.

Le revenu au-delà duquel une famille se voit exclue avoisine 4 000 francs mensuels, revenu modeste s'il s'agit de deux salaires, tout le monde en conviendra.

L'article 7 prévoit que les bailleurs de logements sociaux, autrement dit les organismes de H. L. M., auront à financer, eux aussi, le fonds national de l'habitat, ce qui, soit dit au passage, supposerait une hausse annuelle moyenne sur trois ans de 20 à 25 p. 100 des loyers, ce qui semble témoigner d'une certaine méconnaissance de leur situation financière.

Au total, il ne s'agit donc que de redistribuer une partie de ces 25 milliards de francs qui constituent, paraît-il, l'ensemble de l'aide au logement, et de frapper les revenus modestes, pour soulager les plus modestes, nous en convenons.

Pouvez-vous, dans ces conditions, atteindre les objectifs que vous vous êtes assignés ? Je pourrais d'ores et déjà, car vos prémisses nous semblent viciées, répondre non. Mais nous voulons suivre votre raisonnement jusqu'au bout. Vous assurez, en premier lieu, vouloir réduire l'inégalité devant le logement « en ouvrant l'accès des logements sociaux à ceux qui en ont le plus besoin ». L'intention, nous la partageons, mais faites-vous ce qu'il faut pour y parvenir ?

La première condition voudrait que l'on demandât aux ménages un taux d'efforts réaliste. Or, s'il est exact que la réforme allège le taux d'effort demandé aux revenus les plus bas, son pouvoir équilibrant ou solvabilisateur, comme on dit, est insuffisant et les organismes de H. L. M. se sont expliqués très largement sur ce point dans des documents dont vous disposez comme moi-même.

La sous-estimation des loyers tels qu'établis par les services de l'équipement nous apparaît flagrante. Il semble que l'on se soit comporté au moins au niveau des calculatrices, comme si l'on ignorait la situation financière réelle de nos organismes. Peut-être tout simplement n'a-t-on pas approfondi parce que l'on voulait aller vite. Le résultat — et peu de présidents d'organismes H. L. M. le démentiront — est que l'amélioration pour les revenus les plus bas sera moindre que prévu : elle oscillera entre 20 et 25 p. 100 de taux d'effort selon les régions. En revanche, entre 3 000 francs et 4 000 francs de revenus — revenus encore bien modestes pour un ménage, on en conviendra — la situation ne pourra que se détériorer. Au-delà, les déductions fiscales prennent le relais.

On n'a donc pas réduit l'inégalité devant le logement. On en a simplement modifié les rapports.

Le même phénomène se retrouve au niveau des familles. Celles qui comptent trois enfants, c'est vrai, voient leur situation s'améliorer. Les familles qui sont les plus nombreuses, celles qui comptent un ou deux enfants, pour lesquelles on a développé les F3 et les F4, connaîtront une situation plus défavorable. Imagine-t-on que cela sera de nature à relancer la natalité et à satisfaire la boulimie démographique de M. Debré ? Je l'ignore.

Votre second objectif déclaré est de développer l'accession à la propriété du logement.

Je n'en discuterai pas le principe même, car s'il est vrai que chaque Français rêve plus ou moins de posséder en centre-ville une petite maison entourée d'un grand jardin, on pourrait s'interroger sur les effets d'une telle disposition d'esprit qui contredit la mobilité de l'emploi, voire la dynamique de l'économie.

Mais les chiffres sont là : depuis sept ans le nombre des logements individuels construits chaque année s'est accru de 80 p. 100 et nous n'avons assurément pas à assujettir l'individu à l'économie. Nous admettons donc que cette tendance naturelle est un fait avec lequel nous devons compter.

Mais l'objectif assigné, pouvez-vous l'atteindre dès lors que l'effort personnel attendu est de 20 p. 100 ? Qui prétendra qu'un ménage gagnant 2 500 francs ou 3 000 francs par mois peut aisément amasser 40 000 francs ? Peut-être certains, mais cela paraît difficile pour le maire d'une ville ouvrière. Je vous assure qu'il en va autrement.

Quant aux mensualités, elles peuvent varier, s'il s'agit d'un logement, de 760 francs, ce qui est visiblement sous-estimé, à 850 francs, sans doute plus près de la réalité, et atteindre, après l'intervention de l'aide, 1 010 francs pour un pavillon. Il est évident qu'un taux d'effort variant de 39 p. 100 à 30,8 p. 100,

selon que le ménage gagne 2 000 francs ou 3 500 francs, est prohibitif. Il l'est à ce point que les banques refusent, avec de bonnes justifications, de consentir un prêt à ces niveaux.

On m'assure que ces évaluations peuvent être révisées. Tant mieux ! Je crois d'ailleurs qu'un certain nombre de révisions sont intervenues depuis une dizaine de jours. J'en accepte l'augure, en attendant, comme Thomas, de toucher pour croire.

Autant dire que l'accession à la propriété risque fort de ne pas se développer plus qu'elle ne l'aurait fait dans l'ancien système et que la propriété ne manquera pas bientôt d'apparaître comme un élément plus accusé de la classification sociale.

Votre troisième objectif est de réhabiliter l'habitat ancien dans des conditions socialement satisfaisantes. Cette préoccupation ne date pas d'aujourd'hui et nous donnons acte bien volontiers à M. le secrétaire d'Etat au logement des efforts qu'il a consentis pour clarifier une législation et des règlements complexes, sinon contradictoires.

Toutefois — je l'ai dit tout à l'heure, mais je le répète car ce sujet préoccupe beaucoup de nos collègues — nous relevons, là aussi, une lacune sérieuse qui concerne l'habitat ancien rural pour lequel les définitions ne sont pas assez précises. Nous aimerions les voir figurer en clair dans ce projet.

Peut-être aurait-il été bon aussi de définir clairement cet habitat ancien. Est-ce à la date de construction, au niveau d'inconfort ou à l'état de décrépitude qu'il faut se référer ? Ou nous renverrez-vous au flair ou au sens commun ? Sans doute me répondrez-vous que des décrets y pourvoient.

Sur le principe, vous écrivez : « Les aides prendront la forme de subventions destinées à des propriétaires occupants ou bailleurs de logements vétustes dans le cas d'opérations présentant un intérêt économique et social ». Or, comment se définit l'intérêt économique et social ? Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, ces questions que je pose n'ont rien de vieilles. Appartiendra-t-il aux collectivités locales d'en juger ?

Le montant de l'aide nous paraît faible. Monsieur le ministre de l'équipement, vous nous avez dit tout à l'heure qu'il était quadruplé et je m'en réjouis. Vous m'objecterez sans doute qu'elle n'est pas exclusive d'autres apports venant d'autres fonds, comme les aides aux immigrés, par exemple. Je vous répondrai que ces concours sont fort aléatoires et que rien de sûr ne peut se construire sur des hypothèses.

La protection du locataire, à laquelle nous sommes conviés, ne se fonde sur rien de bien précis non plus. Sur quels critères seront fixées l'augmentation des loyers, leur évolution ? Peut-être pourrez-vous nous fournir des éclaircissements. Au total, si les intentions sont fort louables, les moyens demeurent flous et les garanties incertaines.

Après l'étude de ces trois points, j'en arrive maintenant à quelques remarques d'ordre général, mais essentielles pour la compréhension de nos réserves.

Votre texte masque certaines de ses insuffisances par un recours aux décrets qui vous a été signalé, recours excessif puisque j'ai relevé quatorze renvois en onze pages. Cette déformation vicie à ce point l'édifice que tout amendement condamne ses auteurs à procéder pareillement. A la fin de la discussion, nous en compterons certainement vingt-cinq ! La commission des affaires économiques, à laquelle j'appartiens, condamne ces déformations.

Même flou, dès qu'il s'agit de conventions : je pense à l'article 17. Les obligations des parties ne sont pas nettement précisées : des conventions types seront annexées aux décrets ! On dirait une partie de ping-pong où nous serions renvoyés d'un bout de la table à l'autre.

Nous savons — l'intention est louable — que la loi connaîtra une période expérimentale. C'est une bonne chose, assurément, mais de combien de temps ? Quels départements en feront l'épreuve ? Se fera-t-elle dans des conditions privilégiées pour les cobayes, auquel cas l'expérience serait sans valeur ? Ou bien assurera-t-on ces organismes qu'en cas de mécomptes ils retrouveront leur équilibre antérieur ?

Une expérience n'a de sens et d'utilité — vous en conviendrez — que si l'on en juge utilement et librement. Si elle est positive, tout va bien et nous saluerons. Si elle est négative ou simplement équivoque, nous assurerons-vous que vous en tirerez les conséquences au stade de la loi et non pas à celui des décrets d'application ? Vous nous avez annoncé tout à l'heure un compte rendu au terme d'une année. C'est excellent, mais encore faut-il savoir ce qui risquerait d'être remis en cause dans cet ensemble. Accepterez-vous alors de revenir devant le Parlement pour un nouvel examen législatif ?

Des ambiguïtés encore dans la gestion de l'aide. L'article 6 en charge le fonds national de l'habitation. L'article 9 paraît déléguer une part de responsabilité aux « organismes chargés de gérer les prestations familiales ». La chose mérite précision.

Incertitude enfin quant aux barèmes qui ont évolué aussi et quant au coût de l'opération ; M. le rapporteur de la commission des finances s'est fait l'écho de cette interrogation.

Ce flou relève-t-il de l'art, de la précipitation ou de l'astuce ? N'a-t-on pas vu certaines difficultés ou remet-on à plus tard de les traiter ? Les discussions approfondies que vous avez menées avec les organismes d'H. L. M. inciteraient à conclure dans le second sens.

Faut-il vous cacher notre déception sur ce point ? Vous vous êtes trouvé face à une union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M., qui avait fait, la première, avec son livre blanc, l'effort de regarder les problèmes en face, qui avait reconnu les limites de son action passée et s'était efforcée de dégager les grandes lignes d'une politique sociale du logement, sans nostalgie ni démagogie. Je puis témoigner, en tant que président de l'union Auvergne, que vous connaissez bien, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il était souvent difficile de convaincre présidents et directeurs d'organismes H. L. M., par-delà tout clivage politique — la dernière réunion d'Aurillac le démontre — du bien-fondé de la démarche adoptée : nombre d'entre eux auraient préféré s'en tenir aux structures existantes, pourvu qu'un certain nombre de mécanismes soient réadaptés.

Or, nous sommes en droit de nous demander si les préoccupations des uns et des autres ont été bien comprises.

Ces derniers temps déjà, nous avons subi une première offensive avec le relèvement du taux d'intérêt de 0,15 p. 100. Il a été différé, je crois. Dans le même temps, les prix plafonds demeurent bloqués et nous n'avons pas besoin d'être grands prophètes pour vous annoncer qu'une bonne partie des crédits H. L. M. vous reviendront inutilisés, ce qui permettra sans doute au directeur départemental de l'équipement de mon département ou d'ailleurs de prétendre que les besoins sont satisfaits. Cela signifie tout simplement qu'on n'a pas su les utiliser.

MM. Jacques Carat et Charles Alliés. Exactement !

M. Roger Quilliot. Voulez-vous un exemple précis ? J'ai un programme de deux cents logements que mon office avait voulu de qualité architecturale autant qu'acoustique, sans aucune fantaisie pourtant. Résultat : 25 p. 100 de dépassement. Pourtant, nous possédions le terrain ; pourtant, nous bénéficions des 110 p. 100 prévus en cas de rénovation. Autant vous dire que j'ai été amené à abandonner le projet en attendant des jours meilleurs.

Est-ce l'objectif visé ? Je ne le pense pas. Mais souhaite-t-on paralyser nos organismes pour les mieux convaincre de la nécessité d'une intervention chirurgicale ? Je ne souhaite pas que ce soit la bonne interprétation.

Encore faudrait-il que nous trouvions des consolations dans le projet. Mais ce sont nos sociétés de crédit immobilier, que nul ne saurait songer à qualifier de pyromanes, pour parler le langage de notre grand maître des Universités, qui ont les meilleures raisons d'inquiétude. Le préfinancement qui leur est imposé aboutit à inciter les organismes d'H. L. M., pauvres en fonds propres, soit à adopter la logique du profit, donc à accroître les annuités de remboursement, soit à se lier aux banques, avec les inévitables conséquences à long terme, soit à céder la place à la promotion privée et certains qui n'y sont pas hostiles s'interrogent.

De même, les circuits de financement apparaissent rien moins que sûrs : aucune garantie n'a été donnée encore sur le maintien du flux financier en provenance de la caisse des dépôts et qui permet aux sociétés de crédit immobilier ou aux coopératives d'H. L. M. de jouer un rôle de prêteurs. Autant dire que la notion d'organisme social et non lucratif d'accession à la propriété est remise en cause.

Mais, si l'attaque la plus vive paraît paradoxalement réservée aux organismes d'accession à la propriété — c'est d'ailleurs ainsi qu'ils l'ont ressenti ; je puis en témoigner — les H. L. M. locatives ne sont pas pour autant rassurées.

A l'actif, je note pourtant le passage, que M. le ministre de l'équipement a rappelé tout à l'heure, de 88 à 95 p. 100 de la quotité de financement public. Cette mesure est effectivement positive.

Cependant, la réforme affecte à de multiples usages les fonds propres ou excédents de gestion dont disposeraient — j'emploie le conditionnel — les organismes constructeurs. Ceux-ci devraient reverser au fonds de l'habitation la moitié du produit des hausses de loyers qu'ils pratiqueront dans leur patrimoine « conventionné » ; autofinancer les travaux de réhabilitation de ce parc, sauf décision contraire de votre part ; autofinancer, à hauteur de 5 à 12 p. 100 — ce n'est pas nouveau — leurs programmes neufs ; construire aussi sur la base de 6,18 p. 100, que vous avez évoquée tout à l'heure, ce qui bien sûr posera des problèmes ; dégager, sur la gestion de leur parc, des excédents permettant de réduire les loyers d'équilibre des nouveaux logements, phénomène de péréquation.

Tous ces paris apparaissent, pour ceux qui connaissent la situation de nos organismes, comme des chèques tirés en blanc, si je puis dire, sur l'avenir.

Mais comment une élévation du prix plafond de 7 p. 100 permettrait-elle d'améliorer la qualité, alors que — je vous en ai donné un exemple tout à l'heure — nous n'arrivons pas, dans le cadre actuel, à nous en sortir sans même aller très loin dans le sens de la qualité ? Surtout si l'on se souvient que l'exposé des motifs prévoyait des améliorations « tant sur les logements eux-mêmes que sur leur implantation et leur environnement ». Je sais bien qu'à la page 11 sont prévus « des prêts de surcharge foncière ». Vous y avez fait allusion à nouveau, monsieur le ministre de l'équipement. J'aimerais en connaître le montant. Vous allez me dire que je suis curieux. Mais déjà une autre loi, celle qui concerne la rénovation des centres ville, prévoyait 20 p. 100 de construction d'H. L. M. Nous n'avons jamais vu un sou ; je peux vous le garantir. J'attends toujours le premier centime, alors que ma rénovation arrive à son terme. Je ne peux pas commencer la construction de ces H. L. M. dans ce secteur, bien que la loi m'en fasse obligation : je n'ai jamais obtenu les crédits prévus. Vous comprenez notre scepticisme devant certaines affirmations si celles-ci ne sont pas suivies d'effet au niveau financier.

Mais il y a financièrement plus grave : la remise d'intérêt ramenée de trois ans à deux ans et la progressivité des annuités de remboursement sont autant de mesures qui auront pour effet de déséquilibrer plus encore nos comptes d'exploitation. Nous présenterons sur ce point un amendement.

Ainsi aboutirons-nous sans doute au résultat inverse de celui que vous dites rechercher : tandis que nous réhabiliterons nos centres-villes — du moins je l'espère — nous risquons, ailleurs, de préparer de vastes zones à réhabiliter et, pour mieux « aider » les mal logés, nous commencerons à leur surcharger les épaules.

Cela m'amène très logiquement à la clef même de tout le système : la revalorisation de l'aide au logement. Vous vous trouvez coincés entre deux préoccupations légitimes et contradictoires. La première veut que vous assuriez aux locataires ou propriétaires-emprunteurs une garantie ; sinon — vous le savez — vous risquez de mettre en place une véritable machine infernale propre à faire exploser toutes nos banlieues laborieuses. La seconde vous impose de ne rien faire qui gêne la lutte contre l'inflation. D'où ce texte mi-chèvre mi-chou, qui prévoit une revalorisation, mais laisse le soin d'en fixer les modalités à un conseil de gestion lui-même assisté d'un comité d'orientation, l'un et l'autre fixés par décrets. Autant dire qu'on s'en remet à l'administration, dont je mets en cause non la bienveillance, mais la capacité d'écoute.

J'irai plus loin. Etes-vous sûr que le premier effet de la mise en place de ce système ne sera pas inflationniste ? Etes-vous sûr qu'il ne sera pas ressenti, même si ses effets à long terme doivent être différents, comme l'avant-garde d'une politique des loyers chers et qu'il n'encouragera pas à la hausse l'ensemble du marché du logement ? Je ne le sais pas. C'est une question que je me pose, comme vous vous la posez sans doute vous-même, monsieur le ministre.

Nous sommes surpris qu'un homme aussi averti et préoccupé de ces problèmes que l'est le Premier ministre n'ait pas perçu là un danger majeur pour son plan de lutte contre l'inflation et qu'il n'ait pas pressenti le ralentissement qui, en un premier temps, allait inévitablement frapper le secteur de la construction, qui le frappe déjà.

De ce double point de vue, la sagesse aurait commandé que le projet fût différé, afin de ne pas ajouter aux turbulences où nous naviguons. Alors, une fois l'inflation contenue, il eût été possible de donner à l'aide personnalisée les garanties indispensables de révision que nous réclamons. Car, si nous acceptons que le mot d'indexation ne figure pas dans la loi, pour éviter les effets magiques qu'on lui prête, nous ne saurions admettre que le contenu en soit évacué. Sans garantie pas de confiance et sans confiance pas de réforme qui vaille. Il est des domaines où l'on ne peut ni ruser, ni tricher avec ses interlocuteurs. De tous, le logement social est le plus sensible.

L'essentiel est dit. Vous connaissez les réserves graves des organismes d'H. L. M., par-delà toutes tendances politiques. Vous connaissez les craintes des locataires.

Nous vous avons posé un bon nombre de questions qui vous donneront l'occasion de préciser votre philosophie et vos intentions. Notre commission déposera, après un travail sérieux, un certain nombre d'amendements qui doivent améliorer incontestablement le projet de loi sur quelques points clés.

Le groupe socialiste vous proposera d'autres amendements destinés à lever les plus graves équivoques. Il ne se prononcera qu'au terme du débat, au moment où toutes les possibilités d'amélioration auront été épuisées et où les effets de la loi pourront être mesurés.

Mais, d'ores et déjà, nous pouvons porter un premier jugement. Au président de notre commission qui vous disait : « Ce projet manque un peu de chair », vous répondiez, monsieur le secrétaire d'Etat : « C'est un squelette ». Un squelette en effet, auquel il manque le nerf nécessaire pour liquider des privilèges, auquel il manque le souffle pour aller jusqu'au bout des problèmes — et je pense au problème foncier — auquel il manque, si j'ose dire, le cœur, pour que soit assuré le maintien du pouvoir d'achat de l'aide.

En réalité, votre projet ne pouvait être qu'un squelette puisque, bon gré mal gré, il vous fallait vous taire sur l'essentiel des modalités de fonctionnement et surtout parce qu'il vous fallait concilier les soucis un peu contradictoires du libéralisme avancé, ou plutôt des libéraux et des avancés. Pour ces derniers, l'essentiel était de combattre certaines inégalités — et nous leur donnons acte volontiers de ces intentions ; pour les premiers, qui ont depuis quinze ans la haute main sur le bastion des finances, il importait que les loyers atteignent leur « vrai prix », leur prix de rentabilité, quitte à compenser, bon an mal an, les excès qui peuvent en résulter. Dès lors, l'équivoque devenait la règle et, dans la hâte de réformer sans toucher à l'essentiel, vous ne pouviez que manquer une occasion de réforme.

Souvenez-vous de la réforme de la fiscalité locale. Elle a coûté à certains — et parfois assez injustement — leurs sièges de conseillers généraux. L'année dernière, elle frappait aveuglément les locataires de nos H. L. M. et chacun de s'écrier : « Nous n'avions pas voulu cela ! » Cette année, elle redistribue la taxe professionnelle ; le C. N. P. F. s'indigne et d'aucuns courent à la rescousse et s'empressent de demander des moratoires.

Cette loi-ci ressemble un peu à celle-là. Ses motivations sont pertinentes, mais son grand défaut est de ne redistribuer les données qu'en circuit fermé, entre pauvres et demi-pauvres, de prétendre favoriser l'accession à la propriété en la compliquant et d'élargir le rôle des organismes d'H. L. M. en y introduisant un ballon d'oxygène. Mais son plus grave défaut est qu'elle soit une aventure, dont nul ne peut prévoir les véritables effets.

Formulé comme il l'est, ce projet de loi ne nous demande pas de prendre un risque calculé, mais d'effectuer un véritable saut dans le vide, et sans grand filet.

Légiférer, me direz-vous, c'est toujours un peu parier. Nous en convenons. Encore faut-il que les chances de gain, comme le disait mon compatriote Pascal, soient à proportion des risques encourus. C'est ce qu'il vous reste à démontrer. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes, ainsi que sur plusieurs travées au centre.*)

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

M. Jacques Braconnier. Vous nous avez présenté, monsieur le ministre, une réforme ambitieuse et profonde de l'ensemble des mécanismes de financement et d'aide au logement.

Cette réforme est ambitieuse d'abord par ses objectifs. Il est en effet fondamental d'assurer une plus grande justice sociale dans la distribution des aides de l'Etat au logement. Il ne faut pas oublier, à cet égard, le niveau très important de ces aides dans notre pays qui se situe sur ce plan parmi les premiers des pays au développement économique comparable.

Il est également fondamental de réorienter l'effort de l'Etat vers l'accession à la propriété et l'habitat ancien.

L'accession à la propriété correspond, chacun de nous l'a constaté, à un souhait profond des ménages français, parce qu'elle leur apporte une espérance de promotion par l'habitat, un refuge d'intimité et une possibilité de faire réellement sienne sa demeure.

L'habitat ancien a été, il faut le reconnaître, négligé pendant les vingt dernières années au profit de la construction neuve, prioritaire par nécessité.

La source de ces insuffisances réside dans les différentes lois qui, en voulant protéger les locataires, ont institué un système de blocage des loyers rendant pratiquement impossible l'amélioration de l'habitat inconfortable ; elle tient aussi au développement démographique considérable que nous avons connu pendant les années 1960 et suivantes, qui a rendu nécessaire une priorité absolue à la construction de logements pour les jeunes ménages.

Aujourd'hui il faut modifier le cap et faire en sorte que les logements des quartiers vétustes de nos villes puissent être portés au niveau de confort qu'exige notre société moderne.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous nous proposez aujourd'hui les moyens de réaliser ces objectifs ambitieux.

Vous ne pouvez qu'en être remerciés et approuvés. Votre projet ne représente toutefois qu'une partie de la réforme ;

nombreux sont ceux qui auraient souhaité le voir inséré dans un texte plus vaste définissant la politique du logement dans notre pays.

Vous nous avez expliqué qu'il sera complété par un ensemble de textes réglementaires qui seront pris pendant le premier trimestre de 1977 et vous avez donné des indications précieuses sur le contenu de ces textes.

Sur ce point, je voudrais appeler votre vigilance pour la phase de travail administratif intense que vous allez devoir conduire.

Cette loi suppose des décrets pour changer profondément les habitudes dans le secteur du logement, mais ces textes échappent au contrôle parlementaire. Souhaitons néanmoins qu'ils n'interdisent pas la concertation que, d'ailleurs, vous avez promise entre le Parlement et le Gouvernement pour leur rédaction et leur mise au point.

Il ne faudra donc pas que votre souffle d'aujourd'hui se perde dans la routine de l'élaboration d'une réglementation complexe et difficile et que les promesses de votre loi s'arrêtent à des intentions louables qui ne seraient suivies que très partiellement d'effets.

Sur le fond du dispositif que vous nous proposez, je voudrais vous faire part de quelques inquiétudes et de plusieurs interrogations.

Tout d'abord, l'application de cette loi risque d'entraîner une hausse presque généralisée des loyers à un moment où les ressources des familles sont en très faible croissance. Cette hausse des loyers risque, dans de nombreux cas, d'absorber complètement l'aide personnalisée. Aussi les familles peuvent-elles redouter que l'effort qu'elles consacrent au logement ne soit plus important demain qu'aujourd'hui. Sur ce point, une réponse s'impose.

D'autre part, la façon dont sera calculée l'aide personnalisée au logement n'apparaît pas toujours clairement. Il semble nécessaire de préciser que son montant sera, comme dans le cas de l'allocation de logement, déterminé à partir du revenu déclaré pour l'assiette de l'impôt sur le revenu.

De plus, il semble que les plafonds de ressources retenus pour bénéficier de l'aide personnalisée au logement auront des conséquences graves en raison de la suppression brutale de cette aide dès ce seuil franchi. Ne peut-on envisager une méthode plus souple afin d'éviter cette sorte de guillotine ?

Je voudrais vous faire part d'autres interrogations. La première concerne les personnes âgées. Que leur apportera la réforme ? Ne risquent-elles pas — je pense plus particulièrement aux célibataires, aux veufs et aux veuves — d'être les victimes du nouveau dispositif dans la mesure où elles sont trop âgées pour pouvoir emprunter et où leurs revenus sont parfois si faibles qu'elles ne pourront pas supporter une augmentation de loyer, même légère ?

Ma deuxième interrogation concerne l'habitat rural, que mon prédécesseur à cette tribune a évoqué. Cet habitat a bénéficié, jusqu'à présent, d'un régime d'aides spécifiques avec des prêts bonifiés du crédit agricole et l'octroi d'une prime à l'amélioration de l'habitat rural dont le succès est incontestable et a permis une action efficace d'amélioration des conditions de vie des populations à la campagne.

L'exposé des motifs de la loi ne développe pas le dispositif que vous comptez mettre en place. L'aide personnalisée au logement s'appliquera-t-elle en milieu rural ? Quels régimes spécifiques d'aide à la pierre viendront compléter son action ?

Enfin, vous n'avez évoqué que très brièvement les problèmes de décentralisation et d'attribution des nouvelles aides. Chacun de nos collègues sait, pour l'avoir expérimenté, que le secteur du logement est parmi les plus centralisés et les plus complexes pour l'usager. Que prévoyez-vous dans le nouveau dispositif pour rapprocher le niveau de décision des communes et pour établir des mécanismes simples et facilement compréhensibles pour le bénéficiaire ?

Telle que vous l'avez présentée, votre nouvelle aide personnalisée apparaît très complexe. Comment comptez-vous vous y prendre pour que le public puisse en bénéficier efficacement sans formalités excessives et sans trop de confusion ? Si ces craintes se révélaient exactes, leurs répercussions risqueraient d'être très graves, non seulement pour les familles, mais encore dans un premier temps pour l'économie. En effet, le ralentissement du rythme de la construction, surtout en phase transitoire, créerait pour l'industrie du bâtiment et pour l'artisanat une situation de crise dont ils ne pourraient sortir sans graves dommages, surtout lorsque l'on songe aux immenses difficultés que dès maintenant ils rencontrent.

Voilà, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques interrogations et inquiétudes que je voulais souligner devant vous. Sous réserve de ces observations qui appelle-

ront sans aucun doute de votre part d'indispensables mises au point et de l'adoption d'un certain nombre d'amendements, je ne remets pas en cause mon adhésion à cette réforme qui à mon sens dresse déjà certains contours importants de la nouvelle politique du logement pour les vingt prochaines années. Soyons attentifs à ce problème, il s'agit en définitive du mieux-vivre des familles françaises. (*Applaudissements au centre et sur les travées de l'U. D. R.*)

M. le président. La parole est à Mme Gros.

Mme Brigitte Gros. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, quand le temps est incertain, quand le ciel s'assombrit, quand l'orage se profile à l'horizon, que fait l'homme ? Il cherche un abri, rien de plus naturel. Les choses se passent ainsi depuis que l'homme existe et qu'il est pourvu d'un instinct de conservation.

Or la période dans laquelle nous vivons est incertaine. Le ciel, depuis la guerre du Kippour, le quadruplement du prix de l'énergie, la hausse des matières premières, n'a cessé de s'assombri. Le Français, aujourd'hui, se sent menacé dans son emploi, dans son niveau de vie. Il s'inquiète pour son avenir et pour celui de ses enfants. Il n'est pas certain de pouvoir échappé à l'orage qui menace.

C'est pourquoi, plus que jamais, il sent le besoin d'avoir un abri, un abri sûr, un abri à lui, un abri où il se sentira en sécurité, un abri susceptible de le protéger de la tempête qui menace.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, votre réforme tombe à point nommé. En cette période de vaches maigres, d'incertitudes, de morosité, c'est dans son logement que le citoyen des années 1980 trouvera l'abri qu'il recherche pour mieux supporter les difficultés de l'époque.

Le logement, pour lui, tend à devenir de plus en plus une valeur matérielle tangible à laquelle il peut se raccrocher.

Cette nouvelle aspiration des Français à l'égard de la possession d'un logement n'a cessé, depuis trois ans, de s'intensifier. Tous les maires le constatent.

Nous savons que les Français souhaitent devenir propriétaires de leur logement et que 80 p. 100 d'entre eux rêvent de vivre dans une maison individuelle, entourée d'un petit jardin, au milieu d'un cadre de verdure. Ils sentent plus que jamais la nécessité de se constituer un patrimoine familial. Ils désirent posséder un bien au soleil parce que cela les reconforte et les sécurise, parce qu'ils pensent que ce bien pourra rester leur malgré les aléas de la conjoncture.

Cette nouvelle aspiration des Français, le Président de la République l'a constatée dans son livre *Démocratie française*. « Il faut aujourd'hui — écrit-il — réserver la préférence à l'accession à la propriété sur la location, au logement individuel sur l'immeuble collectif... à la petite ville sur la mégalopole et donner un coup d'arrêt décisif au gigantisme. »

Quel est l'élé responsable, qu'il soit communiste, socialiste, radical, centriste ou U. D. R., qui pourrait ne pas souscrire aux grandes lignes de cette nouvelle politique de l'habitat ? M. Quilliot y a d'ailleurs fait allusion.

Il faut réformer la politique de l'habitat pour éviter que la France ne devienne un immense désert de béton. Il faut modifier ses mécanismes financiers pour mettre un terme aux rentes de situation et combattre la ségrégation par le logement.

« Il faut... » Depuis dix ans on n'entend que cela dans les allées du pouvoir, dans les milieux professionnels, dans les organisations d'usagers, dans la majorité comme dans l'opposition. « Il faut... », mais qui, depuis dix ans, osa s'attaquer au problème pour proposer des solutions d'ensemble ? Raymond Barre et sa commission — qui peut dire le contraire — osèrent prendre le problème à bras-le-corps et leur proposition fut la suivante : si on veut, demain, permettre aux Français modestes de devenir propriétaires de leur logement — 33 p. 100 seulement d'entre eux le sont aujourd'hui — et si on veut bien loger les mal logés, il faut progressivement donner la priorité à l'aide à la personne sur l'aide à la pierre. Ce type de mécanisme est d'ailleurs appliqué avec succès dans certains pays de l'Europe du Nord. La Suède est l'exemple le plus significatif à cet égard. Devant l'augmentation du taux d'effort que les salariés modestes devaient consacrer à leur logement il y a quelques années, le Gouvernement suédois décida que ce taux se situerait dans une fourchette de 11 à 20 p. 100 maximum des revenus des familles.

La proposition « Barre » fit son chemin. Beaucoup y voyaient le moyen de remédier aux défauts du système actuel : organismes d'H. L. M., associations familiales, associations d'usagers et spécialistes de la construction.

Ce mouvement favorable qui se dégagait finalement en faveur d'une aide plus conséquente à la personne engagèrent, au printemps, MM. Robert Galley et Jacques Barrot à préparer un projet de loi et à faire accepter son principe par les autres ministères. Tâche lourde et difficile, nous le savons.

Aujourd'hui le Sénat, demain l'Assemblée nationale, doivent donc se prononcer sur un texte destiné à faire passer dans la réalité un changement important dans les structures financières du logement social. Il ne s'agit plus présentement de donner un avis sur l'affirmation d'un principe, sur la définition d'une orientation, mais de se prononcer sur un texte qui engage finalement les conditions de logement de plusieurs millions de Français modestes et pour plusieurs décennies.

La commission des affaires économiques et du Plan et son rapporteur, M. Parenty, de même que la commission des finances et la commission des affaires culturelles, en ont été pleinement conscients. C'est pourquoi nous voudrions tous, ceux qui ont la responsabilité du pouvoir exécutif comme ceux qui ont celle du pouvoir législatif, que l'aide personnalisée au logement, clé de voûte de la réforme, constitue un véritable progrès, une étape déterminante et novatrice dans la politique sociale de l'habitat.

Nous voudrions qu'elle se présente comme une sorte de révolution silencieuse qui se mettra en place progressivement pour que s'instaurent, dans le secteur du logement, l'équité, la solidarité et la justice.

Mais si nous approuvons le principe de l'aide personnelle au résident, en revanche, nous sommes obligés d'exprimer un certain nombre de réserves sur le texte qui nous est proposé comme sur la manière dont on envisage son application pratique. C'est pourquoi nous souhaitons, messieurs les ministres, que vous acceptiez les amendements qui seront présentés par notre commission, ceux qu'elle a approuvés, d'autres encore et plus particulièrement ceux qui ont trait à l'aide personnalisée au logement et qui tendent à rendre automatique chaque année sa revalorisation en fonction des revenus de ses bénéficiaires et de leurs dépenses de logement, afin de maintenir son pouvoir d'achat dans le cadre du budget familial.

Nos critiques sont de trois ordres. La première a trait au choix des prix : loyer, mensualité et charges, à partir desquels ont été établis des exemples de barèmes pour l'aide personnalisée au logement. Ces chiffres datent de septembre 1976 alors que la première phase de la réforme se situera, si tout va bien, dans un an, date à laquelle les prix d'aujourd'hui seront largement dépassés.

La deuxième critique porte sur le taux d'effort qui sera demandé aux bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement par rapport à leurs revenus.

Le rapport Barre comme le rapport Nora proposaient que ce taux d'effort se situe dans une fourchette allant de 15 à 25 p. 100 des revenus des ménages modestes, qu'il soit modulé selon l'importance de ceux-ci.

Or, parmi les exemples qui nous ont été présentés, ces pourcentages sont largement supérieurs. Premier exemple — que, d'ailleurs, notre rapporteur Parenty a cité dans son rapport — celui d'un ménage ayant deux enfants qui dispose de 1 800 francs par mois de revenu brut et qui va s'installer dans un appartement dont les charges mensuelles s'élèvent à 280 francs. Ce ménage sera obligé de consacrer, compte tenu de l'aide personnalisée au logement, 24 p. 100 de son revenu pour se loger, soit 9 p. 100 de trop par rapport aux propositions de M. Barre. Que restera-t-il à ce ménage pour vivre ? Il lui restera 13,42 francs par personne et par jour, allocations familiales et de salaire unique comprises. Ce n'est pas le Pérou !

Deuxième exemple tout aussi inquiétant, celui d'une famille de quatre personnes au revenu brut de 3 500 francs, qui accèdera à la propriété d'un logement ou d'un pavillon. Elle devra consacrer 30 p. 100 au remboursement de ses mensualités et de ses charges, mais à la condition qu'elle ait versé au départ un apport personnel de plusieurs millions d'anciens francs. Si cette famille ne dispose pas d'économies, c'est entre 36 et 40 p. 100 de ses revenus qu'elle devra consacrer pour se loger, malgré l'aide personnalisée au logement. Est-ce acceptable ?

Ces deux exemples, comme tous ceux qui nous ont été présentés, montrent à quel point le fossé risque d'être profond entre l'ambition de la réforme et, finalement, son application dans la réalité. De tels exemples nuisent, messieurs les ministres, à la crédibilité de l'aide personnalisée au logement. Nous voudrions croire qu'elle sera susceptible de permettre aux Français modestes d'accéder à la propriété et aux mal-logés de l'être bien. Mais le pouvons-nous raisonnablement ? Les nouveaux exemples qui m'ont été communiqués hier par vos services ne peuvent pas sérieusement être pris en considération puisqu'ils n'indiquent pas la composition de la famille.

J'adresserai une troisième et dernière critique au système proposé. C'est le fameux refus d'envisager une progression obligatoire et automatique du pouvoir d'achat de l'aide personnalisée au logement. Ainsi constatons-nous que non seulement, au départ, l'aide personnalisée au logement paraît insuffisante pour couvrir les dépenses de logement des petits salariés, mais encore qu'aucune garantie n'est donnée par votre projet de loi sur sa revalorisation automatique d'une année sur l'autre.

La fameuse petite phrase de l'article 3 sur la révision du barème de l'aide personnalisée au logement ne satisfait personne. Les rapporteurs et les intervenants l'ont tous souligné, à cette tribune, cet après-midi.

La discussion qui s'ouvrira sur ce point, vous l'avez indiqué, monsieur le ministre de l'équipement, à propos des amendements qui seront présentés, constituera la partie la plus importante de tout notre débat.

Nous espérons, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'au nom du Gouvernement vous accepterez que les différents éléments du barème suivent la même progression que les revenus des ménages et les dépenses qu'ils consacrent à leur logement.

Il s'agit, dans notre esprit, d'une certaine forme d'indexation de l'aide personnalisée au logement, car il est indispensable que cette aide publique, qui sera attribuée à toute famille modeste, représente un taux d'effort constant en fonction de ses revenus d'une année sur l'autre.

Enfin, mettons-nous à la place d'une famille, dont vous avez vous-même cité l'exemple, au revenu mensuel de 1 800 francs, à qui il serait proposé de quitter son taudis, où elle payait un loyer situé entre 100 et 200 francs, pour aller s'installer dans un appartement plus confortable qui lui coûterait 1 080 francs par mois.

Grâce à l'aide personnalisée au logement, dès la première année de son installation elle recevra une aide de 660 francs, ce qui limitera ses dépenses de logement à 420 francs. Mais quel est raisonnablement le ménage qui osera s'engager dans une telle aventure s'il n'est pas assuré au départ d'une garantie contractuelle sur la progression de cette aide personnalisée au logement ? Dans le cas où cette aide serait stagnante, voire dégressive, le ménage en question n'aurait pas d'autre solution que de quitter l'appartement où il s'est installé pour retourner dans son ancien taudis.

En réalité, avec la création de l'aide personnalisée au logement, il faut éviter deux écueils qui lui seraient fatals. Le premier est que le montant de cette aide soit insuffisant au départ par rapport au revenu des familles, comme l'est actuellement le montant de l'allocation de logement. Le deuxième est que la progression de son pouvoir d'achat ne soit pas automatique et satisfaisante. Ce sont les deux écueils, messieurs les ministres. Comment pensez-vous les éviter ? Nous attachons aux assurances que vous nous donnerez sur ces deux points au cours du débat une importance primordiale.

En effet, toute la portée de la réforme en dépend. De deux choses l'une : ou cette réforme sera une simple réformette, un nouvel aménagement après beaucoup d'autres de l'allocation de logement, ou ce sera, au contraire, une vraie réforme, une réforme réformiste et progressiste de la politique sociale du logement.

Nous nous posons la question suivante, non sans une certaine angoisse : que sera réellement cette réforme ?

Nous estimons que dans cette réforme, les points d'interrogation, comme l'ont dit de nombreux orateurs à cette tribune cet après-midi, sont en trop grand nombre pour qu'elle puisse, au départ, recueillir notre adhésion totale.

Saint-Exupéry, ce poète de la vie, écrivait : « L'homme habite, et le sens des choses change pour lui selon le sens de la maison. »

Votre projet pourra-t-il changer, pour les Français « le sens de la maison » ? Nous voudrions pouvoir le croire. (Applaudissements sur plusieurs travées au centre et à droite.)

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

M. Fernand Chatelain. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues « le coût du logement social, malgré les aides à la construction, est trop élevé pour les titulaires des ressources les plus modestes », est-il écrit dans l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis. Quel aveu pour un Gouvernement dont l'action s'inscrit dans la continuité d'une politique poursuivie par la majorité actuelle depuis dix-huit ans !

« L'allocation de logement, tant par son montant que par ses modalités, ne peut apporter aux titulaires des ressources les plus modestes la compensation suffisante », ajoutez-vous. C'est l'aveu que votre politique du logement, voulue par vous,

imposée avec opiniâtreté depuis que vous êtes au pouvoir, a été dure aux plus défavorisés. C'est parce que le nombre des logements H. L. M. est insuffisant et que les conditions de remboursement des prêts imposées aux organismes se traduisent par des loyers trop élevés que nombre de familles ne peuvent y accéder, ou bien sont obligées de se tourner vers le secteur privé que vous favorisez au détriment du secteur social.

Monsieur le ministre, j'ai rencontré samedi dernier un jeune ménage qui, disposant d'un revenu mensuel de 2 000 francs, doit faire face à des dépenses de logement de 1 100 francs, soit plus de 50 p. 100 de ses ressources. Parce qu'ils sont honnêtes, parce qu'ils sont fiers, ces jeunes gens m'ont dit : « Nous avons toujours payé ce que nous devons mais, maintenant, notre enfant est malade et nous ne savons plus quoi faire. Nous ne pouvons pas le soigner et payer en même temps le loyer. » Ils demandaient avec insistance un logement H. L. M. afin de pouvoir en même temps se loger, payer leur loyer et soigner leur enfant.

C'est cela la misère, dont les cas se multiplient à des milliers d'exemplaires dans la France dont M. Giscard d'Estaing est le président de la République, après avoir été pendant plus de dix ans le ministre des finances qui a freiné au maximum le volume du budget national consacré à l'aide au logement.

Il est vrai que l'allocation de logement ne peut apporter de compensation suffisante. Comme pour les allocations familiales, vous avez réussi à en réduire les effets financiers pour les familles de travailleurs. Le nombre des bénéficiaires de l'allocation de logement baisse chaque année. Vos barèmes ne prennent pas en compte l'inflation que votre politique développe. Les prix montent, les loyers grimpent, mais quand un salarié obtient une augmentation de salaire qui ne compense pas l'érosion de son pouvoir d'achat, ou ses ressources dépassent un plafond bloqué à un niveau trop bas et on lui supprime l'allocation de logement, ou bien il reste en-dessous du plafond, mais son allocation baisse dans une proportion sans commune mesure avec le pourcentage d'augmentation de son salaire. L'augmentation de l'impôt sur le revenu, la diminution de l'allocation de logement, quelquefois l'application du surloyer font que l'Etat reprend aux salariés l'augmentation de salaire difficilement obtenue.

Je connais le cas d'un fonctionnaire communal pour qui l'augmentation de 230 francs de son salaire mensuel d'une année sur l'autre, soit en gros 10 p. 100 d'augmentation, entraîne un prélèvement supplémentaire de l'Etat de 104 francs par mois sous forme d'une augmentation de l'impôt sur le revenu et d'une diminution de son allocation de logement ; c'est-à-dire que l'Etat a amputé son augmentation de salaire de 44 p. 100 alors que, pendant ce temps-là, le coût de la vie a augmenté de 14 à 15 p. 100, son loyer de 6 p. 100 et ses charges locatives d'environ 30 p. 100, si bien qu'il vit plus mal alors que quelques milliardaires gaspillent en une nuit plus qu'il ne gagne en un an.

Oui, on comprend alors pourquoi il y a tant de saisies, d'expulsions, d'impossibilités de payer les loyers. Oui, il faut une réforme de l'aide sociale au logement.

On pouvait penser que, logiquement, le Gouvernement, tirant un enseignement du caractère néfaste de sa politique du logement, allait faire plus dans ce domaine. Oh ! nous avons entendu beaucoup de déclarations démagogiques quand a été présenté le projet de loi actuel. S'il fallait en croire les porte-parole du Gouvernement, chacun, même le plus pauvre, pourra demain, s'il le veut, devenir propriétaire de son habitation. Les orateurs qui m'ont précédé ont dit ce qu'il fallait en penser. Hélas ! la réalité est toute différente.

Vous voulez réduire l'aide à la construction, l'aide à la pierre, et demain la supprimer, ce qui fera bien l'affaire des banques qui trusteront le financement du logement.

L'aide au logement doit, selon vos déclarations, compenser cette diminution. Seulement, cette aide personnalisée sera financée par les caisses d'allocations familiales, par une contribution des bailleurs de logement, c'est-à-dire par l'augmentation des loyers, et par une partie des crédits d'Etat qui étaient, jusqu'ici, destinés à financer la construction sociale.

Jusqu'à présent, deux tiers des crédits de l'Etat allaient à l'aide à la pierre et un tiers à l'aide à la personne. Dans une première étape, vous voulez renverser la tendance. Vous allez gagner sur les crédits utilisés jusqu'ici pour construire. Quant aux crédits supplémentaires destinés à l'aide à la personne, vous entendez que le fonds national de l'habitation les obtienne des organismes de location — essentiellement H.L.M. — à qui, par des conventions draconiennes, vous imposerez des contributions qui se traduiront inéluctablement par des augmentations massives des loyers.

Comme vous estimez qu'un ménage ouvrier disposant de deux salaires de chacun 2 000 francs ne doit pas être aidé, vous lui imposerez, par l'augmentation de son loyer, le soin de financer l'aide personnalisée que toucheront certaines familles ou certains accédants à la propriété. Belle réforme que voilà ! Le pouvoir giscardien demande aux locataires de financer l'aide personnalisée au logement qui ira à une minorité que le système des barèmes que vous mettez en place réduira au strict minimum.

Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre : vous estimez que la France consacre plus que les autres pays au logement social et qu'elle ne doit pas faire plus. Par conséquent, ce qui vous guide, c'est la volonté de réduire la participation de l'Etat dans ce domaine. Vous êtes logique avec votre politique de plus en plus dure aux malheureux, d'autant plus dure que qu'elle est de plus en plus généreuse pour les sociétés milliardaires.

Ce n'est pas une réforme que vous nous proposez ; ce sont des dispositions qui perpétuent le caractère réactionnaire de la politique du logement du pouvoir actuel. Ce texte comme tous ceux que vous avez baptisé « réforme » est marqué du sceau de la continuité d'une politique réactionnaire qui se masque sous des flots de fausses promesses. Désengager l'Etat dans le domaine de l'aide au logement en faisant payer plus les familles laborieuses par l'augmentation du coût des loyers pour aider toujours plus les grosses sociétés, voilà bien qui est dans la tradition de votre politique.

En ce qui nous concerne, avec les familles modestes qui subissent votre politique du logement, nous réclamons tout d'abord que l'on bloque les loyers et les mensualités d'accession. Nous réclamons la diminution des charges locatives, le paiement d'une indemnité exceptionnelle de 100 francs par mois pour les revenus modestes, l'arrêt des saisies, des expulsions et des coupures de gaz.

Voilà ce qui serait les prémices de la politique sociale du Gouvernement dont ont besoin les familles de travailleurs et que permettra très rapidement l'application du programme commun qui s'inscrit maintenant dans une perspective proche. *(Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)*

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

M. Fernand Lefort. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est un fait que ceux qui œuvrent non en paroles mais en actes n'ont cessé de s'occuper du logement social et sont effrayés par les conséquences du projet de loi que nous discutons, qui s'intitule pompeusement « réforme de l'aide au logement » !

Il est vrai que certains — et je ne crois pas que le rapporteur M. Parenty me démentira — pour se donner bonne conscience, font peut-être mine de trouver dans le texte proposé matière à se réjouir pour les mal logés et les familles de condition modeste.

M. Fourcade, à l'entendre, a toujours dit la vérité même lorsque étant ministre de l'économie et des finances, il présentait un budget qu'il prétendait en équilibre, ou encore lorsque, toujours attentif, à la prospérité des collectivités locales, il vantait la transformation de la contribution mobilière en taxe d'habitation ou celle de la patente en taxe professionnelle. Une politique se jugeant à ses résultats, nous ne savons pas, monsieur le ministre, si vous mériteriez seulement une très, très petite note.

Voilà maintenant que vous sévissez à l'équipement et au logement, et vous nous parlez de réforme ! C'est vrai, une réforme quelconque peut laisser espérer, mais celle qui nous intéresse se traduit surtout par du vent. Or, c'est avec du solide que l'on bâtit un foyer, c'est avec de la pierre et du mortier que l'on fait son chez soi, que l'on crée un logement où l'on pourra vivre et élever dignement sa famille.

Cet après-midi, à la suite de l'intervention de mon ami M. Létoquart, monsieur le ministre, vous êtes devenu tout rouge lorsque vous avez voulu répondre à notre collègue qui vous avait accusé, vous et vos collègues du Gouvernement, de faire rêver les gens. Or, c'est un fait que le Gouvernement complique les choses les plus simples pour mieux faire passer sa politique, cette politique qui sert si bien les capitalistes et, dans le domaine du logement, les promoteurs, qu'il n'a pris et ne prend aucune mesure contre les spéculateurs, contre ceux qui vivent de la misère des pauvres gens à la recherche d'un toit et amassent ainsi des fortunes.

Ce n'est pas avec de grands mots que l'on mettra fin à la crise de l'habitat, que l'on donnera à toutes les familles le droit au logement. Se loger est, en effet, aussi nécessaire à l'homme que se nourrir et se vêtir. C'est un droit que la nation doit donner à chaque individu et à sa famille. Votre projet n'apporte rien à toutes ces familles qui vivent dans des conditions lamentables.

Heureusement que pour nombre d'entre elles qui vivaient dans les mêmes conditions, il y a eu « l'institution H. L. M. ». Même si tous les problèmes n'ont pas été résolus, on ne peut qu'admirer les efforts des organismes qui s'en occupent : pourtant, les embûches semées par le Gouvernement n'ont pas manqué, ce qui fait qu'ils se trouvaient toujours en face de nouvelles difficultés. Il est vrai aussi que, pendant ce temps, leurs locataires, gens de condition modeste, voyaient leur situation devenir de plus en plus difficile, le coût de la vie augmentant.

Qu'a fait le Gouvernement quand M. Guichard était ministre de l'équipement et M. Fourcade ministre des finances ? Il a fait passer, en décembre 1975, le taux des intérêts des emprunts H. L. M. de 2,95 à 3,35 p. 100, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 15 p. 100, augmentation qui se traduit inévitablement sur les prix des loyers. Singulière conception que la sollicitude gouvernementale à l'égard des H. L. M. et de leurs locataires !

On entend beaucoup parler, c'est vrai, de la liberté de choix, de la propriété pour tous, mais on entend cela alors qu'un million et demi de personnes n'ont pas la possibilité de travailler et de pouvoir nourrir leur famille, parce qu'elles sont au chômage.

C'est vrai aussi que la sollicitude à l'égard des familles modestes se mesure au fait que, lorsque M. Fourcade était ministre de l'économie et des finances, le loyer entré pour 4,90 p. 100 dans l'indice des prix alors que pour les travailleurs — chacun le sait — son montant représente 15, 20 et même 30 p. 100 du salaire.

Ce qui est sûr, c'est que, l'an prochain, des crédits ne seront pas attribués car le projet qui nous est soumis est bien flou à cet égard. Des séries de décrets seront laissées à la discrétion du Gouvernement ; mais il n'y aura pas davantage de crédits.

Il est même certain que les logements sociaux seront construits en moins grand nombre car, malgré l'augmentation du coût de la construction, les crédits prévus pour 1977 seront identiques à ceux de 1976. Compte tenu de l'augmentation des prix, cela se soldera par quelque 20 000 logements de moins.

Ce qui est sûr, également, c'est que les organismes à vocation sociale sont menacés de mort. En effet, comment construire pour les plus modestes, pour les gens simples, alors qu'il est proposé d'instituer un taux d'intérêt de 6,18 p. 100 et le remboursement en trente-quatre ans, ce qui doublera presque les charges des H. L. M. ?

Le prix du loyer qui devra être pratiqué alors sera élevé et il est certain que les familles modestes, même si vous leur faites miroiter une aide personnalisée, se refuseront à signer des engagements avec des taux de loyer atteignant peut-être le double de ce qu'ils sont actuellement.

Nous pensons qu'il ne faut pas enjoliver les choses détestables. Comme on parle beaucoup, publiquement, du cadre de vie, des taudis, des spéculateurs, vous nous présentez une prétendue réforme, mais cela dans le but de favoriser certaines sociétés d'aménagement et de construction, ces riches promoteurs que, dans un passé récent, vos gouvernements n'ont cessé d'avantager.

Au lieu de tout faire pour aider la construction sociale, vos amis du pouvoir ont donné aux riches ou bien ont gaspillé. C'est dans ce sens sans doute qu'entend continuer à agir le Gouvernement avec sa réforme, tout en voulant opérer une certaine redistribution parmi les salariés.

On veut s'attaquer aux revenus moyens qui, apprend-on, bénéficient de rentes de situation parce qu'ils ne paient pas assez pour se loger, ce qui empêche les plus pauvres d'avoir accès au logement.

Votre réforme, monsieur le ministre, n'accorde pas un centime supplémentaire ; elle ne crée pas de justice ; elle ne donne pas, comme il se devrait, le droit au logement ; elle ne pourra profiter qu'à un petit nombre de gens, à un très petit nombre même ; elle créera des conditions de loyer cher, donc la vie chère.

C'est avec d'autres moyens, monsieur le ministre, c'est-à-dire des moyens financiers, et en jugulant la spéculation, en accordant davantage de droits aux organismes sociaux, que nous aiderons vraiment tous ceux qui méritent l'aide de toute la nation. *(Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)*

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante minutes, est reprise à vingt-deux heures cinq minutes, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

Le Sénat va reprendre la discussion du projet de loi portant réforme de l'aide au logement.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Aubry.

M. André Aubry. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la nouvelle politique d'aide au logement est présentée comme une panacée qui doit, d'une part, mettre fin à toutes les injustices actuelles et, d'autre part, avoir une efficacité plus grande que le système actuel.

Accepter cette proposition serait, en fait, oublier que l'objectif réel de la réforme est de limiter la contribution de l'Etat à la construction sociale.

En fait, votre projet vise à aggraver la charge qui pèse sur les locataires. Cette charge doit, d'ailleurs, encore s'élever en raison de la politique de l'argent cher prônée par M. Barre.

Le coût des constructions nouvelles va même intégrer le relèvement des taux d'intérêt. C'est tellement vrai que, jusqu'à ce jour, vous n'avez pas encore osé indiquer ce que seront les nouveaux taux d'intérêt.

Ainsi, le coût financier va être plus élevé pour chaque logement, qu'il soit construit depuis plusieurs années ou qu'il soit seulement sur le point d'être mis en chantier.

En effet, vous prévoyez, avec la péréquation des loyers anciens, d'élever la charge de logement pour toutes les familles.

Le rapport au Président de la République, établi par M. Barre avant son accession au Gouvernement, évaluait à 30 p. 100 l'augmentation du loyer des H. L. M. ; encore était-il en dessous de la vérité.

L'aide personnalisée devrait, dites-vous, aider les familles les plus modestes à supporter cette charge supplémentaire.

En fait, vous allez habiller Pierre en déshabillant Paul.

Car il suffira qu'un ménage avec deux enfants perçoivent deux salaires d'O. S. pour se voir refuser l'aide. Ainsi, l'augmentation du loyer qu'entraîne votre loi va frapper de plein fouet des ménages de situation modeste.

Cette nouvelle politique des loyers aboutit, en fait, à un impôt supplémentaire déguisé pour les locataires à revenu moyen, que ce revenu soit obtenu par le travail d'un seul ou de plusieurs membres de la famille payés au Smic.

Votre projet va engendrer l'incertitude chez les locataires et les accédants à la propriété. Il suffira parfois, dans une famille, d'une faible rentrée d'argent supplémentaire pour qu'elle soit privée de l'aide au logement, cette rentrée ne pouvant cependant compenser l'augmentation du loyer et des remboursements qui va résulter de l'entrée en vigueur de votre projet de loi.

Mais bien d'autres incidences sont à craindre. Ainsi, l'accession à la propriété présentée comme la possibilité pour tous de se constituer un patrimoine n'est nullement favorisée par ce projet.

En effet, la progressivité des charges de remboursement prévue, jointe à l'incertitude de l'aide personnalisée et à l'incertitude encore plus grande de l'emploi, ne peut qu'engendrer un réflexe certain de méfiance. L'indexation des charges due à la progressivité des taux d'intérêt ne pourrait se concilier avec les aléas d'une conjoncture économique dominée par le chômage, telle que celle que nous vivons actuellement.

La construction tout entière sera la victime de cette politique et la récession qui ne peut manquer d'en résulter rendra absolument illusoire les prévisions que le dernier Gouvernement a fait approuver par l'Assemblée nationale et le Sénat comme objectifs du VII^e Plan.

En fait, la véritable solution au problème immédiat du logement des plus malheureux consiste à affecter à l'aide de l'Etat toutes les sommes qui rentrent dans ses caisses à la suite du relèvement des taux d'intérêt prélevés par les banques.

L'allocation de logement pourrait être ainsi améliorée sans faire payer — injustice supplémentaire — aux travailleurs aux salaires moyens — salaires dont le pouvoir d'achat est déjà amputé par la politique actuelle — l'assistance à leurs frères plus mal payés, et ce, sans avoir à imposer quoi que ce soit aux riches.

Vous favorisez, en fait, une réduction réelle du pouvoir d'achat des salariés moyens, et non de celui des riches et des spéculateurs.

En résumé, nous ne pouvons admettre le principe même de l'aide personnalisée qui aboutit à la transformation des plus pauvres en assistés, qui offre à l'Etat la possibilité de se désengager et qui soumet la construction sociale aux aléas du marché.

Mais cette opposition au principe même nous impose d'exiger une amélioration de l'allocation de logement afin de lui rendre le rôle qui lui avait été attribué à sa création.

Ce faisant, nous reprenons la position de tous les intéressés qui, unanimement, se sont prononcés contre votre projet : les associations de locataires, les organismes d'H. L. M., les associations familiales, les syndicats ouvriers, les patrons de l'industrie du bâtiment. Seuls les banquiers ont approuvé ce projet !

En fait, avec ce projet, et sous couvert de venir en aide aux plus modestes, vous aggravez une politique du logement dominée par la recherche du profit.

S'il n'en est pas ainsi, prouvez-le !

Si vraiment vous avez à cœur de venir en aide aux ménages les plus modestes, prenez donc en compte immédiatement les revendications des locataires et accédants à la propriété ; décrivez le blocage des loyers durant toute l'année 1977 ; réduisez la T. V. A. sur les éléments des charges locatives, en particulier sur le fuel ; arrêtez les saisies et expulsions ; attribuez une allocation mensuelle et exceptionnelle de 100 francs à toutes les familles de locataires et d'accédants à la propriété ayant des ressources inférieures à 3 000 francs par mois ; bloquez les emprunts d'accession à la propriété dont les intérêts sont indexés.

Voilà quelques mesures simples et susceptibles d'apporter un rapide soulagement aux familles.

Nous ne pensons pas que vous accepterez les propositions que je viens de formuler. Aussi rejettons-nous, en bloc, ce projet, qui va à l'encontre des intérêts réels des locataires, des candidats à l'accession à la propriété et, partout, de l'intérêt national. (Applaudissements sur les travées communistes.)

M. le président. La parole est à M. Boyer-Andrivet.

M. Jacques Boyer-Andrivet. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le Sénat est très honoré d'avoir à discuter en première lecture de votre très important projet de réforme.

En effet, voilà deux ans maintenant que l'on parle d'une réforme du logement, qu'il s'agisse des très sérieuses études réalisées par le mouvement H. L. M. dans son livre blanc, du rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien de M. Nora, enfin, du rapport de la commission d'études d'une réforme du financement du logement dont le Président de la République avait demandé à M. Raymond Barre d'assurer la présidence.

L'ensemble de ces travaux et de ces propositions présente des points de convergence au niveau de la philosophie globale, et en même temps un certain nombre de différences d'appréciation sur le niveau à conserver de l'aide à la pierre ou sur la place à réserver à l'habitat ancien dans le dispositif de la réforme.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, votre grand mérite est d'avoir fait, à partir de cette masse très importante de réflexions, une synthèse que le Gouvernement a approuvée, pour définir la politique du logement des vingt prochaines années, et d'avoir su proposer un projet de loi qui entre heureusement dans le cadre d'une nécessaire politique à la fois globale et sociale de l'habitat.

Vous avez consulté sur votre projet l'ensemble des représentants de la construction et de la gestion de logements. Comme M. Parenty l'a souligné dans son excellent rapport, il se dégage de cette consultation un large accord sur les objectifs que vous poursuivez et sur le dispositif général que vous comptez mettre en place.

Certes, des difficultés subsistent et certaines précisions doivent être apportées. Ce débat vous donnera l'occasion de le faire. Mais l'infrastructure est maintenant connue et acceptée. C'est un point très important.

En ce qui concerne le projet lui-même, je dois dire tout d'abord que j'en approuve totalement les objectifs, c'est-à-dire la nécessité du développement de l'accession à la propriété, celle d'une action vigoureuse pour améliorer les conditions d'habitation dans les centres de nos cités et dans nos campagnes, et celle d'une meilleure justice dans la répartition des aides de l'Etat.

Dans le dispositif que vous nous proposez, je considère très intéressante la combinaison de l'aide à la pierre résiduelle, d'une aide personnalisée au logement efficace et sûre et de relations conventionnelles à développer dans le parc existant.

Ainsi pourra être mis en œuvre un ensemble de mécanismes d'aides de l'Etat souple et efficace.

Les familles françaises seront aidées au moment où elles en ont besoin et dans l'exacte mesure de leurs besoins. Cette aide concernera aussi bien le logement neuf que l'habitat ancien amélioré.

En présence de ces objectifs et de ce dispositif, je souhaite cependant vous poser deux questions.

En premier lieu, je l'ai dit, je pense que le développement de l'accession à la propriété, qui correspond au souhait des Français, doit être favorisé. Toutefois, il existe un risque que l'accession réduise la mobilité résidentielle des ménages et les fixe d'une manière définitive à l'endroit où ils ont leur maison.

Il est plus difficile, en effet, à un accédant à la propriété qu'à un locataire de changer de logement, en raison de la lourdeur des procédures attachées aux mutations d'immeubles et des frais que cela entraîne pour le ménage : droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière, frais notariés, commission. Quelles dispositions comptez-vous prendre pour assortir le développement de l'accèsion de mesures d'accompagnement permettant aux accédants de changer de logement pour des raisons familiales ou professionnelles ?

D'autre part, vous avez déclaré, à différentes reprises, que votre réforme était particulièrement familiale. Comment se traduisent ces avantages nouveaux pour les familles, notamment pour les familles nombreuses ? Des précisions à cet égard nous permettraient de mieux apprécier la valeur des nouveaux mécanismes d'aide.

Je voudrais, en terminant, vous demander de veiller attentivement à la phase de mise en œuvre de la réforme.

Les meilleures intentions législatives risquent de se perdre dans un maquis réglementaire et les objectifs de simplicité, de clarté et d'efficacité pour l'usager de se transformer en une machine bureaucratique et quelquefois aveugle.

Il conviendra de prendre garde que soient préparés avec un soin tout particulier les textes réglementaires dont dépendra l'efficacité sociale du nouveau système et sur le contenu desquels reposera, en définitive, toute l'appréciation qui sera faite par les intéressés de la valeur de la réforme des aides. Une cohérence parfaite du dispositif est nécessaire et il est peut-être permis de regretter à cet égard que le Sénat n'ait pas eu connaissance, en même temps que du projet de loi, des projets de textes réglementaires. Au moins peut-on exprimer le souhait que ces derniers soient soumis, le moment venu, aux commissions compétentes du Parlement.

Je suis en tout cas personnellement convaincu que vous saurez éviter les écueils et, au nom du groupe des républicains indépendants, je vous assure de notre confiance pour conduire à bon terme cette réforme fondamentale pour une amélioration de vie des familles modestes. *(Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U.C.D.P.)*

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

M. Robert Schmitt. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la réforme ambitieuse et profonde du logement, dont différents travaux ont permis la préparation depuis deux ans, vient enfin en discussion devant nous. Comment ne pas apprécier le rythme rapide de préparation de cette œuvre complexe qui va permettre d'améliorer les conditions de logement des familles françaises ?

En effet, monsieur le ministre, il y a un an, la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, présidée par M. Raymond Barre, n'avait pas encore remis son rapport.

-En un an, le Gouvernement a fait ses choix et les a traduits dans le projet de loi qui nous est soumis. Nous trouvons un bel exemple de la mise en œuvre rapide d'une réforme importante. Bien sûr, nous avons dû nous soumettre, nous aussi, au rythme soutenu de l'administration pendant ces derniers mois, et nos rapporteurs ont regretté, à juste titre, que le Sénat n'ait pas pu disposer d'un peu plus de temps pour examiner ce projet. Mais nous comprenons la volonté du Gouvernement de réaliser dès 1977 les premières expériences du nouveau dispositif. Nous vous apporterons donc notre appui.

En effet, cette réforme est fondée sur la recherche d'une meilleure justice sociale dans les conditions d'habitat, l'accroissement de l'effort en faveur de l'habitat ancien et le développement de l'accèsion à la propriété.

Tous ces objectifs m'apparaissent bien être ceux de la société française moderne. Je voudrais insister tout particulièrement sur la nécessité de donner à tous nos compatriotes une chance accrue de devenir propriétaires de leurs logements.

L'accèsion à la propriété correspond, en effet, à un souhait légitime de la majorité des Français, puisqu'elle permet la constitution d'un patrimoine familial et, en même temps, une meilleure intégration sociale et des relations plus approfondies avec les habitants du quartier.

Vous souhaitez, monsieur le ministre, développer l'accèsion à la propriété des familles modestes, et je vous approuve. Cependant, il faut se garder de le vouloir pour tous les Français, quels que soient leurs revenus et leur âge.

Dans certains cas, les expériences que nous avons connues ont montré que, si elle était mal conduite ou trop risquée pour le ménage, l'opération d'accèsion avait des conséquences financières et psychologiques néfastes.

Il n'en reste pas moins vrai toutefois qu'il convient de favoriser l'accèsion à la propriété d'un plus grand nombre de familles françaises, notamment en milieu rural et dans les villes moyennes de province.

A propos de votre réforme, le développement de l'accèsion à la propriété me conduit à vous poser deux questions : l'une sur les mécanismes, l'autre sur les structures.

En ce qui concerne les mécanismes, vous savez que les Français ne peuvent pas toujours constituer l'apport personnel de 20 p. 100 qui leur est habituellement demandé.

Cette difficulté, d'autant plus importante que le ménage est plus modeste, risque d'être un obstacle difficile à surmonter pour favoriser l'accroissement du nombre des accédants. Avez-vous prévu des mesures spécifiques pour encourager la constitution de l'apport personnel ? Je pense, en particulier, à une réforme de l'épargne logement qui permettrait aux ménages modestes d'en bénéficier plus efficacement.

En ce qui concerne les institutions permettant l'accèsion à la propriété, je suis un peu inquiet en voyant que vous n'avez pas nettement précisé la place des sociétés de crédit immobilier dans le nouveau système.

Ces sociétés ont permis chaque année à un grand nombre de ménages modestes de nos villes et de nos campagnes d'acheter l'appartement ou le pavillon qu'ils souhaitent. Leur caractère désintéressé permet de fonder sur elles le développement d'une accèsion à la propriété sociale. Je vous demande donc comment vous comptez utiliser l'expérience et la compétence financière des sociétés de crédit immobilier dans le cadre de la réforme.

Après ces remarques d'intérêt général, je voudrais, monsieur le ministre, malgré l'heure tardive, évoquer les difficultés que rencontrent de jeunes constructeurs devant l'appréciation parfois trop rigoureuse de vos services.

Ma ville vient de réaliser deux lotissements à caractère social destinés à des constructeurs, pour la plupart jeunes et petits épargnants, qui ont souhaité acquérir leur maison individuelle.

Pratiquement, tous contribuent à l'exécution de travaux d'aménagement de leur immeuble et, à ce titre, méritent notre compréhension et notre soutien. Ils sont actuellement en difficulté du fait que la prime à la construction leur est aujourd'hui refusée alors qu'ils avaient obtenu un prêt du crédit foncier qui, en principe, devait déboucher normalement sur une décision d'octroi de prime.

Il leur a été rétorqué, à la direction départementale de l'équipement, que l'importance de leur construction interdisait toute prise en considération de leur requête car, le volume de cette construction atteignait selon les évaluations officielles, 268 000 francs, alors que les prix plafonds autorisés ne sont que de 232 000 francs. Intervenant auprès de vos services, il m'a été répondu qu'il n'était pas possible de prendre en compte le travail personnel de ceux qui voulaient accéder à la propriété.

Ne serait-ce pas plutôt le fait, qu'en fin d'année monsieur le ministre, les disponibilités financières ne sont plus suffisantes en matière de primes à la construction ?

Dans cette hypothèse, n'aurait-il pas été possible de reporter la décision de prime à l'année prochaine, tout en autorisant le début des travaux dès à présent ?

Si je me suis autorisé à vous soumettre ce cas particulier dans le cadre d'une discussion générale, c'est parce qu'il m'apparaît qu'il faut, pour réaliser une réforme aussi ambitieuse et aussi profonde que celle que vous nous proposez aujourd'hui, qu'il y ait également au niveau de vos services, dont par ailleurs je ne mets nullement en cause ni la compétence, ni le dévouement, un peu plus de sens psychologique, j'allais presque dire politique, dans l'acception, bien sûr, la plus noble du terme. On évitera ainsi que se créent dans la contestation, une fois de plus, des syndicats de défense qui finiront par donner de votre projet une image déformée.

Telles sont, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les observations que je voulais vous faire. Je soulignerai, en terminant, que j'approuve l'ensemble des objectifs que vous défendez, car il importe que votre réforme soit la plus concrète possible pour permettre l'amélioration des conditions d'habitat des familles françaises. *(Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U.C.D.P.)*

M. le président. La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais rappeler une des préoccupations essentielles des Français établis hors de France : celle de se procurer un logement pour leur retour en France.

Le Français de l'étranger est actuellement de moins en moins coupé de la métropole. Il y vient souvent, il y passe ses congés, il aspire souvent à retourner y vivre et presque toujours à y prendre sa retraite. Or, lorsque le Français de l'étranger possède en France une résidence, fût-elle pour ses vieux jours, savez-vous que le ministère de l'économie et des finances accorde à cette résidence le caractère d'une résidence secondaire et qu'elle est imposée comme telle ?

Je sais bien qu'on peut citer une heureuse exception : celle qui découle de la loi du 19 juillet 1976 sur l'imposition des plus-values en matière immobilière. Je tiens à cet égard à rendre hommage à M. Jean-Pierre Fourcade, grâce à qui cette disposition a pu être admise par le Gouvernement, mais cette exception est unique.

En effet, lorsqu'un non-résident, ce qui est le cas d'un Français de l'étranger, désire construire une maison en France, il ne peut obtenir des banques ou des organismes de financement que la moitié des prêts accordés aux résidents, l'autre moitié devant être obligatoirement payée en devises étrangères. Vous voyez les difficultés qui en résultent, soit parce que ces devises sont à taux de change faible et que l'emprunteur perd énormément en payant dans une monnaie sous-évaluée, soit tout simplement parce qu'il se trouve dans un pays à contrôle des changes particulièrement strict et qu'il se heurte, pour transférer cet argent, à des difficultés parfois insurmontables.

Si cette résidence du Français de l'étranger est pour l'administration fiscale une résidence secondaire, M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'économie et des finances à l'époque, a bien voulu reconnaître qu'elle avait un caractère de résidence principale. Vous me pardonnerez, monsieur le ministre, de vous citer, mais le Sénat aime les bons auteurs.

C'est ainsi que vous vouliez bien nous déclarer, le 23 novembre 1974, dans cette même enceinte, en réponse à une préoccupation de mon collègue M. Louis Gros :

« Par ailleurs, je suis tout à fait disposé à examiner, avec la Banque de France et les organismes de crédit, les modalités que nous pourrions mettre au point pour améliorer le phénomène qu'il a décrit et qui oblige les non-résidents en France à faire un apport personnel très important pour acquérir une résidence secondaire, ce qui est souvent difficile, alors qu'il s'agit en fait d'une résidence principale qu'ils se préparent pour l'avenir.

« Donc sur le premier problème soulevé, non seulement je vous ai fait une promesse, mais encore je fais mettre à l'étude un projet de loi pour régler la question. Quant à l'acquisition d'une résidence secondaire qui est en réalité principale, je vais examiner ce que l'on peut faire au niveau des apports personnels, de manière à ne pas défavoriser cette catégorie de Français dont l'économie entière a bien besoin. »

Votre réponse, monsieur le ministre, était celle de la bonne volonté et je vous en exprime toute ma reconnaissance.

Pourtant, deux ans plus tard, je me crois autorisé à vous demander quelles sont les solutions qui ont été apportées par le ministère de l'économie et des finances à la réparation de cette inégalité.

Ma deuxième remarque concernera l'aide personnalisée au logement qui est accordée de droit, par l'article 29 du projet, au nouveau département de Saint-Pierre-et-Miquelon, et sous réserve de décrets d'application à intervenir dans les départements d'outre-mer. J'en suis particulièrement heureux pour nos compatriotes établis dans ces départements, mais le sénateur des Français de l'étranger que je suis est bien obligé de constater que rien n'a été prévu pour les Français établis hors de France, qui veulent construire chez eux, qui veulent construire en France, qui veulent construire dans leur patrie la plupart du temps le logement de leurs vieux jours, non pas une résidence luxueuse à caractère secondaire, mais, comme vous nous l'avez dit vous-même, ce qui n'est en réalité qu'une résidence principale.

C'est ainsi, monsieur le ministre, que je vous demanderai également quelles mesures vous envisagez pour rétablir l'égalité entre toutes les catégories de Français.

Enfin, mon dernier propos concernera le conseil national de l'accession à la propriété. Quelle belle occasion de faire figurer dans ce conseil national des représentants des Français de l'étranger ! Si, de cette tribune, je puis émettre une suggestion, c'est que le conseil supérieur des Français de l'étranger, qui représente les populations françaises établies hors de France, ait la faculté de désigner des délégués au sein du conseil national de l'accession à la propriété.

Voilà, monsieur le ministre, ce que les Français de l'étranger, qui se veulent des Français à part entière et que vous considérez certainement comme tels, vous demandent tout simplement par ma voix. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je vais m'efforcer de répondre à un certain nombre de questions, laissant à M. le ministre de l'équipement le soin de répondre sur les points globaux portant en particulier sur la révision des barèmes et sur le coût global de l'aide au logement. Tout en ayant conscience de laisser certaines interrogations sans réponse, j'essaierai néanmoins d'être le plus complet possible.

Je répondrai d'abord à l'intervention de M. Quilliot, qui soulève de nombreux problèmes. Des précisions supplémentaires sur les hypothèses de travail du Gouvernement ont été fournies récemment par la direction de la construction ; elles montrent, s'il en est besoin, que l'aide personnelle couvrira une large gamme de situations.

J'insisterai surtout sur le fait qu'il faut convertir les revenus qui ont été évidemment pris en compte au moment où le barème était étudié en revenus correspondant à l'année en cours. Puisque de nombreux exemples ont été présentés au cours de ce débat, je me permettrai, plutôt que de tous les reprendre, d'en avancer à mon tour quelques-uns qui ne peuvent, me semble-t-il, soulever de contestation.

Prenons le cas d'un logement de qualité H. L. M. en accession à la propriété dans l'agglomération parisienne ou en banlieue, acheté par un ménage dont le revenu mensuel est de 3 000 francs. Si l'on convertit ce revenu en francs 1976, on obtient les taux d'effort suivants : pour un apport personnel de 20 p. 100, il s'élève à 26 p. 100, charges comprises, au lieu de 32 p. 100 dans le système actuel, charges comprises. Si l'apport personnel était réduit à 5 p. 100 du total — nous avons même calculé cette hypothèse difficile à retenir — le taux d'effort serait de 32 p. 100, contre 39 p. 100 actuellement. Ces chiffres prouvent donc que le barème retenu constitue incontestablement un très net progrès sur la situation actuelle.

Je tiens à dire aussi que, pour ce qui concerne le secteur locatif, le projet de loi maintient des aides à la pierre. Tous les orateurs qui ont bien voulu étudier le projet, car nous avons reçu des critiques de la part d'intervenants qui, semble-t-il, ne l'avaient pas analysé, ont vu que les aides à la pierre avaient été maintenues. C'est le fruit d'une concertation extrêmement étroite avec les organismes d'H. L. M., qui souhaitaient ce maintien de l'aide à la pierre.

Grâce à ce maintien, nous pouvons effectivement contrôler les prix des logements et, par conséquent, le montant des loyers. Pour les logements qui feront l'objet de convention, nous pourrions fixer les loyers plafonds et les conditions de révision ; des observatoires de loyers seront d'ailleurs mis en place progressivement pour permettre d'en suivre l'évolution et fonder ce système de conventionnement sur des normes et des règles précises.

M. Quilliot a évoqué, entre autres, la gestion en laissant entendre que les rôles respectifs du fonds national de l'habitation et des caisses d'allocations familiales ne seraient pas clairs. Ce sujet fait l'objet de discussions extrêmement poussées. Avec la caisse nationale d'allocations familiales nous avons établi de manière précise la façon dont sera liquidée et payée l'aide personnalisée au logement.

Les rapports entre le fonds national de l'habitation et les organismes — je l'ai déjà déclaré — seront fixés par convention, par voie contractuelle. C'est une novation intéressante parce qu'elle respecte l'autonomie des caisses en même temps qu'elle permet, grâce à un système souple, d'arriver à ce que nous voulons : une gestion particulièrement efficace.

Certes, l'allocation de logement devait être payée dans les délais, mais un éventuel retard était moins grave que pour l'aide personnelle au logement, qui doit être versée très rigoureusement, sans retard et, le cas échéant, modifiée, nous le souhaitons, très rapidement dans certaines situations particulières, en cas de perte de l'emploi par exemple.

M. Quilliot a bien voulu admettre que notre démarche expérimentale était fondée et qu'elle permettrait d'éviter des erreurs. Je lui répondrai qu'effectivement ces expériences donneront lieu à analyse et déboucheront — je l'espère — sur des conclusions que nous communiquerons au Parlement et qui pourront, si c'est nécessaire, donner lieu à des ajustements.

M. Quilliot, ainsi que d'autres orateurs, ont évoqué le problème de l'habitat rural.

Je préciserai d'abord que la meilleure manière de traiter le milieu rural est de lui appliquer un régime égalitaire. A cet égard, les barèmes de l'aide personnelle y seront identiques à ce qu'ils sont par ailleurs.

Les nouveaux prêts aidés et les nouveaux prêts immobiliers conventionnés pourraient être distribués par le Crédit agricole.

Par ailleurs, plus spécifiquement, le montant de la prime pour l'amélioration de l'habitat rural sera revalorisé en 1977 et l'octroi de cette prime ne sera pas, comme en milieu urbain, limité à des opérations programmées. Le budget que nous vous présenterons dans quelques jours, M. le ministre de l'équipement et moi-même, comportera une augmentation sensible des primes à l'habitat rural.

M. Quilliot nous a interrogés également sur l'action des sociétés de crédit immobilier. Je lui répondrai en même temps qu'à M. Schmitt. M. le ministre, dans son exposé liminaire, a d'ailleurs longuement développé l'importance que nous attachions à leur rôle. De façon à leur accorder toute la place qui doit

leur revenir, nous envisageons des mesures destinées à leur assurer un volume de ressources satisfaisant, sous la forme de prêts de la caisse des dépôts, éventuellement à leur permettre de trouver d'autres ressources auprès du Crédit foncier et sur le marché financier. Ainsi elles pourront distribuer non seulement les prêts aidés en accession, mais aussi les prêts immobiliers conventionnés pour l'habitat neuf et ancien et développer leur activité en matière de préfinancement, de promoteur social pour l'accession. Enfin, nous souhaitons que les sociétés de crédit immobilier soient les principaux artisans d'un système de guichet unique en accession, de manière qu'elles puissent gérer l'ensemble des prêts complémentaires et des prêts principaux.

Je note d'ailleurs que M. Parenty avait dit tout à l'heure combien il était important que nous étudions ce problème des prêts complémentaires et de leur liaison avec les prêts principaux.

Dans tout ce secteur, les sociétés de crédit immobilier sont, à notre sens, appelées à jouer un rôle restant tout à fait dans la ligne de leurs traditions et à la mesure des possibilités qui sont les leurs dans notre pays.

M. Quilliot avait évoqué aussi le problème de la reprise des loyers d'H. L. M. La contribution des organismes sociaux au financement de l'aide personnelle est justifiée par l'aide à la pierre qui a été reçue préalablement. Il est évident cependant que cette contribution sera modulée. Nous avons eu l'occasion de répondre devant la commission que le niveau de cette contribution dépendra de la situation financière de l'organisme, de l'importance des travaux d'amélioration qui lui incombent, de la qualité de sa gestion sociale.

Enfin, M. Quilliot s'est interrogé sur la manière dont seraient décidées les opérations dans l'habitat ancien. Nous entendons donner les plus larges initiatives aux collectivités locales pour programmer ces opérations dans le parc ancien privé.

Quant au logement social ancien, nous avons des propositions des collectivités locales. Nous en discutons avec les organismes et le groupe interministériel « Habitat et Vie sociale ».

Enfin, l'habitat rural bénéficie du mécanisme déconcentré de la prime à l'amélioration de l'habitat rural, que vous connaissez.

En tout état de cause, cette politique d'habitat ancien, à travers le fonds d'aménagement urbain, sera une politique de plus en plus décentralisée. La collectivité doit pouvoir elle-même juger de ce qu'elle veut réhabiliter en priorité et la manière dont elle entend le faire.

J'en viens à l'intervention de M. Braconnier. J'ai surtout noté deux de ses questions, très importantes, dont une portant sur l'activité du bâtiment et l'autre sur l'incidence de la réforme à l'égard des personnes âgées. Effectivement, la réforme doit normalement permettre aux catégories modestes d'accéder à la propriété ou de louer un logement de meilleure qualité et, par voie de conséquence, de développer la demande de logements.

Il est évident que certains organismes qui, aujourd'hui, par peur de ne pas trouver des locataires solvables, ne construisent pas ou ne réhabilitent pas, pourront le faire à nouveau, sachant qu'ils auront des locataires « solvabilisés » grâce à l'aide personnelle.

D'autre part, la réforme permet une orientation importante vers l'habitat ancien et, là aussi, les crédits du prochain budget vous prouveront, monsieur Braconnier, que nos intentions sont suivies d'effet.

Cette réhabilitation de l'habitat ancien devrait être, en particulier du point de vue de l'emploi, puisqu'elle fait surtout appel au second œuvre, très fructueuse pour le bâtiment.

Enfin, j'ajoute que le maintien de l'aide à la pierre a été voulu essentiellement pour, justement, ne pas briser le rythme de nos mises en chantier; M. le ministre y fera peut-être allusion, il en a déjà rendu compte devant les commissions.

Vous avez évoqué le problème des personnes âgées. Comment, avez-vous demandé, ces personnes âgées s'intègrent-elles dans notre réforme? Elles s'y intégreront d'abord par le bénéfice de l'aide personnelle au logement, qui leur permettra d'assumer, dans un logement amélioré, une charge nette de logement du même ordre que ce qu'elle était avant l'amélioration. Nous avons cité un exemple, je le reprends: soit une personne âgée dont le minimum vieillesse est de 780 francs par mois, qui vivait dans un logement comportant un seul point d'eau et dont le loyer était de 100 francs; on peut considérer que lorsque le logement aura été mis aux normes de confort, nous lui demanderons un loyer d'environ 130 francs.

En outre, dans le texte, nous avons voulu protéger les personnes âgées dans le cas où la convention ne serait pas renouvelée. Nous entendons éviter qu'une fois l'immeuble réhabilité à la suite de la convention et bénéficiant du régime libre, les personnes âgées en soient chassées.

Enfin, des mesures spécifiques sont prévues en faveur des personnes âgées propriétaires occupants — ce qui est nouveau,

car rien jusqu'alors ne les concernait: avance sur travaux représentant 80 p. 100 à 100 p. 100 du coût remboursable à la première mutation, achat en viager par les collectivités locales et amélioration des logements.

Monsieur Braconnier, j'ai conscience de ne pas avoir répondu à toutes vos questions mais ces deux points que je viens de reprendre étaient les plus importants.

Mme Brigitte Gros s'est inquiétée des chiffres après avoir rendu hommage, et nous l'en remercions, à l'esprit de la réforme. Elle a bien souligné que cette réforme traduisait un véritable souci de justice: aider ceux qui ont le plus besoin de l'aide de l'Etat.

Je vous rassurerai, madame, en vous disant que les chiffres retenus dans les barèmes sont calculés sur la base des coûts au premier semestre de 1976. Mais le mécanisme d'appréciation des revenus conduit à un certain décalage de l'ordre de dix-huit mois. L'A.P.L. de 1976 sera calculée sur la base des revenus de 1974. Quelle en sera la conséquence? Soyons concrets: le revenu d'exclusion de l'aide personnelle se situe à 5 800 francs en région parisienne et, comme je l'ai expliqué, l'aide à la pierre se prolonge jusqu'à 7 000 francs de revenus.

Vous nous avez dit que vous aviez pris connaissance des derniers exemples qui ont été présentés par le directeur de la construction. Je vous précise qu'ils concernent bien la famille type de quatre personnes.

Une personne, qui a un revenu de 1 800 francs et qui doit payer un loyer de 1 080 francs brut, touchera 660 francs, ce qui lui laisse une charge nette de 420 francs. Incontestablement nous disposons là d'un moyen efficace.

C'est vrai également en accession. J'ai cité tout à l'heure un exemple, en réponse à une question de M. Quilliot, qui montre que pour l'accession à la propriété, nous ne nous situons pas dans l'ordre des taux que vous avez cités tout à l'heure mais plus bas, précisément grâce au calcul exact des revenus dont je viens de parler.

Je voudrais dire également que la référence suédoise que vous avez citée, madame, est effectivement exemplaire. A travers ce système d'aide à la personne s'exprime la volonté de faire profiter des interventions de l'Etat ceux qui en ont le plus besoin.

Mais ce dont je m'étonne, c'est qu'à cette approche du problème qui vise à consacrer l'aide de l'Etat à ceux qui en ont le plus besoin, on nous oppose l'aide au béton comme étant la panacée de la justice et de l'égalité.

Je le dis aux trois orateurs communistes auxquels je vais répondre maintenant. Je n'arrive pas à comprendre — qu'on me le démontre — qu'une aide au béton, qui est aveugle, en ce sens qu'elle aide tout le monde de la même manière, est un système beaucoup plus juste, plus égalitaire, qu'un système personnalisé, ajusté aux besoins de chaque famille. Je ne peux pas comprendre ce raisonnement. J'aimerais donc qu'on me démontre que cette aide, uniforme pour tous les ménages français, est une aide supérieure à une aide adaptée aux besoins de chaque Français! (Applaudissements sur les travées de l'U. D. R. — Protestations sur les travées communistes.)

Monsieur Chatelain, je ne peux pas vous laisser dire que le nombre des allocataires baisse chaque année.

M. Fernand Chatelain. C'est la vérité!

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Permettez-moi de vous donner les chiffres exacts. On comptait, en 1974, 1 891 000 allocataires; en 1975, 2 100 000 allocataires.

M. Fernand Chatelain. Vous ajoutez les bénéficiaires de l'allocation pour personnes âgées, dont on ne tenait pas compte l'année précédente.

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Monsieur Chatelain, vous n'avez pas dit cela dans votre propos tout à l'heure.

M. Fernand Chatelain. Je vous le dis maintenant.

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Nous prenons la même base de référence.

J'ajoute, pour ce qui est des bénéficiaires de l'allocation de logement, que si les familles françaises, depuis quelque temps, n'ont pas les enfants que nous attendions, nous n'y pouvons rien.

M. Fernand Chatelain. Voilà!

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Je vous dirai par ailleurs que vous sous-estimez complètement le nombre des personnes âgées qui touchent l'allocation de logement. Bien entendu, celles-là ne rentrent pas dans vos calculs.

Je voudrais dissiper une critique qui nous est constamment adressée. Pour un salaire familial de 4 000 francs, c'est-à-dire dans le cas d'une famille gagnant deux salaires de 2 000 francs — puisque vous avez pris tous les deux cet exemple — il y aura une aide à la pierre, en location ou accession, et une aide à la personne de 150 francs environ. Mais, pour critiquer la réforme, encore faut-il l'avoir bien lue et en avoir bien distingué les éléments !

M. Roger Gaudon. On ne l'a pas lue, bien sûr !

M. Fernand Chatelain. Nous ne sommes pas idiots, tout de même !

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Un jeune ménage, avez-vous dit, gagnant 2 000 francs par mois et devant acquitter un loyer de 1 100 francs ne peut à la fois soigner ses enfants et payer un loyer d'H. L. M. Monsieur Chatelain, vous savez bien que dans certains cas, les offices d'H. L. M. hésitent à prendre un locataire ayant un salaire au niveau du Smic, car ils ont peur que ce ménage ne puisse payer le loyer. Mais, précisément, le système d'aide personnalisée, avec une aide affectée soit par tiers payant, soit par chèque-logement, permettra à l'office d'H. L. M. d'accueillir un tel ménage, sans qu'il doive sacrifier la santé de ses enfants.

Monsieur Lefort nous a dit qu'il faut créer un droit au logement. Il s'agit de savoir, encore une fois, si nous voulons distribuer l'aide de l'Etat à tout le monde, sans espérer atteindre ceux qui en ont le plus besoin. Nous tournons toujours autour du même problème. La réforme s'attaque aux revenus moyens avez-vous ajouté. Je vous répondrai que ces revenus moyens ont, dans le secteur locatif, une aide à la pierre plus forte que celle octroyée actuellement pour les I. L. M. qui, aujourd'hui, leur sont destinés. En accession, le nouveau régime est plus favorable que l'ancien, pour un logement de qualité P. S. I., pour tous les revenus.

Vous prétendez, en outre, qu'il y aura moins de logements en 1977. Nous discuterons de ce problème au moment du budget. Mais je dois dire, d'ores et déjà, que nous aurons 80 000 logements anciens réhabilités en 1977 grâce à l'aide de l'Etat, soit 50 000 de plus qu'en 1976.

Dire enfin que la réforme profitera à un tout petit nombre de personnes, c'est oublier qu'à partir de 1978, elle concernera chaque année 100 000 logements locatifs neufs de plus, 220 000 logements neufs en accession, 100 000 à 150 000 logements conventionnés, vraisemblablement. Ce sont des faits. Je répondrai encore à M. Lefort que là aussi les critiques paraissent d'autant plus sévères qu'apparemment la mécanique du projet n'a pas été parfaitement étudiée, me semble-t-il, par les auteurs de ces critiques.

Je voudrais maintenant répondre à M. Aubry qui affirme que l'augmentation des loyers va être généralisée alors que l'aide personnelle ne sera pas accordée aux Français gagnant plus de 3 000 francs. Je répète que nous contrôlons l'augmentation des loyers par le maintien de l'aide à la pierre. D'autre part, nous avons, grâce à l'aide personnelle, la possibilité d'aider tous ceux qui gagnent moins de 5 000 francs par mois. Bien sûr nous aurions pu envisager une augmentation de l'allocation de logement. Mais si nous avons transformé en allocation de logement l'aide à la pierre accordée pour l'ensemble des familles aidées, il aurait été attribué 50 francs seulement par mois et par ménage bénéficiaire ; autrement dit, voulant aider tout le monde, on n'aurait aidé véritablement personne. La condamnation est sans appel ; elle est à la mesure de la méconnaissance de la réforme.

M. Boyer-Andrivet a évoqué la mobilité résidentielle. Effectivement, dans la mesure où nous voulons favoriser l'accession à la propriété, il nous faut envisager le problème de la conciliation entre accession et mobilité. Aux Etats-Unis, il y a 50 p. 100 de propriétaires contre 45 p. 100 en France et la mobilité y est trois fois plus importante. On peut donc parvenir à résoudre ce problème : c'est ce que devra faire le conseil national de l'accession à la propriété.

Un certain nombre d'idées pourront être mises en avant, qui nous permettront, nous l'espérons, d'atteindre ce résultat. C'est ainsi, par exemple, que certaines sociétés, alimentées par le 1 p. 100 patronal, pourraient acheter les logements et les revendre, de manière à assurer facilement le transfert des prêts. La solution de ces problèmes est en tout cas une mission importante pour le conseil de l'accession à la propriété.

M. Boyer-Andrivet nous a également parlé des modulations familiales. C'est un des aspects importants de la réforme. Nous en avons d'ailleurs très longuement parlé avec les milieux familiaux. Or je voudrais répondre par deux affirmations que nous pouvons prouver, chiffres en main : une famille de trois enfants en locatif paiera moins dans un cinq pièces qu'une famille avec deux enfants dans un quatre pièces. En accession,

la modulation familiale du barème donne aux accédants une grande sécurité, puisque leur mensualité décroîtra à chaque enfant supplémentaire : chaque fois que la famille accueillera un nouvel enfant, et qu'elle emménagera dans un logement correspondant à cette extension, elle paiera une mensualité moins chère. Il n'est pas raisonnablement possible d'avoir un barème plus familial que celui-là.

Monsieur Schmitt, je vous ai répondu sur les sociétés de crédit immobilier. Vous avez aussi évoqué le problème des prêts spéciaux immédiats et des plafonds qui ne permettent pas, semble-t-il, l'attribution d'une prime. Dans le budget de 1977, une dotation substantielle est prévue pour les prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier.

Vous avez, par ailleurs, signalé certains cas particuliers : les demandes qui n'ont pas été satisfaites cette année pourront l'être l'année prochaine. Mais vous avez posé la question de savoir si les travaux ne pouvaient pas être commencés. On peut le faire, certes, c'est ce qui se passe en matière de prime à l'amélioration de l'habitat rural, mais cette pratique donne ensuite naissance à des problèmes de file d'attente. Nous devons donc être rigoureux et satisfaire les demandes en comptant que les personnes qui ne peuvent vraiment pas attendre finiront elles-mêmes leur maison. Ce système est préférable à celui des files d'attente qui créent des difficultés pour les personnes pour lesquelles la prime est véritablement conçue.

M. de Cuttoli a évoqué le problème des Français établis hors de France. **M. Fourcade**, ministre de l'équipement, déjà interrogé sur ce sujet, a admis le principe d'un amendement qui permettra de prendre en compte le problème particulier de ces Français établis à l'étranger qui veulent accéder à la propriété et qui ont le désir légitime de bénéficier de ce système dans la mesure où le montant de leurs ressources le justifie.

J'ajoute à son intention que la composition du conseil de l'accession à la propriété sera faite pour donner à ce conseil la possibilité d'envisager le plus largement possible le cas de tous ceux qui, pour des raisons diverses, rencontrent des difficultés dans cette accession à la propriété. Par conséquent, sans lui donner une réponse précise, nous prendrons en considération le vœu qu'il a émis ce soir.

Monsieur le président, mesdames, messieurs, j'ai conscience de ne pas avoir apporté des réponses très complètes et je prie les orateurs de m'en excuser. Mais nous aurons sans doute l'occasion de revenir devant le Sénat, pour justifier les ambitions que nous avons données à ce texte, au fur et à mesure de l'élaboration des textes réglementaires.

Je voudrais m'expliquer sur un terme qui m'a presque été reproché par **M. Quilliot**, celui de « squelette ». J'en utiliserai donc un autre, celui de « charpente ». Il est vrai que ce texte n'est, en l'état actuel, qu'une charpente et qu'il faudra ensuite, bien sûr, autour de cette dernière, achever la construction. Permettez-moi d'employer ces mots, puisque notre discussion concerne le bâtiment.

Cette charpente nous permettra ensuite d'agir. C'est pourquoi ce projet de loi qui doit être complété et expérimenté constitue malgré tout un instrument très important pour donner à la France les moyens de se doter d'une politique du logement qui permettra aux personnes les plus modestes d'avoir le même logement que les autres. C'est la fin de la ségrégation.

On nous parle du maintien d'une aide à la pierre uniforme. Ce serait incontestablement continuer la ségrégation. Avec le nouveau système, c'est la fin de la ségrégation, mais en même temps, la possibilité de choisir.

Un système fondé sur l'attribution d'aides personnelles laissera la liberté aux Français de choisir entre l'accession à la propriété et le secteur locatif, entre l'habitat ancien et le logement neuf.

Il est donc possible d'orienter notre politique du logement, mais cela ne pourra se faire qu'au fil des mois.

Je vais maintenant laisser **M. le ministre de l'équipement** vous expliquer le contexte général dans lequel cet effort est consenti et vous montrer que rien n'a été improvisé en la matière. (*Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U. C. D. P.*)

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, mesdames, messieurs, **M. Barrot**, avec compétence et conviction, a répondu à de nombreuses questions et préoccupations qui avaient été formulées par les orateurs et que j'avais écoutées avec attention.

Je remercie les orateurs qui ont approuvé le principe et les objectifs de la réforme et je regrette que certains autres n'aient même pas pu en accepter les objectifs.

Je voudrais traiter trois points qui ont, chacun, été évoqués par les rapporteurs et par des orateurs.

Il s'agit d'abord de l'équilibre global de la réforme, sur lequel M. Moinet s'est longuement interrogé, ensuite des déductions fiscales, que MM. Parenty, Quilliot et Lefort ont évoquées, et enfin de la révision des barèmes développée par la plupart des orateurs.

En ce qui concerne l'équilibre global de la réforme — M. Moinet le sait puisqu'il est rapporteur du budget du logement — en 1976, une somme de l'ordre de 25 milliards de francs est consacrée à l'aide publique au logement. Elle se répartit ainsi : 16 milliards de francs pour le budget de l'Etat, 5,5 milliards de francs pour les régimes de prestations familiales, 3,7 milliards de francs dans le cadre de la contribution des employeurs à l'effort de construction.

Sur ces 25 milliards de francs, 6,8 milliards de francs concernent l'allocation de logement, 11,2 milliards de francs l'aide à la pierre et le reste est relatif à l'épargne-logement et aux déductions fiscales.

J'ai indiqué dans mon discours de présentation que l'objectif du Gouvernement était de conduire cette réforme à coût constant pour les finances publiques et de procéder, à l'intérieur de cette enveloppe, à une translation de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne.

Ainsi, en 1980, l'aide personnalisée et l'allocation de logement, tout au moins celle qui subsistera en 1980, représenteront les deux tiers de l'effort total et l'aide à la pierre correspondra environ au tiers de cet effort.

Je voudrais indiquer à M. Moinet, qui a donné le point de vue de la commission des finances, que les aides à la pierre seront réduites et libéreront une somme de l'ordre de 4,5 milliards de francs à l'horizon 1981-1983. Cette somme sera consacrée à hauteur de 3 milliards de francs à l'aide personnalisée et de 1,5 milliard de francs à la restauration du parc immobilier ancien et au problème des charges foncières que rencontrent tous les maires et tous les présidents d'offices d'H. L. M. qui, trop souvent, reporte la construction de logements sociaux sur des sites médiocres.

Au fur et à mesure de cette évolution, le volume global de l'aide à l'accession à la propriété se développera par rapport à celui de l'aide au secteur locatif social neuf. D'environ 130 000 logements sociaux locatifs neufs aujourd'hui, nous reviendrons à l'horizon 1985 vers 100 000 logements.

Au contraire, en matière d'aide à l'accession à la propriété, de 200 000 logements actuellement, notre objectif est d'atteindre à cet horizon les 230 000 ou 250 000 logements.

Pour la restauration du parc immobilier ancien, notre objectif est de passer de 30 000 à 100 000 logements.

Voilà les réponses globales qu'il était nécessaire, à mon avis, de vous apporter sur cet équilibre général. Je remercie M. Moinet de m'avoir fourni l'occasion de donner ces informations au Sénat.

L'ensemble de cette réforme, dont j'ai exposé les grandes lignes, et le dispositif du projet de loi qui est soumis à votre discussion constituent, comme l'ont indiqué MM. Parenty, Schmitt, Boyer-Andrivet et d'autres orateurs, un ensemble cohérent.

Les dispositions qui sont prises, et notamment l'unification des méthodes d'interventions financières pour la construction de logements locatifs et pour l'accession à la propriété, nous permettront de respecter l'équilibre global prévisionnel.

J'en viens maintenant au problème des déductions fiscales, que MM. Parenty, Quilliot, Lefort et Aubry ont évoqué. Je souhaite leur apporter une réponse précise.

Depuis un certain nombre d'années, le Gouvernement a modifié dans un sens restrictif des dispositions fiscales intéressant l'effort de construction. Ce fut d'abord, vous vous en souvenez, la suppression de l'exonération de la taxe foncière pour les constructions neuves. Ce sera, cette année, dans le cadre du débat budgétaire, l'interdiction d'imputer les déficits fonciers sur le revenu global.

Il existe actuellement une déduction fiscale qui est plafonnée à 7 000 francs par foyer, avec un supplément de 1 000 francs par personne à charge.

Le Gouvernement a estimé que, dans le cadre d'une réforme aussi importante qui va modifier un certain nombre d'habitudes de pensée et de travail de la part des constructeurs et dans la conjoncture difficile que connaît le bâtiment, il convenait de ne pas additionner les risques. Il juge donc qu'il n'est pas souhaitable d'apporter de nouvelles modifications à notre fiscalité.

M. Lefort nous a dit que nous prenions aux pauvres pour donner à d'autres pauvres. Je voudrais lui répondre, ainsi d'ailleurs qu'à M. Quilliot, que, venant après les efforts qui ont été demandés aux contribuables dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation, la modification de certaines déductions fiscales, dont le montant est plafonné et qui pro-

fitent donc plus aux titulaires de revenus modestes et moyens qu'aux autres, serait apparue comme une remise en cause générale du régime fiscal des cadres.

Je ne suis pas de ceux qui pensent que les cadres sont des privilégiés et qu'il faut modifier à tout moment les régimes fiscaux qui leur sont applicables.

Enfin, j'en arrive à la révision des barèmes que MM. Parenty, Boyer, Mme Gros, MM. Boyer-Andrivet et Schmitt ont évoquée. A cet égard, je voudrais présenter deux observations.

Tout d'abord, le système que nous proposons et qui substitue à des aides à la pierre généralisées une aide personnalisée mieux adaptée à la situation de revenus et à la composition de la famille représente une modification importante.

Pour que l'objectif d'efficacité sociale et économique du projet de loi soit atteint dans la période allant de 1977 à 1985, il faut que le pouvoir d'achat de cette aide personnalisée soit toujours important et permette de régler les problèmes pour lesquels cette aide est instituée.

Mais je ferai observer d'une part, en ce qui concerne l'accession à la propriété, que le mécanisme de prêts que nous mettons en place, c'est-à-dire le prêt unique qui doit se substituer à tous les systèmes actuels, n'est pas indexé. Le taux d'intérêt du prêt est abaissé grâce à une aide publique, mais il reste constant. Chacun sera donc capable de connaître sa charge de remboursement tout au long de la période d'amortissement du prêt, car nous n'avons pas de système de prêts indexés.

D'autre part, en matière de constructions locatives, lorsque des établissements, des offices, des sociétés de logement social lancent un programme et déterminent le coût du loyer résultant de l'ensemble des opérations, s'il est vrai que le loyer final comporte un certain nombre d'éléments qui tiennent à l'évolution générale des coûts et de l'économie, l'essentiel tient au remboursement des charges financières. Là encore, il s'agit de charges financières affectées d'une très légère majoration pour avoir un démarrage plus souple mais, bien entendu, il n'y a pas non plus d'indexation pour ce type de prêts.

Dans une économie malade de l'inflation comme la nôtre, dans une période où l'effort de la nation est tendu pour résorber cette inflation et retrouver le petit peloton des pays qui ont dominé leur crise, la création d'une rigidité nouvelle, d'un système d'indexation nouveau, dont a parlé Mme Gros, ou d'actualisation permettant une révision instantanée n'est pas un bon système. Ce n'est pas cela qui donnera de l'efficacité à l'opération.

Cela dit, le Gouvernement a présenté un projet dans lequel il est prévu que le barème sera révisé chaque année — c'est une obligation inscrite dans le texte. Il sera révisé chaque année car peuvent varier, au fil des années, les modalités de financement et les conditions générales de l'économie. Cette révision annuelle interviendra après avis d'un comité comprenant un certain nombre de personnalités représentant les milieux du logement social et les organisations de prestations familiales.

Nous aurons tout à l'heure, lors de la discussion des articles, l'occasion d'examiner si nous pouvons compléter les dispositifs envisagés. Il s'agit d'une révision et non de l'instauration d'un système automatique. En effet, des pays comme le Brésil, qui se sont fiés à des systèmes d'indexation automatique, le déplorent. A l'heure actuelle, nous constatons suffisamment de rigidités dans l'économie française pour ne pas en ajouter de nouvelles. Par conséquent, je pense que, tout à l'heure ou demain, avec les différents rapporteurs et vous-même, nous trouverons une solution qui conciliera, d'une part la nécessité d'indiquer très clairement que ce barème sera révisé — par conséquent, l'aide personnalisée conservera sa valeur — d'autre part, le refus d'un mécanisme d'indexation rigide.

M. Barrot ayant répondu à la plupart des orateurs, je voudrais, pour terminer — afin de ne pas allonger ce débat, monsieur le président — signaler que j'ai été étonné d'entendre contester le principe même de l'aide personnalisée, c'est-à-dire un système permettant à des personnes aux revenus modestes de consentir un effort d'accession à la propriété, ou encore leur donnant la faculté d'entrer dans des logements sociaux grâce à un mécanisme directement lié au revenu et à la conception de la famille.

Au lieu de s'en remettre à des mesures telles que le blocage des loyers, les allocations ou encore toutes les recettes qu'on nous a proposées, le moment est venu, je crois, de passer à la discussion d'un texte qui constitue — nous avons essayé de le dire, avec M. Barrot, et les rapporteurs l'ont précisé avec beaucoup plus d'ampleur et de détail — une modification fondamentale de l'ensemble de nos méthodes d'aide à la construction.

Au-delà du niveau des revenus les plus modestes pour lequel se concentrent l'aide à la pierre et l'aide à la personne, il subsiste, comme l'a indiqué M. Barrot, notamment pour les revenus moyens que certains ont cru attaqués, soit un méca-

nisme d'aide à la pierre permettant d'obtenir des conditions plus avantageuses que celles qui sont accordées par le droit commun, soit, dans le système des prêts conventionnés en vue de l'accession à la propriété, un mécanisme d'aide personnalisée mettant à même, lui aussi, de consentir un certain effort, soit enfin des déductions fiscales.

M. Barrot parlait de salaires atteignant 7 000 francs par mois, ce qui représente en fait une très large proportion de la population française. Je crois qu'au-delà des slogans, au-delà d'un certain nombre de litanies, il faut examiner les textes et considérer leurs effets. C'est pourquoi j'ose espérer que le Sénat, dans sa très grande majorité, approuvera le projet que nous lui soumettons. (*Applaudissements à droite, au centre et sur les travées de l'U. C. D. P.*)

M. Fernand Chatelain. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Chatelain, pour répondre au Gouvernement.

M. Fernand Chatelain. Je crois qu'en matière de litanies, si l'on relisait certains numéros du *Journal officiel* des années précédentes, on constaterait que vous êtes orfèvre en la matière !

Je voudrais vous poser une simple question. Vous avez dit que l'aide sociale au logement se traduira par un coût constant pour les finances publiques et vous avez donné les chiffres de répartition de cette aide publique entre, le budget de l'Etat, le régime des prêts familiaux, le 1 p. 100, etc. Pourriez-vous nous dire comment seront répartis les crédits du fonds national de l'habitation ?

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Tant que je pourrai éclairer M. Chatelain je lui répondrai ; peut-être un jour arriverons-nous à nous trouver d'accord, au moins sur les chiffres. (*Sourires.*)

Vous me demandez comment va fonctionner le fonds national de l'habitation. Cela est prévu dans un article dont nous allons débattre tout à l'heure, puisque votre motion d'irrecevabilité a été repoussée. (*Nouveaux sourires.*)

Cet article prévoit quatre sources de financement. D'abord, l'aide de l'Etat, que vous verrez apparaître dans les documents budgétaires, soit à l'occasion d'une loi de finances rectificative pour 1977, soit au budget de 1978, car nous insérerons une ligne relative à l'aide personnalisée, dont la dotation augmentera au fur et à mesure que diminueront celles des autres lignes, relatives aux aides à la construction. Cela, c'est la première source.

M. Fernand Chatelain. A combien s'élèvera le crédit ? C'est le chiffre qui nous intéresse.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Pour 1977, monsieur Chatelain, nous ferons une expérimentation qui portera sur 10 000 à 15 000 logements répartis dans quelques départements. Par conséquent, nous allons démarrer avec un crédit forcément faible.

M. Fernand Chatelain. Et en régime de croisière ?

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. En régime de croisière, nous conserverons le choix entre le mécanisme ancien de l'allocation de logement et le mécanisme nouveau de l'aide personnalisée. L'aide se traduira par l'addition d'une allocation de logement résiduelle et d'une part beaucoup plus développée d'aide personnalisée au logement. Nous pensons que c'est aux environs de 5 à 6 milliards de francs que se situeront alors les crédits concernant l'aide personnalisée au logement, et regroupés au fonds national de l'habitation.

Cette aide doit démarrer sur une base de quelques dizaines ou centaines de millions de francs en 1977, car l'expérience va s'amplifier au fur et à mesure de la construction des logements et de la passation des conventions.

Deuxième source de financement, la contribution des régimes d'allocations familiales ; ce sera l'objet de l'article 7 du présent projet.

Troisième source de financement : le F. N. A. L. — fonds national d'aide au logement — dont vous avez oublié tout à l'heure l'existence et qui verse des allocations de logement aux personnes âgées, aux handicapés et aux jeunes travailleurs, fonds qui interviendra sous forme de financement mixte Etat-entreprises.

Enfin, la contribution des bailleurs constitue la quatrième ressource possible. Elle sera mise en œuvre dans le cadre des conventions prévues par le projet de loi.

Par conséquent, dans les documents budgétaires des prochaines années, vous verrez apparaître une très grande simplification. D'abord, au lieu de chercher des crédits qui figurent, soit aux charges communes, soit au budget de l'équipement, vous les trouverez regroupés, comme nous avons commencé à le faire dans le budget de 1977, au sein des chapitres budgétaires du ministère de l'équipement. Et vous constaterez l'importance croissante du crédit concernant l'aide personnalisée au logement.

Ainsi le Parlement, lors du vote annuel du budget, pourra exercer ce qui est sa mission fondamentale — un contrôle permanent du développement de l'aide personnalisée au logement, du maintien ou de la réduction de l'allocation de logement et de l'importance des crédits correspondants, par rapport à l'aide à la pierre, dont j'ai indiqué tout à l'heure quelles seraient les nouvelles modalités simplifiées.

M. Fernand Chatelain. Je demande la parole.

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

M. Fernand Chatelain. Je constate, monsieur le ministre, que vous m'avez donné des explications fort intéressantes, mais que vous n'avez pas répondu à ma question.

Je voulais savoir comment se ventilerait, en régime de croisière, les crédits du fonds national de l'habitation. Je comprends bien que vous soyez embarrassé puisqu'en définitive le problème essentiel est de connaître la contribution des bailleurs, c'est-à-dire des locataires.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, vous savez que ma patience est inépuisable et je suis là pour informer M. Chatelain. (*Sourires.*)

Etant donné que le système conventionnel ne représente qu'une possibilité d'extension du mécanisme que nous proposons de mettre en place, au départ seront surtout concernés les logements neufs. En 1977 et 1978, il sera donc fait essentiellement appel à l'Etat, aux régimes de prestations familiales et au F. N. A. L., la contribution des bailleurs ne devant intervenir que plus tard. Mais nous envisageons, aux environs de 1980, un système dans lequel le total de l'aide personnalisée pourrait être de l'ordre de 6 milliards de francs ainsi répartis : 3 milliards provenant de l'Etat, 2 milliards des régimes de prestations familiales, en remplacement de l'allocation de logement, et le reste de la reprise effectuée sur les bailleurs. Voilà quel est, grosso modo le schéma général de financement prévu pour 1980. Mais je souligne que les chiffres que je viens d'indiquer correspondent à de simples hypothèses de travail.

Bien entendu, il s'agira de bien réfléchir, comme le disait M. Boyer-Andrivet, à la méthodologie administrative, de manière à éviter des complications excessives.

L'apport des bailleurs dépendra de trois éléments, qui sont variables, monsieur Chatelain. Le premier sera le rythme de développement des conventions. Le deuxième sera l'importance des travaux de mise aux normes et d'amélioration du parc de logements anciens. Le troisième sera le niveau des loyers. Ce n'est que vers 1980 que nous pourrions établir un bilan pour le parc immobilier ancien, cette moitié de notre patrimoine de logements qui date d'avant 1948.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

J'indique au Sénat que je suis actuellement saisi de quarante-trois amendements.

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 72, MM. Gaudon, Chatelain, Létouart et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

« Le droit pour tous de bénéficier d'un logement répondant à un minimum de qualité et de ne pas supporter des dépenses de logement excédant un certain pourcentage du revenu familial est garanti par la loi.

« Nul ne peut être privé d'un logement ni contraint de supporter des dépenses de logement excédant ses possibilités financières. »

La parole est à M. Gaudon.

M. Roger Gaudon. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis très étonné que les membres du Gouvernement puissent aussi facilement affirmer que les sénateurs de mon groupe n'ont pas étudié le dossier.

Je ne permets pas à M. le secrétaire d'Etat de mettre en doute le sérieux du travail des parlementaires communistes, surtout quand il s'agit d'une loi intéressant les familles de condition modeste, locataires et accédants à la propriété.

Nous avons bien étudié le dossier, mais, malheureusement, les sénateurs ne peuvent en connaître que la partie « visible ». En effet, vous avez, sur des points importants, laissé les choses dans l'ombre et, dans le projet, on trouve mention, à quinze reprises différentes, du recours aux décrets d'application.

Je suis même en droit de poser la question : vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, connaissez-vous exactement la portée de votre projet de loi ? En effet, il y a quinze jours, vous étiez encore dans l'impossibilité de répondre aux questions posées par les organismes d'H. L. M.

J'en viens à l'objet de notre amendement. Monsieur le ministre, si nous l'avons déposé, c'est parce que nous considérons comme grave la situation du logement social.

Les loyers et charges sont devenus insupportables pour la majorité des locataires qui, le plus souvent, ont des ressources modestes. A cela s'ajoutent le chômage, la maladie.

Face à cette pauvreté, les remèdes du Gouvernement sont les expulsions et les saisies.

Pour illustrer mon propos, je prendrai quelques exemples que vous pourrez vérifier. Dans le département que je représente, le Val-de-Marne, il y a eu, en 1975, 1 229 demandes d'expulsion et 8 005 saisies conservatoires. Est-ce cela l'égalité des chances ?

Voici un autre exemple relatif aux augmentations de loyers. La S. A. G. I., à Villeneuve-Saint-Georges, a pratiqué une augmentation des loyers de 4 p. 100 le 1^{er} juillet 1976, qui faisait suite à une hausse de 7,5 p. 100 au 1^{er} janvier et précédait une nouvelle majoration d'au moins de 6,5 p. 100 prévue pour le 1^{er} janvier 1977. Avec l'accroissement des charges, l'augmentation sera de plus de 20 p. 100 en une année.

Il n'est donc pas étonnant de constater, toutes les semaines, des déménagements, des expulsions et des saisies.

C'est pourquoi nous demandons pour tous le droit de bénéficier d'un logement répondant à un minimum de qualité et de ne pas avoir à supporter des dépenses de logement excédant un certain pourcentage du revenu familial.

Le projet qui nous est soumis ne garantit ni un progrès sensible de la qualité des logements, ni le pouvoir d'achat de la nouvelle aide personnalisée, ni une véritable réduction des inégalités devant l'habitat et devant les aides, ni la survie des constructeurs travaillant sans but lucratif.

En matière de logement social, un effort important reste à faire. Il est donc urgent de construire annuellement 500 000 logements de ce type.

Le droit au logement constitue un des éléments essentiels des libertés. Nul ne peut être privé d'un logement, ni contraint de supporter le montant d'un loyer excédant ses possibilités financières.

C'est pourquoi nous demandons, par notre amendement, que le droit fondamental au logement soit consacré par la loi.

M. Fernand Chatelain. Très bien !

M. le président. Avant de demander l'avis de la commission saisie au fond, je rappelle à MM. les rapporteurs des commissions saisies pour avis que, bien que n'interrogeant que la commission saisie au fond sur chaque amendement, il leur suffira d'exprimer le désir de donner le sentiment de leur commission pour que je leur donne la parole immédiatement.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 72 ?

M. Robert Parenty, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable, considérant que cette pétition de principe, qui pose des règles extrêmement strictes, mais d'une application très mal aisée, va très au-delà du système qu'elle a retenu.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Je ferai d'abord remarquer à M. Gaudon que nous ne demandons pas mieux que de parler du texte. M. le ministre de l'équipement a répondu longuement à M. Chatelain et je suis, pour ma part, prêt à répondre à toutes questions concernant ce projet de loi.

J'ai seulement eu l'impression, tout à l'heure, que les procès d'intention qui nous étaient faits découlaient d'une mauvaise lecture de ce texte.

Je répondrai simplement en faisant écho à ce que vient de dire M. le rapporteur. Affirmer un droit théorique et général relève peut-être d'une excellente intention, mais cela n'a pas

de signification si ce n'est pas accompagné des moyens nécessaires. De plus, cela risquerait de signifier que nous voulons distribuer le logement dans le cadre d'un système bureaucratique.

Il ne faut pas non plus — tel n'est pas notre désir — nous engager dans une sorte de sécurité sociale du logement. Il s'agit simplement de donner à chacun les moyens de supporter les charges de son logement. Mais il est impossible de ne pas demander à certains de faire l'effort raisonnable auquel ils doivent consentir.

Le Gouvernement est donc hostile à cet amendement.

M. Roger Gaudon. Donc, il n'y a pas de logement social !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 72, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

TITRE PREMIER

L'aide personnalisée au logement.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Il est institué une aide personnalisée au logement. Elle a pour objet d'assurer une plus grande efficacité de la politique du logement, et en particulier de faciliter l'accès à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants des logements visés à l'article 2 de la présente loi, tout en laissant subsister un effort de leur part. »

Par amendement n° 28, M. Parenty, au nom de la commission des affaires économiques, propose, à la deuxième ligne de cet article, après les mots : « objet d'assurer », d'ajouter les mots : « en permanence ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Parenty, rapporteur. Afin de souligner que l'efficacité de la politique du logement, notamment en matière sociale, exige un effort jamais relâché, votre commission propose de préciser que l'aide personnalisée au logement a pour objet d'assurer « en permanence » une plus grande efficacité de cette politique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, le Gouvernement reconnaît le très grand travail fait par la commission et il a le sentiment que cet amendement a pour objet de renforcer l'effet que nous attendons de l'institution de l'aide personnalisée au logement.

Dans ces conditions, et comprenant l'esprit de cet amendement, le Gouvernement l'accepte.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 28, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 73 rectifié, MM. Chatelain, Létouart, Marson et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans la dernière phrase de cet article, de supprimer les mots : « visés à l'article 2 de la présente loi ».

La parole est à M. Chatelain.

M. Fernand Chatelain. Le Gouvernement a beaucoup parlé au sujet de ce projet de loi mais il n'a jamais dit qu'un grand nombre de Français n'auraient droit à l'aide personnalisée, même s'ils répondent aux conditions de cette aide du fait de leurs ressources, qu'à condition qu'un tiers en décide, c'est-à-dire le propriétaire.

A égalité de ressources, certains pourront bénéficier de l'allocation logement — mon ami, M. Léandre Létouart, l'a rappelé cet après-midi — et d'autres de l'aide personnalisée, et encore à condition que les barèmes de ces deux formes d'aide au logement se recoupent.

C'est pourquoi, logiques avec la thèse que nous avons défendue cet après-midi et considérant que lorsque l'on élabore une réforme de l'aide au logement, elle doit s'appliquer à tout le monde, nous demandons la suppression des mots « visés à l'article 2 » car ils font référence à un texte qui, en définitive, évince un certain nombre de personnes de l'aide personnalisée au logement.

Nous voulons simplement retenir de cet article premier le caractère général de ce que doit être l'aide personnalisée au logement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Robert Parenty, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable à cet amendement. Elle l'a jugé contraire à l'esprit général de la loi qui entend laisser un pourcentage du loyer à la charge des occupants.

M. Fernand Chatelain. Cela n'a rien à voir.

M. Robert Parenty, rapporteur. Il est question de moduler le pourcentage de participation des citoyens à leur loyer, il n'est pas question de le supprimer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. L'amendement de M. Chatelain équivaldrait, en quelque sorte, à revenir sur le vote qui a eu lieu sur la motion d'irrecevabilité. En effet, les mots « visés à l'article 2 de la présente loi » fixent les limites précises dans lesquelles est attribuée l'aide personnalisée. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. Fernand Chatelain. Je demande la parole.

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

M. Fernand Chatelain. Monsieur le rapporteur, il n'est pas très sérieux de déformer la lettre d'un amendement. Dans notre texte, il n'a jamais été question de supprimer toute forme de loyer. Nous voulons simplement que l'aide personnalisée soit étendue à tout le monde. Ne déformez donc pas nos propos, monsieur le rapporteur, je vous en prie !

M. Robert Parenty, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Robert Parenty, rapporteur. Je ne peux pas laisser dire que je déforme des propos qui ont été tenus.

L'amendement tend, dans la dernière phrase de cet article, à supprimer les mots : « visés à l'article 2 de la présente loi ».

M. Fernand Chatelain. Nous laissons subsister le reste de l'article.

M. Robert Parenty, rapporteur. Vous déformez ainsi l'esprit de la loi. C'est pourquoi la commission s'est prononcée contre votre amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 73 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.
(L'article 1^{er} est adopté.)

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 29, M. Parenty, au nom de la commission des affaires économiques, propose, après l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel 1^{er} bis nouveau, ainsi rédigé :

« Parallèlement à l'aide personnalisée au logement instituée par la présente loi, une aide publique à l'investissement est maintenue pour la construction des logements à vocation sociale. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° 85, présenté par le Gouvernement, tend, après les mots : « institué par la présente loi », à substituer la rédaction ci-dessous : « ... des aides publiques à l'investissement subsistent pour la construction et l'amélioration de logements ».

Le second, n° 68, présenté par MM. Quilliot, Coutrot, Laucournet, Javelly, Alliès, Debesson, Durieux, Brégégère, Barroux, Bourguet, Mistral, Pen, Grégory, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, a pour objet de compléter le texte proposé par l'amendement n° 29 pour l'article additionnel 1^{er} bis nouveau par la phrase suivante :

« Cette aide publique prendra exclusivement et pour les catégories du logement la forme de bonifications annuelles d'intérêts. »

Monsieur le ministre, je voudrais vous faire une prière. Nous devons étudier quatre-vingt-trois amendements, mais nous en sommes maintenant à quatre-vingt-cinq. Bien entendu, je mettrai en discussion les sous-amendements que dépose le Gouvernement à quelque moment que ce soit.

Je voudrais tout de même lui faire observer que le dépôt des amendements était limité à hier soir dix-huit heures pour les sénateurs. Effectivement, le Gouvernement a le droit d'en déposer à tout moment, mais, s'il a l'intention d'en présenter d'autres d'ici à la fin de la discussion, je lui demande de le faire dans

les plus proches délais afin de faciliter l'établissement du dossier de la présidence. J'en serais fort reconnaissant au Gouvernement.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 29.

M. Robert Parenty, rapporteur. Nous avons insisté, depuis le début de cette discussion, sur les nombreux aspects restés dans l'ombre lors de l'élaboration de cette réforme.

M. le ministre a fait diverses déclarations sur le maintien de l'aide à la pierre selon certains pourcentages. Mais le principe essentiel nous a paru devoir figurer expressément dans la loi. Telle est la raison qui a motivé le dépôt de cet amendement.

M. Jean Bertaud, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Bertaud, président de la commission. D'après vos propos, monsieur le président, il semble que le Gouvernement ait l'intention de déposer encore une série d'amendements !

M. le président. Je n'ai pas dit cela !

M. Jean Bertaud, président de la commission. C'est ce que j'avais cru pouvoir déduire de vos paroles !

M. le président. Peut-être êtes-vous mieux informé que moi ?

Je me suis, pour ma part, contenté de demander au Gouvernement d'avoir la gentillesse de nous faire parvenir ses amendements tout de suite afin de faciliter notre tâche.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je rejoins votre souci, monsieur le président, et je prie également le Gouvernement de déposer ses amendements — s'il doit en déposer — le plus rapidement possible. Je demanderai alors à ma commission de se réunir afin de les examiner.

Je me tourne donc vers vous, monsieur le ministre. Avez-vous l'intention de déposer d'autres amendements ?

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je suis sensible à vos reproches et je voudrais me justifier.

J'ai, comme vous, une certaine pratique de la discussion des amendements et des sous-amendements. Si je me suis permis de déposer, *in extremis*, deux sous-amendements pour modifier la rédaction d'amendements dont j'approuve, par ailleurs, l'esprit et l'intention, c'est afin d'éviter d'avoir à le faire verbalement, de mon banc. C'est dans un souci de courtoisie que j'ai tenu à vous faire parvenir les sous-amendements en question, avant la discussion des amendements auxquels ils se rapportent.

Je voudrais maintenant répondre à l'appel de M. le président Bertaud. A l'article 3, qui prévoit les modalités de révision des barèmes de l'aide personnalisée, je compte effectivement présenter un amendement qui se veut la synthèse des amendements déposés et des propositions faites à la tribune ou dans les diverses commissions.

Compte tenu de cette intention qui est la mienne, peut-être pourrez-vous, si vous le souhaitez, interrompre la discussion après l'article 2. Je déposerai alors mon amendement à l'article 3 et viendrai le défendre demain matin devant la commission saisie au fond.

M. le président. Vous avez bien compris, monsieur le ministre, que je ne vous ai jamais fait le moindre reproche. Je me suis simplement permis de vous faire une prière instante.

Il faudra, de toute évidence, lever la séance après l'article 2. Ainsi la commission pourra-t-elle se réunir pour examiner l'amendement du Gouvernement quand elle le voudra, soit ce soir, soit demain matin avant la séance publique qui est fixée à onze heures.

J'aurais, pour ce qui me concerne, souhaité éviter la séance de nuit de demain. Mais peut-être tout espoir d'y parvenir n'est-il pas perdu si nous prolongeons notre séance de demain matin jusqu'à douze heures quarante-cinq et si nous allons un peu vite demain après-midi.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pillet, rapporteur pour avis.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, il apparaît que le débat devra se poursuivre assez tard dans la journée de demain ; cela n'ira pas sans poser quelques problèmes à nombre de nos collègues.

Si la commission se réunit demain matin à onze heures, cela équivaut à annuler la séance de demain matin. Dans ces conditions, ne serait-il pas préférable de réserver l'article qui doit faire l'objet d'un amendement ? Cela nous permettrait de poursuivre la discussion jusqu'à une heure qui justifierait la reprise de notre prochaine séance à onze heures demain matin. Si nous devons interrompre maintenant nos travaux, pourquoi reprendre la séance à une heure si tardive ? Nous pourrions parfaitement la reprendre à neuf heures trente.

M. le président. Monsieur le rapporteur, si la séance de demain a été fixée par la conférence des présidents à onze heures, c'est parce que Mme Simone Veil fait demain matin, dans cette maison, une conférence, sous les auspices de la commission des affaires sociales. Voilà la réponse à la question que vous posez.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Ce n'est pas suffisant !

M. le président. Vous pensez bien, monsieur le rapporteur, que j'ai fait explorer la solution que vous préconisez, avec l'espoir de pouvoir la proposer au Sénat. Malheureusement, l'article 3 rebondit sur l'article 5 bis, l'article 6 et un certain nombre d'autres articles ; la réserve serait si vaste qu'elle rendrait impossible, à mes yeux, la poursuite de la discussion.

Mais peut-être la commission est-elle d'un avis différent ?

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je propose de réunir la commission demain matin à dix heures. Ainsi la séance publique pourra-t-elle commencer, comme prévu, à onze heures.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pillet, rapporteur pour avis.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Si je me permets d'insister, c'est que je connais les problèmes qu'une séance tardive demain soir posera à nombre de nos collègues. Je demande à M. le président de la commission s'il ne pourrait pas envisager une réunion de la commission dès ce soir.

M. le président. Vous proposez donc, monsieur Pillet, une suspension de la séance afin que la commission se réunisse ; après quoi nous reprendrions nos travaux.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Cela justifierait que notre séance de demain soit fixée à onze heures.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Il serait très difficile de réunir la commission maintenant étant donné que nous n'avons pas encore connaissance de l'amendement du Gouvernement. Sur quoi discuterions-nous ?

M. le président. Monsieur Pillet, je crois qu'il faut que nous nous en tenions au souhait de la commission...

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Nous en verrons les conséquences demain !

M. le président. ... comme c'est d'ailleurs l'usage.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, je suis confus d'être le responsable de cet état de choses. Je demande au Sénat de bien vouloir me pardonner, mais il sait que l'article 3 est un point important du dispositif.

M. le président. C'est même le pivot.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Je reprendrai donc la suggestion de M. Pillet. Il suffirait, me semble-t-il, de réserver l'article 3, l'article 5 et les amendements qui s'y rattachent et l'article 6, qui forment un tout cohérent. Aucun

amendement n'ayant été déposé à l'article 4, nous pourrions en discuter et passer ensuite à l'examen de l'article 7. Ainsi pourrions-nous, dès ce soir, faire avancer le débat.

M. le président. Etes-vous d'accord avec cette proposition, monsieur Bertaud ?

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je suis d'accord avec tout le monde à condition, bien entendu, qu'on soit d'accord avec moi. (*Sourires.*) Je propose que la commission se réunisse demain à dix heures pour examiner l'amendement du Gouvernement ; dans ces conditions, nous ne pouvons pas poursuivre très longuement la discussion ce soir.

Je maintiens donc les propositions que j'ai faites.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet, rapporteur pour avis.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je voudrais appuyer l'argumentation présentée tout à l'heure par notre collègue M. Pillet et demander que l'on se rallie aux propositions de M. le ministre.

Demain soir, un grand nombre d'entre nous seront probablement obligés de partir. Nous avons pris des engagements. Il serait à mon sens regrettable que de nombreux sénateurs ne puissent participer jusqu'à son terme à la discussion de ce texte qui vient en première lecture devant le Sénat et qui touche un domaine très important.

M. le président. Monsieur le rapporteur, la conférence des présidents a prévu, pour demain, trois séances : l'une à onze heures, une autre l'après-midi et une autre le soir. Ceux d'entre nous qui ont pris des engagements pour la fin de l'après-midi savaient qu'ils risquaient de ne pouvoir assister à la fin du débat !

Je constate que la commission saisie au fond ne souhaite pas poursuivre la discussion en réservant l'examen de certains articles ; elle souhaite prendre les articles dans l'ordre.

Il est toutefois une autre solution qui tiendrait compte des idées qui ont été exprimées par les uns et par les autres et que je vous suggère avec timidité, car c'est là un sentiment qui m'anime souvent. (*Sourires.*) De plus, une décision a été prise par la conférence des présidents.

Toutefois, le Sénat demeure libre de son horaire. Il peut décider de commencer sa séance demain matin à dix heures, quitte à ce que nos collègues ne puissent assister à la conférence à laquelle je faisais allusion tout à l'heure. Il conviendrait alors que la commission ait délibéré avant.

Peut-être aurais-je ainsi réussi à rapprocher les points de vue ?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur pour avis. Je me rallie à votre proposition, monsieur le président.

M. Paul Pillet, rapporteur pour avis. Moi également.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des affaires économiques ?

M. Jean Bertaud, président de la commission. J'apprécie votre sagesse, monsieur le président, et j'accepte votre proposition.

J'informe mes collègues de la commission que celle-ci se réunira à neuf heures trente.

M. le président. Nous allons donc, ce soir, poursuivre la discussion jusqu'à l'article 2 inclus, puis nous suspendrons nos travaux pour les reprendre demain matin à dix heures.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Nous allons poursuivre l'examen des amendements.

L'amendement n° 29 a été défendu par M. Parenty. Le sous-amendement n° 85, qui vient d'être déposé par le Gouvernement est d'ordre rédactionnel, puisqu'il vise à formuler au pluriel ce qui est formulé au singulier dans l'amendement n° 29, c'est-à-dire à remplacer les mots « une aide publique à l'investissement est maintenue » par les mots « des aides publiques à l'investissement subsistent ».

La parole est à M. Quilliot pour défendre le sous-amendement n° 68.

M. Roger Quilliot. Notre amendement est très simple. Cette aide publique prendra exclusivement et pour ces catégories de logements — non pas, comme il est écrit, pour les catégories de logement — la forme de bonifications annuelles d'intérêts.

Dans notre esprit, il s'agit de mieux répartir sur une plus longue durée, l'effort de financement afin d'éviter que ne se reproduise la situation que nous connaissons actuellement et qui

fait que les ponctions sur le budget portant sur deux ou trois années sont particulièrement lourdes. Tel est l'objet de notre amendement.

M. le président. Monsieur le ministre, voulez-vous nous donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 29 et sur le sous-amendement n° 68 ? En même temps, vous défendrez votre sous-amendement n° 85.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Monsieur le président, dans le dispositif que j'ai soumis au Sénat, il est prévu de créer — c'est l'objet de ce texte — une aide personnalisée au logement. Il a été dit, à la fois dans l'exposé des motifs, dans les déclarations de M. Barrot et dans les miennes, puis précisé dans l'article dont nous discutons que cette aide personnalisée au logement se substituera partiellement et progressivement à l'aide à la pierre, mais que celle-ci subsistera.

L'amendement de la commission prévoit que, parallèlement à l'aide personnalisée au logement instituée par la présente loi, une aide publique à l'investissement doit être maintenue. Etant donné que cela confirme les déclarations que j'ai faites et que la commission veut introduire cette déclaration dans le texte, j'approuve l'esprit de cet amendement.

En revanche, je ferai une objection aussi bien à l'amendement de M. Parenty — c'est pour cela que je me permets de le sous-amender — qu'à celui de M. Quilliot. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, qu'une seule forme d'aide à la construction. Il existe un certain nombre d'aides à la pierre. D'ailleurs, dans la loi de finances pour 1977, nous proposons la création d'une aide aux travaux pour la réhabilitation des logements anciens qui est, elle aussi, une aide publique à la pierre.

C'est pourquoi adoptant l'esprit de l'amendement de la commission, c'est-à-dire acceptant d'inclure dans le texte l'idée que, parallèlement à l'aide personnalisée, des aides publiques à l'investissement subsisteront, je propose de substituer, à la deuxième partie de l'amendement de la commission, une formule plus générale, ce qui donnerait la rédaction suivante : « Parallèlement à l'aide personnalisée au logement instituée par la présente loi, des aides publiques à l'investissement subsistent pour la construction et l'amélioration de logements. »

Il me paraît important, en effet, de prévoir le maintien d'aides publiques pour l'amélioration de logements puisque, comme je l'ai indiqué dans mon discours introductif, notre troisième objectif est de développer les actions de restauration des logements anciens, et autant le faire figurer en clair dans l'amendement de la commission.

Tel est l'objet du sous-amendement que j'ai présenté, qui modifie légèrement la deuxième partie de l'amendement de la commission, mais qui reste dans le même esprit.

Vous m'avez également, monsieur le président, demandé mon avis sur l'amendement n° 68 de M. Quilliot. Cet amendement est encore plus précis puisqu'il propose — je le cite : « Cette aide publique prendra exclusivement et pour ces catégories de logements la forme de bonifications annuelles d'intérêts. »

Je présenterai à cet égard deux observations. La première, c'est que le fait de donner à une aide publique la forme d'une subvention, d'une bonification ou d'une remise d'intérêt, relève manifestement du domaine réglementaire. Cela n'a donc pas à figurer dans un texte de loi.

La seconde observation, c'est que l'amendement de M. Quilliot ferait disparaître plusieurs aides à la pierre qui existent actuellement. Il tombe donc, à mon avis, sous le coup du même reproche que celui que j'adresse à la deuxième partie de l'amendement de M. Parenty.

C'est pourquoi, sous réserve de la précision que je propose de lui apporter, je souhaite que le Sénat adopte l'amendement de M. Parenty, et repousse celui de M. Quilliot.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 85 du Gouvernement et sur le sous-amendement n° 68 de M. Quilliot ?

M. Robert Parenty, rapporteur. Monsieur le président, la commission n'a pas eu l'occasion d'examiner le sous-amendement n° 85. Je me vois donc contraint de m'en remettre à la sagesse du Sénat, en ajoutant que la rédaction de ce sous-amendement me paraît apporter une précision intéressante à celle que j'avais proposée. En effet, ce texte inclut l'amélioration du logement, ce qui me semble très important.

Sur le sous-amendement de M. Quilliot et du groupe socialiste, la commission a émis un avis défavorable. Elle a estimé, comme vient de le dire lui-même M. le ministre, que cette mesure ressortissait du domaine réglementaire et qu'il n'appartenait pas de limiter aux seules bonifications annuelles d'intérêt les aides de l'Etat à ce qui s'appelait jusqu'à présent l'aide à la pierre.

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

Je mets aux voix la première partie de l'amendement n° 29 jusqu'aux mots : « instituée par la présente loi », texte approuvé par le Gouvernement.

(Ce texte est adopté.)

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 85, présenté par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 29 est donc ainsi modifié. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 68, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Cet article additionnel sera donc inséré, dans le texte de l'amendement n° 29, modifié par le sous-amendement n° 85.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale. Son domaine d'application comprend :

« 1. Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés, ou acquis et améliorés, après l'entrée en vigueur de la présente loi, au moyen de formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret ;

« 2. Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres I^{er} et II du livre II du code de l'urbanisme et de l'habitation, dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre III de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;

« 3. Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés après l'entrée en vigueur de la présente loi au moyen de formes nouvelles d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets, et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre III de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets. »

Par amendement n° 74 rectifié, MM. Létouart, Chatelain, Marson et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger ainsi cet article :

« L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale. Le domaine d'application comprend :

« 1^o Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés ou acquis et améliorés avec une aide ou un prêt de l'Etat ;

« 2^o Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres I^{er} et II du livre II du code de l'urbanisme et de l'habitation ;

« 3^o Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés après l'entrée en vigueur de la présente loi au moyen de formes nouvelles d'aides ou de prêts de l'Etat. »

La parole est à M. Létouart.

M. Léandre Létouart. En fait, notre amendement est dans la logique de la motion d'irrecevabilité que nous avons déposée à l'ouverture du débat. Il vise à mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des locataires et des accédants à la propriété. Il s'agit de supprimer purement et simplement le conventionnement et d'assurer l'égalité des Français devant la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Robert Parenty, rapporteur. Monsieur le président, la commission a émis un avis défavorable, pour les raisons mêmes que M. Létouart vient d'évoquer. (Sourires.)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement, pour les raisons que M. Létouart vient d'exprimer, est également contre l'amendement. (Nouveaux sourires.)

M. le président. C'est une forme de dialogue ! (Rires.)

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 74 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 30, M. Parenty, au nom de la commission des affaires économiques, propose, aux deuxièmes lignes des deuxième et quatrième alinéas de cet article, de remplacer les mots : « après l'entrée en vigueur » par les mots : « après la publication. ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Parenty, rapporteur. Cet amendement tend à donner au texte une portée juridique plus précise. Il est purement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'équipement. Le Gouvernement accepte l'amendement présenté par la commission. Je répète au Sénat que nous associerons les rapporteurs au travail d'ordre réglementaire très important que nous ferons après l'adoption de ce texte.

M. le président. Le Sénat vous donne acte de cette déclaration, monsieur le ministre.

Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 30 accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 31, M. Parenty, au nom de la commission des affaires économiques, propose de compléter cet article *in fine* par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« 4. — Les logements-foyers, dans des conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement n° 86, présenté par le Gouvernement et tendant, après les mots « les logements-foyers », à substituer la rédaction suivante : « peuvent être assimilés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux logements visés aux alinéas 2 et 3 ci-dessus ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Parenty, rapporteur. Il s'agit de bien préciser que l'aide personnalisée peut être étendue aux logements-foyers occupés par les personnes âgées, les jeunes travailleurs et les travailleurs étrangers qui, pour l'instant, nous ont paru insuffisamment visés par le texte qui nous est soumis.

M. le président. Quel est, sur l'amendement n° 31, l'avis du Gouvernement qui pourrait défendre en même temps son sous-amendement n° 86 ?

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Effectivement, les choses sont liées. Le Gouvernement accepte l'esprit de l'amendement de la commission, mais il propose d'en améliorer la rédaction. Il souhaite donc cet amendement soit rédigé ainsi : « les logements-foyers peuvent être assimilés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux logements visés aux alinéas 2 et 3 ci-dessus ».

Autrement dit, il s'agit de prendre en charge les logements-foyers en les rattachant aux catégories déjà énumérées. Cela nous paraît plus clair.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Robert Parenty, rapporteur. Mon propos sera mot à mot celui que j'ai tenu à propos du sous-amendement n° 85.

M. le président. Ce qui signifie : la commission n'a pas eu connaissance de l'amendement, je m'en remets à la sagesse du Sénat. Mais, à titre personnel, je suis dans l'obligation de constater que cet amendement s'inscrit dans la pensée de la commission. (Sourires.)

M. Robert Parenty, rapporteur. Merci, monsieur le président.

M. le président. D'autre part, je vous fais observer, monsieur le secrétaire d'Etat, que votre rédaction ne convient pas, comme chaque fois qu'on improvise sur le siège.

A l'article 2 figure un chapeau, que vous avez totalement oublié :

« L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale. Son domaine d'application comprend : 1, 2, 3. »

Et vous écrivez :

« 4. Les logements-foyers peuvent être assimilés... »

Il faudrait écrire :

« 4. Les logements-foyers, qui peuvent être assimilés... »

M. Jacques Barrot, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je vous remercie de votre vigilance et de cette rectification, que j'accepte bien évidemment.

M. le président. Ce texte devient donc le sous-amendement n° 86 rectifié.

Personne ne demande la parole ?...

Je le mets aux voix.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Quelqu'un demande-t-il la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 31, ainsi modifié.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié et complété.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, nous sommes parvenus à l'article 3. J'ai reçu du Gouvernement l'amendement qui porte le n° 87. Tout se déroule donc dans les conditions qui avaient été prévues.

Je vais maintenant lever la séance. Elle sera reprise demain matin à dix heures, la commission des affaires économiques devant siéger à neuf heures trente.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 18 novembre 1976, à dix heures, à quinze heures et le soir :

1. — Suite de la discussion du projet de loi portant réforme de l'aide au logement (urgence déclarée) (n° 37 et 55, 1976-1977, M. Robert Parenty, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan ; n° 62, 1976-1977, avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, M. Josy Moinet, rapporteur ; n° 53, 1976-1977, avis de la commission des affaires sociales, M. Louis Boyer, rapporteur ; et avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, M. Paul Pillet, rapporteur).

(Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.)

2. — Discussion des conclusions du rapport de M. Jean Auburtin, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de M. Henri Caillavet, tendant à permettre les prélèvements d'organes dès la constatation du décès (n° 436, 1975-1976, 58, 1976-1977, et n° 63, 1976-1977, avis de la commission des affaires sociales, M. Jean Mézard, rapporteur).

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 18 novembre, à zéro heure vingt minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 17 NOVEMBRE 1976

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

Construction en « dur » du C. E. S. Pajeaud d'Antony.

1916. — 17 novembre 1976. — **M. André Aubry** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation du C. E. S. Pajeaud, à Antony (Hauts-de-Seine). Cet établissement secondaire a commencé à fonctionner à la rentrée scolaire 1969-1970 dans les baraquements légers et provisoires. M. l'inspecteur d'académie avait promis, à l'époque, qu'un C. E. S. définitif en « dur » serait édifié rapidement. Or, malgré les nombreuses démarches des enseignants et des parents d'élèves, malgré les nombreuses promesses des autorités concernées, rien n'a été fait, ce qui met en cause la sécurité des élèves et des enseignants et rend de plus en plus pénibles les conditions de travail de tous. Il lui demande, en conséquence, quelles mesures il compte prendre pour que la construction en « dur » de cet établissement soit réalisée dans les meilleurs délais.

Application de la loi relative à la sous-traitance.

1917. — 17 novembre 1976. — **M. Robert Laucournet** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de lui préciser dans quelles conditions est appliquée la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance. Il lui est apparu, en effet, au terme d'une enquête à laquelle il s'est livré, que les dispositions générales du texte (titre I^{er}), et notamment l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement, continuent à être ignorées dans la plupart des cas, que les cautions prévues au titre III font encore l'objet de mises au point de la part des établissements bancaires et financiers habilités et qu'en définitive la protection qu'a souhaité donner le législateur aux sous-traitants n'a pas amélioré leur situation plus de dix mois après la promulgation du texte. Il est à craindre que, dans les perspectives conjoncturelles des mois qui viennent, une application imparfaite de ces dispositions protectrices précipite l'aggravation de la situation d'une quantité de petites et moyennes entreprises.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 17 NOVEMBRE 1976

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Comité national de l'eau : composition.

21829. — 17 novembre 1976. — **M. Roger Boileau**, particulièrement intéressé par la publication et la lecture du décret n° 76-786 du 16 août 1976 modifiant l'article 15 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, relatif au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, demande à **M. le ministre de la qualité de la vie** de bien vouloir préciser la composition actuelle du comité national de l'eau et s'il compte à l'avenir associer aux travaux de ce comité les représentants des catégories d'usagers et ceux des conseils généraux et des conseils municipaux.

Accidents du travail : meilleure réparation.

21830. — 17 novembre 1976. — **M. Jacques Maury** demande à **M. le ministre du travail** de bien vouloir exposer les dispositions que le Gouvernement compte prendre en faveur des mutilés du travail, des assurés sociaux, des invalides civils et de leurs ayants droit, en particulier en ce qui concerne une réparation plus efficace et plus juste des accidents du travail.

Départements de l'Est de la France : mise en place de centres de contraception et de services d'interruption volontaire de grossesse.

21831. — 17 novembre 1976. — **Mme Catherine Lagatu** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé** sur l'insuffisance des possibilités de contraception et d'interruption de grossesse dans les départements de l'Est de la France. Selon les renseignements qui lui ont été donnés : aucun service de contraception et d'interruption volontaire de grossesse n'existerait dans un hôpital public des départements de Meurthe-et-Moselle nord et des Vosges. Les services fonctionnant dans le Doubs (hôpital public de Besançon), dans le Haut-Rhin (hôpital de Guebwiller, hôpital Pasteur, à Colmar) seraient absolument saturés. Dans les départements de Meurthe-et-Moselle sud, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, des dépôts groupés seraient organisés vers la Hollande à des prix atteignant 2 000 et 2 300 francs. Ces « voyages » sont la conséquence naturelle et coûteuse du manque de moyens quant à la création des centres de contraception et des services d'interruption volontaire de grossesse. En conséquence, elle lui demande : 1° de lui faire le point des services publics existant, dans les domaines précités, dans les départements de l'Est ; 2° de lui faire part des ouvertures des centres de contraception et des services d'interruption volontaire de grossesse prévues dans ces mêmes départements au cours des cinq prochaines années.

Complexe de tourisme social de Villefranche-sur-Mer : réalisation.

21832. — 17 novembre 1976. — **M. Paul Jargot** expose à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie (Tourisme)** que la commission nationale de la sécurité civile ayant donné, il y a déjà deux mois, un accord favorable quant aux normes de sécurité requises pour l'implantation d'un centre de vacances de l'association tourisme et travail, à Villefranche-sur-Mer, plus rien ne s'oppose désormais à ce que le permis de construire puisse être délivré. Il lui demande en conséquence : 1° que le permis de construire soit rapidement délivré car tout nouveau retard augmente le coût de réalisation ; 2° que les crédits nécessaires à la réalisation de ce complexe de tourisme social soient accordés dans les plus brefs délais.

Travailleurs postés : insonorisation d'au moins une pièce dans certains logements.

21833. — 17 novembre 1976. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement (Logement)** de bien vouloir préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition contenue dans le rapport sur l'aménagement des conditions de travail par équipes successives, demandant que soient prévus des logements comportant au moins une pièce insonorisée dans les programmes d'habitat collectif, et ce, dans une proportion générale suffisante pour tenir compte de l'importance de la population des travailleurs engagés dans le travail posté, l'insonorisation étant le seul moyen de permettre le sommeil de jour du travailleur, tout en donnant à sa famille la possibilité de continuer une vie normale durant son sommeil.

Livraisons de sucre : acquits à caution.

21834. — 17 novembre 1976. — **M. Jacques Braconnier** demande à **M. le ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de l'économie et des finances**, si, eu égard aux termes d'une instruction administrative en date du 5 mars 1974, la formalité des acquits à caution pour les livraisons de sucre en vrac d'une quantité supérieure à 25 kilogrammes doit être respectée dans le cas où le destinataire est un boulanger-pâtisseries ou un restaurateur qui utilisent l'un et l'autre cette marchandise dans la fabrication de pâtisseries.

Rédaction de certains imprimés fiscaux.

21835. — 17 novembre 1976. — **M. Jacques Braconnier** demande à **M. le ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de l'économie et des finances**, comment doivent être servies les lignes 45, 47 et 48 de la déclaration de chiffre d'affaires CA 3/CA 4, dans

le cas où le montant des avoirs sur achats excède, pour un mois considéré, le montant des achats et où la T. V. A. déductible pour ledit mois est « négative ». A titre d'exemple, si le montant du chiffre d'affaires imposable hors taxes au taux de 20 p. 100 est de 100 francs, la T. V. A. à récupérer du mois précédent égale — 80 en faisant abstraction d'un crédit antérieur à reporter, le montant de la T. V. A. nette à acquitter doit-il être arrêté à + 100 francs.

Rapports d'Etat. — Ecoles privées : application de la loi.

21836. — 17 novembre 1976. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre de l'éducation** de lui préciser les perspectives d'application de l'article 4 de la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 modifiant la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé.

Collectivités locales : actions en faveur du redéploiement industriel.

21837. — 17 novembre 1976. — **M. Roger Poudonson** appelle l'attention de **M. le Premier ministre, ministre de l'économie et des finances**, sur le décret du 11 octobre 1976 annulant la délibération d'un conseil régional qui avait décidé le 2 février 1976 de prendre des participations dans de nouvelles sociétés à créer pour permettre le redémarrage d'industries en difficulté. Il lui demande de lui indiquer si, dans l'actuelle conjoncture, il ne lui paraît pas opportun de favoriser, dans le respect de la loi, l'action des collectivités publiques et des établissements publics régionaux lorsqu'elle s'inspire d'une perspective d'action économique et sociale tendant au redéploiement industriel régional.

Lycée de Sèvres : préservation du caractère expérimental.

21838. — 17 novembre 1976. — **M. Guy Schmaus** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation du lycée expérimental de Sèvres (Hauts-de-Seine). A la rentrée 1976-1977 on a déploré l'absence de 27 enseignants. Il manque encore un professeur de musique et deux documentalistes. Le dédoublement des classes a été supprimé à partir de la sixième, les heures de soutien remises en cause ainsi que d'autres dispositions s'attachant à la nature expérimentale de l'établissement. Satisfaction a été donnée au bout de six semaines de lutte et trois jours de grève des professeurs, mais le problème de la garantie pour l'avenir demeure entier. Les enseignants et les parents d'élèves s'accordaient à considérer la scolarité des enfants tout à la fois satisfaisante et probante. Il lui demande, en conséquence, s'il ne lui paraît pas indispensable eu égard à l'intérêt et aux résultats obtenus dans cet établissement, de prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde du caractère pleinement expérimental du lycée de Sèvres.

Guadeloupe : conséquences juridiques de l'évacuation de Basse-Terre.

21839. — 17 novembre 1976. — **M. Marcel Gargar** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur (Départements et territoires d'outre-mer)** sur les fâcheuses conséquences résultant de l'évacuation le 15 août 1976 de toute la région de Basse-Terre sur l'ordre verbal du préfet de la Guadeloupe, lors des menaces d'éruption du volcan la Soufrière. Traduisant les préoccupations du secrétariat du comité directeur de l'association nationale des avocats (A. N. A.) de la Guadeloupe, il lui demande quelles mesures il pense prendre pour pallier les conséquences résultant des faits suivants : 1° la cour d'appel de Basse-Terre, et la cour d'assises pour le département de la Guadeloupe rendent des arrêts en dehors du siège qui leur est attribué par décret ; 2° les tribunaux d'instance et de grande instance de Basse-Terre ainsi que les tribunaux correctionnel et de police de Basse-Terre siègent en dehors de leur circonscription territoriale et rendent à Pointe-à-Pitre des décisions au nom du peuple français qui sont en marge du cadre formel des lois de la République française ; 3° quid du délai d'appel pour les justiciables qui ont vu courir à leur encontre les délais de procédure durant la période du 15 août au 15 septembre 1976 ; 4° Quelle est la situation des parties qui se réclament des conventions de l'article 1134 du code civil en matière de baux (baux à usage d'habitation, baux commerciaux, baux ruraux) contrats de travail à durée déterminée et à durée indéterminée, toutes conventions soumises au domaine de la loi et pour lesquelles il n'y a eu à ce jour, malgré la situation créée par l'ordre du 15 août 1976, aucune intervention du pouvoir législatif ; 5° quelle est la situation des constructeurs de la région évacuée qui ont contracté des prêts à la construction auprès des organismes d'Etat spécialisés et ont signé des obligations venant à échéance à partir du 15 août 1976 alors qu'ils n'ont pas la possibilité d'user de la chose construite ? Il en est de même des prêts contractés par les agriculteurs, les artisans, les entrepreneurs et les commerçants de la région ; 6° quelle est

la situation de tous les évacués sur ordre engageant la responsabilité de l'Etat vis-à-vis du percepteur (impôts et taxes) de la sécurité sociale et des organismes d'Etat dont ils sont débiteurs ? 7° Il lui demande, par ailleurs si les victimes (agriculteurs, commerçants, artisans, salariés et gens des professions libérales) de cette massive évacuation dont un savant a récemment dit qu'elle a causé au pays une énorme perte, dix fois supérieure à celle des conséquences de la sécheresse, recevront une indemnisation en rapport avec les graves dommages subis dans leurs biens et dans leurs moyens d'existence.

Prestations sociales : rachat de cotisations.

21840. — 17 novembre 1976. — **M. Joseph Voyant** expose à **M. le ministre du travail** le cas d'une ex-assurée sociale née le 20 juillet 1887 et qui, ayant cotisé seulement pendant huit trimestres, n'a obtenu aucun avantage de vieillesse, sinon le remboursement de ses cotisations. Il lui demande s'il ne serait pas équitable, dans le cadre de l'article 10 du décret du 24 février 1975, d'autoriser les ex-assurés sociaux de cette catégorie à verser à nouveau leurs cotisations en vue d'obtenir, d'une part, un prorata de pension de sécurité sociale et, d'autre part et surtout, le droit aux prestations maladie en nature du régime général de sécurité sociale.

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

DE LA

séance du 17 novembre 1976.

SCRUTIN (N° 12)

Sur la motion (n° 71) de **M. Létouart** et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi portant réforme de l'aide au logement.

Nombre des votants.....	277
Nombre des suffrages exprimés.....	210
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	106
Pour l'adoption.....	20
Contre	190

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.	Jacques Eberhard.	Paul Jargot.
André Aubry.	Hélène Edeline.	Mme Catherine Lagatu.
Serge Boucheny.	Gérard Ehlers.	Fernand Lefort.
Raymond Brosseau.	Marcel Gargar.	Léandre Létouart.
Fernand Chatelain.	Roger Gaudon.	James Marson.
Georges Cogniot.	Mme Marie-Thérèse Goutmann.	Guy Schmaus.
Léon David.	Raymond Guyot.	Hector Viron.

Ont voté contre :

MM.	Jean-Marie Bouloux.	Louis Courroy.
Mme Janine Alexandre-Debray.	Pierre Bouneau.	Pierre Croze.
Jean Amelin.	Amédée Bouquerel.	Charles de Cuttoll.
Hubert d'Andigné.	Philippe de Bourgoing.	Etienne Dailly.
Jean Aubertin.	Louis Boyer.	Georges Dardel.
Jean Bac.	Jacques Boyer-Andrivet.	Claudius Delorme.
Jean de Bagneux.	Jacques Braconnier.	Jacques Descours Desacres.
Octave Bajeux.	Raymond Brun (Gironde).	Jean Desmarests.
René Ballayer.	Gabriel Calmels.	Gilbert Devèze.
Hamadou Barkat Gourat.	Paul Caron.	François Dubanchet.
Maurice Bayrou.	Pierre Carous.	Hector Dubois.
Charles Beaupetit.	Charles Cathala.	Charles Durand (Cher).
Jean Bénard Mousseaux.	Jean Cauchon.	Hubert Durand (Vendée).
Georges Berchet.	Michel Chauty.	Yves Durand (Vendée).
Jean Bertaud.	Adolphe Chauvin.	François Duval.
Jean-Pierre Blanc.	Lionel Cherrier.	Yves Estève.
Maurice Blin.	Auguste Chupin.	Charles Ferrant.
André Bohl.	Jean Cluzel.	Jean Fleury.
Roger Boileau.	André Colin (Finistère).	Maurice Fontaine.
Edouard Bonnefous.	Jean Colin (Essonne).	Jean Fonteneau.
Eugène Bonnet.	Francisque Collomb.	Louis de la Forest.
Roland Boscary-Monsservin.	Yvon Coudé du Foresto.	Marcel Fortier.
Charles Bosson.	Jacques Coudert.	Jean Francoeur.

Henri Fréville.
Lucien Gautier.
Jacques Genton.
Jean-Marie Girault
(Calvados).
Lucien Grand.
Edouard Grangier.
Jean Gravier.
Mme Brigitte Gros
(Yvelines).
Louis Gros (Français
établis hors de
France).
Paul Guillard.
Paul Guillaumot.
Jacques Habert.
Baudouin de Haute-
clocque.
Jacques Henriet.
Gustave Héon.
Rémi Herment.
Roger Houdet.
René Jager.
Pierre Jeambrun.
Pierre Jourdan.
Léon Jozeau-Marigné.
Louis Jung.
Michel Kauffmann.
Alfred Kieffer.
Armand Kientzi.
Michel Labéguerie.
Pierre Labonde.
Maurice Lalloy.
Arthur Lavy.
Modeste Legouez.
Bernard Legrand.
Edouard Le Jeune.
Marcel Lemaire.
Bernard Lemarié.
Louis Le Montagner.
Georges Lombard.
Ladislas du Luart.
Marcel Lucotte.
Paul Malassagne.
Kléber Malécot.

Raymond Marcellin.
Georges Marie-Anne.
Louis Marré.
Hubert Martin (Meur-
the-et-Moselle).
Louis Martin (Loire).
Pierre Marzin.
Michel Maurice-Boka-
nowski.
Jacques Maury.
Jacques Ménard.
André Messager.
Jean Mézard.
André Mignot.
Guy Millot.
Paul Minot.
Michel Miroudot.
Max Monichon.
Claude Mont.
Geoffroy de Monta-
lembert.
Roger Moreau.
André Morice.
Jean Natali.
Marcel Nuninger.
Henri Olivier.
Pouvanaa Oopa
Tetuaapua.
Paul d'Ornano.
Louis Orvoen.
Dominique Pado.
Mlle Odette Pagani.
Francis Palmero.
Sosefo Makape
Papilio.
Robert Parenty.
Henri Parisot.
Guy Pascaud.
Jacques Pelletier.
Pierre Perrin.
Guy Petit (Pyrénées-
Atlantiques).
André Picard.
Paul Pillet.
Jean-François Pintat.

Se sont abstenus :

MM.
Charles Alliés.
Auguste Amic.
Antoine Andrieux.
Clément Balestra.

André Barroux.
Gilbert Belin.
Noël Berrier.
René Billères.
Auguste Billiemaz.

Roger Poudonson.
Richard Pouille.
Henri Prêtre.
Maurice PrévotEAU.
Jean Proriol.
Pierre Prost.
André Rabineau.
Jean-Marie Rausch.
Joseph Raybaud.
Georges Repiquet.
Ernest Reptin.
Paul Ribeyre.
Victor Robini.
Eugène Romaine.
Jules Roujon.
Roland Ruet.
Pierre Sallenave.
Jacques Sanglier.
Jean Sauvage.
Edmond Sauvageot.
Mlle Gabrielle
Scellier.
Pierre Schiélé.
François Schleiter.
Robert Schmitt.
Maurice Schumann.
Albert Sirgue.
Michel Sordel.
Bernard Talon.
Henri Terré.
Jacques Thyraud.
René Tinant.
René Touzet.
René Travert.
Raoul Vadepiéd.
Amédée Valeau.
Pierre Vallon.
Jean-Louis Vigier.
Louis Virapoullé.
Joseph Voyant.
Raymond de Wazières.
Michel Yver.
Joseph Yvon.
Charles Zwickert.

Jacques Bordeneuve.
Frédéric Bourguet.
Marcel Brégégère.
Louis Brives.
Jacques Carat.

Marcel Champeix.
René Chazelle.
Bernard Chochoy.
Félix Ciccolini.
Georges Constant.
Raymond Courrière.
Maurice Coutrot.
Michel Darras.
René Debesson.
Emile Didier.
Emile Durieux.
Léon Eeckhoutte.
Jean Filippi.
Jean Geoffroy.
François Giacobbi.
Pierre Giraud (Paris).
Léon-Jean Grégory.
Léopold Heder.

Maxime Javelly.
Robert Lacoste.
Georges Lamousse.
Adrien Laplace.
Robert Laucournet.
Pierre Marilhac.
Marcel Mathy.
Gérard Minvielle.
Paul Mistral.
Josy-Auguste Moinet.
Michel Moreigne.
Jean Nayrou.
Gaston Pams.
Albert Pen.
Jean Périquier.
Pierre Petit (Nièvre).
Hubert Peyou.
Maurice Pic.

Jules Pinsard.
Auguste Pinton.
Edgard Pisani.
Victor Provo.
Roger Quilliot.
Mlle Irma Rapuzzi.
Robert Schwint.
Abel Sempé.
Edouard Soldani.
Marcel Souquet.
Edgar Tailhades.
Pierre Tajan.
Henri Tournan.
Jean Varlet.
Maurice Vérillon.
Jacques Verneuil.
Emile Vivier.

N'ont pas pris part au vote :

MM. Henri Caillavet et René Monory.

Absent par congé :

M. Fernand Poignant.

N'ont pas pris part au vote :

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. André Méric, qui présidait la séance.

Ont délégué leur droit de vote :

(Art. 63 et 64 du règlement.)

MM. Paul Jargot à M. Roger Gaudon.
Sosefo Makape Papilio à M. Maurice Bayrou.
André Mignot à M. Léon Jozeau-Marigné.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre des votants.....	279
Nombre des suffrages exprimés.....	210
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	106

Pour l'adoption.....	21
Contre.....	189

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

ABONNEMENTS			VENTE au numéro.	
	FRANCE et Outre-Mer.	ÉTRANGER	FRANCE et Outre-Mer.	
	Francs.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats	22	40	0,50	
Documents	30	40	0,50	
Sénat :				
Débats	16	24	0,50	
Documents	30	40	0,50	

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95.
Administration : 578-61-39.

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés,
de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.