

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016**

42<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mercredi 4 novembre 2015**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### 1. Projet de loi de finances pour 2016

SECONDE PARTIE (*suite*) (p. 9027)

Égalité des territoires et logement (p. 9027)

Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

M. Gabriel Serville

Mme Audrey Linkenheld

M. Olivier Carré

M. Michel Piron

Mme Michèle Bonneton

Mme Jeanine Dubié

M. Jean-Jacques Candelier

Mme Sylvia Pinel, ministre

M. Daniel Goldberg

Mme Sylvia Pinel, ministre

Mission « Égalité des territoires et logement » (état B) (p. 9034)

Amendement n° 146

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques

Amendement n° 147

M. Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Article 54 (p. 9035)

Amendement n° 241

Article 55 (p. 9035)

Amendement n° 242

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget

Amendements n°s 593 (sous-amendement), 304, 343

Amendements n°s 243, 253, 591 (sous-amendement), 344

Amendements n°s 244 rectifié, 256 rectifié

Amendements n°s 345, 245, 480 (sous-amendement)

Amendements n°s 305, 306

Après l'article 55 (p. 9041)

Amendement n° 258

Amendements n°s 191, 382 rectifié

Mme Dominique Orliac, rapporteure pour avis

Amendements n°s 246, 346, 499 (sous-amendement)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 9042)

Article 56 (p. 9042)

Amendements n°s 403, 408, 405, 402, 247, 248, 590

Amendements n°s 406, 410, 249, 404, 250

*Suspension et reprise de la séance* (p. 9047)

Amendement n° 251

Après l'article 56 (p. 9048)

Amendements n°s 252, 407 rectifié

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 9050)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

### SECONDE PARTIE *(suite)*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 (n<sup>os</sup> 3096, 3110).

### Égalité des territoires et logement

**Mme la présidente.** Nous abordons l'examen des crédits relatifs à l'égalité des territoires et au logement (n<sup>o</sup> 3110, annexe 23 ; n<sup>os</sup> 3112, tome XI ; n<sup>o</sup> 3114, tome I).

La parole est à Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

**Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État au budget, madame la présidente de la commission des affaires économiques, madame et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, comme je l'évoquais devant votre commission élargie, mon ministère est doté d'un budget à la hauteur des objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés pour relancer la construction, aider les ménages à se loger et assurer l'hébergement des plus fragiles.

Nous savons tous l'importance du logement pour nos concitoyens et son rôle essentiel pour notre économie. Les problématiques se posant de façon différenciée selon les territoires, nous devons adapter nos dispositifs et c'est notre volonté.

Ainsi, nous avons choisi de refonder le financement du logement social afin de le pérenniser et de le sécuriser. Pour ce faire, nous créons un Fonds national des aides à la pierre. Ce fonds bénéficiera d'une gouvernance paritaire associant l'État et les bailleurs sociaux – je m'y engage devant vous. Le montant de ces aides sera porté à 500 millions d'euros.

Conformément aux engagements du Président de la République, le Gouvernement a déposé un amendement visant à porter la participation de l'État à 250 millions

d'euros en 2016. Et je confirme que cette aide sera maintenue en 2017 à un niveau substantiel, comme je l'ai précisé en commission élargie la semaine dernière.

Notre politique en faveur du logement social doit être confortée afin de renforcer la mixité sociale dans nos villes et nos quartiers, et de fluidifier les parcours résidentiels.

J'aborderai aussi la question de l'hébergement et le programme 177. Notre pays doit faire face, depuis plusieurs mois, à un afflux de migrants fuyant des zones de guerre. Pour y répondre, nous mobiliserons 279 millions d'euros afin d'accueillir 30 700 réfugiés supplémentaires au cours des deux prochaines années.

Plusieurs amendements que nous allons examiner permettront d'accroître nos capacités d'hébergement. Cet effort n'obérera nullement celui en direction des personnes particulièrement vulnérables et en situation de grande précarité. En effet, de nouveaux crédits viennent d'être ouverts pour l'hébergement de ces publics, dont je tiens à redire avec force qu'ils n'entrent pas en concurrence avec les réfugiés. Ce rappel est nécessaire car certains s'escriment à faire croire le contraire, dressant ainsi les publics les uns contre les autres. Ce n'est pas acceptable.

J'ajoute que j'ai lancé, en mars dernier, un plan triennal dont le but est de réduire le recours aux nuitées hôtelières. Il s'agit de sortir de la gestion d'urgence et de promouvoir des solutions alternatives, notamment l'intermédiation locative.

Ce projet de loi procède également à une réforme des APL – aides personnalisées au logement – suite aux conclusions du groupe de travail présidé par François Pupponi, que je salue pour la qualité de son travail. Nous avons souhaité que cette réflexion soit menée dans un souci d'équité. Nous aurons l'occasion d'aborder plus largement cette question lors de l'examen de l'article 55.

Les APL accession seront maintenues. Comme vous le savez, le Président de la République souhaite aller plus loin en renforçant les dispositifs qui favorisent l'accession à la propriété. Car si la vente de logements neufs connaît une progression de 23 % au premier semestre, l'accession reste en retrait et diminue encore dans certains territoires, en Île-de-France par exemple.

Nous voulons consolider et amplifier les dispositifs existants. Ainsi les critères d'octroi du PTZ, le prêt à taux zéro, seront élargis. Nous souhaitons notamment relever le plafond de revenus pris en compte, porter la quotité empruntée à taux zéro jusqu'à 40 % de l'opération et augmenter le différé d'amortissement à au moins cinq ans pour toutes les tranches de revenus.

Je présenterai au Président de la République et au Premier ministre des propositions plus détaillées qui feront l'objet d'un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances.

Ce texte prévoit déjà un élargissement du PTZ dans l'ancien, sous condition de travaux de réhabilitation.

Toujours pour favoriser la rénovation énergétique de la part des ménages et des copropriétés, le CITE – crédit d'impôt pour la transition énergétique – et l'éco-PTZ sont reconduits.

L'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH, est un opérateur précieux dans notre politique. C'est pourquoi nous agissons en vue de pérenniser son action à la fois environnementale et sociale.

Autre moteur de la construction, le dispositif d'investissement locatif. Celui-ci, en vigueur depuis un an, connaît un engouement certain et a besoin de stabilité.

Au total, dans ce projet de loi de finances, les dépenses de mon ministère s'élèveront à près de 18 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 14 milliards de dépenses fiscales.

Voilà très rapidement brossées les grandes orientations de la mission. Elles nous permettent, d'une part, d'accélérer le plan de relance de la construction, de favoriser la rénovation et, d'autre part, de mieux accompagner les parcours résidentiels et les projets de vie de nos concitoyens.

J'aurai l'occasion de compléter mon propos dans le cadre des échanges qui succéderont aux explications de vote des groupes et lors de l'examen des articles rattachés.

**Mme la présidente.** Nous allons maintenant entendre les porte-parole des groupes, dont je rappelle que chacun dispose d'un temps de parole de cinq minutes.

La parole est à M. Gabriel Serville, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

**M. Gabriel Serville.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, vous le savez, le logement et son corollaire le foncier sont les deux questions les plus sensibles pour un département comme la Guyane, qui voit croître sa population de 4 % par an et aurait besoin de 6 000 logements supplémentaires pour rattraper le retard accumulé, lutter contre l'habitat insalubre et combattre la sur-occupation des logements.

Le logement social guyanais étant financé par la mission « Outre-mer » et la question de l'opération d'intérêt national ayant été abordée en commission élargie, je n'y reviendrai pas ce soir.

Je ne reviendrai pas non plus sur la reconduction dans le prochain plan triennal de l'éco-prêt à taux zéro, sur la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique accordé aux particuliers ayant financé certaines dépenses de rénovation énergétique dans leur résidence principale, ni sur l'augmentation du nombre de communes éligibles au PTZ rural. Ce sont de bonnes mesures qui ont d'ores et déjà prouvé leur efficacité et pour lesquelles je ne peux que vous féliciter.

Ce soir, si vous le permettez, je souhaite consacrer mon intervention aux deux pierres d'achoppement dont l'avenir conditionnera mon soutien à ce programme budgétaire. Il s'agit, vous vous en doutez, d'une part du Fonds national des aides à la pierre, qui émeut l'ensemble des acteurs du logement social, et d'autre part de la prise en compte du patrimoine du locataire pour le calcul des APL, mesure

particulièrement injuste envers les étudiants. Ceux-ci appellent, dans toute la France, à manifester et à bloquer les établissements scolaires.

Je considère que le Fonds national des aides à la pierre – et le groupe GDR me rejoint sur ce point – est une excellente idée. Ce fonds traduit l'un des engagements du Président de la République selon lequel l'État doit rester un financeur direct du logement social et les aides à la pierre doivent être gérées de façon collégiale.

Le problème est que, dans la forme que vous proposez, ce fonds ne répond absolument pas à ces objectifs, bien au contraire.

Ainsi, alors que le chef de l'État parlait d'une participation effective directe à hauteur de 250 millions d'euros de crédits pour 2016, on se retrouve avec une participation discrétionnaire de l'État qui intervient en complément des cotisations des bailleurs.

Sur les 250 millions d'euros annoncés par le Président, il ne reste au final que 150 millions puisque 100 millions proviennent en fait de la Caisse de garantie du logement locatif social.

Certes, cela permettra de mettre un terme à la gestion verticale de l'attribution des aides à la pierre afin de les repositionner en accord avec les besoins réels observés dans les territoires. Mais cette méthode témoigne indéniablement d'un désengagement de l'État. Nous ne pouvons que le déplorer.

En quoi y a-t-il désengagement de l'État, me direz-vous ? Parce que si on y regarde de plus près, on se rend vite compte que la plus grosse contribution à ce fonds provient des bailleurs sociaux – à hauteur d'environ 270 millions d'euros. Cela revient inéluctablement à faire peser la construction de logements sociaux neufs sur la trésorerie des bailleurs et donc, par ricochet, sur les locataires, alors même que ces derniers font partie de la frange la plus fragile de notre population.

Dès lors, on peut réellement se poser la question de l'opportunité pour un gouvernement de gauche de faire reposer le poids du financement du logement social sur les classes populaires quand on a tant de mal à s'attaquer à des situations bien plus préjudiciables pour les Français ! Je pourrais évoquer ici les niches fiscales à destination des plus aisés ou notre système de lutte contre l'optimisation fiscale, qui demeure très perfectible.

Le deuxième point d'achoppement réside dans la volonté affichée de prendre en compte le patrimoine des locataires dans le calcul des APL et d'introduire un plafond de loyer au-delà duquel l'APL serait dégressive.

Si ce plafonnement est théoriquement une bonne idée pour lutter contre les abus, dans les faits et en fonction des décrets d'application il risque de se révéler un véritable casse-tête dont les premières victimes seront, une fois de plus, les Ultramarins, qui pâtissent du prix extrêmement élevé de l'immobilier du fait de la pénurie de logements.

Les secondes victimes seront tous les locataires du privé qui, malgré de faibles ressources, payent souvent un loyer trop cher pour des logements petits et indignes.

En outre, *quid* des étudiants en rupture familiale en cours d'année scolaire, qui dépendent toujours du foyer fiscal de leurs parents et dont la réalité économique ne correspond en

rien à celle que transcrit la fiche d'imposition qu'ils devront obligatoirement fournir pour constituer un dossier? Ce sont ces mêmes étudiants qui se retrouvent actuellement sans bourse et sans ressources du fait des délais qu'exige le dépôt d'un dossier de demande de bourse – lequel dossier ne permet pas, dans certains cas, de rendre compte fidèlement de la réalité économique de l'étudiant au moment de la rentrée universitaire.

L'introduction de ce plafond risque de précariser davantage des étudiants déjà défavorisés et de remettre ainsi en cause notre modèle d'ascenseur social.

Alors que moins de 10 % des jeunes Guyanais de 18 à 25 ans entreprennent des études supérieures, faute de moyens et d'accompagnement, on peut aisément entrevoir les conséquences dommageables que pourrait avoir un tel dispositif.

Madame la ministre, vous pouvez supposer que, dans ces conditions, les députés Front de gauche du groupe GDR ne voteront pas ce budget, qu'ils jugent contraire à l'intérêt général, en particulier à celui des classes modestes.

Pour ma part, je serais tenté d'émettre un avis positif compte tenu du rôle que vous avez joué dans le déblocage du dossier OIN – opération d'intérêt national – en Guyane. Cependant, je ne saurais cautionner cette réforme de l'APL que je trouve particulièrement rude pour les Français, notamment pour les étudiants les plus défavorisés. Je ne puis dès lors que souhaiter qu'elle soit écartée par voie d'amendement, et par avance je vous en remercie.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Audrey Linkenheld, pour le groupe socialiste, républicain et citoyen.

**Mme Audrey Linkenheld.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, avant tout je veux souligner que nous débattons de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2016 alors que la reprise dans la construction et l'immobilier est enfin là. Elle est timide mais elle est là, tous les professionnels en conviennent.

Et ce n'est pas simplement le résultat d'un début de reprise économique, elle est aussi le fruit de la réorientation de la politique du logement entreprise par le Gouvernement depuis 2012...

**M. Olivier Carré.** Depuis 2014!

**Mme Audrey Linkenheld.** ...à travers deux lois, quelques ordonnances et les plans d'investissement et de relance.

Plus que jamais, nous voulons encourager la production massive de logements – des logements qui soient bien sûr adaptés aux attentes de nos concitoyens partout sur le territoire.

Le maintien, voire le renforcement des outils fiscaux créés par le Gouvernement, avec le soutien de sa majorité parlementaire, doit de ce point de vue être salué dans ce débat budgétaire: exonérations d'impôts, taux réduits de TVA, dispositif d'investissement locatif, aide aux maîtres bâtisseurs, extension de la décade sur les terrains publics, crédit d'impôt pour la transition énergétique, prorogation de l'éco-PTZ, et prochainement un accès facilité au prêt à taux zéro.

Autant de décisions qui ne sont pas étrangères à cette reprise, dans un secteur dont on sait qu'il couvre des enjeux sociaux – pour les habitants –, des enjeux économiques – pour les entreprises de l'immobilier et du BTP comme pour le pays tout entier – et évidemment des enjeux environnementaux, qui prennent tout leur sens à l'heure de la COP 21.

Si la conjoncture est plus réjouissante que les années passées, la situation budgétaire n'en reste pas moins tendue. En outre, en 2016, la mission « Égalité des territoires et logement » devra apporter une contribution nette aux impératifs de réduction de la dépense publique. Cette contribution passe par une baisse du programme 337 lié au fonctionnement du ministère et par la réforme des APL contenue dans le programme 109.

Cette réforme des APL était annoncée puisque le Gouvernement avait, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2015, affiché son intention de supprimer l'APL accession.

La représentation nationale avait obtenu le report d'un an de cette suppression et nous avons mis à profit cette année de répit pour réfléchir plus globalement à la réforme des APL, au sein d'un groupe de travail auquel j'ai participé sous la présidence de François Pupponi.

Les mesures d'économie inscrites dans ce projet de loi s'inspirent de nos propositions et constituent une première étape d'une réforme qu'il conviendra sans aucun doute de poursuivre.

Différents amendements d'amélioration concernant les APL vous seront proposés par le rapporteur pour avis Goldberg. Le groupe SRC les soutiendra, comme il l'a fait en commission élargie.

De la même manière, nous soutiendrons les propositions concernant les aides à la pierre qui, avec les APL et la fiscalité, constituent, il faut le rappeler, l'autre levier de l'État en faveur de la production de logements.

Il y a, on le sait, dans ce projet de loi de finances pour 2016 et en particulier autour du programme 135, deux débats autour des aides à la pierre: à quel niveau les fixe-t-on et comment les gère-t-on?

Sur la gouvernance, je suis plutôt favorable à l'idée d'un Fonds national des aides à la pierre, qui permettrait demain de sécuriser l'usage des crédits, de rendre moins opaque leur répartition entre les différentes régions et intercommunalités, et de s'assurer que cette répartition correspond bien aux besoins prioritaires.

Associer dans une même gouvernance, comme nous l'avons envisagé en commission élargie, l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités sous le regard vigilant de parlementaires me paraît de ce point de vue aller dans le bon sens, si l'on veille scrupuleusement à une juste représentation des uns et des autres.

À cet égard, je me réjouis que les montants du Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux – FNDOLLTS – soient transférés vers le futur FNAP. Cela permettra de mieux flécher ces sommes issues des majorations de prélèvements sur les communes carencées, vers la production de logements très sociaux dans les territoires réellement prioritaires. En cela le Gouvernement suit d'ailleurs la recommandation n° 17 du rapport d'application que Jean-Marie Tetart et moi-même avons rédigé sur la loi du 18 janvier 2013.

À mon sens, le niveau des aides à la pierre doit rester suffisamment élevé pour garder toute son efficacité, tout son sens. Notre modèle universel du logement social repose sur cette capacité pour l'État – en lien de plus en plus étroit avec les territoires, et je m'en réjouis – d'orienter au nom de la solidarité nationale la production des logements sociaux.

C'est pourquoi le groupe SRC accueille très favorablement l'amendement du Gouvernement tendant à ajouter 150 millions d'euros aux 100 initialement prévus dans le FNAP. Ainsi, l'engagement pris par le Président de la République, devant le congrès de l'Union sociale pour l'habitat, de consacrer 250 millions d'euros aux aides à la pierre, sera tenu.

Parce que nous sommes attachés au logement social, parce que nous connaissons aussi l'effet contracyclique de sa construction sur le secteur du logement dans son ensemble, nous sommes nombreux à rêver d'un budget des aides à la pierre encore plus conséquent, qui nous permettrait d'atteindre plus rapidement les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés pour lutter contre le mal-logement.

Mais, nos finances publiques étant ce qu'elles sont, ou plutôt celles que les gouvernements de droite nous ont laissées...

**M. Michel Piron.** Allons !

**Mme Audrey Linkenheld.** ...nous pouvons considérer que ce budget pour 2016 est un compromis acceptable entre la maîtrise des dépenses et le financement de la priorité politique que le logement n'a jamais cessé d'être depuis mai 2012.

C'est pourquoi les députés du groupe SRC voteront les crédits globaux de la mission « Égalité des territoires et logement ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Carré, pour le groupe Les Républicains.

**M. Olivier Carré.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, mon point de vue sur le budget du logement sera plus contrasté.

Je suis en effet moins optimiste que Mme Linkenheld. À mon sens, si le logement joue un rôle contracyclique, c'est parce qu'il pourrait y avoir une reprise, mais que, si l'on en croit l'INSEE, la construction pèse sur les résultats de l'économie française. Nous sommes loin de l'objectif des 500 000 logements sociaux que s'était fixé François Hollande en 2012. Parvenus aux deux tiers de ce résultat, nous peinons à progresser, compte tenu des avancées, parfois des reculades, auxquelles le Gouvernement a procédé depuis cette date.

Pourtant, les besoins sont là. Faut-il rappeler l'accélération récente de la dégradation de la situation sociale pour nombre de nos compatriotes, ou bien parce qu'ils cherchent du travail depuis trop longtemps, ou bien parce qu'ils se retrouvent sans ressources et trop âgés pour envisager de travailler ? Et je ne parle pas des jeunes qui ont de plus en plus de mal à décoller, faute d'emploi. La colère gronde. Les besoins sont pressants. Jamais le logement conventionné n'a été aussi utile, et c'est pourtant sur lui que vous avez décidé de faire peser l'effort budgétaire. J'y reviendrai.

Auparavant, je formulerai quelques remarques positives.

La première concerne l'abrogation de l'APL accession. Avec certains de nos collègues de la majorité, nous avons dénoncé cette décision qui aurait empêché des ménages à la limite de la solvabilité d'accéder à la propriété sociale. Vous avez eu la sagesse de renoncer à ce qui aurait été une véritable injustice pour des dizaines de milliers de foyers. Merci pour eux !

Deuxième point positif, après avoir renoncé à taxer les locataires de HLM, ce que vous aviez projeté en juillet, s'il faut en croire la rumeur, vous avez suivi certaines conclusions du groupe APL, auquel j'ai participé. Toutefois, le diable se niche toujours dans les détails, le dispositif extrêmement complexe que vous nous proposez ne permet pas de garantir qu'au bout du compte, seuls les excès que nous avons dénoncés seront corrigés. Je comprends les réactions de certains syndicats d'étudiants, qui viennent d'être rappelées.

Un point important de ce PLF est la création du Fonds national des aides à la pierre. Vous poursuivez la politique engagée sous le mandat précédent, quand le fonds de péréquation, que vous aviez fortement combattu, a été mis en place.

Si l'on en croit votre présentation, sa gouvernance est partagée entre les bailleurs sociaux et les collectivités. En fait, il semblerait que la main de l'État reste prégnante. Pourquoi ne pas être allé jusqu'au bout de vos intentions ? Après tout, et c'est une première d'autant plus remarquable qu'elle provient d'un gouvernement de gauche, vous avez supprimé la participation de l'État aux aides à la pierre.

Par différents mécanismes, soit directement en doublant la cotisation des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social – CGLLS – soit en recyclant l'abaissement du taux de commissionnement, vous dotez ce fonds de 500 millions avec de l'argent que vous prenez aux futurs bénéficiaires.

Oui, mes chers collègues : on diminue à l'aveugle la capacité financière des organismes HLM à construire, pour abonder un fonds qui doit les encourager à le faire. Comprenez qui pourra !

Cette mécanique devient absurde dès lors que tout le monde passe sous la même toise et qu'on transforme un mécanisme de péréquation en taxe affectée. Au bout du compte, on y voit une nouvelle fiscalité dont l'État pourrait, le moment venu, se servir pour alimenter son budget général. Ce ne serait pas une exception.

Aujourd'hui, quasiment toutes les politiques publiques du logement vont être financées par Action Logement, par les bailleurs entre eux et par les collectivités locales.

Il reste à l'État les aides fiscales importantes, dont une partie est, de fait, à la charge des collectivités. Le sénateur Thierry Repentin l'a fort bien montré en 2005 dans son rapport sur le logement social en France.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Vous exagérez !

**M. Olivier Carré.** Je rappelle qu'une partie des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas remboursée...

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Et la TVA ?

**M. Olivier Carré.** La TVA et l'IS sont des aides de l'État aux organismes sociaux. Leur apport est une des conditions liées au mécanisme d'intérêt général que l'Europe délègue au secteur de l'habitat.

Cela étant dit, je rappelle que l'État rembourse les collectivités territoriales des exonérations, dès lors que leur montant représente 10 % des recettes de la collectivité, ce qui revient à dire qu'il ne rembourse quasiment jamais aucune collectivité des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, liées à l'aide au logement social.

Réviser le périmètre du rôle de chacun en matière de politique du logement appellerait à réformer l'ensemble de l'environnement réglementaire des bailleurs sociaux, de la décentralisation des aides à la pierre à la création de véritables autorités organisatrices du logement, et à répondre à l'évolution mouvante de nos besoins en matière de loyers bas et d'offre adaptée.

C'est la réforme que l'ensemble des acteurs du logement espèrent, mais il faut une ambition et une vision qui devra sans doute attendre encore quelques mois.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron, pour le groupe de l'Union des démocrates et indépendants.

**M. Michel Piron.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame et messieurs les rapporteurs, chers collègues, le budget qui nous est proposé laisse un sentiment partagé.

L'année 2014 a certainement été l'une des plus difficiles pour le secteur du logement, avec moins de 300 000 mises en chantier. Ce chiffre, largement inférieur au niveau des années 2000, et plus encore des années 2010, représente un repli considérable de 10 % par rapport à l'année 2013.

Nous n'avons jamais aussi peu construit dans notre pays, alors même que la relance de la construction est la clé de voûte de toute politique du logement. Dois-je répéter que c'est d'abord l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande qui est au cœur même de la hausse des prix tant pour l'accession que pour la location ?

Le constat est donc sans appel : l'objectif de 500 000 logements par an n'est plus tenable. Mais l'a-t-il jamais été ? Si cette perspective a pu sembler louable, depuis trois ans le Gouvernement ne s'est jamais vraiment donné les moyens d'une telle ambition. Dans ce contexte, est-il raisonnable de maintenir un objectif que nous pouvons désormais unanimement qualifier d'utopique ? Est-il raisonnable de continuer à privilégier l'affichage politique plutôt que le réalisme ?

Si ces chiffres sont révélateurs des failles de notre politique du logement, je tiens également à rappeler l'importance de disposer de statistiques plus fiables dans ce domaine. Les nombreuses incertitudes qui planent autour des données relatives au logement sont loin d'aider les décideurs publics, qui ont besoin d'indicateurs crédibles pour mener leurs politiques. Au-delà des données nationales, je reste convaincu de l'importance de disposer de chiffres plus précis à une échelle géographique plus restreinte.

Cela constituerait assurément un premier pas vers une régionalisation – que je crois nécessaire – de notre politique du logement. Doit-on continuer à appliquer les mêmes

mesures en Île-de-France, où l'offre demeure très insuffisante, et dans le Limousin, où la vacance des logements ne cesse de s'accroître ?

La surenchère des mesures techniques participe également à l'illisibilité de notre politique du logement. À titre informatif, je rappelle que, selon les experts, les deux tiers de la hausse de 53 % des prix du logement, qui a eu lieu au cours des dix dernières années, sont imputables à l'empilement normatif.

Ces questions, nous ne pouvons plus indéfiniment les repousser, dans un contexte où les moyens financiers se réduisent. Le Gouvernement doit tout mettre en œuvre pour relancer prioritairement la construction. Si cette exigence n'est pas manifeste dans un budget pour 2016 en demi-teinte, plusieurs mesures ont néanmoins permis d'opérer une inflexion indiscutable.

De récents chiffres annoncent d'ailleurs une légère reprise de la construction de logements neufs pour 2016. C'est de bon augure, mais il faudra redoubler d'efforts pour concrétiser ces premiers signes positifs.

Le dispositif dit « Pinel » constitue par exemple un premier pas intéressant pour débloquer l'investissement locatif. En introduisant une part de flexibilité, en élargissant le champ des locataires aux ascendants et descendants, il a su convaincre de nombreux acquéreurs et investisseurs.

Je salue également les annonces faites par le Président François Hollande pour relancer le prêt à taux zéro : relèvement des montants empruntés et des plafonds de ressources, différé d'amortissement porté à cinq années minimum, élargissement du PTZ aux logements anciens sous conditions de travaux. De telles mesures me semblent d'autant plus importantes que ce dispositif a fait ses preuves en aidant les primo-accédants, notamment en milieu rural.

La réforme des aides personnelles au logement était également attendue. J'ai toujours été perplexe face au postulat selon lequel ces aides seraient systématiquement inflationnistes. Leur impact peut-il être similaire en Île-de-France et dans les Pays-de-la-Loire, en Rhône-Alpes et en Champagne-Ardenne ? C'est peu probable.

Je me réjouis également de voir que le Gouvernement a su revenir sur la réforme de l'APL accession, proposée l'an dernier à l'issue de la loi de finances pour 2015. Cette mesure, non seulement injuste mais économiquement incompréhensible, risquait d'interdire aux ménages modestes de devenir acquéreurs et de coûter plus cher qu'elle ne rapportait.

Loin, certes, du milliard d'économies annoncé par Michel Sapin il y a quelques mois, la réforme retenue permet de recentrer sur les ménages les plus modestes un dispositif qui commençait à s'essouffler. Je m'interroge néanmoins sur la mesure visant à mieux cibler les APL sur les étudiants. Si j'en approuve le principe, il faut impérativement préciser que ce ciblage ne s'applique que lorsque l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents.

Quant à la création du Fonds national des aides à la pierre, j'aimerais savoir avec quelles ressources vous comptez l'abonder. Si je note l'augmentation des crédits pour les aides à la pierre, prévue par voie d'amendement, ce nouveau fonds me laisse perplexe.

Enfin, je ne peux que saluer l'augmentation des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, dans un contexte international très difficile et alors que la France se doit d'être solidaire de l'Europe en matière d'accueil des réfugiés.

Si le Gouvernement a su opérer un changement de cap non négligeable dans sa politique du logement, de nombreuses questions restent posées à l'ensemble des acteurs de la construction, tant sur les perspectives que sur les contraintes qui pèsent lourdement sur leurs activités.

Pour toutes ces raisons, le groupe UDI s'abstiendra sur ce budget.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour le groupe écologiste.

**Mme Michèle Bonneton.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, la mission « Égalité des territoires et logement » n'est pas épargnée par la politique de restriction budgétaire menée par le Gouvernement. Ainsi, chaque renforcement d'un dispositif s'accompagne d'une coupe dans un autre domaine. Si l'on additionne l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales qui y sont affectées, on constate que l'État consacre plus de 32 milliards d'euros à la construction, à la rénovation et à l'accès au logement. Le budget de cette mission est en légère baisse du fait d'un rabotage de 200 millions d'euros, selon le Gouvernement, et de 425 millions d'euros, selon les sources associatives ; de fait, les comparaisons ne sont pas simples en raison de présentations différentes d'une année sur l'autre. Comme dans la dernière loi de finances, et contrairement aux années 2013 et 2014, les dépenses fiscales progressent à nouveau de 900 millions d'euros et devraient s'élever à 14,3 milliards en 2016. Les crédits de paiement relevant du budget général atteindraient, quant à eux, 17,9 milliards d'euros.

Sans remettre en cause l'utilité de certaines dépenses fiscales, on peut s'interroger sur leur efficacité d'ensemble. Comme le souligne le rapport annexé à la loi de finances pour 2016, les dispositifs destinés à favoriser la construction de logements locatifs privés ne conduisent pas tous à proposer une offre de logements à caractère social ; pourtant, les besoins en ce domaine sont toujours très importants. L'objectif de 150 000 logements sociaux par an n'est pas atteint, alors même que 70 % des ménages y sont éligibles. Davantage de logements très sociaux, financés par les prêts locatifs aidés d'intégration – les PLAI – sont actuellement construits : 34 000 sont prévus en 2015, soit 25 % du total, contre 12 000 en 2012. Toutefois, ces chiffres restent modestes lorsque l'on sait que 70 % des demandeurs de logements sociaux sont éligibles aux PLAI.

Cela étant dit, certaines mesures sont intéressantes. Ainsi est-il proposé de proroger pour trois années supplémentaires l'éco-PTZ destiné au financement de travaux de rénovation énergétique. De même, les bénéficiaires des aides de l'ANAH seront éligibles à l'éco-PTZ. Toutefois, madame la ministre, ne pensez-vous pas que les moyens dévolus à l'ANAH sont insuffisants ? C'est du moins ce que je constate dans ma circonscription.

L'hébergement d'urgence mobilise un budget d'intervention important, d'un montant de 1,6 milliard d'euros pour 2016, en augmentation de 6 %, ce que nous approuvons.

Cependant, ces moyens seront-ils suffisants pour nous permettre, également, d'assumer notre devoir de solidarité et de loger certains réfugiés ?

Je m'interroge sur la réforme des APL. Concentrer les aides sur les ménages qui en ont le plus besoin n'est pas, en soi, une mauvaise orientation, tout au contraire. Cependant, les 225 millions d'euros d'économies pour 2016 seront affectés au budget général, sans contribuer aux nécessaires aides au logement. Quant à la partie de la mission consacrée à l'égalité territoriale, le Gouvernement s'est engagé, lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, à renforcer l'attractivité des territoires et la qualité de vie de leurs habitants. Ainsi 725 millions d'euros sont-ils prévus pour les actions territoriales des contrats de plan État-région. Le dispositif d'aide aux maires bâtisseurs est enfin lancé. Par ailleurs, le fait que le prêt à taux zéro puisse être accordé bien au-delà des zones tendues est tout à fait bienvenu.

En conclusion, ce budget s'inscrit dans la continuité du précédent. La politique de défiscalisation continue de se renforcer, alors même que son efficacité dans certains domaines reste à démontrer. Ne pensez-vous pas, madame la ministre, qu'il serait utile, au regard du dernier rapport annexé au projet de loi de finances pour 2016 et des sommes importantes consacrées à la défiscalisation, d'évaluer précisément l'efficacité de ces dispositifs pour mieux cibler l'utilisation des avantages fiscaux accordés, afin de mener une politique mieux adaptée aux besoins sociaux, à la transition énergétique et aux besoins de l'aménagement du territoire ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.

**Mme Jeanine Dubié.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission des affaires économiques, madame, messieurs les rapporteurs, chers collègues, la mission « Égalité des territoires et logement » revêt une importance considérable, non seulement en termes budgétaires, puisqu'elle est abondée de près de 18 milliards d'euros, mais aussi en raison du champ de cette politique publique ; la mission correspond en effet au périmètre d'une action essentielle du ministère du logement et constitue le support des plans de relance de la construction et du logement, ainsi que l'affectation de places à l'hébergement des personnes en situation de fragilité.

Avoir un toit, un logement digne, c'est avant tout un droit, une nécessité humaine fondamentale pour assurer des conditions de vie décentes. Aujourd'hui, le logement reste encore une préoccupation pour de nombreux citoyens, pour ceux qui ne trouvent pas de logement ou pour ceux dont la part de la dépense contrainte consacrée au logement est trop lourde pour vivre dignement. Ce sujet cristallise de fortes angoisses quant au développement harmonieux de la famille, à l'autonomie ou à la crainte du déclassement.

Cette année, l'examen des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » s'inscrit dans un contexte économique global un peu plus favorable. Pour la première fois depuis 2011, les ventes et les autorisations à construire sont en hausse, ce qui témoigne d'une amélioration sensible de la situation du secteur de la construction et du logement en général. C'est un signal positif que nous attendons désormais de vérifier dans les territoires ; les économies locales, dans leur ensemble, bénéficieront des externalités positives attendues, tant en termes d'emploi que d'activité du secteur du BTP ou d'accès au logement.



Madame la ministre, je veux vous dire, au nom du groupe RRDP, que nous avons pris acte de vos nombreuses initiatives et de la politique volontariste que vous avez menée depuis bientôt deux ans pour proposer et mettre en œuvre les outils nécessaires pour amorcer ce redressement. Nous nous félicitons aujourd'hui de constater que cette énergie commence à porter ses fruits. Pour citer quelques exemples de ces initiatives, j'évoquerai les efforts réalisés en matière de construction et de rénovation du logement social. Pour encourager les travaux de rénovation énergétique, le crédit d'impôt et l'éco-PTZ ont été prorogés de trois ans. Pour favoriser l'investissement locatif, le PTZ a été étendu à toutes les communes rurales, à la condition de réhabiliter un logement ancien. Par ailleurs, vous avez maintenu les taux de TVA réduits à 5,5 % et 10 %, s'agissant, respectivement, de la location-accession et du logement intermédiaire. Je rappellerai également l'institution, en 2015, de l'aide aux maires bâtisseurs, avec la réforme des aides à la pierre à destination du logement social *via* la création d'un Fonds national des aides à la pierre, dont un amendement du Gouvernement prévoit l'abondement par des crédits de l'État.

S'agissant du sujet, parfois sensible, de l'investissement locatif, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le dispositif qui porte votre nom, madame la ministre, a été assoupli en zone tendue et offre la possibilité de louer à un ascendant ou à un descendant. Nous savons qu'il s'agit d'un levier efficace, à l'effet puissamment incitatif, qui nécessite toutefois un réglage fin pour une efficacité maximale.

Autre sujet sensible : parmi les trois articles rattachés à la mission, l'article 55 a trait à l'amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires des APL. Cet article est l'aboutissement d'une longue réflexion parlementaire, nourrie par un rapport présenté le 26 mai dernier en commission des affaires économiques par le président du groupe de travail sur les APL, notre collègue François Pupponi. Les APL représentaient 14,5 milliards en 2007 et près de 18 milliards aujourd'hui ; cette augmentation rendait la réforme urgente. L'idée d'un rabotage général des APL a été écartée au profit d'une piste plus juste, à savoir la prise en compte du patrimoine, et plus uniquement du revenu, dans le calcul de l'aide. En cas de dépassement d'un plafond de loyer, déterminé en fonction des ressources déclarées, l'aide diminuera.

La crise a pesé sur les outils de soutien aux plus fragiles en accroissant le nombre de bénéficiaires de l'hébergement d'urgence. Le Gouvernement a toujours répondu par une hausse des crédits et du nombre de places, car il faut d'abord faire face à l'urgence et ensuite, bien sûr, accompagner vers un retour au logement de droit commun.

À ce sujet, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières ont permis la création de places dans le cadre d'un dispositif alternatif, parmi lesquelles on peut citer des places en logement adapté et des hébergements alternatifs pour les demandeurs d'asile. Le Gouvernement a prévu la création de nombreuses places réparties entre différentes structures, notamment dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile, mais également dans des hébergements financés par le programme 177. Par ailleurs, l'accueil des réfugiés constitue une opportunité pour repenser le programme, car l'élan de solidarité manifesté par la société civile et les services de l'État donnent naissance à de nouvelles idées et se traduisent par une pérennisation des financements. Cela permettra d'offrir une meilleure visibilité

sur les crédits effectivement alloués pendant l'exercice et d'engager des actions à long terme, comme l'a montré notre collègue Dominique Orliac dans son remarquable rapport.

En conclusion, je dirai qu'en dépit d'un contexte très contraint, le budget que nous examinons ce soir est équilibré et préserve le financement des actions prioritaires. Dans ces conditions, les députés du groupe RRDP voteront les crédits de la mission.

**Mme Dominique Orliac**, *rapporteuse pour avis de la commission des affaires sociales*. Très bien !

**Mme la présidente**. Nous en venons aux questions. Je vous rappelle que la durée des questions et des réponses est fixée à deux minutes.

La parole est à M. Jean-Jacques Candelier, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

**M. Jean-Jacques Candelier**. Madame la ministre, lors de l'examen des crédits en commission élargie, vous avez indiqué que l'investissement locatif n'était pas réservé à une certaine catégorie sociale, et que vous aviez des exemples de familles disposant de revenus modestes qui investissent pour permettre à leurs enfants d'être logés pendant leurs études. Je souhaiterais revenir sur cette affirmation pour le moins surprenante. Chacun, en effet, s'accorde à considérer que la loi qui porte votre nom, et qui offre des avantages fiscaux importants, est plutôt réservée aux ménages aisés. Pour les personnes aux revenus modestes, il existe d'autres dispositifs, comme le prêt à l'accession sociale ou le prêt à taux zéro, dont nous n'avons d'ailleurs jamais contesté le bien-fondé.

Il n'en va pas de même des programmes de défiscalisation, qui sont à la fois extrêmement onéreux et sources d'effets d'aubaine. Comme le rappelle régulièrement la Confédération nationale du logement, ces programmes coûtent « quatre fois plus cher aux contribuables que la construction de logements sociaux ». Le dispositif que vous avez institué, madame la ministre, ne peut que renforcer la dérive vers une société de rentiers fortement inégalitaire, comme le dénonce de son côté la Fondation Abbé-Pierre, à l'heure où les 10 % les plus riches possèdent 50 % du patrimoine et que les 50 % les plus modestes n'en possèdent que 7 %. Plutôt que de maintenir le dispositif Pinel à l'identique, ne croyez-vous pas qu'il serait préférable de soutenir l'accession sociale à la propriété et de donner priorité à l'épineuse question de la solvabilité des ménages modestes, avant de répondre aux attentes des investisseurs ?

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la ministre.

**Mme Sylvia Pinel**, *ministre*. Monsieur le député, vous m'interrogez sur l'investissement locatif qui porte mon nom et, plus généralement, sur les mesures en faveur de la relance de la construction. Je note, dans cet hémicycle, comme je l'ai fait en commission élargie, que nous avons une divergence d'appréciation. Les derniers chiffres de la construction nous montrent en effet que ce dispositif a eu un impact sur la relance : on constate une hausse de 23 % des réservations de logements – autrement dit, des ventes – dans ce domaine.

Nous avons pu relancer ce secteur en assouplissant ce dispositif l'année dernière tout en l'encadrant, pour éviter les effets pervers ou les effets d'aubaine que vous dénoncez justement. Ce dispositif d'investissement locatif diffère à plusieurs égards de ceux qui ont existé auparavant, notam-

ment dans les années 2000. En effet, nous avons encadré son zonage, pour le réserver aux secteurs les plus tendus, nous avons plafonné les revenus locatifs permettant d'y prétendre et, en cas d'acquisition destinée à loger un ascendant ou un descendant, nous avons institué des règles, s'agissant par exemple du rattachement au foyer fiscal. Monsieur le député, les investisseurs et les ménages ont besoin de stabilité, de simplicité : c'est ce que leur offre ce dispositif.

Dans le même temps, vous nous questionnez sur l'accession sociale à la propriété et sur les mesures prises pour améliorer ces dispositifs. Nous n'opposons pas l'accession sociale à la propriété, le soutien au logement social et l'investissement locatif. Le Président de la République, dans les annonces qu'il a faites jeudi dernier en Lorraine, a évoqué un certain nombre de mesures destinées à aider les ménages modestes à accéder à la propriété – comme le PTZ rural. Il s'agit également de permettre un développement et une attractivité des territoires ruraux.

Comme vous le voyez, monsieur le député, le Gouvernement agit sur l'ensemble des segments pour relancer la construction tout en ayant le souci d'accompagner l'ensemble de nos concitoyens afin qu'ils bénéficient d'un logement adapté à leurs besoins et à leur territoire.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Goldberg, pour le groupe socialiste, républicain et citoyen.

**M. Daniel Goldberg.** La construction de logements dans notre pays représente un enjeu à la fois pour les citoyens d'aujourd'hui et pour ceux de demain. Assurément, les logements ne doivent pas être de n'importe quelle qualité, ils ne doivent pas être construits n'importe où ni à n'importe quel prix. Il me semble que nous sommes tous d'accord dans cet hémicycle pour dire que nous avons besoin de logements socialement accessibles au plus grand nombre, équitablement répartis sur le territoire national et, au sein des communes les plus importantes, équitablement répartis entre les différents quartiers.

Certains propos, répétés à maintes reprises au cours du débat sur la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR en 2013 et 2014, ont eu pour effet de geler le marché. Nous en voyons heureusement la fin aujourd'hui, grâce aux différents dispositifs qui ont été évoqués un peu plus tôt dans la discussion. Cependant, tous ceux qui souhaitent faire construire les logements dont nous avons massivement besoin, tant dans les secteurs locatif, locatif social et à prix non maîtrisé que dans le cadre de l'accession sociale sécurisée et de l'accession non maîtrisée, font face à une réticence auto-entretenue. Cette question est non seulement sociale, puisqu'elle concerne le logement des familles, mais aussi économique, car elle engage la filière du bâtiment et la compétitivité de notre pays.

Madame la ministre, un certain nombre de freins, liés notamment au coût de la construction ou au repli sur soi de certains élus qui font fi de l'intérêt collectif, continuent d'entraver notre action. Dans ces conditions, quel message général entendez-vous adresser à notre pays, quelles mesures envisagez-vous de prendre pour montrer qu'il est nécessaire de construire aujourd'hui pour bâtir notre avenir ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Monsieur le député Daniel Goldberg, vous m'interrogez sur un sujet que vous connaissez bien, la territorialisation de la politique du logement, que nous avons pris en compte en adaptant certains dispositifs aux territoires auxquels ils s'appliquent. En répondant à votre collègue Candelier voilà quelques instants, j'ai évoqué la

révision du zonage « A / B / C » : plusieurs dispositifs verront ainsi leurs paramètres changer – je pense notamment aux dispositifs d'accession sociale à la propriété, au PTZ et au PTZ dans l'ancien – à la suite du reclassement de certaines communes pour mieux s'adapter aux réalités du marché local.

Nous avons précisément la volonté d'agir à la fois en fonction des territoires et des besoins, et sur l'ensemble des segments de l'offre de logement pour répondre aux besoins de nos concitoyens tout en identifiant et en levant les blocages que nous rencontrons. Vous avez soulevé le problème des coûts de construction ; nous avons pris 50 mesures de simplification, dont une quarantaine sont aujourd'hui en application. La plupart seront entrées en vigueur d'ici à la fin de l'année. Dans le même temps, nous avons également agi pour simplifier les procédures, notamment les procédures environnementales.

En outre, nous poursuivons nos efforts de diffusion de ces outils sur l'ensemble du territoire. J'ai d'ailleurs effectué un tour de France de la construction pour aller à la rencontre de l'ensemble des acteurs du logement afin de leur délivrer un message de confiance et de pragmatisme, et de corriger les dispositifs en vigueur lorsque cela était nécessaire.

C'est précisément ce que nous faisons dans ce projet de loi de finances avec des mesures en matière d'accession à la propriété, avec la sécurisation des aides à la pierre pour les bailleurs, en permettant à nos concitoyens d'avoir accès au logement tout en soutenant ce secteur essentiel pour notre économie, car pourvoyeur d'emplois dans nos territoires, notamment pour les artisans du bâtiment. Notre volonté est donc de relancer la construction, d'encourager la rénovation et d'accompagner nos concitoyens pour fluidifier les parcours résidentiels. Tel est l'objectif du Gouvernement et le message qu'il souhaite faire passer.

**Mme la présidente.** Nous en avons terminé avec les questions.

#### **Mission « Égalité des territoires et logement » (état B)**

**Mme la présidente.** J'appelle les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement », inscrits à l'état B.

Sur ces crédits, je suis saisie de plusieurs amendements.

La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 146.

**M. Michel Piron.** Un très bon amendement !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Le Président de la République s'est engagé lors du soixante-seizième congrès de l'Union sociale pour l'habitat, à Montpellier, le 24 septembre dernier, à ce que l'État contribue « directement, avec 250 millions d'euros de crédits de paiement », à la constitution du Fonds national des aides à la pierre, dont la création est prévue en 2016, en accompagnement des contributions des bailleurs sociaux eux-mêmes, qui s'élèvent à 270 millions d'euros en application de l'article 56 du présent projet de loi de finances.

Au sein du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », le niveau des crédits dédiés aux aides à la pierre, hors prêts locatifs aidés d'intégration adaptés, s'élève à 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 100 millions d'euros en crédits de paiement dans le texte qui vous a été présenté.

Cet amendement vise donc à ajouter 150 millions d'euros de crédits pour respecter l'engagement pris par le chef de l'État d'une contribution de l'État à hauteur de 250 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui portera le montant total dévolu au logement locatif social à 520 millions d'euros. Parallèlement, le niveau des autorisations d'engagement dédiées aux aides à la pierre est révisé à la hausse : il est abondé de 100 millions d'euros pour atteindre le niveau de 500 millions d'euros.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, pour donner l'avis de la commission.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Il serait difficile de donner un avis défavorable à un amendement qui vise à abonder la mission de 100 millions d'euros de crédits. L'avis de la commission est donc très favorable.

*(L'amendement n° 146 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 147.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Les décisions du Conseil européen de septembre 2015 visant à relocaliser 160 000 demandeurs d'asile d'ici à 2017 conduisent la France à accueillir, selon la clé de répartition adoptée, 30 784 demandeurs d'asile, dont *a priori* 1 000 en 2015, environ 14 000 en 2016 et 15 000 en 2017.

Au sein de la mission « Égalité des territoires et logement », il convient à ce titre d'abonder le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de 69,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour financer des places d'hébergement et de logement accompagné, et le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de 26,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour financer le versement d'aides personnelles au logement aux réfugiés qui seront hébergés en logement social, en résidence sociale ou en intermédiation locative.

Au total, pour cette mission, les crédits supplémentaires nécessaires s'élèvent à 96,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour donner l'avis de la commission.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.** Avis favorable.

*(L'amendement n° 147 est adopté.)*

*(Les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement », modifiés, sont adoptés.)*

#### Article 54

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 241.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet la taxe sur les plus-values de cessions immobilières supérieures à 50 000 euros, que M. le secrétaire d'État au budget connaît particulièrement bien. Dans le projet de loi de finances pour 2016, il est prévu d'affecter le produit de cette taxe non pas aux aides au logement mais aux aides à la pierre. Compte tenu de la connaissance que nous avons du dossier au moment de la discussion en commission élargie, se posait la question de l'abondement du Fonds national des aides à la pierre d'un montant de 45 millions d'euros, qui correspond au produit de la taxe.

Puisque nous venons de voter un amendement qui vise à abonder ce fonds, je retire le présent amendement.

*(L'amendement n° 241 est retiré.)*

*(L'article 54 est adopté.)*

#### Article 55

**Mme la présidente.** Nous en venons aux amendements à l'article 55.

La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 242.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet le dispositif de prise en compte du patrimoine des allocataires des APL prévu à l'article 55 du projet de loi de finances pour 2016. Les modalités retenues sont identiques à celles qui sont appliquées pour les bénéficiaires du RSA, et sont issues d'une proposition élaborée notamment par certains de mes collègues dans le cadre d'un groupe de travail animé par François Pupponi.

Il s'agit, pour garantir une meilleure justice sociale, de prendre en compte le patrimoine des allocataires. Les études d'impact qui nous ont été fournies montrent néanmoins que 10 % des allocataires détiennent un patrimoine supérieur à 30 000 euros. Cet amendement, qui a été adopté par la commission des affaires économiques, vise à ne prendre en compte le patrimoine des allocataires qu'à partir de 75 000 euros, ce qui reste raisonnable, en particulier en matière immobilière. La mesure concernerait ainsi 4 % des allocataires, c'est-à-dire 260 000 ménages environ, et ne pénaliserait pas ceux qui ont un patrimoine trop restreint.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** L'intention du Gouvernement est d'harmoniser les modalités de prise en compte des revenus et du patrimoine dans le calcul des allocations. Il propose d'aligner le dispositif prévu pour les APL sur celui du RSA, c'est-à-dire d'intégrer le patrimoine dans le calcul.

Ce mode de calcul reste très progressif : seraient intégrés dans l'assiette des revenus seulement 3 % du patrimoine total. L'impact serait donc assez limité, et c'est pour cela que le dispositif a été préconisé dans le cadre de la mission Pupponi.

M. Goldberg propose d'ajouter un seuil, ce à quoi je ne suis personnellement pas favorable. Insérer un dispositif spécial ne va pas dans le sens de l'harmonisation souhaitée. En outre, viendrait s'ajouter un effet de seuil, ce qui, nous le voyons

bien en ce moment en commission des finances, n'est pas simple à gérer. Cet amendement aurait donc pour conséquence de compliquer les choses plutôt que de les simplifier.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé du budget, pour donner l'avis du Gouvernement.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Cet amendement reprend une des propositions du groupe de travail dont les conclusions avaient été adoptées de manière assez consensuelle, par des parlementaires de toutes les sensibilités politiques.

Monsieur Goldberg, vous souhaitez insérer une mesure de précaution en fixant un seuil de prise en compte du patrimoine à 75 000 euros. Le Gouvernement entend cette demande, mais le seuil retenu paraît élevé. Madame la présidente, si vous en êtes d'accord, le Gouvernement souhaiterait déposer un sous-amendement par lequel il proposerait de substituer au seuil de 75 000 euros un seuil de 30 000 euros, ce qui est déjà très supérieur au plafond du livret A. Ce montant paraît raisonnable, et pèserait relativement peu sur le rendement de la mesure. Sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement, l'avis du Gouvernement sera favorable au présent amendement.

**Mme la présidente.** En résumé, si M. le rapporteur pour avis accepte cette proposition, nous débattons d'un amendement n° 242 rectifié remplaçant « 75 000 » par « 30 000 » à chaque occurrence. Sinon, je soumettrai au vote un sous-amendement.

La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Si le seuil est fixé à 30 000 euros, la mesure concernera 10 % des allocataires. C'est beaucoup, monsieur le secrétaire d'État. Si j'entends bien vos propos sur le seuil du patrimoine mobilier, l'essentiel du patrimoine ici visé est immobilier. Pour un bien en résidence secondaire, même en indivision, d'une valeur de 30 000 euros, le seuil de 3 % est très rapidement atteint et induit une baisse moyenne de 22 à 25 euros par mois pour les allocataires concernés. J'admets que le seuil de 75 000 euros est élevé mais n'en espère pas moins que nous fixions un seuil un peu supérieur à 30 000 euros : 10 % des allocataires, cela me semble beaucoup.

**Mme la présidente.** Je soumettrai donc au vote un sous-amendement n° 593 proposant une valeur supérieure à 30 000 euros.

La parole est à M. Bernard Gérard.

**M. Bernard Gérard.** Cette affaire est assez incroyable. L'article 55 tend à supprimer la réforme des APL votée l'année dernière. Nous avons proposé alors plusieurs amendements qui ont été rejetés. Pourquoi ne pas nous avoir écoutés ? Le Gouvernement et la majorité continuent de naviguer à vue, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, agissant dans l'improvisation après s'être pourtant donné le temps de la réflexion. Un an s'est écoulé et les uns et les autres ne sont toujours pas d'accord entre eux ! Le sujet est tout de même très important et les mesures décidées ont une grande influence sur la vie des gens. Nous sommes donc assez surpris de ne pas avoir été écoutés l'année dernière. Et voilà qu'on entend dire qu'on a encore fait une erreur qu'il s'agit de corriger ! Il est vraiment très difficile de suivre vos travaux.

Par ailleurs, la réforme du dispositif des APL se propose de prendre en compte la situation financière réelle des bénéficiaires mais constitue du point de vue budgétaire une goutte

d'eau dans un océan. Les APL représentent 18 milliards d'euros dont 16 à la charge de l'État et nous discutons ici d'une réforme censée faire économiser 200 millions d'euros en 2016 et 300 en 2017. C'est très faible, sauf en incidence sur un certain nombre de personnes. Les organisations syndicales d'étudiants, quelle que soit leur obédience, font part d'inquiétudes très fortes. On ne peut donc que regretter à la fois les dommages collatéraux et les économies de bout de chandelle que vous proposez avec beaucoup d'improvisation.

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** On ne peut pas dire que le Parlement n'a pas été entendu l'année dernière, au contraire ! Dans cet hémicycle, nous avons proposé et obtenu par amendement le report d'un an de la réforme des APL accession, le temps d'en étudier les conséquences. Le groupe de travail que j'ai eu l'honneur de présider, et auquel ont participé certains de nos collègues ici présents, a constaté qu'elle ne constituait pas un bon signal envoyé aux futurs constructeurs et acquéreurs. Il fallait donc l'abroger, ce que fait le Gouvernement. Il s'agit d'une bonne manière de travailler.

Une proposition a été formulée, le Parlement s'est prononcé et nous décidons après un an d'étude d'y renoncer. Pour le reste, le travail continue. C'est un début et le groupe de travail continuera à formuler des propositions afin de réformer les APL pour les rendre plus justes. En effet, 18 milliards d'euros sont dépensés mais pas toujours de façon très justifiée. Je défendrai tout à l'heure un amendement posant la question suivante : doit-on verser des APL à des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents qui paient l'ISF ?

**M. Michel Piron.** Très bonne question !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont.

**M. Marcel Rogemont.** Pour en revenir au débat présenté par M. le rapporteur pour avis, on peut en effet s'inquiéter d'une mesure qui concernerait près de 10 % des ménages recevant les APL. Je ne mets absolument pas en cause l'intégration d'éléments de patrimoine. Après tout, le revenu de solidarité active en intègre. Il n'y a donc pas de raison de ne pas intégrer des éléments patrimoniaux dans le calcul des APL. Le problème consiste à placer le curseur. Si j'ai bien compris, M. le secrétaire d'État estime que le seuil de 75 000 euros est un peu trop haut. Mais celui de 30 000 euros paraît un peu trop bas. Même si une telle proposition fait un peu marchand de tapis, ne pourrions-nous pas trouver un juste milieu à 50 000 euros ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Ce n'est pas sérieux ! Ce n'est pas ainsi que l'on écrit la loi !

**M. Marcel Rogemont.** Ainsi, moins de 10 % des allocataires seraient concernés sans que la mesure cesse d'être satisfaisante à nos yeux. Je demande donc à M. le secrétaire d'État de revoir légèrement sa copie. Intégrer la notion patrimoniale dans le dispositif des APL constitue déjà un pas important.

**Mme la présidente.** Il ne s'agit pas d'un débat en commission, cher collègue.

La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Je m'adresserai d'abord à M. Gérard. Je ne comprends pas vos propos, monsieur Gérard. Vous qualifiez notre réforme de réformette

insuffisante tout en déplorant qu'elle fasse perdre 20 ou 25 euros à certains allocataires, ce qui la rendrait insupportable. J'attends vos propositions.

**Mme Audrey Linkenheld.** Nous aussi !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Quant au sujet qui nous occupe, la mesure doit nécessairement conserver un certain rendement. Chacun connaît les chiffres. Le Gouvernement souhaite la mise aux voix de son sous-amendement ramenant le seuil à 30 000 euros. S'il n'était pas adopté, le Gouvernement se montrerait défavorable à l'amendement de la commission des affaires économiques.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** La commission des finances est favorable au sous-amendement du Gouvernement.

**Mme la présidente.** J'en rappelle la teneur avant de le mettre aux voix : à la fin de l'alinéa 2, substituer au montant « 75 000 euros » le montant « 30 000 euros ». Procéder à la même substitution aux alinéas 4 et 6.

*(Le sous-amendement n° 593 est adopté.)*

*(L'amendement n° 242, sous-amendé, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir l'amendement n° 304.

**M. Michel Piron.** S'il est utile de prendre en compte la valeur en capital du patrimoine du demandeur pour déterminer le montant des APL, ce à quoi nous ne sommes absolument pas hostiles, il nous semble contre-productif d'y inclure le logement financé par le prêt ouvrant droit à l'APL. L'amendement n° 304 constitue presque une précision technique. Il rendrait néanmoins la mesure envisagée plus lisible et surtout plus juste.

Les amendements n° 305 et 306, qui sont de conséquence, viendront plus tard en discussion.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** L'avis est défavorable. Votre amendement est sans objet, monsieur Piron, car la résidence principale n'est pas prise en compte dans le patrimoine.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Cette observation est parfaitement juste. Je retire donc l'amendement.

*(L'amendement n° 304 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi, pour soutenir l'amendement n° 343.

**M. François Pupponi.** Je le retire au profit de l'amendement n° 243.

*(L'amendement n° 343 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n° 243, 253 et 344, pouvant être soumis à une discussion commune. L'amendement n° 253 fait l'objet d'un sous-amendement n° 591.

La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 243.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Il porte sur le deuxième dispositif prévu par le Gouvernement pour réguler le montant des APL, dit de loyer excessif, et vise à mettre en place des plafonds distincts des loyers plafonds des APL au-dessus desquels le montant des APL serait réduit voire supprimé en cas de différence trop marquée entre loyers payés et ressources des allocataires. L'exposé des motifs de l'amendement rappelle les termes du débat et la question soulevée. De deux choses l'une. Si ce dispositif vise à faire baisser les loyers, je ne suis pas sûr qu'il soit le plus opératoire, d'autant qu'il n'est pas besoin de rappeler ici que le Parlement a voté un dispositif d'encadrement des loyers dans le cadre de la loi ALUR censé s'appliquer sur tous les territoires où il est prévu qu'il s'applique, c'est-à-dire toutes les zones tendues. Je regrette qu'il ne s'applique qu'à Paris pour le moment.

Mais si le dispositif prévu par le Gouvernement vise à faire émerger un certain nombre de ressources actuellement non déclarées, la question du deuxième plafond reste posée. Pour une personne seule en zone 1, c'est-à-dire à Paris, le plafond des APL est d'environ 293 euros. Les simulations réalisées dans le cadre du projet de loi de finances se fondent sur un deuxième plafond à partir duquel les aides au logement diminueraient de 200 %, soit en l'espèce environ 600 euros. Pour une personne vivant seule à Paris dans un studio, le montant de 586 euros est excessivement limité. L'amendement vise à conforter le dispositif du Gouvernement mais en limitant la baisse des allocations logement à au moins trois fois le loyer plafond, soit environ 900 euros pour une personne isolée à Paris.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Caresche, rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement n° 253.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Plusieurs amendements portent sur le même sujet, ainsi qu'un sous-amendement du Gouvernement répondant aux préoccupations exprimées. M. Goldberg propose un plafond de 300 %, la commission des finances de 280 % et le Gouvernement propose de porter le plafond à 250 %. Je propose que nous nous rallions à la proposition du Gouvernement qui fait un effort et répond aux préoccupations exprimées. Le plafond proposé me semble raisonnable et limite les conséquences de cette mesure, y compris en zone tendue. J'ajoute que son objectif est certes de réaliser des économies, M. le secrétaire d'État chargé du budget le sait bien, mais aussi de décorréliser en partie les APL des loyers pratiqués. Les économistes que nous avons auditionnés ont bien démontré qu'une partie des aides alimente l'inflation des loyers. Ce dispositif permettra de décorréliser en partie l'APL des loyers et fera en sorte que les propriétaires prennent aussi leur part dans cette affaire.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir le sous-amendement n° 591.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Le texte initial ne prévoit pas de plafond au-delà duquel l'aide serait dégressive, mais renvoie à un décret. Là encore, le Gouvernement comprend la préoccupation des parlementaires : le plafond pourrait, dans les zones tendues, ne pas correspondre à la

réalité du marché locatif, notamment pour les locataires célibataires. L'amendement n° 243 propose que le plafond ne puisse être inférieur à trois fois le plafond de loyer de base, tandis que l'amendement n° 253 propose que le plafond ne puisse dépasser 2,8 fois le plafond de loyer de base.

Nous avons longuement débattu avec beaucoup d'entre vous pour essayer d'éviter l'effet parfois inflationniste des aides personnelles au logement, que certains propriétaires sont tentés d'encaisser. Notre sous-amendement, qui ne vise pas les économies ou le rendement – même si je peux parfois donner cette impression –, prévoit de fixer dans la loi un seuil qui correspondrait à 2,5 fois le plafond de loyer de base. Je demande le retrait des amendements n°s 243 et 344 et, sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement, émets un avis favorable à l'amendement n° 253.

**Mme la présidente.** Monsieur Pupponi, retirez-vous l'amendement n° 344 ?

**M. François Pupponi.** Je le retire.

*(L'amendement n° 344 est retiré.)*

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Le Gouvernement n'a pas souhaité sous-amender l'amendement de la commission des affaires économiques, mais celui de la commission des finances ; j'en prends acte.

**M. François Pupponi.** C'est une discrimination... *(Sourires.)*

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** À Paris, le plafond de loyer de base multiplié par 2,5 fois représente un montant de 732 euros pour une personne seule, et de 882 euros pour un couple. Ce sont des montants de loyer excessivement réduits par rapport à la réalité du marché. Si vous retenez ce seuil pour Paris, nombreux sont les ménages qui verront leurs APL baisser. J'entends la préoccupation du Gouvernement, mais j'aurais préféré qu'une distinction soit opérée entre les zones tendues – où un seuil de 2,8 fois le plafond de loyer de base aurait pu être retenu – et les zones détendues, où un seuil plus faible, même inférieur à 2,5 fois le plafond de loyer de base, aurait pu être pris en compte. Le seuil prévu par le sous-amendement est excessivement bas en zone tendue.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Avis favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Audrey Linkenheld.

**Mme Audrey Linkenheld.** Nous aurions pu nous épargner cette discussion sur les seuils, les plafonds et les loyers de référence si nous avions disposé, partout en France, de ces fameux observatoires locaux des loyers, que prévoit la loi ALUR dans les zones tendues, notamment dans les 28 agglomérations couvertes par le décret. Pour évaluer les effets positifs ou négatifs d'une telle mesure, le mieux eût été de se référer à ces loyers plafonds. Malheureusement, à part l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne – OLAP –, qui a obtenu son agrément, et l'Observatoire des loyers lillois, qui devrait bientôt recevoir l'agrément définitif, nous n'avons avancé nulle part ailleurs en France. Je vois dans ce débat une confirmation de la nécessité de mettre en place une observation des loyers, première étape vers une régulation de l'ensemble des loyers dans les zones tendues.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Je ne voudrais pas perturber le débat interne à la majorité...

**M. Daniel Goldberg.** Vous n'êtes pas habitués au débat !

**M. Michel Piron.** ...ni ajouter au trouble qui, manifestement, s'empare de quelques consciences. Mais sur le principe, je voudrais rappeler ici, et par souci de cohérence, ce que j'indiquais déjà il y a un an : le caractère inflationniste des aides est éminemment lié à l'état du marché. Dans les zones très tendues, où l'offre est insuffisante par rapport à la demande, toute aide, quelle qu'elle soit, sera toujours partiellement captée par l'offre, et non par le demandeur. C'est inéluctable. En revanche, on ne peut soutenir que l'aide en soi est inflationniste quand, sur tous les autres territoires, les loyers continuent de baisser et que des logements restent vacants.

Ce qui est en cause, c'est d'abord l'insuffisance du nombre de logements. Si on ne traite pas les causes, on aura toujours les mêmes effets, et des compromis plus difficiles à gérer. Je comprends très bien que l'on essaie de plafonner une aide dont une partie sera, de toute façon, captée par les loueurs ou les bailleurs, en l'état actuel d'un marché complètement déséquilibré. L'argument du Gouvernement me paraît relever d'un certain bon sens et d'un constat malheureusement désolant.

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Nous devrions profiter de la navette pour trouver une solution, car la situation n'est pas la même en zone tendue et en zone détendue, en région parisienne et ailleurs. Nous devons aussi réfléchir – notamment au sein du groupe de travail – à un mécanisme qui empêche les propriétaires de profiter du caractère inflationniste des aides personnelles. La présente mesure s'attaque aux locataires, qui seront pénalisés puisque l'on va diminuer leurs APL. Mais *quid* du propriétaire, qui profite systématiquement des APL de ses locataires pour augmenter le loyer ? Il conviendrait peut-être de prévoir que si le loyer est trop élevé, lors de la signature d'un nouveau bail, alors le logement ne peut bénéficier des APL. Sans cela, les hausses de loyers seront alimentées par les APL, ce qui n'est pas forcément une bonne chose.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Permettez-moi de préciser qu'il s'agit d'un seuil minimal. Le Gouvernement, par décret, pourra aller au-delà de ce seuil dans un certain nombre de zones. Nous pourrions réfléchir et discuter pour caler au mieux cette mesure et faire en sorte qu'elle ne pénalise pas les ménages qui ont besoin de ces APL.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** J'entends l'appel du Gouvernement, mais lorsque la loi sera votée, nous n'aurons plus la main. Je souhaiterais donc obtenir des précisions sur le seuil qui s'appliquera en zone 1.

Je retire l'amendement n° 243.

*(L'amendement n° 243 est retiré.)*

*(Le sous-amendement n° 591 est adopté.)*

*(L'amendement n° 253, sous-amendé, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 256 rectifié et 244 rectifié.

La parole est à M. Daniel Goldberg, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 244 rectifié.

**M. Daniel Goldberg.** Le texte prévoit de supprimer la dérogation qui permet aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans de bénéficier d'une APL calculée sur la base de leurs revenus de l'année n – 2. Autant cette mesure nous paraît juste lorsqu'elle concerne les allocataires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée, autant nous considérons que la dérogation pourrait être maintenue pour ceux dont la situation professionnelle est plus incertaine. Tel est l'objet de cet amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Caresche, rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 256 rectifié.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Aujourd'hui, la loi permet au Gouvernement de modifier le calcul de l'APL pour les jeunes de moins de 25 ans. Nous avons considéré qu'il n'était pas nécessaire de modifier la loi. Il s'agit en fait d'un débat normatif.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Cette mesure est issue d'une proposition du groupe de travail présidé par François Pupponi. Vous n'y êtes pas opposés, même si vous souhaitez maintenir la dérogation inscrite dans la loi, qui laisse la possibilité au pouvoir réglementaire de l'appliquer ou non. J'entends aussi vos inquiétudes sur la situation des jeunes, en emploi précaire, qui n'auraient pas droit à des APL en cas de chômage. Là encore, je veux vous rassurer : les modalités de calcul des aides au logement permettent déjà de tenir compte des changements de situation des allocataires, quel que soit leur âge. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 244 rectifié et 256 rectifié sont adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 245 et 345. L'amendement n<sup>o</sup> 245 fait l'objet d'un sous-amendement n<sup>o</sup> 480.

La parole est à M. François Pupponi, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 345.

**M. François Pupponi.** Le groupe de travail a constaté un certain nombre d'anomalies concernant les APL étudiantes, que certains considèrent comme une allocation d'autonomie. Les syndicats étudiants ont réagi à nos recommandations, ce que nous pouvons comprendre. Nous avons constaté que les critères d'attribution aux étudiants sont complètement déconnectés de la situation de l'étudiant. Ils ne prennent pas en considération la situation fiscale et le revenu des parents et ne tiennent pas compte de l'éloignement géographique entre le lieu d'étude et le domicile familial.

Cet amendement propose donc un nouveau barème fondé sur deux critères : les ressources des parents et le lieu de résidence. Ainsi, les APL pourraient être accordées aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, mais qui résident loin du domicile familial, ou aux étudiants boursiers, peu éloignés du lieu de résidence de leurs parents. Les étudiants non boursiers, rattachés au foyer fiscal de leurs parents, et dont le lieu d'étude se trouverait peu éloigné du domicile familial, ne bénéficieraient pas de ces APL.

Je sais, le sujet est sensible – le groupe de travail l'a lui-même constaté. Peut-être devrions-nous d'ailleurs continuer à y réfléchir mais au moins cet amendement permet-il de poser le problème : tous les étudiants, quelle que soit leur situation familiale, leur mode d'hébergement, l'éloignement géographique de leur lieu d'étude, doivent-ils être traités de la même manière ou doit-on verser les APL à ceux qui sont les plus en difficulté, qui sont boursiers, qui sont les plus éloignés de leur lieu de résidence et qui, à ce titre, mériteraient plus que d'autres d'en bénéficier ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 245.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Il est identique.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir le sous-amendement n<sup>o</sup> 480.

**M. Michel Piron.** Je ne renie pas le travail que nous avons réalisé avec M. Pupponi, bien au contraire, car nous avons dénoncé ce qui nous semble être une anomalie. Certains étudiants ne méritent pas d'aide particulière du fait de leur rattachement à un foyer familial très aisé, tandis que d'autres, qui ne disposent pas des mêmes ressources parce que leurs parents sont de condition très modeste, devraient percevoir des aides plus élevées.

Il arrive que le traitement identique de personnes dont les situations ne sont pas comparables ne soit pas juste. C'est pour ces raisons que nous avons émis cette proposition.

Cela étant, si je suis d'accord avec M. Pupponi, j'aimerais apporter une précision à son amendement. Si l'étudiant est rattaché au foyer familial, notamment sur le plan fiscal, et permet à ses parents de bénéficier d'une demi-part supplémentaire, il est logique qu'il ne puisse pas bénéficier de l'aide. S'il n'y est pas rattaché, c'est sa condition, indépendamment de celle de sa famille, qui doit être prise en compte.

Cet amendement vise par conséquent à insérer, à l'alinéa 3, après le mot « supérieur », les termes « rattachés au foyer fiscal de leurs parents ».

L'on ne peut pas gagner sur les deux tableaux, l'impôt des parents et les allocations, quand on a fait le choix d'optimiser au maximum le versement des aides.

**M. Thierry Benoit.** Le raisonnement est pertinent.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Ce sous-amendement s'inscrit dans le cadre de la réflexion que nous menons à ce sujet pour prendre en compte les étudiants qui demeurent dans le foyer fiscal de leurs parents, et non les autres. Nous en avons discuté en commission des affaires économiques, la semaine dernière.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Concernant l'amendement, M. Pupponi reprend les conclusions du groupe de travail auquel j'ai participé et je suis d'accord avec lui, mais je voudrais appeler l'attention de l'Assemblée sur un point. Nous venons de voter des mesures qui plafonneront les APL. Au-delà d'un certain plafond, elles seront dégressives. Prenons garde à ne pas empiler des mesures dont

les effets pourraient se cumuler. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre mais compte tenu de ce que nous venons de voter, je vous proposerai d'en rester là.

Avis défavorable à l'amendement et au sous-amendement.

**M. Michel Piron.** C'est de l'aide indistincte !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Monsieur le député, votre amendement vise à créer un nouveau barème pour l'attribution des aides au logement aux étudiants non boursiers, fondé sur deux critères : les ressources des parents et l'éloignement géographique entre le lieu d'étude et le domicile familial. Or, les aides au logement représentent un élément structurant pour l'équilibre financier des étudiants. En effet, lorsque le logement est le premier poste de dépense d'un étudiant, les aides au logement permettent de prendre en charge une part importante du loyer. Cet amendement aurait pour conséquence de baisser le montant de l'aide perçue par une part importante des étudiants non boursiers – environ 495 000 étudiants.

Rappelons le caractère indispensable des aides au logement pour les étudiants issus des classes moyennes, qui est souvent la seule aide qu'ils puissent percevoir. Baisser les aides au logement fragiliserait la poursuite d'études et la réussite dans l'enseignement supérieur de ces étudiants.

Enfin, cet amendement ne prend pas en compte le cas des étudiants bénéficiant de l'allocation de logement familiale, ce qui créerait une inégalité de traitement supplémentaire.

Avis défavorable à l'amendement et au sous-amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Jacques Candelier.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je voudrais profiter de l'examen des amendements à l'article 55 pour donner l'avis des députés du Front de gauche sur la réforme des aides au logement.

Vous nous proposez, dans ce projet de loi de finances, de prendre en compte le patrimoine des locataires pour calculer les APL et d'introduire un plafond de loyer au-delà duquel l'APL serait dégressive. Nous tenons à répéter notre opposition de principe à cette réforme qui risque d'affecter des centaines de milliers de locataires aux faibles ressources, notamment les étudiants, les apprentis ou les jeunes adultes en formation.

Les aides au logement sont un outil essentiel pour l'autonomie des jeunes. Il nous semble inconcevable et inadmissible qu'un gouvernement de gauche s'attaque ainsi à la jeunesse. Nous sommes farouchement opposés à l'amendement de M. Pupponi, adopté en commission la semaine dernière. Cet amendement tend à prendre en compte dans le calcul des APL les revenus des parents, mais aussi l'éloignement géographique entre le domicile des parents et celui de l'enfant. C'est là encore une mesure à contre-courant de tous les combats de la gauche en faveur de l'autonomie des jeunes.

Dans les faits, cette mesure risque de contraindre près de 500 000 étudiants à retourner vivre chez leurs parents. Ces mesures ne sont pas des mesures de justice mais au contraire de recul des droits sociaux. Nous demandons par conséquent

à nos collègues de repousser cet amendement qui nous conforte dans notre rejet de l'ensemble de votre réforme des aides au logement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont.

**M. Marcel Rogemont.** La position du Gouvernement me surprend au regard des conclusions du groupe de travail. De fait, contrairement à ce que vient d'indiquer notre collègue à l'instant, est-il normal qu'un ménage dont les revenus sont corrects, supérieurs à la moyenne, bénéficie d'une demi-part et perçoive les APL liées au logement étudiant de leur enfant ? Ce n'est pas acceptable.

Quant à une allocation universelle pour les étudiants, je vous dirai que nous en sommes pour le moment aux APL. Or, j'ai cru comprendre que le ministre du budget souhaitait faire des économies. C'est dans cet esprit que les députés proposent une telle mesure, qui n'est pas facile à défendre d'un point de vue politique.

Je me rangerai à l'avis des rapporteurs, tout en relevant que le Gouvernement n'est pas prêt à prendre les mesures d'économie que lui proposent les députés.

**M. Thierry Benoit.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Je vais retirer cet amendement pour éviter qu'un vote n'ait lieu sur un tel sujet. En revanche, un amendement de repli a été déposé après l'article 55 afin de maintenir le retrait des APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents quand ceux-ci sont imposables à l'ISF. Je pense que l'ensemble des groupes de la majorité acceptera de voter un tel amendement !

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Peut-être pas M. Candelier ! (*Sourires.*)

(*L'amendement n° 345 est retiré.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Le sujet est très sensible. La commission des affaires économiques avait rendu un avis positif car cette proposition est née dans le groupe de travail animé par M. Pupponi, et aux réunions duquel assistait parfois le Gouvernement. Cela étant, du fait de l'adoption du dispositif du loyer excessif, une même famille pourrait être concernée par ces deux types de mesures. Au passage, nous pouvons nous demander quelles conséquences aura le dispositif que nous avons voté pour les familles dont un enfant poursuit ses études.

Une question demeure, et je souhaite que le Gouvernement y réfléchisse, dans le cadre interministériel. Deux dispositifs existent aujourd'hui – un troisième demain – pour soutenir le désir d'autonomie naturel et normal des étudiants : les bourses, les allocations logement et la prime d'activité.

Il serait souhaitable de mener une réflexion plus globale, dans un cadre interministériel, afin d'instaurer un soutien unique à l'autonomie des étudiants. En attendant, il me semble plus sage de retirer cet amendement.

(*L'amendement n° 245 est retiré et le sous-amendement n° 480 tombe.*)



**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements, n<sup>os</sup> 305 et 306, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 305.

**M. Michel Piron.** Il est retiré.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 305 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 306.

**M. Michel Piron.** Il est retiré.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 306 est retiré.)*

*(L'article 55, amendé, est adopté.)*

### Après l'article 55

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 258.

**M. Marcel Rogemont.** Il est défendu.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 258, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 191 et 382 rectifié.

La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 191.

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement tend à prévoir une liquidation immédiate des astreintes dès que le prononcé de l'injonction sous astreinte par le juge compétent pour le contentieux spécifique du DALO, puis un versement tous les six mois des astreintes prononcées.

En effet, les ressources du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement proviennent exclusivement du versement des astreintes prononcées à l'encontre de l'État, effectivement liquidées par le juge administratif et versées par les services déconcentrés.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Dominique Orliac, rapporteure pour avis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 382 rectifié.

**Mme Dominique Orliac, rapporteure pour avis.** Au cours de cette mission, j'ai pu rencontrer nombre d'associations aussi bien en audition que sur le terrain. Elles m'ont toutes fait part du manque de lisibilité de ce mode de financement qui, de surcroît, peut conduire à mobiliser en pratique les crédits du programme 177 afin d'éviter les ruptures de convention avec les associations en charge de l'accompagnement vers et dans le logement.

Ainsi, cet amendement prévoit une liquidation immédiate des astreintes, dès le prononcé de l'injonction, pour le contentieux spécifique du DALO puis, tous les six mois des astreintes prononcées.

Cette mesure devrait améliorer la visibilité dans le temps des associations.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 191 et 382 rectifié, acceptés par la commission et le Gouvernement, sont adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 246 et 346.

L'amendement n<sup>o</sup> 246 fait l'objet d'un sous-amendement n<sup>o</sup> 499.

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 246.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Comme nous l'avons annoncé tout à l'heure, cet amendement vise à ce qu'un particulier rattaché au foyer fiscal de ses parents ne puisse bénéficier de la solidarité nationale lorsque ceux-ci sont assujettis à l'ISF.

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Pupponi, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 346.

**M. François Pupponi.** La mesure est peut-être symbolique, mais elle est importante. Aujourd'hui, un particulier faisant ses études qui est rattaché au foyer fiscal de ses parents peut percevoir l'APL même si ceux-ci sont assujettis à l'ISF. Ces amendements ne toucheront peut-être pas grand monde, mais ils permettent de poser la vraie question concernant cette allocation. Nous espérons que l'on pourra l'aborder sereinement un jour, en trouvant pour les étudiants une solution qui ne passe pas forcément par l'APL.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir le sous-amendement n<sup>o</sup> 499.

**M. Marcel Rogemont.** Il s'agit également d'une mesure de repli par rapport aux amendements de commission précédemment retirés, mais qui étend la portée des amendements présentés par M. Goldberg et M. Pupponi. Le sous-amendement reprend, bien entendu, le principe d'inéligibilité à l'APL des étudiants dont les parents sont assujettis à l'ISF, mais il l'applique aussi à l'ALS – allocation de logement sociale – et à l'ALF – allocation de logement familiale. Cette rédaction me paraît plus complète.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Avis favorable tant au sous-amendement qu'aux amendements.

**Mme la présidente.** Le Gouvernement partage-t-il cet avis, monsieur le secrétaire d'État ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Il s'agit, on l'a dit, d'amendements de repli par rapport à des amendements précédents sur lesquels le Gouvernement ne s'est guère exprimé puisqu'ils ont été retirés.

**M. Thierry Benoit.** Quel diplomate vous faites !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** Je voudrais que les relations entre le Gouvernement et le Parlement restent parfaitement claires et sereines. Non, monsieur Piron, il n'y a pas de « problème ». Le débat se déroule dans un esprit constructif. Nous respectons les propositions du groupe de travail, nous en retenons une part substantielle, pour autant nous ne les retenons pas toutes. Ce n'est pas parce qu'elles viennent d'un groupe de travail que, comme je l'ai entendu, le Gouvernement doit les suivre en tous points.

Du reste, il dit depuis longtemps, par la voix de différents ministres, qu'il ne souhaite pas lier l'obtention de l'APL et la demi-part supplémentaire pour le rattachement de l'étudiant au foyer de ses parents. Pour autant, il souhaite accompagner un mouvement qui consiste à pointer parfois du doigt

certaines situations qui pourraient s'apparenter à des effets d'aubaine – certains pourraient même aller jusqu'à parler d'injustice.

Le Gouvernement, sur le sous-amendement et sur les amendements identiques, s'en remet donc à la sagesse de l'Assemblée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Loin de moi l'idée que les problèmes vous soient insurmontables, monsieur le secrétaire d'État ! Chacun sait que vous vous en arrangez avec beaucoup de talent, de rondeur et de courtoisie.

Ces amendements dits de repli visent les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Il ne s'agit pas, comme je l'ai entendu dire tout à l'heure, de tenir compte des revenus des parents pour tous les étudiants : là n'est pas la question. Il est seulement demandé de vérifier s'ils ont choisi ou non le rattachement, ce qui est tout à fait différent. Si l'étudiant est rattaché, ce qui n'est pas une obligation, en tenir compte me paraît être la moindre des choses.

**Mme Annick Lepetit.** Bien sûr !

**M. Michel Piron.** S'il ne l'est pas, on en tient compte également et on traite son cas de manière indépendante. Il ne faudrait tout de même pas tout mélanger et nous faire dire ce que nous n'avons pas dit ;

J'observe par ailleurs que l'on s'apprête à accepter une sorte d'ersatz applicable au seul cas où l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de parents assujettis à l'impôt sur la fortune. L'ISF, c'est vraiment l'épouvantail, le chiffon rouge ! Pourtant, mes chers collègues, être imposé sur la fortune ne signifie pas forcément que l'on dispose de très hauts revenus. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

**Mme Audrey Linkenheld.** On n'est quand même pas pauvre, en général !

**M. Philippe Bies.** Disons qu'il y a une forte présomption...

**M. Michel Piron.** À l'inverse, certains peuvent avoir des revenus très élevés tout en échappant à l'impôt sur la fortune. Quand je parle d'ersatz, c'est vraiment le cas. Je persiste à penser que l'on est passé à côté d'une mesure de justice. Dans une période où l'argent public se fait rare et où chacun subit des contraintes, je ne saurais faire reproche au Gouvernement de chercher à réaliser<sup>2</sup> des économies, mais faisons alors en sorte que ces économies soient justes. Ceux qui sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents ont fait un choix. En tenir compte m'aurait paru beaucoup plus juste que le substitut proposé ici.

(*Le sous-amendement n° 499 est adopté.*)

(*Les amendements identiques n°s 246 et 346, sous-amendés, sont adoptés.*)

#### **Suspension et reprise de la séance**

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt-trois heures vingt, est reprise à vingt-trois heures quarante.*)

*La séance est reprise.*

#### **Article 56**

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n° 403, qui vise supprimer l'article 56.

**M. Marcel Rogemont.** Au cours de la suspension, nous avons essayé de discuter avec le Gouvernement de deux questions fondamentales que pose le Fonds national des aides à la pierre – FNAP.

La première est celle de la parité dans la gestion. Nous avons l'expérience de la Caisse de garantie du logement locatif social – CGLLS – qui témoigne de l'effet que peut produire sur l'emploi des fonds le peu de poids des organismes d'HLM qui y sont pourtant représentés. Si le FNAP est créé, il importe que le poids des organismes d'HLM notamment, mais aussi éventuellement celui des collectivités territoriales, soit suffisant pour que le Gouvernement ne puisse pas le gérer seul.

La seconde question concerne la provenance des fonds. Dans le texte initial du projet de loi de finances, il était prévu à l'article 14 une ponction de 100 millions d'euros sur les fonds propres de la CGLLS pour constituer la dotation de l'État au FNAP. Fort heureusement, le Président de la République a déclaré, devant le congrès de l'USH, à Montpellier, que la dotation devrait s'élever à 250 millions d'euros. Nous saluons bien naturellement l'amendement gouvernemental.

Il n'en reste pas moins que c'est essentiellement de l'argent des HLM qui alimentera le FNAP. Il faut donc que la parité soit garantie, comme l'a dit le Président de la République au congrès de Montpellier. C'est pourquoi je propose de renoncer à la création du FNAP, dans un premier temps, de façon à ce que l'on puisse réfléchir à nouveau à sa définition et à son mode de fonctionnement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Défavorable, puisque cet amendement vise à supprimer l'article créant le FNAP.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Défavorable également, mais je souhaiterais, monsieur Rogemont, répondre précisément à vos interrogations. Nous avons annoncé, lors du congrès de l'USH, la création de ce Fonds national des aides à la pierre. Son objectif est simple : apporter les meilleures garanties de sécurité, de pérennité et de visibilité au financement du logement social, afin de préserver les ressources suffisantes pour permettre aux bailleurs sociaux d'accomplir leur mission.

L'argent du logement social doit rester au logement social. C'est le principe que le Président de la République a fixé.

Ce fonds sera également un espace de co-décision pour définir la programmation des aides à la pierre, c'est-à-dire leur montant par territoire et par produit.

Enfin, il aura l'obligation de s'inscrire dans une équation financière vertueuse : pas d'engagements supérieurs aux crédits de paiement disponibles, donc pas de création de dettes sur les bailleurs sociaux.

Le Président de la République s'était engagé à augmenter de 150 millions d'euros la contribution de l'État aux aides à la pierre par rapport à cette année, soit 250 millions au total. Non seulement l'engagement est respecté, mais je suis également en mesure de vous indiquer que les aides de l'État en 2017 seront, elles aussi, significatives. Je ne vois pas, monsieur le député, de points négatifs qui justifieraient votre amendement de suppression.

Le Président de la République a conditionné cet effort de l'État à une contribution équivalente des bailleurs sociaux. J'aurais pu détailler les efforts de la puissance publique en direction du logement social ni les autres annonces du chef de l'État en faveur de ce secteur, notamment la baisse du taux de commissionnement des banques sur le livret A. Je rappelle au passage que l'USH a salué la relance des aides à la pierre – les autorisations d'engagement passent de 400 millions à 500 millions d'euros.

Les engagements de l'État sont donc tenus et nous verrons dans quelques instants comment mettre en place la participation des bailleurs sociaux au FNAP. Je peux déjà vous indiquer, mesdames, messieurs les députés, que le Gouvernement sera favorable à une des propositions de l'USH, à savoir que la cotisation CGLLS qui alimentera le FNAP puisse aussi reposer sur le produit du supplément de loyer de solidarité.

Concernant la gouvernance du FNAP, je propose depuis le début une cogestion entre l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. Ainsi, nous pourrions décider de manière concertée du montant des aides à la pierre, de leur répartition par territoire et par produit. En quoi cela ne serait-il pas un progrès par rapport à ce qui se passe aujourd'hui ?

Je sais que le mouvement HLM s'est interrogé sur l'absence dans le projet de loi des modalités de cette gouvernance, mais comme je l'ai déjà indiqué en commission élargie, nous avons envisagé d'inscrire la création de cet établissement dans le PLF, mais le Conseil d'État a estimé, s'appuyant sur plusieurs précédents – dont celui de l'Agence nationale de la recherche –, qu'il ne s'agit pas d'une catégorie d'établissements publics *sui generis* et a donc demandé que le FNAP soit créé par décret en Conseil d'État.

En ce qui concerne la composition de son conseil d'administration, un projet de décret a été élaboré. Il circule en toute transparence, afin que tous les intéressés puissent en discuter. Il est actuellement prévu que le conseil d'administration soit composé de cinq représentants de l'État, cinq du mouvement HLM, deux des collectivités territoriales et de trois personnalités qualifiées. Il n'y aura donc pas, contrairement à ce que j'entends dire ici ou là, d'hégémonie de l'État.

Mais je vous ai entendu, monsieur Rogemont, et nous pouvons réfléchir à une amélioration de la composition du conseil d'administration, des modalités de nomination ou de propositions, mais il faut conserver le principe qu'il s'agira d'un établissement public de l'État. Reconnaissons que la gouvernance que le Gouvernement propose est bien éloignée des pratiques antérieures où il décidait seul du montant et de la répartition des aides. C'est donc, je le répète, un progrès et je serai vigilante à ce que la constitution de ce conseil d'administration garantisse un exercice équilibré de la gouvernance mise en place car c'est pour moi un gage de bon fonctionnement de ce fonds.

C'est pourquoi je vous demande de retirer cet amendement. À défaut, l'avis serait défavorable.

**Mme la présidente.** Monsieur Rogemont ?...

**M. Marcel Rogemont.** Je le retire.

*(L'amendement n° 403 est retiré.)*

**M. Michel Piron.** Tout ça pour ça !

**M. Bernard Gérard.** Quelle soirée ! *(Sourires.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n° 408.

**M. Marcel Rogemont.** Cet amendement de repli propose un rapport : c'est toujours la même volonté de parfaire les équilibres du fonds à la fois en financement et en gestion. Je rappelle que la baisse du taux de commissionnement est bien sûr un atout pour les organismes HLM, mais aussi pour la Caisse des dépôts puisque sa reprise de garantie sur les prêts passés représente 200 millions cash pour elle, et de moindres dépenses dans les années à venir – de l'ordre de 150 millions à 200 millions. Cette mesure ne bénéficie donc pas uniquement aux organismes HLM.

S'agissant de la composition du conseil d'administration, il faut prendre en compte, madame la ministre, le fait que des collectivités territoriales sont amenées à être délégataires à la pierre et à prendre des responsabilités dans le financement. À cet égard, votre projet de décret ne prévoit qu'un représentant de l'ADF et un des communautés urbaines, ce qui est peut-être insuffisant. Il faudrait probablement trois représentants des collectivités territoriales, ce qui permettrait d'intégrer les EPCI – je parle bien des communautés urbaines et des métropoles, pas de l'association nationale Villes de France, on est bien d'accord là-dessus. Dans ces conditions, il n'y aurait que deux personnalités qualifiées.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Avis défavorable puisque cet amendement vise à reporter la création du FNAP.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Gérard.

**M. Bernard Gérard.** Cette affaire nous plonge, une nouvelle fois, dans un abîme de perplexité.

Vouloir créer un Fonds national des aides à la pierre, relancer la construction de logements sociaux, voilà qui pourrait être louable, mais on a vraiment le sentiment d'être dans l'inconnu, dans la navigation à vue.

**M. Marcel Rogemont.** Pas du tout ! On fait notre boulot !

**M. Bernard Gérard.** On va mettre encore des mois et des mois à se mettre d'accord. Un énième fonds va être créé, prenant à la CGLLS des sommes qui seraient sans doute bien utiles pour remettre en place le réseau nordiste dédié à la protection, à l'amélioration, à la conservation et à la transformation de l'habitat, dit « PACT du Nord » puisqu'on nous a dit que son déficit de 16 millions serait ainsi financé.

**Mme Audrey Linkenheld.** Quel est le rapport ?

**M. Bernard Gérard.** Il faudrait vraiment, madame la ministre, que vous puissiez nous présenter un jour des positions claires, une ligne directrice, afin que l'on sache

où on va. De ce point de vue, c'est mal parti et je suis extrêmement inquiet quant à l'efficacité de ce fonds national que vous appelez de vos vœux.

**Mme la présidente.** J'ai plusieurs demandes de prise de parole. Je ferai strictement respecter le règlement : un orateur pour et un orateur contre. Nous ferons ainsi sereinement avancer la discussion.

La parole est à M. Philippe Bies.

**M. Philippe Bies.** On est devant une situation tout de même assez embêtante. Je tiens à rappeler que, depuis 2012, les gouvernements successifs ont clarifié, et c'est à mettre à leur crédit, les relations entre les bailleurs, l'Union sociale de l'habitat et l'État. Il y a eu le PACT, l'Agenda HLM et les bailleurs ont pris leurs responsabilités en acceptant de travailler sur la mutualisation de leurs moyens. Cela permet de ponctionner ceux qui n'investissent pas en transférant une partie de leurs fonds propres vers les bailleurs qui investissent de manière à ce que ceux-ci puissent se recapitaliser le plus rapidement possible. Cela fonctionne plutôt bien.

**M. Michel Piron.** C'est faire de l'argent en dormant !

**M. Philippe Bies.** Je n'ai évidemment pas d'opposition de principe à la création du FNAP, mais pour qu'il puisse véritablement sécuriser et mutualiser, il faut un certain nombre de garanties. Je vais juste développer un point : le prélèvement supplémentaire au titre de la cotisation CGLLS, qui pourrait passer à 3 %. C'est ce même prélèvement supplémentaire contre lequel certains d'entre nous se sont battus quand ils étaient dans l'opposition.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis et M. Marcel Rogemont.** Eh oui !

**M. Philippe Bies.** Le mettre en place s'apparenterait – je le dis clairement – à un reniement. Ce serait d'autant plus dommageable qu'aujourd'hui, on demande aux bailleurs de faire encore plus d'efforts : ils construisent 120 000 logements et devront en construire 150 000, on leur demande de rénover au titre de la transition énergétique et ils sont confrontés au problème de l'amiante – ce qui n'était pas du tout prévu et qui va coûter un argent fou. Il faut donc, à un moment donné, que chacun fasse des efforts : j'accepte qu'une partie de la mutualisation, à savoir le supplément de loyer de solidarité, soit fléchi vers le FNAP, mais je demande qu'un pas soit aussi fait en direction des bailleurs.

*(L'amendement n° 408 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Monsieur Rogemont, puis-je considérer que l'amendement n° 405 est défendu ?

**M. Jean-Louis Dumont.** Il va l'être ! *(Sourires.)*

**M. Marcel Rogemont.** Le présent amendement a pour objet de préciser le statut juridique du FNAP, et surtout sa mission en termes de programmation, ainsi que de recentrer son activité sur le financement des aides à la pierre. J'ai bien conscience que les alinéas 7, 8 et 10 portent sur des domaines déjà financés par le fonds de péréquation, mais il n'en demeure pas moins qu'à partir du moment où on met en place le Fonds national des aides à la pierre, celui-ci doit rester strictement dans ce secteur et bien travailler sur la programmation desdites aides.

**M. Bernard Gérard.** N'importe quoi !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Même avis, mais je veux dissiper un certain nombre de critiques.

**M. Marcel Rogemont.** Ce n'étaient que des observations !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Je vais donc reprendre les observations que vous venez de formuler concernant les objectifs du FNAP, qui va aussi financer à ce titre d'autres projets que la construction et la réhabilitation. Il s'agira d'actions financées actuellement sur le programme 135 et que le Gouvernement souhaite sécuriser au sein du FNAP, qu'il s'agisse de l'accompagnement dans le logement social, des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales, du financement du système national d'enregistrement ou encore de l'animation de la politique d'attribution. Toutes ces missions dites annexes sont pourtant, vous en conviendrez, déjà très utiles pour le logement social. Elles représentent 1,5 % à 2 % du montant des aides à la pierre. Je suis défavorable à leur disparition car non seulement elles sont bénéfiques à nos concitoyens mais elles contribuent à l'aboutissement de projets lancés conjointement par l'État et les bailleurs sociaux – je pense par exemple au SNE.

*(L'amendement n° 405 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n° 402.

**M. Marcel Rogemont.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 402, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 247.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Je veux, par cet amendement, soulever à nouveau la question de l'abondement du Fonds national des aides à la pierre. Avec le dispositif que je propose, le prélèvement supplémentaire sur les ressources des bailleurs – non pas sur leur potentiel financier comme c'était le cas avant 2012 – serait diminué, une compensation étant prévue par le transfert d'une partie du supplément de loyer de solidarité. En effet, dans le cadre du budget du FNAP pour 2016, il est demandé aux bailleurs d'augmenter leur participation de 120 millions à 270 millions d'euros. Les 150 millions d'euros supplémentaires seraient ainsi en partie financés par ces surloyers de solidarité, ce qui signifie que les organismes qui logent majoritairement des locataires dépassant le plafond du loyer du logement social contribueraient ainsi davantage au financement de la rénovation et de la construction dans ce secteur.

Plus globalement se pose la question du financement et des ressources du Fonds national des aides à la pierre. Certes, pour l'année 2016, la parité des ressources entre bailleurs et État est atteinte, grâce aux annonces du Président de la République rappelées par Mme la ministre et M. le secrétaire d'État. Mais si des engagements verbaux ont également été pris pour 2017, les ressources de ce fonds sont incertaines. J'attends donc des précisions sur un financement minimal de ce fonds.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** L'amendement n° 592 du Gouvernement répond à la préoccupation de M. Goldberg puisqu'il intègre les SLS à l'assiette de la première cotisation à la CGLLS et, par suite, à l'assiette du prélèvement en faveur du FNAP.

Je suggère donc à M. le rapporteur pour avis de retirer l'amendement de la commission des affaires économiques au profit de celui du Gouvernement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Même avis. Le Gouvernement entend votre demande, monsieur le rapporteur pour avis. Cependant, cet amendement pose des problèmes juridiques et techniques.

L'amendement n° 592 du Gouvernement vise à appuyer la contribution supplémentaire demandée aux bailleurs sociaux pour financer le Fonds national des aides à la pierre sur le produit du supplément de loyer de solidarité.

Il poursuit donc un objectif identique au vôtre. Aussi, je vous propose donc de retirer votre amendement au profit de ce dernier.

**Mme la présidente.** Au vu de cet amendement, monsieur le rapporteur pour avis, retirez-vous celui de la commission des affaires économiques ?

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Je découvre avec l'amendement du Gouvernement que le supplément de loyer de solidarité ne participait pas, dans le cadre du fonds de péréquation, à l'effort de construction des logements sociaux. Ce n'est la faute de personne, ou bien c'est celle de tout le monde. Il figure peut-être dans la mutualisation interne du bailleur, mais pas dans la partie relative à l'État.

L'amendement du Gouvernement va donc dans le bon sens. Tout en entendant votre proposition, madame la ministre, je remarque que les dispositifs des deux amendements ne sont pas équivalents. Dans le premier, les 100 millions d'euros du SLS auraient été entièrement affectés au FNAP. Dans le second, madame la ministre, vous prenez en partie les ressources du SLS afin de rétablir une forme de justice. Néanmoins, j'observe le pas en avant qui est fait et je retire mon amendement.

*(L'amendement n° 247 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 248.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à faire en sorte que, dans les communes carencées, les fonds du FNAP puissent servir à des actions d'intermédiation locative. Le Gouvernement a annoncé qu'il voulait reprendre la main et appliquer, non pas plus sévèrement, mais plus justement l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain – SRU – dans le cadre des communes carencées. Je l'en félicite. La question de l'intermédiation locative se pose puisqu'en reprenant les permis de construire dans les villes qui jouent le repli sur soi, il faut pouvoir louer ces logements ainsi construits. Cela ne peut pas se faire directement si les élus locaux ne veulent pas le prendre en compte.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Cet amendement est intéressant dans la mesure où certains objectifs, notamment en matière de prêt locatif aidé d'intégration, ne sont pas atteints. Alors, il pourrait se concevoir – Mme la ministre pourra peut-être apporter des précisions sur ce point – que, les fonds n'étant pas utilisés, ils puissent l'être aux fins d'intermédiation. Sur cet amendement, la commission s'en remet donc à la sagesse de l'Assemblée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, alimenté par les majorations des pénalités résultant de la loi SRU, payées par les communes carencées, finance des logements très sociaux pérennes, afin de loger les ménages les plus modestes.

La priorité du Gouvernement, réaffirmée à l'occasion des différents comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, est avant tout de construire des logements sociaux dans ces communes carencées. Il est donc préférable de continuer à flécher ces financements vers la production de nouveaux logements, plutôt que vers des dispositifs d'intermédiation locative, qui s'appuient sur des logements existants, non sur des constructions neuves.

En outre, ce dispositif n'a que deux ans d'existence. Si les majorations de pénalités ont effectivement augmenté entre 2013 et 2015, compte tenu de l'effort fait par le Gouvernement et des instructions aux préfets pour faire appliquer strictement la loi dans les communes carencées, il est prématuré de faire l'hypothèse d'une hausse continue de ces pénalités. En effet, avec la loi égalité et citoyenneté, comme avec les directives données aux préfets, nous voulons produire et construire des logements sociaux, et que les communes carencées finissent par rattraper leur retard.

**Mme Audrey Linkenheld.** Très juste ! Mieux vaut construire que payer.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** La loi prévoit déjà que les dépenses des communes en faveur de l'intermédiation locative sont déductibles du prélèvement SRU. C'est la raison pour laquelle, monsieur le rapporteur pour avis, je vous demande de retirer votre amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Tout en entendant les arguments de la ministre, j'estime, pour en avoir discuté avec les divers acteurs qui mettent en œuvre ce dispositif, que l'intermédiation locative est utile dans ce cadre puisque nous produisons ainsi de nouveaux logements sociaux. Aussi, je maintiens cet amendement.

*(L'amendement n° 248 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 590.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** J'ai présenté cet amendement il y a peu, en précisant que la participation de l'État au financement du Fonds national des aides à la pierre sera pérenne et non optionnel. Cette précision vise à rassurer les bailleurs et

les élus qui ont exprimé certains doutes au cours de nos discussions. C'est donc pour les rassurer que le Gouvernement a souhaité déposer cet amendement.

*(L'amendement n° 590, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n<sup>os</sup> 406, 410 et 249, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Louis Dumont, pour soutenir l'amendement n° 406.

**M. Jean-Louis Dumont.** Je prends acte, pour l'instant, de la création du FNAP – à condition, bien sûr, que l'article 56 soit voté, mais je suppose qu'il le sera.

Nous avons bien entendu, madame la ministre, les engagements que vous avez pris dans cet hémicycle. Je voudrais seulement témoigner de la qualité des travaux qui ont été menés : marquée par de multiples interrogations, et allers retours, la discussion n'a jamais cessé. J'assume totalement, y compris dans cet hémicycle, cette relation s'agissant de la création voulue par le Gouvernement et rappelée par le Président de la République au congrès de Montpellier.

Tout en conservant le modèle économique historique, le toilettage, la modernisation de la manière d'intervenir et de financer ces actions est en route. Cela peut faire peur, interpellé, interroger. Je pense que la mutualisation des fonds des organismes HLM, les choix qui ont été faits sur les travaux à réaliser, les signatures de deux Premiers ministres sur ces documents, tant la mutualisation que la charte, nous conduisent à envisager le rôle immense que peut jouer le mouvement HLM pour répondre aux besoins de notre société, couvrant un spectre de produits allant de l'hébergement au logement intermédiaire.

La capacité du mouvement en tant que donneur d'ordre doit être garantie, d'une façon pérenne, de telle sorte que, si demain, de nouveaux besoins apparaissent et que nous devons faire de nouveaux efforts, des professionnels puissent s'engager.

**Mme la présidente.** Monsieur Dumont, je suis navrée, vous vous êtes exprimé durant trois minutes.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Avec cet amendement, nous abordons les questions liées à la gouvernance, qui ont été évoquées par les uns et les autres. Je présenterai plus tard un amendement qui vise à fixer dans la loi certains éléments concernant la composition du conseil d'administration. La ministre a été claire sur ce point : un décret aura pour tâche et vocation de fixer précisément la composition du conseil d'administration.

**M. Michel Piron.** Ce n'est pas rien !

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Qui plus est, elle a d'ores et déjà apporté certaines précisions sur cette composition. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Quant à l'amendement présenté, il va beaucoup trop dans le détail et n'est pas adapté à la composition telle qu'elle devrait figurer dans la loi.

Je vous demanderai donc, monsieur Dumont, de retirer votre amendement. À défaut, j'y donnerai un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** J'ai déjà indiqué être prête à travailler sur ce décret avec le mouvement HLM, comme je l'ai fait, notamment dans le cadre de la navette. Ce texte n'est pas du domaine législatif. Il s'agira d'avancer sur la composition de ce conseil d'administration, pour parvenir à une meilleure représentativité des collectivités territoriales. J'ai en effet entendu vos arguments sur la place que jouent les collectivités territoriales, notamment les intercommunalités, ou les métropoles, pour parvenir à un bon équilibre dans la représentation des élus au sein du conseil d'administration.

Je suis donc prête à y travailler dans le cadre de la navette mais à ce stade, je ne peux accepter cet amendement. Je vous demande donc, monsieur Dumont, de le retirer. À défaut, j'y serai défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Caresche, pour soutenir l'amendement n° 410.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Cet amendement précise que la gouvernance du Fonds national des aides à la pierre est partagée, son conseil d'administration étant composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des bailleurs sociaux.

La ministre a clairement indiqué qu'au stade où nous en sommes, le Fonds comprendrait cinq représentants de l'État, cinq représentants des bailleurs sociaux – soit la parité –, deux élus et trois personnalités qualifiées.

La discussion permettra peut-être d'affiner les choses sur certains points, mais il me semble qu'une telle composition donnera des garanties fortes aux représentants des bailleurs sociaux, notamment, quant à leur association au fonds. Je rappelle – la ministre l'a déjà indiqué – que jusqu'à présent les aides à la pierre étaient entièrement gérées par l'État : c'est lui qui décidait de leur utilisation et de leur localisation. En la matière, le FNAP va apporter une amélioration substantielle, puisque les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales seront désormais associés à la gestion des aides. Il serait bon que cette avancée soit reconnue !

Je pense par conséquent que mon amendement devrait satisfaire l'Assemblée s'agissant de la gouvernance.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 249.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Contrairement à l'amendement du rapporteur spécial, l'amendement de la commission des affaires économiques prévoit la présence de représentants des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux au sein du conseil d'administration du FNAP. En outre, notre amendement privilégie la représentation paritaire de l'État et des bailleurs sociaux – sur laquelle la ministre s'est d'ailleurs engagée. Enfin, je suis attaché à la présence de représentants du Parlement au sein du conseil. Autant d'éléments qui ne figurent pas dans l'amendement n° 410.

Pour toutes ces raisons, je ne voterai pas ce dernier et maintiendrai l'amendement n° 249.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Peut-être en effet faudrait-il inclure explicitement dans le conseil d'administration les représentants des sociétés d'économie mixte.

En revanche, je suis assez réservé sur la présence de représentants du Parlement. Je ne vois pas pourquoi ceux-ci auraient à se prononcer sur la gestion des aides à la pierre : ils n'ont aucune qualité particulière pour cela. Par ailleurs, nous sommes censés disposer de représentants dans beaucoup d'organismes, mais si l'on dressait le bilan de leur présence effective, peut-être découvrirait-on qu'elle n'est pas optimum !

**M. Lionel Tardy.** Comme dans l'hémicycle...

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Évitions donc de multiplier les représentants des parlementaires dans des organismes où, en pratique, ils ne siègeront pas. Personnellement, je ne suis pas favorable à cette disposition.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 410 et 249 ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Je suis favorable à l'amendement n° 410 et défavorable au n° 249.

Je répète ce que j'ai déjà dit tout à l'heure : je suis prête à travailler durant la navette en vue de trouver une solution qui assurerait une meilleure représentation des collectivités territoriales, notamment de celles qui seront particulièrement concernées par le sujet en raison des nouvelles missions que nous allons confier par la loi aux intercommunalités et aux métropoles pour définir une stratégie d'attribution des logements sociaux. Il serait cohérent que la volonté de mieux répartir, mieux attribuer, mieux produire ce type de logements nous conduise à associer les collectivités à la gestion du Fonds national d'aide à la pierre.

Toutefois, je rappelle qu'à ce stade, nous parlons d'un décret qui n'a pas encore été élaboré et que l'établissement public qui donnera forme au Fonds national d'aide à la pierre n'a pas été créé ; cela relève de la compétence réglementaire, et nous disposons d'un peu de temps pour réfléchir encore aux modalités et propositions de nomination.

Je veux cependant indiquer que le Gouvernement souhaite que l'on aboutisse à un mode de fonctionnement qui soit souple et réactif, afin d'assurer une bonne efficacité au système d'aide à la pierre, lequel est déterminant pour la réalisation des opérations immobilières – car tel est bien l'objectif. Je vous invite donc, mesdames et messieurs les députés, à ne pas perdre de vue le fait que l'enjeu, derrière tout cela, est la production de logements sociaux et un toit pour nos concitoyens, en particulier les plus modestes.

**Mme la présidente.** Monsieur Rogemont, vous souhaitez retirer votre amendement ?

**M. Marcel Rogemont.** Tout à fait, madame la présidente : je retire l'amendement n° 406 au profit du n° 249.

*(L'amendement n° 406 est retiré.)*

*(L'amendement n° 410 n'est pas adopté.)*

*(L'amendement n° 249 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n° 404.

**M. Marcel Rogemont.** Il est défendu, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Même avis.

*(L'amendement n° 404 est adopté et l'amendement n° 592 tombe. – Exclamations sur divers bancs.)*

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Ben voyons, supprimons le financement du FNAP !

**M. Lionel Tardy.** Le téléphone va chauffer ! *(Sourires.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 250.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Je le retire, madame la présidente.

*(L'amendement n° 250 est retiré.)*

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Mais que s'est-il donc passé ?

**Mme la présidente.** Il s'est passé que l'amendement de M. Rogemont a été adopté et que celui du Gouvernement est tombé, monsieur le rapporteur spécial.

Nous en arrivons donc à l'amendement n° 251.

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** On fait une suspension de séance et ça ne sert à rien : il faut recommencer !

**Mme la présidente.** Tout à l'heure, vous aviez demandé une suspension de séance de cinq minutes et elle a duré vingt minutes... Pour le bon déroulement de nos débats, je suis prête à vous accorder une nouvelle suspension de cinq minutes, mais pas plus – ou alors nous levons la séance et vous reprendrez la discussion à un autre moment. On ne peut pas aller de suspension en suspension !

#### **Suspension et reprise de la séance**

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue le jeudi 5 novembre 2015 à zéro heure vingt, est reprise à zéro heure vingt-cinq.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 251.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement de la commission des affaires économiques avait été présenté en commission élargie comme un amendement d'appel, visant à demander au Gouvernement de clarifier les sources de financement pérenne du FNAP.

Le Gouvernement a fait tout à l'heure un pas en avant important par rapport à la rédaction initiale de l'article 56, dans laquelle la participation de l'État n'était que conditionnelle. Grâce à l'amendement qui a été adopté, les participations des bailleurs et de l'État se trouvent désormais placées

au même niveau de conditionnalité. Néanmoins, se pose la question de savoir si chacun des acteurs contribuera de manière minimale au fonds. Nous sommes en effet en train d'écrire un article du code de la construction et de l'habitation, et pas simplement un article d'une loi de finances : cet article a vocation à être pérenne. Pour ma part, j'appelle depuis le début de notre discussion à instaurer une participation minimale des bailleurs et de l'État, suivant un taux à définir.

L'article 40 de la Constitution ne nous permet pas de le faire par voie d'amendement, car cela créerait une nouvelle dépense publique. Le présent amendement tend donc à permettre au Gouvernement de prévoir un financement pérenne ; sur ce sujet, nous ne légiférons pas seulement pour l'année 2016 ou 2017, mais nous écrivons un nouvel article du code de la construction et de l'habitation.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Avis défavorable : l'adoption de cet amendement reporterait la mise en application du fonds.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Louis Dumont.

**M. Jean-Louis Dumont.** Je signale qu'à cause d'une faute d'inattention d'une partie de la majorité, l'amendement n° 592 du Gouvernement n'a pu être adopté. Il se trouve que cet amendement répond à la valorisation au FNAP du supplément de loyer de solidarité. En conséquence, nous invitons le Gouvernement à demander une seconde délibération, ou à présenter à nouveau plus tard cet amendement.

Madame la ministre, si vous voulez soumettre cet amendement une deuxième fois au vote, sachez que la majorité a eu comme un choc émotionnel qui l'a réveillée ! (*Sourires.*)

**Mme la présidente.** Monsieur Dumont, je me permets de vous rappeler que l'amendement n° 404 de M. Rogemont a été adopté, faisant ainsi tomber l'amendement n° 592 du Gouvernement. C'est parce qu'il a été adopté, avec l'appui d'une partie de votre majorité, que l'amendement du Gouvernement est tombé !

**M. Lionel Tardy.** Eh oui ! Fallait pas somnoler !

**Mme la présidente.** Si le Gouvernement le souhaite, il demandera une seconde délibération. En tout état de cause, celle-ci ne peut avoir lieu dès ce soir. C'est à présent au Gouvernement de reprendre la main, car l'Assemblée a adopté l'amendement de suppression de l'alinéa 21 présenté par M. Rogemont.

La parole est à M. Mathieu Hanotin.

**M. Mathieu Hanotin.** Ces amendements soulèvent des questions qui n'ont pas toutes obtenu de réponse.

**M. Lionel Tardy.** C'est le moins qu'on puisse dire !

**M. Mathieu Hanotin.** L'amendement n° 251 traduit une inquiétude quant à la pérennité des financements. Nous craignons que la création du FNAP se reporte de façon importante sur les bailleurs, car cela pèserait sur leur capacité à rénover leur patrimoine. Les charges risquent même d'être directement reportées sur les locataires, ce qui

serait ubuesque : on ferait peser le financement de nouveaux logements sociaux sur les gens qui sont déjà en logement social !

Je suis donc tenté de suivre l'avis de M. Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui nous propose de repousser d'un an la création du FNAP. Cela nous permettra de rendre les choses plus claires, et de ne pas créer un fonds dont nous ne maîtrisons pas les tenants et les aboutissants.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** J'informe l'Assemblée que le Gouvernement demandera bien une seconde délibération afin d'introduire dans le texte la disposition que contenait l'amendement n° 592.

Cet amendement, monsieur Hanotin, répondait en partie à votre préoccupation, puisqu'il visait à permettre que la contribution supplémentaire demandée aux bailleurs sociaux pour financer le FNAP puisse s'appuyer sur le produit du supplément de loyer de solidarité. J'ai répondu précisément aux questions que vous m'avez posées tout à l'heure : c'est pourquoi je vous demande de retirer cet amendement, à défaut de quoi j'y serai défavorable.

(*L'amendement n° 251 n'est pas adopté.*)

(*L'article 56, amendé, est adopté.*)

#### Après l'article 56

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements portant article additionnel après l'article 56.

La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 252, présenté par la commission des affaires économiques.

**Mme Michèle Bonneton.** Cet amendement concerne l'accès au logement en société d'habitat participatif. Il s'agit de faire en sorte que ce mode d'accès à la propriété permette l'accès aux outils financiers existant dans le cadre de l'accès à la propriété individuelle. C'est une question d'équité entre les différents modes d'accès à la propriété.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à élargir l'éventail des formules éligibles à une aide à un nouveau mode d'accès au logement, l'habitat participatif, et non à accroître l'enveloppe limitative dédiée à ces aides aux personnes physiques. Toutefois il n'écarte pas explicitement les associés non occupants ; si cela avait été le cas, l'avis aurait été favorable, mais en l'état, je vous demande de retirer cet amendement – à défaut de quoi je donnerai un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Le Gouvernement partage votre souhait de voir se développer l'habitat participatif.

**M. Jean-Luc Laurent.** Ah ! C'est une bonne chose !

**Mme Audrey Linkenheld.** Je peux en témoigner !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** J'ai d'ailleurs eu l'occasion de m'exprimer à plusieurs reprises sur ce sujet lors du tour de France de la construction. J'ai participé, avec la députée



Audrey Linkenheld, à plusieurs réunions du réseau national des collectivités pour l'habitat participatif. Cependant je ne peux être favorable à votre amendement.

D'une part, votre amendement tend à étendre l'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction ; or une telle évolution devrait au préalable faire l'objet d'une concertation avec Action logement, d'autant que nous avons signé il y a à peine un an une convention qui vise à asseoir le financement du logement social et de la politique de la ville – en particulier l'ANRU, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

D'autre part, permettre le financement de l'acquisition de parts sociales par un prêt pourrait fragiliser l'équilibre financier de certaines opérations. Ainsi, dans le cas des coopératives d'habitants, l'acquisition ou la construction de l'immeuble est financée par un emprunt collectif, et par les apports des coopérateurs qui correspondent au capital. Si les apports eux-mêmes sont financés par l'emprunt, l'endettement global pourrait être trop important au regard des capacités de remboursement de la coopérative.

Enfin, les dispositions de la loi ALUR ont d'ores et déjà permis de créer un cadre juridique correspondant aux caractéristiques et aux finalités de l'habitat participatif, tout en garantissant une certaine sécurité sur le plan économique et financier pour les concepteurs des projets, qu'ils soient autopromoteurs ou coopérateurs.

Il ne me semble donc pas utile d'aller au-delà. Au bénéfice de ces explications, je vous demande, madame la députée, de bien vouloir retirer cet amendement, à défaut de quoi j'en demanderai le rejet à l'Assemblée.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle Bonneton.

**Mme Michèle Bonneton.** Madame la ministre, vous serait-il possible de bien nous préciser les moyens d'Action logement, en particulier les outils financiers visant à faciliter l'accès aux sociétés d'habitat participatif ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Je pense qu'il serait utile d'engager une discussion, une concertation avec Action logement, qui déboucherait éventuellement sur une convention. Pour le reste, comme je l'ai rappelé, les dispositions de la loi ALUR ont précisé les choses.

Je répète que nous travaillons activement à de nouveaux décrets pour sécuriser, du point de vue juridique, le montage de l'habitat participatif. Nous avons d'ailleurs déposé un certain nombre d'amendements au projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques afin d'aller au-delà de la loi ALUR, car nous avons constaté un certain nombre de lacunes.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire, le Gouvernement est très favorable au développement de l'habitat participatif, mais il ne peut, en l'état, donner un avis favorable à cet amendement. C'est pourquoi je vous demande de le rejeter, mais sans remettre en cause mon attachement à ce modèle d'habitat.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle Bonneton.

**Mme Michèle Bonneton.** Je retire cet amendement.

*(L'amendement n° 252 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir l'amendement n° 407 rectifié.

**M. Marcel Rogemont.** Cet amendement vise à permettre de déduire de l'autofinancement qui sert de base à la cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social les sommes que les organismes reçoivent de la part de la mutualisation. En effet, la mutualisation vise à récupérer des fonds propres des organismes HLM afin de favoriser la construction.

Cet amendement permettrait donc de reconnaître la mutualisation, qui est parfaitement vertueuse, et d'en laisser le bénéfice, en termes de fonds propres, aux organismes HLM. Cela ne porte pas sur des sommes considérables.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** Cet amendement est intéressant. Il soulève un vrai problème : le double effort demandé au mouvement HLM. Il faut éviter que ces deux efforts se cumulent, auquel cas le poids deviendrait difficilement supportable.

Je trouve donc que c'est plutôt une bonne idée que de déduire les fonds destinés à la mutualisation de la subvention à la CGLLS. L'avis de la commission des finances est donc favorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** Les montants reçus au titre de la mutualisation HLM ont pour objet de soutenir l'effort d'investissement des bailleurs sociaux lorsque cet effort est plus important que la moyenne. Une convention a d'ailleurs été signée entre l'État et le mouvement HLM, qui définit de manière plus précise les actions prioritaires soutenues par la mutualisation – je pense en particulier aux réhabilitations. Ces nouvelles recettes doivent favoriser le développement des investissements prioritaires : je ne suis donc pas favorable au fait de les soumettre à un nouveau prélèvement, d'autant que ces fonds sont déjà issus d'un prélèvement volontaire sur les bailleurs sociaux – ce serait un prélèvement obligatoire sur le prélèvement volontaire.

Je suis donc favorable à l'adoption de cet amendement. Je voudrais, mesdames et messieurs les députés, que vous voyiez là une preuve de la bonne volonté du Gouvernement pour travailler avec les bailleurs sociaux. Nous voulons vous rassurer à la fois à propos de la création du FNAP, mais aussi à propos de la mutualisation. L'objectif est bien de soutenir les efforts de construction et de réhabilitation de logements : c'est ainsi qu'il faut interpréter la position du Gouvernement.

*(L'amendement n° 407 rectifié est adopté.)*

**Mme la présidente.** Nous avons terminé l'examen de la mission « Égalité des territoires et logement ».

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

2

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, aujourd’hui, à neuf heures trente :

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 :

Mission « Économie » ; compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » ; compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

La séance est levée.

*(La séance est levée, le jeudi 5 novembre, à zéro heure quarante-cinq.)*

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY









## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu..... 6 mois	103,90
33	Questions..... 6 mois	76,95
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu..... 6 mois	93,40
35	Questions..... 6 mois	55,85
85	Table compte rendu.....	19,80

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 8 décembre 2014 publié au *Journal officiel* du 10 décembre 2014

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

---

**Prix du numéro : 3,90 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)