

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
6<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

COMPTE RENDU INTEGRAL — 41<sup>e</sup> SEANCE

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 30 Octobre 1979.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD

1. — Rappel au règlement (p. 9166).

MM. Canacos, le président.

2. — Loi de finances pour 1980 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 9166).

Environnement et cadre de vie.

M. Mesmin, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'environnement et l'urbanisme.

3. — Décès d'un membre du Gouvernement (p. 9168).

Suspension et reprise de la séance (p. 9168).

4. — Loi de finances pour 1980 (deuxième partie). — Reprise de la discussion d'un projet de loi (p. 9168).

Environnement et cadre de vie (suite).

M. Péricard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour l'environnement.

M. Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour l'environnement.

M. Canacos, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour l'urbanisme.

M. François d'Aubert, rapporteur spécial de la commission des finances, pour le logement et l'architecture.

M. Weisenhorn, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour le logement.

M. Maurice Andrieu, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour le logement (problème social).

MM. Canacos,

Auroux,

Ligot,

Tassy,

Chazalon,

Mermez.

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

5. — Ordre du jour (p. 9185).

**PRESIDENCE DE M. JEAN BROCARD,**  
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

**RAPPEL AU REGLEMENT**

M. le président. La parole est à M. Canacos pour un rappel au règlement.

M. Henry Canacos. Monsieur le président, je souhaiterais obtenir des précisions sur le déroulement de la discussion budgétaire concernant l'environnement et le cadre de vie. Une nouvelle procédure doit être appliquée, s'inspirant de celle des questions d'actualité. Or cela n'apparaît pas sur le document qui nous a été distribué. Nous voudrions savoir à quel moment cela interviendra et dans quelles conditions. Votre réponse nous permettrait de nous organiser.

M. le président. Mon cher collègue, je vous en parlerai dans un instant. Vous avez devancé mes explications.

M. Henry Canacos. Veuillez m'en excuser.

— 2 —

**LOI DE FINANCES POUR 1980**

**(DEUXIEME PARTIE)**

**Suite de la discussion d'un projet de loi.**

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1980 (n<sup>os</sup> 1290, 1292).

**ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE**

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie.

Je rappelle que, dans une première phase, nous allons entendre les exposés des rapporteurs, les interventions d'ordre général des orateurs des groupes, et l'intervention du Gouvernement.

La discussion se poursuivra par les interventions ponctuelles des orateurs des groupes et les réponses du Gouvernement sur le modèle des questions d'actualité du mercredi.

Cette deuxième phase n'aura donc lieu qu'après les interventions des rapporteurs, des orateurs inscrits sur la feuille jaune et du ministre.

Voilà, mes chers collègues, ce que je pouvais vous indiquer sur cette nouvelle procédure.

M. Henry Canacos. Je vous remercie, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Mesmin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'environnement et l'urbanisme.

M. Georges Mesmin, rapporteur spécial. Monsieur le président, mes chers collègues, la façon dont le budget nous est présenté

cette année tient compte des réformes de structure intervenues dans le ministère. C'est une modification heureuse puisque la nomenclature budgétaire du ministère de l'environnement et du cadre de vie correspond maintenant à sa structure. Toutefois, elle a créé certaines difficultés à vos rapporteurs puisqu'elle a rendu plus difficiles les comparaisons avec l'année précédente.

Il a fallu procéder à des rapprochements. Les chiffres et les pourcentages que je citerai seront donc moins nombreux. Ils seront également susceptibles de correction. Je vous prie donc de m'excuser s'il y a quelques petites imperfections. Nous avons, en effet, été obligés d'adapter à la nouvelle présentation budgétaire les crédits de 1979 de manière à pouvoir les comparer avec ceux de 1980.

Ces réserves faites, je constate d'abord que les crédits affectés à l'environnement et à l'urbanisme sont, cette année, maintenus, mais non augmentés; ensuite, que malgré cette relative stagnation un effort très net est accompli dans chacun des deux secteurs pour regrouper et développer certaines actions.

Vous avez donc réussi, monsieur le ministre — il faut le mentionner — à mener une politique dynamique à l'intérieur d'une « enveloppe » dont le montant demeure stable.

En ce qui concerne l'environnement, cela se traduit par les pourcentages suivants: plus 3,6 p. 100 pour les dépenses ordinaires en crédits de paiement, moins 1,7 p. 100 pour les crédits de paiement des dépenses d'investissements et plus 3,3 p. 100 pour les autorisations de programme.

Ces taux sont les mêmes que ceux qui sont énoncés par M. Péricard, ce qui me paraît heureux, puisque nous avons tous les deux un travail un peu ingrat de rapprochement à effectuer. Je m'en réjouis donc. J'espère que ces pourcentages sont aussi les vôtres, monsieur le ministre.

Pour l'urbanisme, les chiffres sont plus difficiles à établir. Néanmoins, on peut affirmer qu'il y a également maintien, puisque les autorisations de programme augmentent faiblement de 4,7 p. 100 et que les crédits de paiement diminuent de 14 p. 100.

S'agissant des grandes orientations, j'indique que ce projet de budget tend à accélérer l'élaboration des documents d'urbanisme, à développer l'aménagement des espaces verts et à accroître l'effort de protection des sites, au détriment de plusieurs autres postes que je mentionnerai au passage.

Les crédits d'urbanisme sont regroupés dans trois rubriques: les programmes d'assistance et de production techniques, les programmes de protection et d'organisation de l'espace et les programmes d'aménagement et de promotion de la qualité du cadre de vie urbain.

Le premier groupe de programmes, c'est-à-dire l'assistance et la production techniques, comprend les actions qui figuraient autrefois dans les « études et la planification urbaines ». Il concerne des crédits d'études qui sont accordés à des intervenants locaux ou mis à la disposition des agences d'urbanisme.

Pour les intervenants, comme par exemple les consultants du public, et pour l'assistance technique qui est accordée aux responsables locaux, les crédits sont en légère hausse. En revanche, ils sont en stagnation pour les agences d'urbanisme, ce qui se traduira probablement — M. le ministre m'a promis de m'en donner confirmation — par la création d'une seule agence, celle d'Ajaccio, puisque sur les quatre créations de nouvelles agences qui avaient été envisagées en 1979, une seule semble maintenant retenue.

Le deuxième groupe de programmes, celui de la protection et de l'organisation de l'espace et des sites, constitue un secteur plus important. Il est essentiellement consacré à l'élaboration des documents d'urbanisme et à des interventions dans les sites, abords et paysages, dont les crédits sont maintenant regroupés dans une même direction de l'action foncière, de l'urbanisme et de la protection des sites.

L'élaboration des documents d'urbanisme — l'une des trois priorités définies par le Gouvernement — bénéficie d'un effort important puisque l'ensemble des crédits qui concourent à l'élaboration de ces documents connaîtra une progression de 24 p. 100 pour les autorisations de programme et de 9,9 p. 100 pour les crédits de paiements. Cela traduit la volonté du Gouver-

nement d'accélérer l'élaboration des documents les plus importants, c'est-à-dire les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les S. D. A. U.

Je vous rappelle seulement quelques chiffres. Le nombre des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme délimités en 1979 était de 405. Ce sera le même chiffre en 1980. Mais alors qu'il y avait 140 schémas approuvés en 1979, il y en aura 160 — chiffre annoncé — en 1980.

Le nombre des plans d'occupation des sols prescrits sera de 10 000 pour 1980. Ceux qui sont rendus publics n'étaient que de 3 800 en 1979. Ils passeraient à 4 500 en 1980. Malgré cet effort, la moitié des P.O.S. ne seront pas rendus publics à la fin de l'année prochaine.

Le deuxième secteur où l'effort est également marqué est celui de la protection des sites puisque les crédits d'études dans ce domaine sont doublés.

On voit donc que la nouvelle direction va constituer l'un des instruments privilégiés de l'action du ministère puisque deux de ses attributions, l'élaboration des documents d'urbanisme et la protection des sites, font l'objet de deux priorités.

J'en arrive au secteur le plus important touchant l'urbanisme, celui de l'aménagement et de la promotion de la qualité du cadre de vie urbain. Il s'agit d'actions très importantes, mais très diverses qu'il est difficile de regrouper : essentiellement les actions foncières, les actions concernant les villes nouvelles, les actions concernant les espaces verts et les opérations d'urbanisme.

On peut noter que les crédits en faveur des espaces verts sont fortement majorés. Et cela forme la troisième priorité sur ce volet d'urbanisme. En revanche, les crédits sur les villes nouvelles restent stationnaires et, en ce qui concerne les actions foncières, nous constatons un transfert puisque l'Etat se désengage au profit des collectivités locales.

S'agissant des actions foncières, tout d'abord, le désengagement se traduit par une diminution importante des dotations, notamment celles du F.N.A.F.U., Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, de programme, mais qui diminuent sensiblement en crédits de paiement.

Au total, les crédits destinés aux interventions directes de l'Etat dans ce secteur vont revenir de 287 millions en crédits de paiement en 1978 à 70 millions en 1980.

En revanche, les aides accordées aux collectivités locales vont compenser ce désengagement, puisque la politique du Gouvernement est de donner en la matière plus de responsabilités à ces collectivités. Le problème est de savoir si globalement les actions foncières vont progresser ou, au contraire, diminuer.

Il est difficile de le dire puisque les modalités d'intervention concernant l'aide aux collectivités locales ne sont pas entièrement connues. Ainsi, le montant des prêts de la C.A.E.C.L. ne m'avait-il pas encore été communiqué au moment où ce rapport a été élaboré. Néanmoins, on peut indiquer que même avec cette aide les dotations, pour les programmes d'action foncière, par exemple, restent stables en crédits de paiement et diminuent sensiblement en autorisations de programme. Ces dernières passent de 40 à 30 millions de francs.

A l'égard des villes nouvelles, nous assistons à la poursuite des actions engagées, mais sans « démarrage » de nouvelles villes. Les actions ainsi menées s'orientent dans deux directions, l'amélioration de la voirie et l'amélioration du rapport emploi-habitat qui reste très insuffisant dans certaines villes, comme Marne-la-Vallée, Melun-Sénart ou Le Vaudreuil.

En faveur des espaces verts, l'effort est spectaculaire, puisque l'augmentation est de 53 p. 100 pour les crédits de paiement et de 46 p. 100 pour les autorisations de programme.

Les subventions qui sont accordées à ce titre iront dans le sens de la création d'espaces verts à l'échelon régional, par des acquisitions de terrain, de manière que soit autant que possible rapproché le moment où chaque citoyen disposera de dix mètres carrés d'espace vert public, ce qui n'est pas encore le cas, notamment en région parisienne.

Les crédits en faveur des opérations d'urbanisme restent également stables, certaines diminutions étant compensées par des hausses. L'expérience des villes moyennes semble toucher à sa

fin. En effet, aucun contrat nouveau n'a été prévu en ce qui concerne l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population des villes nouvelles. Par conséquent, nous assistons à l'intervention de fins de programme, ce qui explique la diminution des disponibilités du fonds d'aménagement urbain orienté en grande partie vers les villes moyennes.

Enfin, la diminution des subventions foncières pour l'implantation de logements sociaux résulte d'une difficulté de mise en route de la procédure.

L'expérience avait été tentée d'améliorer la composition sociale à l'intérieur du centre des grandes villes et de favoriser l'implantation de logements sociaux dans les centres des villes en compensant la surcharge foncière des constructions d'H.L.M. dans des secteurs où les prix des terrains sont élevés. Malheureusement, la complexité de la procédure a entraîné une très mauvaise consommation des crédits. Aussi, un amendement indicatif de réduction des crédits, déposé par l'un de nos collègues, a-t-il été adopté par la commission des finances.

Je passe rapidement sur ce point car je ne dispose que de vingt minutes au lieu des trente minutes accordées l'année dernière pour présenter les deux rapports désormais regroupés en un seul.

Pour l'environnement, un phénomène identique se reproduit : à l'intérieur d'une enveloppe d'un montant inchangé, un effort de développement sensible est consenti en faveur des postes sur lesquels le Gouvernement entend faire porter son action.

Le premier chapitre concerne la prévention des pollutions.

Des progrès sensibles sont enregistrés dans la lutte contre les déchets. En revanche, la création de l'agence de l'atmosphère est différée. La décision de création d'un comité de technologies propres est prise, la politique de lutte contre le bruit est esquissée et les interventions dans les domaines de l'eau et de la protection de la mer se poursuivent.

J'évoquerai rapidement ces différents points.

S'agissant des progrès sensibles dans la lutte contre les déchets, il faut se réjouir de l'activité de l'agence nationale pour la récupération des déchets. Son action, qui portait sur dix départements en 1978, s'est étendue à cinquante-quatre départements en 1979.

La subvention accordée à cette agence est en nette augmentation. En effet, l'agence disposera d'une dotation budgétaire de vingt-six millions de francs en 1980 contre dix-sept millions en 1979. Ses activités devraient connaître une impulsion importante par l'octroi de crédits supplémentaires dont certains correspondent à des ajustements de dépenses en personnels, le reste des crédits étant destiné au développement de ses opérations.

L'agence doit orienter de plus en plus ses actions vers la réduction des importations de matières premières — notamment de papier — et le recyclage des déchets. Ce sont les problèmes les plus importants à traiter dans les prochaines années.

En revanche, la création de l'agence de l'atmosphère, prévue à l'origine par décret, est différée. En effet, une telle création relève de la loi, ce qui retarde de plus d'un an sa mise en place car le projet de loi déposé le 4 mai 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour. La commission des finances a émis le vœu qu'il vienne en discussion lors de la présente session. Je me permets d'insister sur ce point.

De même que l'agence pour la récupération des déchets et les agences de bassin ont joué un rôle très important dans la lutte contre la pollution de l'eau, la commission des finances a estimé que la création de l'agence de l'atmosphère devrait être génératrice de progrès dans le domaine de la qualité de l'air.

L'administration consent, certes, des efforts importants et intéressants. Néanmoins, la commission a regretté que la teneur en plomb de l'essence et du supercarburant soit encore trop élevée en France : 0,50 gramme par litre depuis le mois de janvier 1979, alors qu'elle est de 0,15 gramme par litre en République fédérale d'Allemagne, de 0,21 gramme par litre aux Etats-Unis et de 0,25 gramme par litre au Japon. La commission s'est demandée si, pour manifester ses bonnes intentions en la

matière, le Gouvernement ne devrait pas avancer de six mois sa décision officielle tendant à fixer à 0,40 gramme par litre la teneur en plomb du carburant. Cette décision interviendrait par conséquent le 1<sup>er</sup> juillet 1980 au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 1981.

La création d'un comité des technologies propres répond aussi au souci de prévenir la pollution. L'inscription d'un crédit de deux millions de francs, qui pourrait éventuellement être majoré en cours d'année si les résultats obtenus au cours des premiers mois se révélaient satisfaisants, est l'indication que le Gouvernement entend mener une action dans les secteurs de pointe.

L'esquisse d'une politique de lutte contre le bruit se manifestera très prochainement, je l'espère, par le dépôt d'un projet de loi-cadre dont l'élaboration est déjà achevée et qui aura notamment pour objectifs de mieux définir juridiquement les réglementations en vigueur, de mieux prendre en compte la prévention des nuisances au niveau de certaines activités actuellement mal contrôlées, d'actualiser et de renforcer les sanctions de certaines infractions.

Il importe, en effet, de mieux définir et de mieux réprimer les infractions, notamment dans les villes dont les habitants ont actuellement le plus grand mal à faire constater l'infraction et à la faire réprimer.

Les interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau et de la protection de la mer n'appelleront de ma part que de brèves observations.

Les contrats de branche sont en cours de réalisation. Dans la mégisserie, le délainage, le lavage et le peignage des laines, ils se sont soldés par des progrès très importants.

En ce qui concerne les grands barrages, tous les crédits ont été transférés au ministère de l'environnement et du cadre de vie, de la compétence exclusive duquel relève désormais le secteur important de la régularisation.

Sur la pollution de la mer, il y aurait beaucoup à dire, mais les crédits ne sont pas inscrits au budget du ministère de l'environnement et du cadre de vie.

Le deuxième grand chapitre traite de la protection de la nature.

Dans ce secteur, l'effort budgétaire est très sensible, notamment en ce qui concerne les parcs nationaux dont la dotation progresse de 9,2 p. 100 en vue de couvrir la revalorisation des rémunérations des agents et de permettre le fonctionnement du nouveau parc du Mercantour. Des créations de parcs sont prévues dans l'Ariège, dans l'île d'Hyères, aux îles Chausey et même à la Guadeloupe.

Les zones périphériques des parcs nationaux et les réserves naturelles sont également convenablement dotées, bien que l'on enregistre un retard très important par rapport aux cent réserves prévues dans le VII<sup>e</sup> Plan.

Les crédits de fonctionnement affectés aux parcs naturels régionaux seront reconduits, l'Etat ayant décidé de maintenir son aide au-delà de trois ans, ce qui est assez encourageant.

La création en 1979 du parc naturel régional du Marais poitevin, Val de Sèvre et Vendée a porté le nombre des parcs naturels à vingt et un, couvrant 2 438 millions d'hectares et concernant 846 000 habitants.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, veuillez conclure. Vous avez dépassé votre temps de parole.

**M. Georges Mesmin, rapporteur spécial.** Monsieur le président, je me permets de faire observer que mon temps de parole est moindre que celui qui m'a été accordé l'an dernier puisque les deux rapporteurs disposaient d'une demi-heure pour rapporter les deux rapports sur l'environnement et sur l'urbanisme désormais regroupés en un seul.

S'agissant de la qualité de la vie, les études d'impact rendues obligatoires par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, pour tous les travaux ou projets d'aménagement entrepris par une collectivité publique ont permis de mettre à la disposition du public 4 500 études en 1978.

Les crédits affectés à l'atelier central de l'environnement qui procède à une grande partie des études seront reconduits en 1980. Les études d'impact, qu'il faudrait développer et dont la qualité devrait être améliorée, sont entrées dans la pratique de l'administration française, ce dont je me réjouis personnellement pour avoir participé activement à les rendre obligatoires. Ces études ont d'ailleurs donné lieu à des recours et provoqué la constitution d'une jurisprudence.

L'aménagement du cadre et des conditions de vie est la dernière mission dont la délégation à la qualité de la vie est chargée. Les actions dans ce secteur sont très diverses : promotion des jardins familiaux, aménagement de pistes cyclables dans les villes et les villages, action psychologique visant à sensibiliser l'opinion aux problèmes des rythmes scolaires et de l'étalement des vacances et à encourager la vie associative en vue de favoriser l'accroissement des crédits affectés dans ce domaine.

L'examen du projet de budget a conduit la commission des finances à formuler les vœux que j'ai rappelés.

En terminant, je voudrais mettre l'accent sur la difficulté qu'ont les rapporteurs à se faire une opinion sur les problèmes très techniques qu'ils ont à examiner, et cela malgré la bonne volonté des services du ministère qui apportent des réponses précises aux questions qui leur sont posées.

S'agissant, par exemple, de la pollution du Rhin, une appréciation objective de la vérité reste difficile dans ce combat d'experts. C'est pourquoi il conviendrait de renforcer les moyens d'expertise mis à la disposition du Parlement, faute de quoi notre travail risquera de paraître quelque peu superficiel. En effet, il est extrêmement malaisé de s'y retrouver dans les débats qui sont à l'ordinaire ardu et parfois ingrats. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

— 3 —

#### DECES D'UN MEMBRE DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** Messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est avec une particulière émotion que je me dois de vous donner connaissance d'un message qui vient de parvenir à la présidence. (Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent.)

« M. Robert Boulin, ministre du travail et de la participation, a été retrouvé mort mardi matin à proximité d'un étang, près de Rambouillet, a-t-on appris à Versailles, de source judiciaire autorisée. Les circonstances du décès sont encore ignorées. »

Je vous propose d'observer une minute de silence à la mémoire de M. Robert Boulin, ensuite je suspendrai la séance en signe de deuil. (L'Assemblée observe une minute de silence.)

Suspension et reprise de la séance.

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

(La séance, suspendue à dix heures cinq, est reprise à dix heures trente.)

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

— 4 —

#### LOI DE FINANCES POUR 1980 (DEUXIEME PARTIE)

Reprise de la discussion d'un projet de loi.

#### ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE (suite).

**M. le président.** Nous reprenons l'examen des crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie.

La parole est à M. Péricard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'environnement.

**M. Michel Périscard, rapporteur pour avis.** Mesdames, messieurs, après deux exercices budgétaires, très favorables à l'environnement, le projet de budget pour 1980 n'est pas le meilleur que l'on ait vu. La croissance n'atteint en effet que 3 p. 100 pour les moyens nouveaux mis à la disposition des services de l'environnement.

Sans reprendre l'analyse financière précise présentée par M. Mesmin, rapporteur spécial de la commission des finances, je noterai que les crédits consacrés à la protection de la nature et à l'environnement dans d'autres ministères progressent à un rythme fort heureusement plus soutenu, quoique limité, de 8 p. 100. Il est cependant regrettable que le ministre de l'environnement n'ait pas été mieux doté dans ce combat pour la qualité de la vie.

Dans ce cadre d'une enveloppe globale pratiquement inchangée, vous avez dû, monsieur le ministre, dégager des priorités, et, vous soulignez vous-même que votre projet de budget est sélectif. Cette attitude qui exclut le « saupoudrage » recueille notre accord. Quant aux orientations des choix eux-mêmes, elles nous paraissent adaptées aux besoins et aux nécessités actuelles.

L'accent est donc mis sur quelques actions dont certaines constituent la poursuite d'un effort déjà engagé, espaces verts, par exemple, et quelquefois ancien, parcs nationaux, et dont d'autres sont plus novatrices : lutte contre le bruit, technologies propres.

C'est avec satisfaction que la commission a noté le développement des moyens de la lutte contre le bruit : cela répond tout à fait aux observations qu'elle avait formulées l'année dernière. Au-delà de l'augmentation des crédits, il importe que l'ensemble des actions réalisables soient engagées dans les meilleurs délais. C'est pourquoi nous espérons que sera prochainement soumis au Parlement le projet de loi d'orientation sur le bruit, texte qui, rappelons-le, aura eu une longue gestation. Souhaitons qu'il soit le signe d'une heureuse naissance. Diminuer le bruit à l'émission, protéger des bruits excessifs, réprimer les bruits inutiles, tels sont, je pense, les trois volets que doit comprendre cette loi.

S'agissant des technologies propres pour lesquelles une ligne budgétaire est créée, je mentionnerai simplement l'intérêt d'en organiser le développement le plus rapide, et ce par une action dans tous les départements ministériels. Elles ont le triple intérêt de rendre les différentes activités humaines moins ou non polluantes et de limiter la consommation d'énergie et celle des matières premières.

Les parcs nationaux et les espaces verts urbains bénéficient d'une augmentation sensible de crédits. En ce qui concerne le deuxième de ces points, les nombreuses et importantes opérations engagées, notamment depuis deux ans, pourront donc être menées à leur terme rapidement.

Enfin, les moyens de l'agence des déchets augmenteront en 1980 d'une façon significative.

Je veux maintenant évoquer brièvement — il faut bien se limiter — trois domaines ou problèmes, comme on voudra, qui font l'objet d'un développement dans mon rapport écrit : les déchets, les espaces verts et les pollutions transnationales.

En ce qui concerne les déchets, au sujet desquels je viens de noter avec satisfaction que les moyens d'action au ministère seront accrus, à la manière du laboureur, j'ai envie de vous dire, monsieur le ministre : « fouillons nos poubelles, un trésor est caché dedans ». (Sourires.)

La crise économique, la hausse du coût de l'énergie et des matières premières nous ramènent dans la voie de la mesure et du bon sens. Le ministère de l'environnement a engagé depuis plusieurs années le bon combat, et ce avec intelligence : l'agence pour les déchets se révèle efficace et imaginative ; la loi de 1975 se révèle être un cadre juridique bien adapté ; les actions par branches industrielles se sont révélées fructueuses. Mais, si le cap est bon, la route est encore longue. Ainsi, la collecte sélective des ordures ménagères a commencé par le verre ; les premiers résultats sont positifs, mais c'était le plus facile.

Toutefois, il convient de mieux organiser la collecte du papier, par exemple, en commençant par la création d'unités industrielles qui, tout en créant des emplois, stabiliseront les

cours du papier, aujourd'hui, vous le savez, proches de zéro, et économiseront des importations de pâte à papier dont on sait ce qu'elles coûtent à l'économie nationale.

Vous le savez, récupérer aujourd'hui le papier ne rapporte rien. Cela doit changer et peut changer.

Il est rare, monsieur le ministre, que le combat pour l'environnement soit aussi générateur d'avantages financiers et économiques pour notre pays.

Qu'on ne nous dise pas que le papier récupéré est difficilement commercialisable et que telle usine d'Alsace n'arrive pas à écouler sa production de cahiers d'écoliers en papier de récupération.

Les collectivités publiques, les collectivités locales, à condition qu'elles soient informées, sont prêtes, j'en suis sûr, à être les meilleurs clients pour ces papiers.

Mais la collecte sélective des ordures se heurte à de grandes difficultés. N'en réglerait-on pas quelques-unes si l'on diminuait, par exemple, le volume de ces ordures ? La consigne des bouteilles est plus facile que la récupération du calcaire.

Et ne réglerait-on pas mieux l'ensemble du problème de la récupération si l'on mettait en place des systèmes de tri et de sélection après le ramassage et non avant la collecte ?

Vos crédits pour l'invention et l'expérimentation d'unités de séparation des ordures ménagères ont semblé un peu courts à la commission, qui estime, à juste titre, qu'il y a peu d'investissements aussi rentables que tous ceux qui sont consacrés à la récupération des déchets de notre société. Une politique de l'ordure, cela peut paraître peu exaltant. On a tort, c'est une politique utile à nos équilibres.

La forêt, monsieur le ministre, n'est pas de votre responsabilité propre. Cependant, comment ne pas dire un mot de deux problèmes qui affectent notre environnement : les maladies de certaines essences qui disparaissent ainsi de notre horizon et le ravage de la forêt méditerranéenne par les incendies ?

Monsieur le ministre, vous n'ignorez pas qu'on a parfois accusé d'incendie volontaire certains spéculateurs qui souhaiteraient disposer à bon compte de terrains rendus constructibles par la disparition des arbres dans les flammes.

Peu importe que cela soit vrai ou non. Nous vous demandons, par un engagement solennel, d'annoncer votre refus intransigeant et définitif de permettre la délivrance de permis de construire sur ces terrains. Supprimer le profit possible, c'est peut-être éliminer la tentation.

Mais la forêt que nous aimons tant ne peut nous cacher l'arbre, si vous me permettez cette expression. Je veux dire que les espaces verts urbains et péri-urbains doivent faire l'objet d'attentions constantes.

L'effort consenti depuis plusieurs années est important, et le budget de 1978 avait donné à cet égard une impulsion appréciable.

Les espaces verts sont à la fois notre repos et la détente des citadins. Mais il y a tant de disparités entre les surfaces dont disposent les habitants des villes qu'il faut en réduire l'écart.

Sans chauvinisme excessif, je veux attirer l'attention sur l'ampleur des réalisations de l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France. Cette structure originale permet en effet la coordination de toutes les actions entreprises dans ce domaine par des collectivités publiques, qu'il s'agisse d'aménagements, d'entretien, d'achat, de contrats d'ouverture au public d'espaces privés. Ces actions ainsi engagées se révèlent plus homogènes et plus efficaces. En outre, l'agence peut maintenant utilement dispenser une activité de conseil qui se révèle appréciée des communes.

Tout en sachant les efforts réalisés dans d'autres régions, ne croyez-vous pas que la création d'agences du même type, au moins dans certaines régions très urbanisées, pourrait être bénéfique ?

En ce qui concerne l'arbre en zone urbaine, je puis vous préciser que l'observation faite l'année dernière par la commission a été suivie d'effet : un groupe technique, constitué à l'ini-

tative du ministre, remettra prochainement deux rapports sur les exigences techniques et le cadre juridique qu'implique le développement de l'arbre dans la ville. Cela devient indispensable pour les responsables des collectivités locales, qui improvisent souvent leur politique en la matière.

Les poubelles de l'Europe : ce pourrait être, hélas ! le thème d'une série de séquences télévisées sur plusieurs semaines. Aujourd'hui, je limiterai mon propos à quelques mots au sujet du Rhin et de la Méditerranée.

Pour le premier, après avoir évoqué, dans mon rapport écrit, l'état de la nappe phréatique alsacienne et les menaces qui pèsent sur elle, je souhaiterais que celles-ci ne soient pas aggravées par la réalisation de l'enfouissement de chlorures dans le sous-sol alsacien. Cette solution, présentée comme la seule possible, a été en fait la seule qui ait fait l'objet d'une étude approfondie. J'ai beaucoup de mal à croire que d'autres solutions ne puissent être envisagées. Un mal ne peut être guéri par un autre mal. Faisons confiance aux chercheurs, à condition qu'on leur demande d'explorer toutes les formules possibles.

En ce qui concerne la Méditerranée, si la coopération internationale dans le cadre du P.A.M. — le plan d'action Méditerranée — se développe, les problèmes de financement continuent à ralentir l'action. En outre, l'attitude de certaines puissances, qui sont citées dans mon rapport écrit, rend ces problèmes plus aigus. La France est exemplaire dans ce domaine ; il m'est agréable de le souligner.

Cela posé, il convient que nous dépolluions devant notre propre porte. Aussi, je signale avec regret que les insuffisances d'équipement en stations d'épuration sur le littoral, de Marseille à la frontière italienne, se remarquent d'autant plus qu'on est du Rhône à la frontière espagnole, les choses sont en bon état.

De l'autre côté du delta, hélas ! il n'en est pas de même. Parmi les quarante-deux communes littorales du Var et des Alpes-Maritimes, treize seulement sont équipées en stations d'épuration. Parmi les villes qui rejettent les eaux usées sans traitement, on peut citer Marseille, La Ciotat, Toulon, Sainte-Maxime, Vallauris, Antibes, Nice, Villefranche, Roquebrune et Menton.

Pour Marseille et pour Nice, les précisions que vous nous avez données concernant les délais de réalisation sont plutôt de nature à inquiéter qu'à rassurer.

Il faut sortir des études, qui se sont multipliées ces dernières années, comme si l'on était à la recherche d'alibis, et entrer dans la voie des réalisations. L'action de l'Etat doit épauler et, si besoin est, forcer l'action locale.

Monsieur le ministre, on nous a demandé d'être bref. Je le serai. Sur ces sujets, je serais capable de vous parler des heures durant, tant ils sont importants pour notre avenir et pour celui de nos enfants.

L'écologie n'est ni une manie ni une mode ; c'est une philosophie de la vie fondée sur le respect des équilibres menacés par l'homme. Malgré certains excès, les écologistes sont souvent notre conscience et notre mémoire.

Au fait, monsieur le ministre, comment voyez-vous leur place dans notre société et dans les grands débats qu'elle engendre ? Et pouvez-vous nous expliquer le malaise révélé hier soir au Haut comité de l'environnement et nous redire le rôle de celui-ci et son utilité, s'il en a une ?

Monsieur le ministre, la commission a eu, sur ce projet de budget, un long et fructueux débat. Je veux, pour terminer, péle-mêle, vous en rapporter l'esprit, au moins sur les points que je n'ai pas pu évoquer : la nécessité de l'application rigoureuse de la législation sur les établissements classés ; le coût de fonctionnement des stations et leur efficacité ; la persistance des décharges sauvages ; la nécessité de promouvoir les espaces verts dans les H.L.M. ; les erreurs écologiques du remembrement — ce n'est pas vous qui en êtes responsable ; le rôle des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement ; la stagnation de la lutte contre la pollution des eaux intérieures.

Au terme de ce débat, la commission a adopté les observations concernant :

Le développement de l'implantation locale des services de l'environnement ;

L'information des collectivités locales en matière de lutte anti-pollution et la législation des établissements classés ;

L'application de la charte de la qualité de la vie et une information régulière sur son application — vous avez voulu une charte, dites-nous ce que vous en avez fait ;

La protection des espaces verts et de l'arbre en milieu urbain ;

Le renforcement de la lutte contre la pollution des eaux ;

Enfin les réserves naturelles et les parcs régionaux.

La commission, suivant son rapporteur, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alex Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'environnement.

**M. Alex Raymond, rapporteur pour avis.** Mesdames, messieurs, la nouvelle présentation des crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie rend leur interprétation difficile, et le rapporteur de la commission des finances a, du reste, éclairé l'Assemblée sur ce point délicat.

C'est pourquoi la commission de la production et des échanges s'attachera plutôt à replacer ces crédits dans le cadre des besoins concrets en matière d'environnement et de cadre de vie.

Sur le plan de l'organisation des services centraux, il ne semble pas que le budget de 1980 doive entraîner des modifications importantes : en particulier, l'insuffisance des effectifs demeurera.

Mais la refonte des services extérieurs risque de se traduire par un affaiblissement des moyens consacrés à la protection de l'environnement et spécialement de l'environnement naturel. Les délégués régionaux à l'environnement ont, en effet, été supprimés et remplacés par des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, qui héritent des tâches si nombreuses qu'ils ne devraient guère être enclins à se pencher avec autant d'attention qu'il serait nécessaire sur les problèmes relatifs à l'aménagement du temps ou à la protection de la nature.

Au niveau départemental, la situation n'est guère meilleure puisque ce sont les services de l'architecture et les directions départementales de l'équipement qui assureront la représentation du ministère ; or l'expérience montre que, ni par inclination ni par habitude, ces directions, dont le dynamisme, du reste, n'est pas en cause, ne sont tentées de se pencher avec beaucoup de sollicitude sur des problèmes qui sortent du cadre habituel de leurs activités traditionnelles.

Pour tempérer cette situation, des chargés de mission départementaux pour les questions d'environnement auraient dû être institués dès l'année 1979 dans une vingtaine de départements, à titre expérimental. Malheureusement, dix seulement ont été jusqu'à présent effectivement désignés, qui n'ont d'autres moyens de financement que ceux que la préfecture consent à leur accorder. Ainsi, dans quatre-vingt-cinq départements métropolitains et dans la totalité des cinq départements d'outre-mer, cette fonction n'est pas pourvue.

Or les services de l'Etat ne sont pas encore assez conscients de leur responsabilité à l'égard de l'environnement, à tel point qu'une récente circulaire du Premier ministre leur a fortement rappelé leurs obligations à cet égard.

En matière de lutte contre la pollution, c'est l'inspection des établissements classés qui constitue, au niveau local, l'instrument mis à la disposition du ministre de l'environnement et du cadre de vie. Mais, pour inspecter près de 500 000 installations classées, le service dispose de moins de 300 ingénieurs et techniciens assistés par une centaine d'agents chargés des tâches administratives. Il en résulte que la majorité des installations classées ne fait jamais l'objet d'aucune inspection ou visite et que, pour peu qu'ils soient administrativement en règle, certains établissements peuvent impunément « empoisonner » la vie de tous les habitants alentour, pendant des mois, voire des années, avant qu'il n'y soit porté remède.

Dans le domaine de l'eau, ce sont les agences de bassin qui réalisent l'effort le plus substantiel. Cependant, des dotations importantes figurent au budget de l'environnement ; il n'est malheureusement pas normal que la majeure partie de ces dotations soit absorbée par le financement des barrages de Naussac et de Villerest, auxquels 70 millions d'autorisations de programme seront encore consacrés sur les crédits de 1980.

La mise en place de périmètres de protection des eaux souterraines pose des problèmes considérables étant donné les servitudes qu'ils imposent, le coût des acquisitions foncières et les charges qui en découlent.

Certes, les agences de bassin apportent une aide substantielle aux collectivités locales ou aux syndicats d'adduction d'eau qui sont prêts à assurer la maîtrise d'ouvrage de ces périmètres de protection. Dans certains cas, les subventions peuvent atteindre jusqu'à 70 p. 100 du coût de l'opération. Mais il est souvent difficile de trouver un maître d'ouvrage qui accepte d'assumer l'ensemble des charges, qu'aggrave le risque d'échec des forages.

C'est donc à l'Etat qu'incombe la poursuite de l'effort d'étude et de réflexion qui doit être conduit pour reviser la politique de l'utilisation des eaux souterraines en France. Des travaux sont en cours au ministère de l'environnement et du cadre de vie. Ils devraient être menés, à notre avis, plus vigoureusement.

Le Gouvernement ne semble pas non plus se préoccuper de protéger, pour l'avenir, les nappes profondes d'eau pure, même isolées, telle par exemple la nappe du Dogger. Il ne devrait pas être permis aux industriels d'y injecter leurs effluents faute de pouvoir les déverser librement dans les rivières. Certaines couches géologiques profondes sont ainsi subrepticement transformées en poubelles, et ce avec l'approbation de l'administration. La commission s'est déjà émue de cette situation à l'occasion de l'examen d'un projet d'injection en Alsace.

La protection des eaux douces et celle de la mer sont liées. En effet, malgré l'aspect spectaculaire des marées noires, la majeure partie de la pollution marine et du littoral est provoquée par des pollutions d'origine continentale.

Les côtes de la Provence et la baie de la Seine constituent deux points noirs de ce type de pollution. La préservation de la qualité des rivières, l'efficacité de l'épuration des eaux d'assainissement des agglomérations, la propreté des plages et des baignades sont donc liées.

La commission examinera sans doute prochainement un projet de loi tendant à instituer une agence pour la protection de l'atmosphère, et elle attend le dépôt du projet de loi-cadre sur le bruit. Monsieur le ministre, vous avez annoncé à notre commission la présentation prochaine de ce projet de loi au conseil des ministres. Etant donné les nombreuses années qui ont été nécessaires à l'élaboration de ce projet, il nous semblerait raisonnable qu'à son tour la commission qui sera saisie de ce texte dispose du délai qui s'impose pour l'examiner sérieusement.

Le rythme de création des parcs nationaux s'est ralenti depuis 1973. Depuis cette date, un seul parc a été créé, celui du Mercantour. Le Gouvernement paraît en effet avoir des difficultés à concilier les aspirations apparemment contradictoires des élus locaux et des responsables des activités économiques, d'un côté, et celles des protecteurs de la nature de l'autre.

La commission a toujours estimé que la solution pourrait sans doute être trouvée dans un aménagement rationnel des zones périphériques trop souvent négligées. L'équipement raisonnable des zones permettrait d'y retenir la population et de la faire bénéficier de l'afflux de touristes tout en limitant la pression des visiteurs sur la zone centrale du parc. Malheureusement, on a constaté, de 1978 à 1979, une forte diminution des crédits consacrés à l'équipement des zones périphériques et, pour 1980, les crédits prévus au budget de l'environnement diminuent encore.

C'est dans ce contexte qu'il est apparu nécessaire au Premier ministre de rappeler dans une circulaire, publiée au *Journal officiel* du 22 septembre, que les directeurs de parcs nationaux devraient être associés à la préparation et au suivi du programme d'aménagement des zones périphériques et de rappeler aussi aux administrations de l'Etat, ainsi qu'aux organismes publics, et spécialement à E. D. F., nommément désignée, qu'ils étaient tenus de respecter les contraintes qu'imposent ces parcs en matière de protection des sites et des paysages.

Cela révèle le peu de considération que les administrations ont tendance à accorder aux autorités responsables des parcs et aux règlements qui s'y appliquent.

Il est vrai que l'exemple vient des sommets : en l'occurrence, le mauvais exemple vient des plus hautes autorités. En effet, le Président de la République lui-même ne s'est-il pas fait déposer cette année en hélicoptère, avec sa famille et une escorte de gendarmes, sur un sommet interdit à ce genre d'activité !

Certes, on peut être à la fois Président et sportif. Mais tout de même !

La lenteur des rythmes de création des réserves naturelles ne permettra jamais d'atteindre en 1980 l'objectif des cent réserves fixé en 1973. Quarante ont été instituées en France en comptant les quatre créées cette année. En créant, l'année prochaine, autant de réserves que pendant les trois dernières années réunies, le Gouvernement n'atteindrait même pas la moitié de l'objectif qui avait été fixé il y a six ans.

De plus, dans la plupart des réserves, aucune surveillance n'est vraiment assurée. Le travail est généralement accompli par du personnel bénévole, souvent temporaire. En dehors des gardes des parcs nationaux compétents pour intervenir dans les réserves situées à proximité ou dans la limite des parcs, il n'existe actuellement, pour l'ensemble des réserves naturelles françaises, que huit agents commissionnés.

Jusqu'à présent, vingt et un parcs naturels régionaux ont été créés. Maintenant, il est acquis que l'aide de l'Etat au fonctionnement de ces parcs pourra être prolongée au-delà des trois années suivant leur création, pendant une durée d'au moins dix ans.

Malheureusement, les crédits prévus dans le projet de budget pour 1980, au profit de ces parcs, ne sont que la reconduction de ceux de l'année 1979, ce qui correspond à une diminution en valeur réelle, et le ministre a du reste confirmé à la commission que l'effort de l'Etat irait en décroissant.

La publication des textes d'application de la loi du 10 juillet 1976, sur la protection de la nature, se poursuit avec lenteur, mais c'est surtout dans les départements et les territoires d'outre-mer qu'un grand travail reste à accomplir.

Si, pour la Guadeloupe et la Martinique, un inventaire des espèces menacées est en cours d'établissement, il semble que, à la Réunion, les autorités préfectorales n'aient rien entrepris, malgré la demande de Paris. La présence d'un délégué régional de l'environnement aux Antilles, jusqu'à la suppression de cette fonction, tandis que le poste n'existait pas pour la Réunion, n'est sans doute pas étrangère à cet état de fait.

La Guyane mérite également que sa situation particulière fasse l'objet d'une législation adaptée, tant pour la chasse que pour la protection de certaines espèces menacées. La création de réserves naturelles, à l'étude dans ce département, devrait être accélérée. Il en va de même pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

**M. le président.** Je vous prie de conclure, monsieur le rapporteur.

**M. Alex Raymond, rapporteur pour avis.** Je vais terminer, monsieur le président.

D'une manière générale, la désignation d'un délégué, ou d'un chargé de mission, à l'environnement, fortement motivé, dans chacun des départements métropolitains et dans chaque département d'outre-mer, paraît absolument indispensable pour que les actions de protection de la nature puissent être conduites avec la continuité et la diligence nécessaires.

De même, la création, au sein de chaque direction départementale de l'équipement, d'une cellule composée de spécialistes des grands systèmes naturels, c'est-à-dire de l'écologie, pourrait permettre de respecter les grands équilibres naturels dans les opérations d'équipement. La toute récente catastrophe de la baie des Anges illustre de façon tragique cette nécessité.

Enfin, l'action en faveur de l'aménagement du temps, sur laquelle d'innombrables réflexions ont déjà été présentées, ne paraît recueillir que les miettes du budget de l'Etat. Pourtant un aménagement judicieux du temps est susceptible de donner plus de liberté aux citoyens et d'éviter la construction d'équi-

pements surdimensionnés, donc plus coûteux. Mais la modification des temps et des rythmes de travail obligera à créer en contrepartie les équipements sociaux indispensables à l'accompagnement de telles mesures. Or, tôt ou tard, des crédits, donc des arbitrages politiques, deviennent nécessaires.

En définitive, les efforts et les réalisations du Gouvernement en faveur de la qualité de la vie sont sans doute un des meilleurs tests de sa volonté de mettre en œuvre les grandes idées dont sont peuplés ses discours. Le bilan encore très modeste de ces réalisations révèle bien le caractère hésitant de la démarche.

Néanmoins, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes*).

**M. le président.** La parole est à M. Canacos, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'urbanisme.

**M. Henry Canacos, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, d'entrée de jeu une première remarque s'impose sur la présentation formelle du projet de budget de l'urbanisme pour 1980. En effet, la présentation nouvelle se caractérise, par rapport au budget de 1979, par un profond bouleversement, entraînant une véritable valse des crédits qui ne facilite guère le travail des parlementaires. Néanmoins, ces manipulations ne peuvent dissimuler que le projet qui nous est soumis consacre une fois de plus la régression des crédits de l'urbanisme.

Une véritable valse des crédits, ai-je dit. En effet, modification de la nomenclature, transferts de crédits, regroupements ou éclatements des chapitres rendent très difficile toute comparaison directe avec le budget de 1979.

Vous justifiez ces mouvements tous azimuts par la volonté de rendre cohérente la présentation des crédits avec la nouvelle organisation de l'administration.

Mais un tel perfectionnisme ne trouverait sa justification que s'il débouchait sur une présentation impeccable du budget.

Or, en fait, les résultats de cette réforme donnent une singulière impression de travail bâclé, de tâtonnement et d'improvisation. Par moments, votre rapporteur ne peut s'empêcher de voir une certaine malignité, une certaine volonté de « brouiller les pistes », dans ces modifications incessantes de la présentation budgétaire.

Qu'on en juge par ces deux exemples :

Premier exemple : le chapitre 65-23, article 60, subventions foncières pour implantation de logements sociaux, reprend des crédits gérés en 1979 par la direction de la construction. Ces crédits s'élevaient cette année à 147 millions de francs en autorisations de programme et à 198 millions de francs en crédits de paiement. La sincérité la plus élémentaire aurait exigé que ces crédits fussent rappelés dans le total des crédits de 1979 servant de référence pour mesurer l'évolution des crédits d'une année sur l'autre.

Pourtant, dans les documents transmis par le ministère au rapporteur — en réponse aux questions qu'il avait posées — ce rappel n'a pas été fait, ce qui permet d'annoncer, dans ces documents, une augmentation de plus de 40 p. 100 des dotations réservées aux opérations d'urbanisme alors qu'en fait, les crédits diminuent.

Second exemple : comme l'an dernier, les crédits des espaces verts évoluent favorablement.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 1979, je me suis déjà réjoui de leur progression de 22 p. 100, d'autant que depuis des années, en ma qualité de rapporteur, j'appelais l'attention sur le grand retard que nous avions pris dans ce domaine.

Mais, cette année, comment chiffrer la progression des crédits, en faveur des espaces verts ? En effet, plusieurs interprétations sont possibles : les autorisations de programme atteindront 106 millions de francs en 1980. Ce chiffre serait à comparer, selon les réponses faites par le ministère aux questions de votre

rapporteur, à 72 millions 600 000 francs pour 1979, ce qui donnerait un taux de croissance de 45 p. 100 ; selon le document, en date du 18 septembre 1979, présentant à la presse le projet de budget à 79 millions 800 000 francs — l'augmentation serait alors de 32,8 p. 100. En fait, le ministère avait annoncé l'an dernier qu'il affecterait aux espaces verts, en 1979, 89 millions 600 000 francs d'autorisation de programme, ce qui laissait prévoir une progression de 18,3 p. 100.

Lequel de ces trois chiffres retenir ?

Puisque, au niveau de la discussion budgétaire, il s'agit de juger les intentions du Gouvernement, j'ai pris le parti de comparer les intentions affichées pour 1980 avec les intentions affichées en 1979.

Monsieur le ministre, je vous le dis tout net, une telle confusion, entretenue sous prétexte de clarification, est inadmissible et le Parlement est en droit d'exiger à l'avenir un plus grand sérieux et surtout une plus grande sincérité dans la présentation des documents budgétaires.

Cela dit, afin de réaliser des comparaisons significatives du budget proposé pour 1980 avec le budget voté de 1979, il convient, d'une part, de tenter de reconstituer le budget de 1979 selon la structure budgétaire de 1980 et, d'autre part, de tenir compte du fait que l'extension du champ d'application de la T. V. A. entraîne pour 1980 une majoration des dépenses en capital dans certains secteurs qui ne se traduira pas nécessairement par une augmentation du volume des travaux ou actions financées sur ces chapitres.

Pour les crédits de l'urbanisme, les dépenses ordinaires augmentent de 5,2 p. 100, T. V. A. comprise. Les autorisations de programme, qui avaient été en 1979 purement et simplement reconduites en francs courants par rapport au budget de 1978, diminuent, hors T. V. A. nouvelle, de 0,8 p. 100 par rapport aux dotations affectées aux mêmes actions en 1979. Le projet de budget pour 1980 consacre donc une amputation des dotations de l'ordre de 20 p. 100 en francs constants par rapport au budget de 1978. Les crédits de paiement diminuent, toujours hors T. V. A. nouvelle, de 17,7 p. 100 par rapport aux dotations correspondantes de 1979.

On peut donc affirmer, monsieur le ministre, que le budget que vous nous soumettez est un budget de régression.

Je notais, l'an passé, qu'au fil des années, le budget de l'urbanisme se vidait peu à peu de sa substance. Le projet de budget pour 1980 ne fait qu'amplifier ce mouvement qui hypothèque gravement l'avenir, dans la mesure où la politique de l'urbanisme a pour objet de préparer, aujourd'hui, la cité et le cadre de vie de demain.

Ce budget de crise prouve que, malgré les déclarations fracassantes des plus hautes autorités de l'Etat, l'amélioration du cadre de vie reste encore simplement au niveau des intentions.

Quant aux actions concrètes qu'exigent les millions de Français qui souffrent quotidiennement de la crise urbaine, on ne voit pas comment elles pourront être sérieusement menées, en raison de l'indigence des moyens.

Compte tenu du peu de temps dont je dispose, je n'analyserai pas en détail les crédits de l'urbanisme. Je prie mes collègues de se reporter à mon rapport écrit. Je me bornerai à formuler quelques remarques sur des sujets qui me tiennent à cœur, comme la protection et l'organisation de l'espace et des sites.

Ce nouveau groupe de programmes comprend les dépenses en capital relatives à l'établissement des documents et servitudes d'urbanisme. Les autorisations de programme s'accroissent de 34,3 p. 100. Cette hausse est due à l'effort de rattrapage en faveur de l'élaboration des documents d'urbanisme. Il s'agit là d'un élément positif, ce n'est pas moi qui prétendrais le contraire, puisque, depuis des années, je réclame un grand effort dans ce sens.

Bien que la progression de ces crédits soit forte, elle n'est cependant pas encore à la hauteur des besoins. Que l'on en juge par les chiffres suivants : au 1<sup>er</sup> juillet 1979, sur 404 S. D. A. U. délimités, 144 seulement étaient alors approuvés, couvrant 27 p. 100 des superficies comprises dans les S. D. A. U. délimités ; 3 578 P. O. S. rendus publics et approuvés — soit

seulement 715 de plus qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1978 — ce qui ne représentait que 37 p. 100 de la superficie comprise dans les limites des P. O. S. prescrits.

Dans ces conditions, les communes, dans leur majorité, se trouvent face à un vide juridique. Elles sont soumises au règlement national d'urbanisme, avec tout ce que cela comporte de dangers de décisions arbitraires. En 1980, nous serons encore loin du compte, dix-huit ans après l'institution de ces documents. Nous en connaissons déjà des exemples significatifs.

J'en viens aux actions foncières. La hausse des prix des sols est une des causes essentielles du processus de ségrégation dans l'habitat et du renchérissement du logement et des équipements collectifs.

La spéculation immobilière alimente, en effet, un processus dont les effets sont bien connus.

Dans les zones déjà urbanisées se produit un phénomène d'éviction en chaîne : la construction des logements H.L.M. et sociaux est éliminée par celle des logements de luxe et par celle des bureaux, et encore, quand la construction de ces derniers n'élimine pas purement et simplement tout logement, ce qui conduit à expulser des zones centrales des agglomérations, non seulement les travailleurs, mais tous les habitants.

Ce phénomène ne manque pas d'avoir des répercussions dans les zones péri-urbaines, où la forte poussée de la demande provoque la spéculation immobilière.

La maîtrise du foncier, et la lutte contre la spéculation immobilière et ses causes, constitue donc, à mon sens, un élément essentiel pour remédier à la crise urbaine.

Or, face à cette situation que nous proposez-vous pour maîtriser le foncier ?

Globalement, les moyens d'engagement qui étaient de 250 millions de francs en 1978 et de 222 millions de francs en 1979 n'atteindront que 212 millions de francs en 1980, soit une baisse en francs courants de 4,5 p. 100 en un an et de 15,2 p. 100 en deux ans. Les moyens de paiement chutent, eux, de 32 p. 100 par rapport à 1979.

Aussi les communes ne peuvent-elles plus faire face. Il ne suffit pas, monsieur le ministre, de mettre au point un système juridique leur accordant un droit de préemption sur leur territoire ; il faut leur donner les moyens de pouvoir l'exercer réellement, sinon ce droit n'est que formel. Sur 703 intentions de préemptions ayant fait l'objet d'une demande d'avis des domaines, dans les zones d'intervention foncière, 313 seulement, même pas la moitié, ont été suivies d'une acquisition. Ces chiffres me paraissent significatifs.

Prendre prétexte de la crise pour sacrifier les réserves foncières, c'est tout simplement oublier leur finalité. C'est, non seulement refuser de contrôler le développement harmonieux de notre pays, mais aussi réaliser de petites économies qui portent en germe de grosses dépenses pour demain. Faut-il rappeler que le prix du sol s'accroît de 25 p. 100 par an ?

Grâce à quelques redéploiements portant sur des sommes relativement faibles, vous prétendez assurer, par des actions prioritaires, la satisfaction des besoins les plus immédiats, comme les espaces verts, la protection des sites ou l'élaboration des documents d'urbanisme.

Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt et faire oublier que ce budget de 1980 est un budget de crise qui sacrifie les actions à long terme de nature à réconcilier l'homme et la ville.

Les réserves foncières, qui doivent assurer la maîtrise de l'avenir et l'aménagement urbain, sont gravement amputées, comme elles l'ont été les années précédentes.

La crise urbaine, ce mal d'aujourd'hui, sera aussi l'un des maux de demain si l'on permet la poursuite de la politique actuelle, qui se résume en une simple gestion, au jour le jour, sans projet d'avenir et sans moyens.

Aussi votre rapporteur a-t-il proposé à la commission de repousser le projet de budget de l'urbanisme.

Mais la commission de la production et des échanges, vous le savez, a cru bon d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme pour 1980. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. François d'Aubert, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le logement et l'architecture.

**M. François d'Aubert, rapporteur spécial.** Monsieur le ministre, à examiner votre projet de budget, on a le sentiment, positif, que l'action des pouvoirs publics en faveur du logement a finalement trouvé son rythme de croisière.

Toutefois une légère inquiétude persiste. Elle a trait à la précarité du régime que nous avons atteint. En effet, on peut se demander si la crise qui fait peser tant de menaces sur tous les grands équilibres économiques ne risque pas également de toucher le logement et de déséquilibrer ce secteur.

Si le rythme de croisière a été atteint, je le répète, il faudra, pour le conserver, relever plusieurs grands défis nés de la crise. Votre budget est d'abord un budget de consolidation des idées-forces de la réforme du logement entreprise en 1976. N'en déplaise à leurs détracteurs, ces idées font leur chemin.

Au départ, il est apparu nécessaire de retenir des critères plus qualitatifs que quantitatifs pour évaluer les besoins. Sur cette nécessité, on a l'impression qu'une sorte de consensus est en train de s'instaurer. On semble s'entendre sur l'opportunité de construire annuellement — bon an mal an — entre 420 000 et 450 000 logements.

On reconnaît également maintenant qu'il convient d'adopter une méthode d'approche plus prudente de la notion de besoin. Ces besoins devraient être appréciés moins globalement. Il convient de tenir compte davantage des besoins locaux.

L'idée maîtresse de la réforme chemine également. Dans la politique sociale du logement, on admet que l'aide à la personne doit progressivement relayer l'aide à la pierre pour mener une politique sociale du logement. Dans ce domaine, si le Gouvernement conduit une politique de classe, cette politique consiste à aider les plus défavorisés. L'aide à la pierre n'est d'ailleurs pas remise en cause, car elle possède encore de nombreuses qualités, mais nous assistons, au fond, à la fin de l'idolâtrie dont elle était l'objet naguère.

Parallèlement, les mérites de l'aide personnalisée au logement sont de plus en plus reconnus, car elle permet de tenir compte des charges de la famille et de « solvabiliser », si je puis dire, les revenus modestes. Il est donc logique qu'elle « monte en régime » dans votre projet de budget : l'aide à la personne représentera 28 p. 100 du budget du logement avec 4 milliards et demi de francs.

Enfin, dans la réforme entreprise en 1976 apparaissait aussi la nécessité d'établir un garde-fou, susceptible d'être accepté par le ministère des finances, ce qui n'est pas rien.

L'ensemble de l'aide au logement, aide à la pierre et aide à la personne atteindra, en 1980, 17 milliards 200 millions de francs, soit une progression de 11 p. 100 par rapport à l'année précédente. Pratiquement, c'est la stabilité — peut-être un tout petit peu plus ?

Pour la caisse des dépôts et consignations également, le logement reste une priorité — environ 24,5 p. 100 des emplois — même si la dotation est stable. Ce chiffre, peu connu, mériterait d'être davantage diffusé.

La justesse des lignes directrices de la réforme a été confirmée en quelque sorte par la conjoncture, notamment pour ce qui est de la priorité accordée à la réhabilitation. C'était presque une prémonition que d'en parler quand la réforme a été entreprise. Aujourd'hui, le problème est aigu car la réhabilitation s'impose étant donné la nécessité de réaliser des économies d'énergie.

Votre budget marque un effort considérable en faveur de la réhabilitation. Si l'on regroupe les crédits provenant du 1 p. 100 patronal, les aides de l'A. N. A. H. et les crédits budgétaires, on atteint alors une somme de 2 milliards 600 millions de francs qui devrait donc permettre de réhabiliter, avec l'aide directe ou indirecte de l'Etat, environ 165 000 logements, notamment grâce à la prime à l'amélioration de l'habitat. Que la réhabilitation ait été étendue et son régime simplifié est un fait positif.

Justesse des lignes directrices, ai-je dit : il fallait, en effet, soutenir aussi, à tout moment, l'activité du bâtiment par le système des aides au logement. L'intérêt de la relance du mois de septembre dernier a été reconnu par tous. L'aide à la pierre qui se monte, dans votre projet de budget, à 12 milliards 700 millions de francs, soit encore 74 p. 100 des crédits, devrait procurer plus qu'un ballon d'oxygène aux entreprises du bâtiment. Il convient surtout de noter l'accroissement de la dotation en faveur des prêts locatifs aidés qui permettra de financer 77 000 logements en 1980, 7 000 de plus qu'en 1979.

Une des idées directrices de la réforme était de favoriser l'accession à la propriété, grâce aux prêts d'accession à la propriété et aux prêts conventionnés.

Le verdict des candidats à l'accession à la propriété est clair : le nombre de prêts conventionnés distribués démontre qu'on peut faire de l'accession à la propriété sociale aussi bien par des prêts conventionnés, quand ils sont accompagnés d'une aide personnalisée au logement, que par des prêts à l'accession à la propriété, les P. A. P.

Le nombre de logements construits grâce à des prêts de ce type diminuera de 170 000 à 145 000. Cette diminution ne sera pas très grave en soi. Elle sera en effet compensée, selon les prévisions, par une forte progression de l'accession à la propriété par prêts conventionnés.

Je signale au passage que la reconduction, l'an prochain, du nombre de prêts à l'accession à la propriété accordés cette année, c'est-à-dire 170 000, aurait nécessité près d'un milliard de francs supplémentaire, au détriment de la réhabilitation du secteur locatif. J'indique aussi qu'au cours des derniers mois la réforme a été affinée, en particulier la procédure de conventionnement.

Celle-ci apparaît aujourd'hui autant comme un moyen d'introduire l'aide personnalisée au logement dans le parc H. L. M. existant et donc de loger en priorité les défavorisés — c'est après tout l'une des vocations des H. L. M. — que comme une incitation très forte pour les organismes à réaliser dans leur propre intérêt et dans celui des locataires les travaux d'amélioration qu'impose l'état souvent assez déplorable d'au moins un million de logements H. L. M.

Cette procédure a été simplifiée par la loi du 3 janvier 1979 et par un décret du mois de juin de la même année. L'opinion publique comprendrait mal que les organismes H. L. M. ne profitent pas de cet assouplissement, et freine la mise en place d'une politique d'économies d'énergie et d'amélioration de l'habitat.

De plus, je le répète, il est de l'intérêt financier des offices de faire exécuter ces travaux, faute de quoi ils risqueraient de se retrouver avec des logements vides, car dégradés. Il y va aussi de l'intérêt des locataires, les chiffres le démontrent. Des logements améliorés entraînent des charges moindres et si des travaux doivent être faits, il est de loin préférable qu'ils bénéficient de prêts conventionnés.

Du barème de l'aide personnalisée au logement, j'avais parlé l'année dernière ; son caractère familial a été amélioré, et c'était nécessaire. Le montant des revenus d'exclusion, un peu difficile à calculer quelquefois, a été relevé. L'A. P. L. profite donc aux plus défavorisés, mais également davantage aux classes moyennes, et c'était l'autre objectif de la réforme.

La politique du logement a donc atteint son régime de croisière.

Il reste les trois défis principaux : le défi du crédit, le défi des prix et le défi des procédures.

Sur le premier point, nous avons deux inquiétudes : la hausse des taux d'intérêt et l'encadrement des crédits.

Le Gouvernement doit faire tout son possible pour stabiliser aux alentours de 9 p. 100 les taux des prêts pour l'accession à la propriété et à leur niveau actuel les tarifs de référence pour les prêts conventionnés.

J'ai un petit peu moins d'inquiétude sur le deuxième point car les prêts au logement restent quand même partiellement désencadrés.

Il est projeté de faire une relance des prêts conventionnés. Le terme « relance » est peut-être mauvais, vu le succès de ces prêts, mais l'idée de compenser les quelques difficultés qu'il y aurait du côté du Crédit agricole en mettant à contribution des organisations de crédit immobilier devrait permettre, avec l'appui des caisses d'épargne, de distribuer un plus grand nombre de ces prêts.

Le deuxième défi est celui de la hausse des prix et de l'inflation. On le retrouve d'ailleurs dans tous les domaines. Mais je voudrais vous faire part de quatre inquiétudes.

La première concerne le prix des terrains en centre-ville — je ne suis pas le seul à en parler — dû à leur rareté et à une certaine rétention de la part des propriétaires. Il faut, je le pense, assouplir la procédure de subvention pour surcharges foncières. Peut-être pourrait-on également mettre à contribution les établissements publics régionaux.

Ma deuxième inquiétude a trait au coût des travaux de viabilité. Où en est, monsieur le ministre, la politique de simplification des normes techniques ? Très ambitieuse, elles augmentent trop souvent le coût des lotissements.

Ma troisième inquiétude prend sa source dans le prix de l'assurance-construction, qui est quand même relativement élevé. On peut se demander si les compagnies d'assurances se donnent réellement beaucoup de peine pour être compétitives.

Ma dernière inquiétude concerne le prix des matériaux de construction. D'une façon générale, la libération des prix industriels peut être une bonne chose. Encore faut-il qu'il y ait réellement concurrence. Or tel n'est pas toujours le cas. Souvent un ou deux marchands de matériaux tiennent pratiquement le marché de l'agglomération ou du département et il y a là matière à changement.

Le troisième défi est celui des procédures. Elles sont trop centralisées, et la décentralisation doit être posée comme un objectif important. En effet, elle demeure encore trop insuffisante. Il faut en chercher une cause dans un cloisonnement trop rigide entre les différentes formes d'aide de l'Etat et les différents circuits financiers qui les distribuent. Il faudrait donc introduire, par le biais, peut-être, d'enveloppes financières départementales, plus de liberté de choix dans le recours à telle ou telle forme d'aide. Il faudrait trouver — mais c'est un peu la quadrature du cercle — un mode de financement utilisable indifféremment pour la construction neuve ou la réhabilitation, l'accession à la propriété ou le secteur locatif. Il faudrait aussi simplifier les relations entre constructeur et établissement prêteur.

Mais ce n'est pas tout : les procédures de programmation sont également en cause. Malgré de réels progrès, car je sais bien que vous redistribuez des logements quand les crédits ne sont pas utilisés, il faut aller plus loin, renforcer les observatoires locaux du logement pour bien connaître les besoins. Il convient également, pour améliorer cet état de choses, de poursuivre les efforts entrepris et de mettre des crédits à la disposition des organismes dès les premiers jours de l'année.

Enfin, que dirai-je de cette lourdeur administrative, de ces instructions séquentielles, qui font s'additionner les délais, alors que, dans de nombreux cas, une instruction simultanée à l'échelon des sous-préfectures, par exemple, serait plus simple et plus rapide ?

Je sais bien que cette exigence d'une décentralisation des procédures de prêt des aides de l'Etat remet quelque peu en question le pouvoir du ministère des finances et de la Caisse des dépôts et consignations. Il n'en faut pas moins une décentralisation équilibrée. L'adaptation de l'offre à la demande locale — ça peut être le fait que de maîtres d'ouvrage autonomes et responsables. Mais le seul jeu de l'offre et de la demande ne permet pas d'atteindre les objectifs d'intérêt général de la politique du logement, que sont le logement des plus défavorisés, la lutte contre la ségrégation et l'orientation des formes d'habitat, notamment vers l'habitat groupé, tous objectifs qui sont les vôtres, monsieur le ministre, et je me plais à le souligner.

La commission des finances s'est déclarée favorable à l'adoption de ce projet de budget. Elle a également adopté trois observations.

La première porte sur les travaux du groupe interministériel chargé d'inventorier les moyens permettant de lever la rareté et le coût élevé des terrains constructibles. La commission désirerait que ces travaux soient accélérés.

La deuxième porte sur l'intérêt d'assouplir les conditions d'octroi de l'aide à la constitution de l'apport personnel, octroi qui rencontre quelques difficultés.

La troisième observation — et j'en ai déjà fait état — insiste sur la nécessité de ne pas augmenter le taux de référence et d'inciter les organismes bancaires à limiter au maximum la hausse du taux effectif qu'ils pratiquent pour les prêts conventionnés.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques commentaires que je voulais faire sur ce projet de budget dont j'ai proposé l'adoption par la commission, laquelle, je le répète, m'a suivi dans mes conclusions. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

**M. Pierre Weisenhorn, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant de présenter l'avis de la commission de la production et des échanges sur les crédits du logement, j'émettrais une remarque d'ordre général relative à l'information du Parlement

L'article 6 de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement prévoit que le président du conseil national de l'aide personnalisée au logement adresse au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, un compte rendu des travaux de ce conseil.

Nous sommes le 30 octobre, nous examinons les crédits du logement et ce rapport n'a pas, à ma connaissance, été déposé. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement porte une plus grande attention à la diffusion de tels documents, nécessaires à l'information du Parlement.

Cela dit, et compte tenu du peu de temps de parole dont je dispose, je m'attacherai surtout à exposer les insatisfactions et les inquiétudes de la commission de la production et des échanges. Pour que les choses soient claires, je tiens cependant à dire d'entrée que ce projet de budget lui a paru contenir suffisamment d'éléments positifs pour qu'elle émette un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

L'évolution récente dans le secteur de la construction est marquée par un espoir de stabilisation du rythme de la construction, après quatre années de dégradation. Mais on constate sur le marché une flambée des prix qui, ajoutant ses effets à ceux de la hausse des taux d'intérêts, peut avoir de graves conséquences dans la mesure où le problème du logement est, en particulier, un des facteurs du déclin de la natalité.

En ce qui concerne l'exécution des budgets, nous avons noté que les nouveaux prêts, en accession à la propriété comme dans le secteur locatif, ont été consommés au premier semestre 1979 dans des conditions plus satisfaisantes qu'en 1978. Mais nous nourrissons des inquiétudes quant à l'actualisation des prix de référence.

Un certain décalage commence, en effet, à se manifester entre l'évolution de ces prix et l'évolution des coûts de la construction : entre juillet 1977 et le premier trimestre de 1979, les prix de référence ont été augmentés d'environ 12 p. 100, alors que, dans le même temps, l'indice du coût de la construction de l'I. N. S. E. E. a crû de 14,6 p. 100 et l'index B. T. 01 de 20 p. 100.

Nous commençons déjà à entrevoir les effets de cette dégradation : au cours des cinq premiers mois de 1979, les appels infructueux à la concurrence ont porté sur environ les deux tiers des programmes et des logements prévus. Si cette situation se prolonge, nous aboutirons à une paralysie de la mise en œuvre des programmes et surtout à des sacrifices sur la qualité de la construction.

En vous renvoyant pour plus de précisions à notre rapport écrit, nous notons les résultats très insuffisants de l'aide aux

collectivités locales pour la prise en charge des surcoûts fonciers et de l'aide aux ménages les plus modestes pour la constitution de l'apport personnel.

Autre point inquiétant, le quasi-blocage du mécanisme du conventionnement. Lors de l'examen du projet de loi portant réforme de l'aide au logement, le secrétariat d'Etat affichait comme objectif le conventionnement en cinq ans de l'ensemble du parc locatif social — soit plus de 2 500 000 logements.

Près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le nombre des logements locatifs existants ayant fait l'objet d'un tel conventionnement est de l'ordre de 20 à 25 000. La quasi-totalité des occupants de logements sociaux construits avant 1977 sont donc privés du bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

Les blocages juridiques ont pourtant été levés mais les organismes, notamment les H. L. M., reculent devant les conséquences de cette procédure.

S'agit-il d'une mauvaise volonté de leur part ? Nous ne le croyons pas, car, selon une étude réalisée par la direction de la construction, la hausse des loyers qui résulte du conventionnement, hausse de l'ordre de 30 p. 100, entraînerait en 1978 une augmentation de la part du revenu consacrée au logement pour 55 p. 100 des occupants des H. L. M., alors que 45 p. 100 seulement d'entre eux voyaient leur situation améliorée grâce au versement de l'A. P. L.

Il y a, certes, des rures de situation au profit de certains locataires de logements sociaux, mais peut-on prétendre que plus de la moitié des occupants d'H. L. M. seraient des nantis devant faire les frais de la réforme ?

La solidarité, monsieur le ministre, n'est guère acceptable si elle ne s'exerce que des moins pauvres vers les plus pauvres.

Un pas dans la bonne direction a été accompli le 1<sup>er</sup> juillet 1979 avec une amélioration significative des barèmes de l'A. P. L. dans le secteur locatif. Cet effort nous paraît encore insuffisant car, en dépit de cette amélioration, la situation de quelque 45 p. 100 des ménages est aggravée par le passage au conventionnement.

Il est irritant pour le législateur qu'une réforme dont le pouvoir exécutif ne cesse de souligner le caractère particulièrement social mette si longtemps à se traduire dans les faits. Il est tout aussi irritant que les crédits importants qu'il vote à cette fin soient mal consommés.

Aussi la commission vous demande-t-elle, monsieur le ministre, d'envisager des solutions permettant de débloquer les mécanismes du conventionnement et de fournir ainsi à tous ceux qui, légitimement, hésitent, des exemples plus nombreux et plus significatifs de l'efficacité sociale de la réforme.

J'en viens aux crédits. Ils progressent de près de 40 p. 100 pour les dépenses ordinaires consacrées pour l'essentiel aux aides à la personne. Les crédits de paiement sont convenablement actualisés puisqu'ils augmentent de 12,8 p. 100. En revanche, les autorisations de programme stagnent en francs courants sans que l'on puisse prétendre qu'il s'agit là d'une conséquence logique de la réforme. En effet, les nouveaux prêts, dont le coût budgétaire est moins important que celui des anciens prêts, ont été mis en place dans les budgets précédents. C'est donc dès la loi de finances pour 1978 que la réforme a trouvé sa traduction budgétaire, pour ce qui est des autorisations de programme.

Un effort notable est accompli pour l'amélioration de l'habitat existant ainsi que pour le secteur locatif. Mais la dotation prévue pour les prêts aidés en accession à la propriété diminue sensiblement : de 12,7 pour les autorisations de programme, tandis que le programme physique correspondant se réduira de 170 000 prêts cette année à 145 000 seulement pour 1980.

Cette diminution se justifierait par le relais pris par les nouveaux prêts conventionnés mais ces derniers, accordés sous la seule responsabilité du secteur bancaire, conduisent à des remboursements plus élevés qui ne sont pas totalement compensés par l'amélioration des barèmes de l'aide personnalisée au logement.

Quant au nombre de ces prêts qui devraient ouvrir droit à l'aide personnalisée au logement en 1980, il reste largement hypothétique.

La commission s'est inquiétée de lire dans les documents émanant de votre ministère que « les prêts conventionnés sont conçus pour pouvoir se substituer aux prêts à l'accession à la propriété ». Faut-il voir là l'annonce d'une suppression progressive des prêts pour l'accession à la propriété ? Nous souhaiterions recevoir des assurances très précises sur le maintien de ce secteur très aidé de l'accession à la propriété.

Je passe très rapidement sur les crédits réservés à l'aide à la personne. Ils augmentent de façon non négligeable mais il est à craindre que leur consommation reste très insuffisante compte tenu, en particulier, du blocage des mécanismes du conventionnement.

La commission a noté en outre, et j'insiste sur ce point, que nos compatriotes des départements d'outre-mer ne peuvent encore bénéficier de l'aide personnalisée au logement et elle souhaiterait également savoir quelles sont vos intentions à cet égard.

Avant de conclure, j'aborderai brièvement deux questions qui ont retenu cette année notre attention.

D'abord, le problème des économies d'énergie dans l'habitat. Alors que les possibilités sont vastes, l'action des pouvoirs publics sur ce front énergétique garde l'aspect d'une activité de patrouille dérisoire par rapport aux moyens substantiels mis en œuvre par certains de nos voisins.

Par ailleurs, si l'on quitte le terrain des moyens financiers, soumis, évidemment, à des contraintes que l'importance de l'enjeu devrait pourtant conduire à desserrer, nous avons observé que le Gouvernement ne prend guère d'initiative pour faire aboutir les réformes juridiques qui permettraient, notamment, de favoriser le développement de réseaux de distribution de chaleur, de mettre en œuvre les programmes d'utilisation de la géothermie élaborés par certains organismes d'H.L.M. et de régler les rapports entre bailleurs et locataires dans des conditions qui permettraient d'économiser l'énergie.

Le problème des aides fiscales à la construction et au logement reste également en suspens. Il y a là un budget parallèle du logement dont le montant dépasse même celui des crédits que nous examinons aujourd'hui. Là aussi, nous attendons des mesures qui permettraient d'améliorer l'efficacité économique et sociale de ce dispositif.

Comme je l'ai dit en introduction, ces inquiétudes, ces critiques et ces insatisfactions, sur lesquelles les impératifs de temps m'ont conduit à mettre l'accent ne doivent cependant pas faire oublier que le projet de budget du logement préserve l'essentiel en assurant, dans une période de difficultés économiques, le maintien de l'aide de l'Etat en faveur de la construction.

Dans ces conditions, et conformément à mes conclusions, la commission de la production et des échanges a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du logement. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Maurice Andrieu, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le logement — problème social.

**M. Maurice Andrieu, rapporteur pour avis.** La réforme du logement vient de subir l'épreuve de l'expérimentation. On peut donc s'interroger sur les résultats acquis, afin de savoir si les objectifs ont été atteints.

Quels étaient ces objectifs ? D'abord, de réduire les inégalités devant le droit au logement en rendant ce dernier accessible aux plus modestes tant sur le plan locatif que sur celui de l'accession à la propriété. Parallèlement, il fallait éviter toute ségrégation et construire des logements de meilleure qualité.

Enfin, il y avait un secteur particulièrement délaissé, celui de l'habitat ancien qu'il fallait réhabiliter, restaurer, en même temps que sur le plan de l'urbanisme on assurerait la rénovation des centres villes.

Ces grandes orientations sont-elles, sinon appliquées intégralement, du moins toujours maintenues à travers la réglementation complexe et importante qui s'est abattue sur cette réforme ?

Tout au long de mon rapport, qu'il serait vain de vouloir résumer dans les quelques minutes qui me sont imparties, j'ai essayé d'apporter des critiques constructives puisées à la source même du vécu et au contact des divers organismes d'H.L.M., sans négliger le point de vue des usagers ou des futurs demandeurs.

Voyons brièvement quelles sont les craintes ou les motifs d'insatisfaction les plus importants qu'ont mis en lumière les premières réalisations.

Les neuf observations approuvées à l'unanimité par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales traduisent les améliorations indispensables à apporter dans plusieurs domaines pour que cette réforme ne s'écarte pas de la pensée du législateur et des espoirs qu'elle a fait naître. Elles mettent l'accent sur un certain nombre de blocages et proposent des mesures pour tenter de les supprimer.

En premier lieu, la contrainte économique du prix des terrains reste très forte au niveau du logement social, et cela aussi bien dans le secteur locatif que dans celui de l'accession à la propriété et en matière de rénovation urbaine. La spéculation n'est pas freinée. Le prix du terrain augmente en général deux fois plus vite que le coût de la vie.

Plusieurs mesures urgentes peuvent être prises. Sur le plan de la fiscalité, la commission souhaite que vous puissiez, monsieur le ministre, vous orienter vers la détaxation de la vente des terrains, tandis que parallèlement serait envisagée une taxation des terrains inutilisés et improductifs.

Sur ce point, je n'ai fait que reprendre les conclusions du conseil national de l'accession à la propriété, qui proposaient d'aller jusqu'à l'exonération totale des ventes de terrains à bâtir. Or le Gouvernement va en sens contraire en proposant dans l'article 7 du projet de loi de finances de réduire de 70 à 30 p. 100 la réfaction de T.V.A., ce qui porterait le taux d'imposition de 5,28 à 12,32 p. 100.

Cette mesure est d'autant plus illogique qu'ensuite l'Etat serait conduit à financer partiellement cette surcharge au niveau des prêts aidés et de l'A.P.L. Il donnerait ainsi d'une main ce qu'il aurait pris de l'autre.

Il faut également — et c'est l'objet d'une autre observation approuvée par la commission — maintenir l'exonération de la taxe foncière dont bénéficient les logements sociaux avec les prêts aidés. Ce problème est d'ailleurs intimement lié à celui de la réforme fiscale, sans cesse demandée mais toujours attendue.

La commission souhaite qu'une réforme des exonérations fiscales allant dans le sens d'une plus grande justice sociale, et s'inspirant du rapport du conseil national de l'accession à la propriété puisse être soumise au Parlement.

A ce propos, vous permettrez au rapporteur de se souvenir qu'il est socialiste pour ajouter, à titre personnel, que la véritable solution, qui s'imposera d'ailleurs tôt ou tard, résidera dans la création d'un véritable impôt foncier, assis sur la valeur vénale des terrains et comportant bien entendu des exonérations judiciaires en faveur de certains détenteurs.

Parallèlement, des mesures d'aides plus importantes sont à mettre en œuvre. Comment, en effet, maîtriser l'urbanisme et partager le logement, sans permettre aux collectivités locales et aux organismes d'H.L.M. de constituer des réserves foncières importantes, en augmentant les subventions et en permettant à la caisse des dépôts et consignations de consentir des prêts bonifiés ?

Le problème foncier reste à résoudre. Il conditionne cependant le succès de la réforme.

Dans le domaine de l'A.P.L. on note une augmentation très importante des crédits, 1,8 milliard de francs, mais cette augmentation globale signifie-t-elle que les barèmes de distribution de l'A.P.L. seront suffisamment adaptés aux différents revenus pour compenser les hausses de loyers mais aussi et surtout les hausses des charges locatives ?

Ne parle-t-on pas pour cet hiver d'une augmentation des charges de chauffage de plus de 30 p. 100 ?

La commission a bien voulu adopter une observation qui demande de revaloriser les forfaits qui entrent dans le calcul de l'A. P. L. et de l'allocation de logement. Il faut faire cesser cette injustice qui fait que le forfait dans l'allocation logement est toujours d'un montant ridicule de 67 francs par mois plus 18 francs par personne à charge, alors que dans l'A. P. L. il est de 173 francs plus 35 francs par personne à charge.

En effet, au regard de ces hausses résultant de la réforme et de la conjoncture économique, les taux d'effort augmentent beaucoup trop pour les ménages à revenus moyens.

Vous avez essayé, monsieur le ministre, de corriger cette disproportion en publiant un nouveau barème le 1<sup>er</sup> juillet, mais cette révision est encore insuffisante pour équilibrer les taux d'effort.

Quant au secteur de l'accession à la propriété qui a connu, il faut en convenir, un démarrage rapide, il s'essouffle pour diverses causes, dont l'une que je viens d'indiquer, tenant au prix élevé des terrains à bâtir, mais aussi aux frais nombreux, notamment l'assurance-construction, qui se sont ajoutés, sans parler du problème de l'apport personnel qui n'est pas résolu.

A cet égard, la commission a également accepté l'une de mes observations, tendant à améliorer l'aide à la constitution de cet apport dont sont démunis les ménages aux revenus les plus modestes.

Le rêve de la maison individuelle risque de devenir pour eux le cauchemar de chaque fin de mois.

Dans un autre domaine, constatons que la restauration a connu un démarrage très difficile. Cependant les besoins sont immenses : plus de cinq millions de logements sont encore dépourvus du confort minimum.

Les propriétaires, bailleurs et occupants, se sont vu offrir ou promettre toutes sortes d'aides qui, lorsqu'elles ont été mises en place, n'ont pas obtenu leurs faveurs. Je citerai notamment les avances sur travaux, les rachats en viager, qui n'ont toujours pas vu le jour, les primes à l'amélioration de l'habitat, qui n'étaient accordées que dans le cadre trop restrictif d'opérations programmées ou d'intérêt général qui sont restées très rares.

Vous venez de fusionner cette prime avec celle de l'amélioration de l'habitat rural. Je souhaite qu'elle puisse avoir dans le secteur urbain le même succès que dans le secteur rural où la totalité des primes seront consommées, à la condition que ce secteur n'en soit pas pénalisé, car mon rapport souligne qu'un effort reste à accomplir pour sauvegarder le tissu rural.

En ce qui concerne la réhabilitation du parc ancien d'H. L. M., je continue à penser qu'il faut supprimer la procédure du conventionnement, que vous avez voulu maintenir contre vents et marées, en l'assouplissant certes.

Or, monsieur le ministre, vous allez provoquer une ségrégation, non plus par les structures des logements — souvenez-vous des cités d'urgence, des P. L. R., des H. L. M. et des I. L. N. — mais selon les revenus des occupants. En effet, dans un même bâtiment qui sera réhabilité, les plus pauvres bénéficieront d'une aide personnalisée au logement d'un montant maximum qui leur permettra, je l'espère, de faire face, du moins dans l'immédiat, aux augmentations considérables de loyer.

En revanche, ceux dont les revenus sont très moyens — je pense à une famille dont chacun des époux n'a qu'un salaire modeste, avec un enfant à charge — n'auront pratiquement pas droit à l'A. P. L. et, devant l'augmentation des loyers, chercheront à se reloger dans le secteur privé, où les implantations mieux situées diminueront les frais de transport, ou demanderont des mutations vers des logements non soumis au conventionnement, si, comme je l'espère, les organismes d'H. L. M. ont la sagesse de garder dans le patrimoine de tels logements.

Pour ma part, et la commission a bien voulu me suivre, je pense que la solution réside dans l'attribution de prêts de longue durée avec bonification, ce qui permettrait les réhabilitations indispensables, sans entraîner des augmentations de loyers qui débouchent, tôt ou tard, sur une ségrégation détestable.

Dans la conclusion de mon rapport, je rends hommage à l'institution H. L. M. que j'ai eu l'honneur de servir pendant de

longues années où j'ai pu mesurer le dévouement et la générosité de ses administrateurs bénévoles, accourus de tous les horizons politiques pour se mettre au service d'une noble tâche, celle de donner à nos concitoyens le logement décent auquel ils ont droit.

Le projet que vient d'adopter l'institution s'inscrit dans la continuité de cette mission sociale. Il tend à développer résolument la collaboration avec les collectivités locales et à mettre en œuvre une participation et une concertation avec les usagers, deux notions encore bien vides de contenu, car c'est bien timidement que l'on a invité deux représentants des locataires à la table des conseils d'administration des offices H. L. M., où se retrouvent cependant dix-huit personnes.

La commission a souhaité que cette représentation soit accrue.

En évoquant ces perspectives toutes proches où, dans tous les domaines, s'instaurera une participation des citoyens, facteur d'enrichissement de la vie sociale, je voudrais porter plus loin ma réflexion et souhaiter que l'habitat social puisse répondre aux aspirations des nouvelles générations.

La réforme du logement pourra y prétendre pour autant qu'elle aura su, non seulement s'adapter à l'évolution des techniques, mais aussi faire la preuve de son efficacité au plan social.

Ainsi seulement l'habitat s'inscrira dans un nouveau modèle de société, plus respectueux de l'homme, de ses besoins essentiels, de son désir de justice sociale.

Le « temps de vivre » deviendra alors une réalité pour nos concitoyens.

Malgré les conclusions de son rapporteur, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement. En revanche, elle a adopté à l'unanimité les neuf observations qu'il lui a présentées. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. Dans la première phrase de la discussion, la parole est à M. Canacos.

M. Henry Canacos. Mesdames, messieurs, mon intervention portera sur les problèmes du logement.

Monsieur le ministre, votre politique de l'habitat n'a qu'un but : accroître encore l'effort que doivent consentir les Français pour se loger.

Cela fait partie intégrante de l'orientation générale de votre politique antisociale qui consiste à faire supporter de plus en plus le poids de la crise par les travailleurs.

Cela vous est indispensable pour le maintien de votre régime dont le but est de conserver les privilèges et de protéger les nantis.

Cela vous est indispensable pour préserver le grand capital et maintenir les super-profits qu'il réalise sur le dos de ceux qui vivent du fruit de leur travail.

Le coût élevé du logement fait partie de la forme collective d'exploitation. Il consiste en un « pompage » sur les salaires dont les résultats sont réinjectés dans les circuits financiers afin d'alimenter de nouveaux profits. Le désengagement des finances publiques dans les actions sociales, le drainage des fonds publics au profit du grand capital privé, telle est donc votre logique.

Mais sachez que le parti communiste et ses élus ne vous laisseront pas faire car nous appelons tous ceux qui souffrent de cette politique à lutter pour vous faire reculer. Et cela est possible.

On peut déjà observer des avancées intéressantes : 20 000 logements supplémentaires dans le courant de l'été ; augmentation sensible de l'aide personnalisée au logement.

Mais cela ne fait pas le compte, il faut obtenir plus et c'est dans cet esprit que nous avons défini sept objectifs de lutte pour le logement social, sur lesquels nous appelons à agir. Ces objectifs sont :

Premièrement, le blocage des loyers et la réduction des charges notamment par la suppression de la T. V. A. sur toutes les énergies nécessaires au chauffage des logements.

Deuxièmement, l'augmentation des taux et du nombre de bénéficiaires de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement par un financement de l'Etat afin d'obtenir un taux d'effort supportable.

Troisièmement, l'institution d'une allocation supplémentaire pour les travailleurs frappés par le chômage ou la maladie.

Quatrièmement, l'arrêt des saisies, des expulsions, des coupures de gaz et d'électricité.

Cinquièmement, l'augmentation substantielle des crédits pour l'entretien et l'amélioration du parc de logements existants et de leur environnement.

Sixièmement, la construction de 100 000 H. L. M. supplémentaires afin de répondre aux besoins des mal-logés.

Septièmement, l'attribution aux organismes d'H. L. M. des moyens de poursuivre leur mission sociale.

Oui, la défense du logement social se pose avec force dans notre pays, car plus l'Etat limite son aide à ce secteur du bâtiment, mieux les banquiers se portent.

C'est ainsi que les grands de la finance, principalement la Compagnie financière de Suez et la Banque de Paris et des Pays-Bas, interviennent massivement dans la construction.

Les banquiers ont, en quelque sorte, fait main basse sur la ville.

Ajoutons qu'une des conséquences de cette « O. P. A. » dans un secteur dominé par les P. M. E. est de faire disparaître ces dernières ou de les faire passer sous contrôle des capitaux bancaires. Pour que le grand capital puisse intervenir, il vous fallait mieux contrôler le développement urbain. Nous avons donc assisté ces dernières années à de multiples réformes dans la politique de l'urbanisme.

Mais les revendications des populations pour la défense de leur cadre de vie, dont sont souvent porteuses les communes, vous gênent et c'est une des raisons pour lesquelles nombre de documents d'urbanisme sont en panne.

Favoriser la préemption des sols par les groupes bancaires tout en préservant l'intérêt des propriétaires, tel était votre premier objectif qui a débouché concrètement sur une spéculation foncière sans précédent : 25 p. 100 par an disent les experts. Mais cela ne vous gêne pas, car à qui profite la spéculation ? Pas aux travailleurs évidemment.

Votre deuxième objectif, qui tend à désengager la participation de l'Etat dans la construction pour, à terme, la supprimer, a été atteint par votre réforme du 3 janvier 1977.

En effet, le résultat de cette réforme qui commence à produire ses effets est l'augmentation importante du taux d'effort que doivent consentir les Français pour se loger.

Pour y parvenir, il faut faire payer plus les moins pauvres afin d'aider ceux qui manifestement ne peuvent pas suivre ces hausses vertigineuses.

Mais cette réforme, que vous avez pourtant mise en place, grâce à l'appui de la social-démocratie, rencontre des réticences et ne s'applique pas, à votre goût, assez vite. C'est la raison pour laquelle nous assistons avec le budget 1980 à une avancée très forte de votre part pour y parvenir. Ainsi, vous voulez conventionner 475 000 logements et réduire le nombre de logements pouvant bénéficier des prêts bonifiés en limitant à 25 000 le nombre des P. A. P. — prêts pour l'accession à la propriété.

Mesdames, messieurs de la majorité, sachez que nous ne vous laisserons pas porter atteinte au logement social et que nous défendrons avec force le droit au logement pour tous. Nous appelons donc les Français et toutes les Françaises, à lutter avec nous pour que nos sept objectifs soient atteints.

Le premier concerne le blocage des loyers et la réduction des charges, notamment par la suppression de la T. V. A. sur toutes les énergies nécessaires au chauffage des logements.

Cet objectif, indispensable pour lutter contre le « mal vivre », fruit de notre société, peut être atteint. Il est, en effet, urgent

de bloquer les loyers durant le temps nécessaire pour vous contraindre de mettre au point une loi-programme triennale prévoyant le développement du logement à caractère social et réglementant les prix des loyers. Et, pour ne pas mettre les offices et organismes sociaux en difficulté, vous pouvez leur accorder un moratoire de leurs dettes.

Nous proposons également la réduction des charges, notamment par la suppression de la T. V. A. sur toutes les énergies nécessaires au chauffage des logements. Il serait possible de prélever le manque à gagner pour le budget de l'Etat sur les scandaleux super-profits des pétroliers.

Notre deuxième objectif, qui consiste à augmenter le taux et le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement par un financement de l'Etat qui permettrait d'obtenir un taux d'effort supportable, peut être atteint. C'est une question de justice sociale. Il n'est pas possible d'admettre que les travailleurs consacrent 25, 30, 40 p. 100 de leurs ressources, et parfois plus, pour se loger.

Cette situation engendre d'ailleurs des inégalités insupportables, puisque l'on peut dire qu'un ouvrier ou un retraité consent un taux d'effort deux fois supérieur à celui des catégories regroupant les hauts salaires.

L'augmentation et l'extension à un plus grand nombre de bénéficiaires des aides à la personne, notamment des allocations familiales, est donc une mesure urgente afin de lutter contre les injustices sociales et cela doit être de la responsabilité du budget de la nation. Instaurez un impôt sur les grandes fortunes et vous en aurez les moyens.

Nos troisième et quatrième objectifs — l'institution d'une allocation supplémentaire pour les travailleurs frappés par le chômage ou la maladie et l'arrêt des saisies, des expulsions, des coupures de gaz et d'électricité — sont étroitement liés.

Comment peut-on admettre que des familles soient dépouillées de leurs biens acquis au prix de durs sacrifices, qu'elles soient jetées à la rue, qu'on leur arrache leurs enfants ?

Très souvent, frappées par le chômage ou la maladie, elles ont commis le crime de faire passer la nourriture de leurs enfants avant le paiement du loyer, du gaz ou de l'électricité.

Ce sont, je vous le répète, des mesures inhumaines et sauvages que les communistes n'admettront jamais.

Partout, nous ferons barrage à ces procédés d'un autre âge et nous vous harcelerons pour que de telles pratiques n'aient plus cours et que les familles en difficulté du fait de la crise économique soient effectivement aidées.

Notre cinquième objectif est l'augmentation substantielle des crédits pour l'entretien et l'amélioration du parc de logements existant et de leur environnement.

La politique de hausse du coût de la construction que vous conduisez depuis plusieurs années a obligé les offices et organismes sociaux à puiser dans leurs fonds propres pour éviter une répercussion insupportable sur le prix du loyer dû au renchérissement de la construction.

Résultat : ils ne peuvent plus faire face à l'entretien de leur parc de logements et à leur environnement, avec la dégradation du cadre de vie des habitants qui en résulte. Ils ne peuvent non plus moderniser leurs logements car les crédits que vous leur accordez sont insuffisants et, de plus, le conventionnement, qui conditionne la mise en route des travaux, engendre une hausse importante des loyers.

Si la qualité des logements n'a pas toujours été bonne et si les grands ensembles sont ce qu'ils sont — il est parfois difficile d'y organiser la vie sociale — c'est votre politique qui est responsable !

Vous êtes au pouvoir depuis plus de vingt ans et maintenant vous prétendez faire payer ces erreurs par ceux qui les subissent. Tel est le but de votre conventionnement.

Ce n'est pas admissible, et c'est la raison pour laquelle vous devez aider ces organismes en leur accordant les moyens de faire face à leurs responsabilités. C'est d'ailleurs le sujet de notre objectif n° 7 : accorder aux organismes H. L. M. les moyens de poursuivre leur mission sociale.

Nous n'oublions pas que, pendant toute une époque, l'institution H. L. M. a permis à des millions de travailleurs d'avoir accès à un toit, de profiter d'une salle d'eau, avec des loyers compatibles avec leurs ressources.

Nous défendrons donc avec acharnement l'institution H. L. M.

Enfin, notre objectif prévoit la construction de 100 000 H. L. M. supplémentaires pour répondre aux besoins des mal-logés, car ils sont bien loin d'être satisfaits. En effet, plus de 25 p. 100 de la population vit dans des conditions de surpeuplement. De nombreuses familles vivent encore dans des taudis, des centaines de milliers de jeunes ne peuvent fonder un foyer. Il faut résorber rapidement les fichiers des mal-logés car, contrairement à ce que vous affirmez, le stade du quantitatif n'est pas dépassé et les 77 000 logements locatifs que vous prévoyez dans votre projet de budget ne pourraient même pas satisfaire les besoins de la seule région parisienne.

Construire 100 000 logements sociaux supplémentaires, ce serait satisfaire une partie des besoins des mal-logés, mais ce serait aussi préserver ce magnifique outil qu'est le secteur de la construction, honneur du savoir-faire national, et qui est sérieusement menacé.

En conclusion, je tiens à affirmer une nouvelle fois que le groupe communiste n'admettra jamais que le poids de la crise soit supporté par les plus pauvres et que l'institution H. L. M. soit vidée de son contenu social.

Les objectifs de lutte que nous proposons peuvent être atteints. Pour y parvenir, il suffit que vous preniez l'argent là où il est.

Imposer le capital et les fortunes, augmenter la participation des grandes entreprises industrielles et commerciales à l'effort de construction, tout cela est possible sans mettre en péril l'économie nationale, bien au contraire. Il suffit d'en avoir la volonté politique.

Nous constatons avec satisfaction que les luttes courageuses de la classe ouvrière, de tous ceux qui souffrent et condamnent votre politique, s'amplifient, qu'il s'agisse de la défense de l'emploi, du pouvoir d'achat, du droit à la santé, à la culture et aux loisirs, ou encore de la préservation et de l'amélioration du cadre de vie.

Ces luttes vous gênent et vous obligent à reculer dans l'application de votre politique antisociale qui aggrave les inégalités sociales et porte atteinte aux libertés les plus élémentaires, comme le droit au logement.

**M. le président.** Veuillez abréger votre conclusion, mon cher collègue.

**M. Henry Canacos.** Je termine, monsieur le président.

Les élus et les militants communistes sont au premier rang, au cœur de ces luttes, et ils participent à leur animation.

Nous continuerons d'agir pour que, demain, dans notre pays, chacun puisse, quels que soient ses revenus, être logé décemment en toute liberté, pour vivre mieux. (Applaudissement sur les bancs des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Auroux.

**M. Jean Auroux.** Mesdames, messieurs, la principale nouveauté du budget de l'environnement et du cadre de vie tient dans sa présentation unifiée qui prend en compte la réorganisation de ce ministère et l'extension de ses compétences.

L'analyse plus détaillée de ce projet de budget laisse apparaître que, si les dépenses ordinaires connaissent une augmentation sensible de l'ordre de 22 p. 100, cela est dû essentiellement à la montée en régime du nouveau système d'aide au logement.

En revanche, les dépenses en capital connaissent un sort moins favorable, puisque les crédits de paiement, avec une

augmentation de 10,6 p. 100 traduisent une simple reconduction en volume, étant précisé que les investissements exécutés par l'Etat n'augmentent que de 6,6 p. 100.

En autorisations de programme, les crédits passent de 13,6 à 14 milliards de francs, soit une augmentation de 2,3 p. 100 en valeur qui correspond à une baisse de volume de l'ordre de 8 p. 100.

On peut à cet égard, monsieur le ministre, s'interroger sur le devenir d'un budget qui accuse, quelques mois seulement après la mise en œuvre de la réforme du logement, un tassement net de ses dépenses en capital et un accroissement considérable de ses dépenses ordinaires. Il y a là, monsieur le ministre, un problème sérieux que vous ne sauriez éluder.

Pour la commodité du propos, et afin de tenir compte de la présentation parlementaire, nous développerons d'abord notre analyse du contenu de votre budget en matière d'environnement, puis en matière de logement.

La protection de l'environnement ou, mieux, sa promotion, est la grande question de notre temps dans les pays industrialisés et urbanisés. Elle est la grande interrogation pour nos enfants et les générations futures qui sont en droit d'attendre qu'on leur transmette un héritage planétaire vivable et durable.

La politique de l'environnement est sans doute aujourd'hui celle qui doit impérativement avoir une vision à long terme, et même à très long terme, car c'est la seule qui implique des choix irréversibles. Dans certains pays, elle est devenue la grande ambition des pouvoirs publics, voire de la nation tout entière. Mais, chez nous, à la lecture d'un projet de budget décevant, on ne trouve pas trace, monsieur le ministre, du second souffle nécessaire à la satisfaction de cette demande sociale profonde surgie il y a quelques années, et que la bourgeoisie au pouvoir s'efforce aujourd'hui de récupérer.

On ne trouve pas non plus l'affirmation attendue de la prise en compte, pour l'espace et pour le temps des hommes, d'une authentique qualité de la vie. Dans un pays où dominent les puissances d'argent, le qualitatif souffre toujours d'un complexe d'infériorité devant le quantitatif. Et même si l'on affirme parfois se soucier de cet aspect qualitatif, on ne met pas en place les moyens nécessaires.

En France, aujourd'hui, c'est la spéculation foncière et immobilière qui organise l'espace, qu'il soit montagnard ou côtier, urbain ou rural.

En France, aujourd'hui, c'est le patronat qui organise le temps des travailleurs, ce sont les multinationales qui imposent les choix technologiques et les modes de consommation, ce sont les groupes pétroliers qui imposent leur politique de l'énergie.

On ne trouve pas davantage dans vos choix budgétaires la volonté politique, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, d'utiliser les nouvelles données énergétiques du monde. En effet, ces données, si elles entraînent des contraintes, peuvent aussi constituer des atouts économiques pour peu qu'on développe l'innovation et la valorisation de nos ressources propres, ce qui pourrait, par ailleurs, permettre à la collectivité nationale de conquérir ou de reconquérir certains espaces économiques essentiels au pays et dont elle pourrait garder la maîtrise.

Quant à votre comité des technologies propres, dont les moyens sont d'ailleurs fort limités, n'aurait-il pas pu trouver sa place au ministère de l'industrie ? Et ne servira-t-il pas, comme d'autres organismes d'Etat, à financer à l'aide des deniers publics des études dont le bénéfice ira ensuite à des entreprises privées en vertu — si j'ose dire — de la règle bien connue dans ce pays de la socialisation des pertes et de la privatisation des profits ?

On pouvait attendre de votre ministère agrandi, renforcé et reorganisé les éléments d'une grande politique.

Mais, en vérité, en matière d'environnement, votre budget est un budget de l'illusion. Un rapporteur a précisé que « les crédits de l'environnement se caractérisent par leur morcellement en interventions très nombreuses dans de multiples domaines ». Prenez garde, monsieur le ministre, qu'à force de vouloir le mettre partout, l'environnement ne soit jamais nulle

part. Il est coupable de donner l'illusion que le pays possède une vraie politique de l'environnement, quand le Gouvernement se contente de papillonner sur les problèmes.

Ainsi, les enjeux et les objectifs ont-ils été définis pour la maîtrise et la gestion démocratique de l'espace, pour la protection des éléments naturels ?

Le Gouvernement a-t-il une politique globale et cohérente, quantitative et qualitative, de l'eau et de l'air, la création de l'agence de l'atmosphère ayant été différée ?

Le Gouvernement est-il en mesure de proposer des scénarios alternatifs pour l'énergie et l'environnement ?

Le Gouvernement a-t-il une politique pour lutter contre la banalisation des paysages qui fait actuellement disparaître l'un des charmes essentiels de notre pays ?

Le Gouvernement a-t-il une politique et les moyens de l'appliquer pour lutter contre la pollution diffuse et pour protéger les littoraux ?

Quelle est la position du ministère de l'environnement et du cadre de vie face aux problèmes de traitement et de stockage des déchets nucléaires ?

Il y aurait, monsieur le ministre, bien d'autres questions à formuler qui, toutes, traduisent une attente réelle, légitime et profonde des Français d'aujourd'hui comme de ceux de demain.

Ce projet de budget de l'environnement ne répond pas aux exigences de notre temps et le groupe socialiste ne saurait le cautionner.

Il ne saurait davantage approuver ce projet de budget en ce qui concerne le logement, puisque les dispositions budgétaires prévues pour 1980 aggraveront les conséquences des mauvais choix de 1979.

En effet, votre projet de budget ne répond ni aux besoins sociaux, ni aux nécessités économiques.

Inscrit dans la politique libérale dite avancée, il ne reconnaît plus le logement comme un droit des citoyens ou comme une priorité sociale ; il en fait un simple produit de consommation, ce qui lui permet de poursuivre son désengagement.

Il maintient, malgré quelques dispositions marginales, les inégalités fiscales en matière de logement.

Il entérine la politique de la liberté des loyers, qui, s'ajoutant aux fortes hausses des charges et des fournitures, crée des situations dramatiques pour des milliers de familles modestes ou de chômeurs.

Il ne répond pas aux besoins de renouvellement de l'habitat social, bien que les résultats du dernier recensement national — d'ailleurs exploités par vos services dans le cadre des « dossiers habitat » — indiquent clairement la grande vétusté et l'inconfort d'une part importante du patrimoine immobilier de la France, patrimoine habité la plupart du temps par des personnes âgées ou des familles de conditions modestes.

Il ne répond pas non plus à l'attente des professionnels et des salariés de la construction.

En effet, votre ministère et le Gouvernement ne semblent toujours pas convaincus que la construction de logement est une industrie créatrice d'emplois, qui est en outre faiblement importatrice. La vieille formule selon laquelle « quand le bâtiment va, tout va » n'a rien perdu de sa réalité, quand on sait — mais tout le monde veut-il le savoir ? — que la construction d'un logement crée un emploi dans le bâtiment et un emploi dans les autres secteurs industriels, en amont ou en aval.

L'an dernier, on nous disait qu'il nous fallait des entreprises de construction solides, fortes et puissantes, capables d'exporter. Aujourd'hui, dans sa note de synthèse, le ministère fait confiance « aux entreprises moyennes dotées d'une bonne qualité technique ». Où sont passées les autres ?

Bref, cette année, si vos propositions sont suivies, on ne construira pas plus de logements que l'an dernier, et les loyers seront plus chers. La réhabilitation ne permettra pas davantage

de satisfaire les besoins. Quant à l'évolution de l'aide personnalisée, on peut redouter que son incidence budgétaire considérable, bien qu'elle n'en soit qu'à ses débuts, ne se traduise bientôt par un blocage qui se fera au détriment des accédants à la propriété ou des locataires soumis au conventionnement.

A cet égard, je ne saurais passer sous silence le problème majeur du conventionnement du patrimoine des bailleurs H. L. M., patrimoine qui, plus que tout autre, nécessite un entretien constant et mériterait de bénéficier des progrès de l'isolation et du chauffage.

Or, avec une obstination incompréhensible, le Gouvernement, qui est chargé d'accomplir « la réforme du siècle » du Président de la République, se refuse à tirer les enseignements de l'échec de la procédure de conventionnement du parc ancien : 50 000 logements seulement, sur plus de deux millions, en auraient bénéficié, si l'on ose dire. Et les locataires savent ce qu'il leur en a coûté, puisque des études récentes ont montré — et ces chiffres ont d'ailleurs été confirmés par certains rapporteurs — que cela se traduisait par une augmentation de plus de 30 p. 100 des loyers, augmentation qui, contrairement à ce que vous affirmez, monsieur le ministre, n'est pas couverte par l'A. P. L. pour tous les locataires.

Votre politique conduit les responsables d'organismes H. L. M. soit à laisser se dégrader le patrimoine, soit, en passant sous les fourches caudines technocratiques, à augmenter d'une façon insupportable les loyers des familles modestes. On voudrait attaquer et condamner le mouvement H. L. M. dans son ensemble qu'on ne s'y prendrait pas autrement.

Monsieur le ministre, nous vous demandons de donner aux organismes H. L. M. les moyens et la liberté de bénéficier de l'aide à la pierre sans être soumis au conventionnement, et cela non seulement pour des considérations sociales évidentes, mais aussi parce que les pouvoirs publics peuvent trouver dans les responsables H. L. M. des maîtres d'ouvrage actifs et compétents capables de mettre en œuvre rapidement et massivement une politique d'économies d'énergie qui aurait des effets économiques et sociaux tout à fait positifs.

Pour les socialistes, le parc locatif social devrait être le lieu privilégié d'un grand effort national en matière d'économies d'énergie et d'utilisation d'énergies nouvelles. Nous regrettons que le Gouvernement ne joue pas cette carte, en lui signalant toutefois qu'il n'est jamais trop tard pour bien faire.

Pour l'architecture et l'urbanisme, on ne saurait prétendre que ce projet de budget se traduira par un progrès profond et considérable.

Ainsi, en raison de ses insuffisances, du maintien d'une politique antisociale de l'habitat, et de ses procédures administratives lourdes, complexes et très centralisées, votre projet de budget est, dans le domaine du logement, un budget de récession.

Budget d'illusion ici, budget de récession là, nous ne pouvons souscrire à des choix politiques qui ne prennent en compte ni les besoins ni les espérances des hommes de notre temps. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. Maurice Ligot. Mesdames, messieurs, les Français ne savent pas suffisamment — et nous-mêmes avons souvent tendance à l'oublier — que, dans les régimes politiques comme celui de la France, le vote du budget est l'un des actes importants de notre vie politique et administrative. Il est le moyen, à travers l'examen des budgets ministériels, d'exercer un contrôle de l'activité gouvernementale.

Mais cette action de contrôle — cet art, devrais-je dire — est difficile tant s'est malheureusement généralisée l'idée selon laquelle seule l'opposition devrait critiquer, et ne faire que cela, et la majorité, ne pas manifester la moindre critique ou présenter la moindre observation pour ne pas rompre une nécessaire cohésion majoritaire.

Vous me pardonnerez donc, monsieur le ministre, si mon propos a pour objet d'exercer tout naturellement ce contrôle parlementaire. Je le ferai davantage porter sur le fonctionnement de votre ministère que sur l'action politique que vous menez.

Président depuis plus d'un an de la fédération nationale des sociétés d'économie mixte, sociétés de construction, d'aménagement et de rénovation, qui sont, comme vous le savez, les auxiliaires indispensables des collectivités locales, pour traduire dans les faits les orientations de la politique que vous définissez pour organiser le cadre de vie de nos concitoyens, présents et futurs, je suis en mesure de porter une appréciation réaliste sur l'action de votre ministère dans ce domaine.

S'agissant, par exemple, de la construction de logements sociaux, le nouveau régime des aides donne satisfaction. Je vous rappellerai que la fédération nationale des sociétés d'économie mixte a été parmi les premières, pour ne pas dire la première, à soutenir la réforme du logement qu'en son temps M. Barre avait préconisé, peut-être parce que les sociétés d'économie mixte commençaient à subir plus que d'autres les conséquences fâcheuses des financements précédents, qui étaient manifestement devenus inadaptés aux besoins et à la situation réelle à la fois du logement et des familles.

Aujourd'hui, les sociétés d'économie mixte essaient de mettre en œuvre cette réforme. Mais elles ne pourront véritablement y parvenir que dans la mesure où les textes d'application ne les défavoriseront pas trop par rapport à leurs concurrents dans le domaine de la construction sociale, dont certains témoignent à l'égard de votre politique d'une agressivité qui — nous en avons eu quelques échos tout à l'heure à cette tribune — semble proportionnelle aux avantages qu'on leur maintient ou qu'on leur attribue, je le souligne au passage.

**M. Michel Périscard**, rapporteur pour avis. Très bien !

**M. Maurice Ligot**. Les sociétés d'économie mixte ne pourront également mettre en œuvre cette réforme que dans la mesure où les crédits en prêts pour l'accession à la propriété et en prêts locatifs aidés seront satisfaisants, c'est évident, et où les procédures, qui sont d'autant plus compliquées — je me permets, monsieur le ministre, de le souligner — que ceux qui les prévoient n'ont pas à les mettre en application, seront allégées.

Il existe en effet un hiatus grave entre les administrations qui réglementent et ceux qui décident de l'application. Il n'y a pas assez de contacts, de liaisons, d'expériences partagées.

Mais il reste les conséquences des régimes de financement précédents qu'ont à supporter les sociétés d'économie mixte. Je ne puis que vous redire, monsieur le ministre, mes plus grandes inquiétudes à leur sujet et vous demander de ne pas refuser toute solution qui permettrait à celles qui le méritent de sortir de difficultés qu'elles rencontrent actuellement.

Dans le domaine de l'aménagement, autre secteur d'activité important des sociétés d'économie mixte et qui est aussi de votre responsabilité ministérielle, nous avons de grandes inquiétudes.

Je ne vous rappellerai pas l'action générale de ces sociétés dans ce secteur. Je pense qu'il est possible d'affirmer — et ce ne sont pas les maires ici présents qui me démentiront — que l'aménagement du territoire français, c'est-à-dire la transformation du visage de nos villes et la réalisation de certains grands équipements structurants, ont été le fait exclusif de ces sociétés.

Malgré les difficultés de toutes sortes et la complexité de ces actions pourtant indispensables, elles ont réussi à remplir leur contrat là où beaucoup d'autres échouent actuellement. Le bilan de leurs réalisations est non seulement exemplaire, il est unique. Il n'y a pas un élu qui n'ait souhaité, un jour ou l'autre, faire appel à une société d'économie mixte, en raison de sa souplesse de fonctionnement et, dans la majorité des cas, d'une compétence administrative et technique allée à la rapidité d'intervention.

Que vous demandent, monsieur le ministre, ces sociétés, leurs présidents qui sont des élus, et moi-même ? Simplement qu'on leur donne, une bonne fois pour toutes, les moyens de travailler.

Nous sommes, et vous le savez bien, vos alliés objectifs puis-que, par l'intermédiaire des collectivités locales, nous vous aidons à réaliser dans les faits les orientations que vous préconisez dans le domaine de l'aménagement. Nous sommes les fantassins, car nous sommes sur le terrain, au contact de la dure réalité

des choses, et nous ne pouvons admettre que vous vous interrogiiez — je me permets de le dire — trop longuement sur la valeur de cet outil que représentent les sociétés d'économie mixte et sur leur avenir, alors que ces sociétés ont été privées, depuis plus de deux ans, de textes qui auraient rendu possibles de nouvelles missions que vous encouragez par ailleurs.

Faute de textes, qui sont pourtant prêts, ces sociétés d'économie mixte d'aménagement et de rénovation ne peuvent pas travailler et montrer ce dont elles sont capables. Voilà pourquoi je suis inquiet pour l'avenir de l'aménagement en France et pour la concrétisation de votre politique. Je ne prendrai à cet égard que quelques exemples.

Alors que le Gouvernement souhaite vivement la restructuration des centres des villes profondément dégradés, les sociétés d'économie mixte d'aménagement et de rénovation-restauration immobilière se trouvent pratiquement dans l'impossibilité de procéder à ces opérations. En effet, le cahier des charges réglant les modalités pratiques pour les opérations nouvelles dans les centres et quartiers existants, en discussion depuis plusieurs années avec les services de votre ministère, n'est toujours pas paru, tandis que la convention de 1958 sur la rénovation urbaine n'est plus du tout adaptée à la situation.

Le Gouvernement vient de déposer un projet de loi modifiant les procédures d'intervention, mais ce texte risque de ne pas être voté avant plusieurs mois, et la signature du décret, approuvant le cahier des charges type est indépendant de la promulgation de ce texte.

Autre exemple, un décret du 27 juillet 1977 précise, dans son article 8, que les prêts aidés par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs peuvent être attribués aux sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la rénovation urbaine et la restauration immobilière. Depuis 1977, nous sommes en discussion avec vos services. Or, plus de deux ans après, le texte d'application n'est pas encore paru.

La construction de logements grâce à des prêts locatifs aidés par les sociétés d'économie mixte de rénovation est absolument indispensable pour accélérer et faciliter le relogement des occupants touchés par ces opérations. Par ailleurs, la restauration des immeubles ne peut être menée sans crédits P.L.A. et sans conventionnement.

Puis-je me permettre de rappeler que le décret du 27 juillet 1977 a été signé par M. le Premier ministre lui-même ? Est-il admissible que l'on remette en cause sa décision, en faisant en sorte qu'aucun texte d'application ne sorte ?

Monsieur le ministre, vous êtes, comme certains d'entre nous, de ceux qui pensent que l'administration doit administrer et non tout réglementer. Nous croyons à votre libéralisme. Vous êtes contre la bureaucratie et vous avez raison. Malheureusement, dans les faits, le fonctionnement de votre ministère donne de nombreuses illustrations de cette bureaucratie. Certains de vos collaborateurs, dans les services, dont la compétence n'a d'égalé que le dévouement à vous-même comme à votre politique, en souffrent.

Vous voulez que les Français soient sensibles à la qualité architecturale et vous avez raison d'organiser « les 1 000 jours pour l'architecture ». Je ne vous en demande pas tant pour les sociétés d'économie mixte : un seul jour devrait suffire pour faire sortir tous les textes, car ils sont déjà prêts, et pour rendre les sociétés d'économie mixte capables de toutes les performances dont vous avez besoin pour concrétiser votre politique.

Au-delà du discours, c'est l'action effective au service de ses concitoyens que l'homme politique doit rechercher avant tout. Les sociétés d'économie mixte sont prêtes, nous le répétons, à vous aider dans cette action. Encore faut-il qu'elles en aient les moyens. Je vous demande aujourd'hui de les leur reconnaître. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

**M. le président**. La parole est à M. Tassy.

**M. Marcel Tassy**. Mesdames, messieurs, aujourd'hui, rares sont les cités H. L. M. où de gros travaux de rénovation ne

s'imposent pas. Paradoxalement, il s'agit le plus souvent de constructions récentes, qui datent de douze ans, dix ans et même moins.

Je connais des cités dans ma circonscription, à Marseille où cela se traduit par des dépenses de l'ordre de plusieurs milliards de centimes. Elles sont dans un tel état que toitures, façades, volets, ascenseurs sont à restaurer ou à changer. Etanchéité, isolation thermique ou phonique ne sont pas assurées.

Je suis en mesure de citer le nom d'H.L.M. où des locataires vivent depuis des années avec des murs humides, des plafonds qui suintent, des chauffages défectueux, des caves inondées et autres désagréments du même genre. Et que dire de l'environnement et des équipements sociaux. Ce n'est pas mieux ! En général, les abords des bâtiments sont essentiellement constitués de voies de circulation et de parkings.

Cette situation constitue un véritable gâchis tant du point de vue humain que financier. Tout cela parce qu'on a réalisé des constructions médiocres dont on a négligé par ailleurs l'entretien.

Nous nous trouvons donc devant deux problèmes : la nécessité d'améliorer les conditions d'habitat et, par voie de conséquence, la dépense de sommes importantes.

Où va-t-on prendre l'argent et qui va payer ? Les locataires doivent être avertis : ce sont eux qui risquent de faire les frais de l'opération. Ce serait profondément injuste, pour plusieurs raisons.

D'abord parce que les locataires ne sont pas responsables des mauvaises conditions dans lesquelles ont été réalisées certaines constructions alors qu'ils subissent, par contre, depuis des années, les gênes multiples dues à la mauvaise qualité du gros œuvre et des finitions.

Ensuite, parce que face aux carences de l'Etat et du fait de la politique de hausse du coût de la construction, une partie de l'argent que les locataires ont versé en loyers et en charges a été transférée par les offices vers l'édification de logements nouveaux, au détriment de l'entretien des immeubles existants, lesquels ont été à ce point négligés qu'il faut maintenant dépenser des sommes considérables pour rattraper le retard accumulé pendant des années.

Ce serait injuste, enfin, parce que les locataires paient déjà des loyers et des charges trop élevés au regard à la fois de leurs maigres revenus et de la qualité des logements qu'ils occupent.

Monsieur le ministre, il faut voir les choses en face : la plupart des familles habitant des H.L.M. sont, du fait de la crise, dans une situation dramatique. Lorsqu'elles ont, sur leur maigres revenus, rien que pour leur logement, prélevé les coûts du loyer, des charges, du chauffage, de l'éclairage et de la taxe d'habitation, il ne leur reste que peu d'argent pour vivre — on pourrait dire pour survivre.

Je dis par avance à ceux qui seraient tentés ici de nous accuser de misérabilisme ou d'être des « pessimocrates » selon l'expression chère à l'un de nos collègues de la majorité : Venez voir, visitez les cités H.L.M., écoutez ce que vous diront les locataires, et peut-être découvrirez-vous un monde dont vous avez du mal à vous faire une idée, tant vous êtes éloignés des réalités de notre peuple.

Je précise par ailleurs qu'il n'est plus possible d'attendre des municipalités, des conseils généraux et des conseils régionaux qu'ils prennent à leur charge les dépenses nécessaires à tant et tant de restaurations et de réhabilitations de cités H.L.M. Ce serait d'autant plus injuste que les locataires paieraient deux fois, voire trois fois, en tant que contribuables et en tant que locataires, ce qui normalement leur est dû.

Monsieur le ministre, avec les mauvaises H.L.M. que je viens de décrire, des constructeurs, des banques ont gagné de l'argent, l'Etat a encaissé des taxes. Par contre, les offices H.L.M. sont, eux, au bord de la faillite et les locataires sont financièrement exangues. Alors il faut, par l'intermédiaire de l'Etat, que ceux qui détiennent l'argent paient.

Il est de bon ton, aujourd'hui, de parler de solidarité nationale et de sacrifices. Le drame, c'est que l'effort est toujours demandé aux mêmes. Pour mettre les actes du Gouvernement

en accord avec ses paroles, et puisque la partie « recettes » du budget n'est pas encore votée, encouragez la majorité de cette assemblée à prendre sur le capital et les grandes fortunes l'argent nécessaire au logement des plus pauvres ; demandez aux banques de consentir aux offices H.L.M. des prêts à faible intérêt et à longue durée.

Les locataires d'H.L.M. n'ont pas besoin de discours. Ils ont en revanche un grand besoin de vivre plus humainement dans leurs logements et, aussi, ailleurs. Les communistes sont à leurs côtés pour les aider à faire entendre leur voix. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. André Chazalon. Monsieur le ministre, en 1967, fut prise une décision qui a permis, à partir de constats et conditions bien définies, de créer des parcs naturels régionaux en différents secteurs du territoire national.

Conscience était alors prise des conséquences de l'économie dévorante de nos ressources naturelles et du territoire rural en particulier. Effectivement, ces conséquences ne pouvaient être plus longtemps ignorées sans courir le risque de rompre dangereusement l'équilibre des relations existantes entre l'homme et son environnement.

Ainsi, à partir d'options fondamentales prenant en compte la préservation du patrimoine naturel et culturel, le développement des activités économiques favorisant le maintien et l'accueil des populations, la réalisation et l'animation des équipements indispensables, une certaine politique s'est progressivement engagée. Aujourd'hui, elle concerne plus directement 846 000 habitants vivant sur les 2 500 hectares classés en parcs régionaux.

Dès lors, élus locaux, responsables professionnels ou responsables d'associations culturelles et de loisirs ont très rapidement pensé, voire espéré, qu'à partir de la création d'un parc, des moyens leur seraient désormais donnés pour surmonter plus facilement les difficultés auxquelles ils sont quotidiennement confrontés.

Pour être objectif, il faut reconnaître que, dans une certaine mesure, cette attente n'est pas restée sans réponse. Les bilans des parcs naturels régionaux, il est bon de le rappeler, comportent des éléments positifs.

Naturellement, je pourrais, monsieur le ministre, recourir à l'expression facile en constatant que les crédits sont insuffisants pour atteindre les objectifs que les responsables des parcs se sont assignés. C'est vrai. Encore faut-il savoir quel rythme l'on peut et l'on entend soutenir pour réaliser pleinement les programmes et projets arrêtés.

Au terme d'années d'expérience et d'actions engagées à partir d'une initiative dont on ne pouvait cerner avec précision quelle serait l'évolution, il m'apparaît préférable de formuler quelques observations se situant au-delà des crédits affectés aux parcs régionaux, tels qu'ils apparaissent dans votre budget.

Selon l'heureuse définition donnée par celui qui, le premier, eut en charge le ministère de l'environnement, les parcs régionaux doivent demeurer des lieux privilégiés d'un aménagement fin du territoire. Cependant, il faut bien admettre que ce privilège établi sur un territoire à l'intérieur duquel l'aménagement est abordé à partir d'objectifs précis conduit à une très large diversité des problèmes pris en compte.

Semblable démarche a pour conséquence de créer un certain flou quant à l'insertion des parcs régionaux à l'intérieur des différents ministères compétents qui assurent le financement des actions et des projets présentés par les organismes de gestion des parcs.

Certes, me direz-vous, monsieur le ministre, des dispositions sont prévues pour tendre à l'harmonisation indispensable si l'on veut que les parcs répondent aux espoirs qu'ils ont fait naître sur leurs territoires respectifs.

Ne faut-il pas, cependant, aller plus loin et plus vite pour définir comment la structure collective d'aménagement global qu'est un parc régional peut s'insérer dans une politique d'aménagement du territoire national ? Croyez-vous, monsieur le mi-

nistre, que le F. I. D. A. R., fonds interministériel de développement et d'aménagement rural récemment mis en place, sera en mesure de donner aux parcs régionaux les moyens administratifs et juridiques attendus ?

La détermination des compétences d'intervention des parcs paraît être un préalable à régler pour ensuite résoudre convenablement les problèmes de financement.

Il est, en effet, indispensable de savoir comment, sur le terrain et au cœur des réalités les plus diverses, doit s'établir la collaboration avec non-seulement les directions et services départementaux des différents ministères, mais aussi avec les grands services publics tels qu'Electricité de France, les télécommunications ou autres. Car si l'on peut parler d'une volonté partagée entre les parcs et les directions départementales relevant des ministères que l'on peut considérer comme des intervenants directs — je veux citer essentiellement l'équipement, l'éducation, l'agriculture, la jeunesse et les sports — il n'en est pas toujours de même avec les services de caractère national, fussent-ils décentralisés au niveau de la région ou du département.

Sans doute, au nom d'impératifs de l'intérêt national, la réalisation d'équipements concernant, par exemple, la production et le transport d'énergie électrique ne peut être mise en cause. Cependant, ne peut-on souligner, en pareil cas, qu'une véritable concertation s'établisse en prenant en considération tous les intérêts, de quelque nature qu'ils soient, afin de parvenir à une solution admissible pour tous les partenaires en cause ?

Peut-on, par exemple, affirmer qu'actuellement la procédure dite « grands chantiers » se déroule en conformité avec l'esprit qui a présidé à sa mise en place ? Ne doit-on pas se montrer encore plus réservé lorsqu'il s'agit de travaux où les parcs régionaux sont concernés ?

Pour autant, j'ai bien conscience, monsieur le ministre, que les parcs régionaux n'ont pas à se considérer comme des intervenants privilégiés désormais dotés de pouvoirs excessifs. Leurs responsables ne veulent pas s'octroyer des compétences qui excèdent celles qu'ils peuvent raisonnablement assumer.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Chazalon.

**M. André Chazalon.** Néanmoins, je crois que si les parcs régionaux doivent, dans un proche avenir, être conformes à la définition qui en a été donnée par M. le Premier ministre et par vous-même, il est bon de rappeler que la coordination de la pensée avec ses aboutissements doit être rigoureusement établie.

Ce faisant, il sera alors permis d'espérer que les responsabilités de l'Etat, des régions, des départements et des communes pourront être conjointement exercées.

Monsieur le ministre, une nouvelle responsabilité politique a été depuis peu inventée ; on la dénomme : environnement et qualité de la vie.

Peut-être cette préoccupation n'occupe-t-elle pas encore le rang qu'elle mérite au titre de nos options politiques nationales, comme elle demeure encore trop absente de la pensée et du comportement des citoyens. Pour autant, l'effort engagé ne doit pas être ralenti, au contraire.

Les parcs régionaux sont des terrains d'expérience mais aussi d'action pour mener une véritable politique alliant l'homme et son environnement.

Alors peut-être pourrez-vous nous dire, monsieur le ministre, si le Gouvernement est décidé à leur apporter, indépendamment des interventions financières, les différents soutiens qu'ils attendent pour leur permettre de poursuivre leur tâche dans l'exercice de leurs responsabilités. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Mermaz.

**M. Louis Mermaz.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, chaque année le budget de l'équipement, aujourd'hui dénommé cadre de vie et environnement, influe sur l'évolution de nos

villes. Les financements dégagés, les opérations lancées, façonnent l'espace urbain comme l'ensemble de l'espace national. Or, la crise de la ville s'aggrave.

A présent, la ville chasse ses habitants par le jeu des lois du marché. La ville, surtout la grande ville, les rejette vers des périphéries de plus en plus lointaines.

Le pourcentage de population urbaine est passé en France entre 1850 et 1970 de 25 p. 100 à 67 p. 100. Il est désormais de l'ordre de 80 p. 100. Mais plus intéressant encore est le taux de croissance de la surface urbaine française qui, au cours de chacune des dix dernières années, a augmenté de 2,9 p. 100, ce qui signifie que chaque année 945 kilomètres carrés d'espace naturels sont conquis par la ville. A ce rythme, il faudrait quatre-vingt-seize années pour que la France devienne une immense ville.

Une telle affirmation peut sembler plaisante, mais elle est corroborée par l'évolution de l'urbanisation le long de la côte méditerranéenne, dans la vallée du Rhône, le long de la Seine, où elle est désormais continue entre Paris et Rouen, et dans la région Nord-Pas-de-Calais. La ville est ainsi devenue une agglomération.

Certes, la ville n'avait pas jadis la même signification pour tous, pour les riches et pour les pauvres, pour les exploités et pour les exploités.

Mais que dire aujourd'hui de nos agglomérations ? Ce sont des lieux que tous ceux qui le peuvent fuient le plus souvent possible, les fins de semaines, pendant les vacances et parfois même chaque soir.

Je prendrai comme exemple l'agglomération parisienne.

En 1911, la région parisienne — un peu plus vaste que l'agglomération — comptait 5 300 000 habitants. En 1979, cette population a presque doublé : 10 millions d'habitants. Mais, dans le même temps, la population de la ville de Paris a diminué presque sans discontinuer : en 1911, il y avait *intra muros* 2 900 000 Parisiens, ils ne sont plus aujourd'hui que 2 100 000.

Mais que se passe-t-il dans cette agglomération parisienne ?

En 1976, la direction régionale de l'I.N.S.E.E. effectuait pour le compte de la préfecture de la région Ile-de-France une étude sur les déplacements en Ile-de-France, conséquence de cette urbanisation qui s'étend à toute la région parisienne.

Écoutons ce que concluent les statisticiens dans leur langage froid :

« Près de 18 millions de déplacements quotidiens sont effectués autrement qu'à pied par les habitants de l'Ile-de-France.

« Chaque personne âgée de plus de six ans effectue en moyenne, par jour de semaine, deux déplacements « motorisés », c'est-à-dire en utilisant un moyen de transport. Elle consacre quotidiennement un peu moins de deux heures aux transports et parcourt dans sa journée environ douze kilomètres — mesurés à vol d'oiseau. »

Il y a ceux qui se déplacent des banlieues vers d'autres banlieues ou des banlieues vers Paris. Certains viennent des banlieues les plus lointaines et mettent deux à trois heures pour venir à Paris et pour en repartir, une fois la journée de travail effectuée.

Ainsi, la longueur et la pénibilité des transports entre le lieu de travail et le domicile constituent-elles un des éléments du « mal à vivre » dans la ville. Mais elles engendrent directement d'autres agressions : bruit et pollution dus aux automobiles et aux camions, accidents nombreux et souvent graves.

Le « libéralisme » en matière d'urbanisme, c'est-à-dire le jeu sans retenue de la loi du marché, ne peut qu'aggraver ces fléaux, même si la population des grandes agglomérations se stabilise. En effet, le dualisme bureaux-logements, chers aux centres-villes — avec des logements moins coûteux à mesure que l'on se dirige vers la périphérie — ne peut que s'accroître. La montée du chômage, l'obligation d'accepter un poste de travail si éloigné qu'il soit du domicile, en raison de la difficulté de trouver un logement à proximité, sont autant de facteurs qui rendent aujourd'hui plus pénible la vie des habitants de nos villes, à commencer par ceux de la région parisienne.

Je pourrais faire la même démonstration pour les grandes métropoles dites d'équilibre mais aussi pour beaucoup de villes moyennes. Le prix du foncier, la hausse des coûts de construction, les spéculations de toutes sortes exercent des ravages.

Jusqu'en 1976, l'Etat avait tenté, avec des succès limités, il est vrai, d'enrayer le développement diffus et de contenir certains excès du libéralisme. Cette démarche avait inspiré toute une série de lois, jusqu'à la loi Galley de 1976. Les plans d'occupation des sols, les schémas d'aménagement et d'urbanisme répondaient notamment à cette volonté que certains caractérisent aujourd'hui d'étatisme ou de colbertiste.

Aujourd'hui, le libéralisme est souverain. Les tentatives d'aménagement du territoire cèdent le pas à l'initiative privée. L'Etat vise certaines cibles politiques, agit de façon ponctuelle et s'en remet de plus en plus aux lois du marché.

Depuis 1976, le nombre de logements construits en maisons individuelles est plus important que le nombre de ceux construits en collectivité.

Une telle évolution relève d'une volonté délibérée du pouvoir qui a voulu progressivement édifier une société de petits propriétaires isolés les uns des autres.

Depuis cette année, et notamment à l'issue d'un rapport rédigé par M. Mayoux sur les problèmes posés par l'habitat individuel, le Gouvernement semble enfin se rendre compte des conséquences extrêmement dommageables de cette politique, conséquences qui portent essentiellement sur le gaspillage de l'espace et sur celui de l'énergie.

Cette timide remise en cause nous donne raison *a posteriori*, car nous avions dénoncé l'impasse à laquelle aboutirait cette politique. Ce qu'il est important d'affirmer, ce n'est pas tant qu'il faut faire du collectif en opposition à l'individuel, mais bien de restaurer une véritable liberté de choix, par exemple, en réhabilitant la notion d'immeubles collectifs, largement déconsidérée par la pratique des grands ensembles inhumains. Mais il faut aussi transformer l'utilisation de l'individuel, par exemple, en évitant de la lier systématiquement à la notion d'accession à la propriété.

L'I.N.S.E.E. a révélé cet été les résultats de la septième enquête nationale sur le logement, réalisée en 1978. Cette enquête indique que sur 22 millions de logements environ, il y a en France 18 600 000 résidences principales, 1 800 000 résidences secondaires et 1 750 000 logements vacants.

Cette enquête révèle donc en premier lieu le problème sans cesse plus grave des logements vacants qui pose la question de l'adéquation des logements construits aux besoins réels. En effet, ces logements vacants sont, dans leur immense majorité, des logements de standing alors que les besoins de notre pays se situent surtout au niveau des logements sociaux. Cette enquête révèle, en second lieu, que les caractéristiques de confort de ces résidences principales, bien qu'en amélioration, sont encore nettement insuffisantes; en effet, la proportion de logements ne bénéficiant pas de ce qu'on appelle « tout le confort » — c'est-à-dire eau courante, baignoire ou douche, w.-c. intérieurs et chauffage central — est encore de 43,6 p. 100, ce qui reste considérable.

En termes de logements sociaux, le projet de budget pour 1980 est le premier à annoncer clairement le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, et le désengagement de l'Etat dans la structure du logement aidé. En effet, si le programme quantitatif prévoit 277 000 logements « sociaux », au lieu de 264 000 en 1979, il faut nuancer largement cette prévision pour deux raisons.

D'abord, ce programme quantitatif est seulement indicatif; il se situe dans le cadre d'une enveloppe de crédits globaux et peut donc être largement amputé par l'évolution des coûts.

Ensuite, ces logements aidés comprennent les logements construits grâce à des « prêts conventionnés » dont la distribution est maîtrisée par les banques et qui profitent de plus en plus à des catégories sociales qu'on ne peut plus qualifier de défavorisées.

On peut aussi douter du nombre de logements qui seront construits, dans la mesure où se pose de plus en plus le problème de la consommation de ces crédits par les constructeurs sociaux,

notamment les H. L. M., qui se trouvent confrontés à deux problèmes essentiels : l'évolution des coûts, qui engendre une hausse considérable des loyers d'équilibre à la sortie du programme; le problème foncier, qui se pose tant en termes de charges foncières qu'en termes de disponibilité de terrains, notamment à l'intérieur des villes.

Or, le Gouvernement a tenté de mettre en place deux nouveaux outils de traitement des quartiers des centres villes à partir de mars 1977.

Il s'agit, premièrement, du fonds d'aménagement urbain, destiné à aider les collectivités locales pour le financement des études et des opérations d'aménagement dans les centres et les quartiers urbains existants; deuxièmement, du groupe interministériel « habitat et vie sociale » dont la mission est de coordonner les actions de l'Etat en faveur du logement et des services collectifs de voisinage de cinquante ensembles urbains présentant des signes de dégradation physique et sociale marqués.

Au cours des vingt-huit derniers mois, le fonds d'aménagement urbain est intervenu dans 97 départements et 667 communes pour financer des investissements non susceptibles d'être financés par ailleurs. Il est intervenu par des subventions forfaitaires non recevables qui sont accordées aux communes sur la base des dépenses restant à leur charge.

Pourtant, les crédits affectés à l'urbanisme dans le projet de budget pour 1980 passent de 801 millions de francs à 689 millions, soit une diminution de 14 p. 100 en valeur et de près de 25 p. 100 en volume.

Cette régression, qui doit être atténuée par un phénomène de nouvelle répartition des crédits, touche essentiellement l'intervention de l'Etat en matière de réserves foncières.

Il faut, en outre, noter que, dans ce domaine, la politique menée vise à remplacer les subventions aux collectivités locales par des prêts qui constituent un transfert de charges évident.

En conclusion, je dirai que la réforme de l'aide au logement, telle qu'elle est pratiquée, aboutira, si l'on n'y prend garde, à une ségrégation sociale accrue. Aux logements H.L.M. qui s'ouvraient à de larges couches de salariés, la réforme substitue un logement qui ne sera accessible qu'aux plus modestes, c'est-à-dire que les cadres, les petits cadres, les techniciens seront en dehors de cette réforme et n'en bénéficieront pas.

D'autre part, il existera des risques sérieux d'inflation. En majorant le loyer d'équilibre des constructions sociales, la réforme contribue à une hausse généralisée des loyers. Les logements H.L.M., dont le faible loyer faisait jusqu'alors pression sur le marché privé, risquent de perdre cette fonction. Il faut dénoncer une insuffisance quantitative de la construction locative, un blocage de l'amélioration du parc social existant. Les modalités de conventionnement ne sont pas applicables à de tels logements et les unions d'H.L.M. le font partout connaître.

Notons aussi l'échec quasi complet, du fait de l'insuffisance des moyens, de la réhabilitation du parc ancien du secteur privé à usage locatif.

Enfin, le développement de l'accession à la propriété est aujourd'hui mal maîtrisé. Le développement des prêts conventionnés au détriment des prêts les plus sociaux, c'est-à-dire des prêts à l'accession à la propriété, est également à relever; cela signifie que, pour l'accession à la propriété, on aidera moins ceux qui ont le plus besoin d'être aidés et on aidera davantage ceux qui ont de meilleures ressources.

Pour ce qui est de la politique de l'habitat, la réforme porte en germe des transformations radicales de la politique de l'habitat. Il y a un transfert de la réalité des pouvoirs aux circuits financiers, par l'intermédiaire notamment des prêts conventionnés; il y a un dangereux affaiblissement de la maîtrise publique, développement anarchique de l'accession à la propriété qui engendre le « mitage » du territoire, développement de constructions en secteur diffus qui participent au gaspillage d'énergie.

Un certain nombre de facteurs vont accélérer ces transformations : une sous-estimation des besoins réels en logements, qui restent considérables; un désengagement de l'Etat en matière de

maltrise de l'habitat et d'aide à la pierre ; un rapprochement des conditions de gestion des organismes H.L.M. de celles du secteur privé.

La politique de l'habitat répond, plus que jamais, à des impératifs financiers. Plus que jamais, selon nous, elle renonce à des objectifs sociaux et urbanistiques.

A l'heure où votre ministère engage une série d'études, nous ne voudrions pas que ces études soient seulement un paravent et que l'on se trouve en présence d'un menu sans jamais passer à table. Des études sont nécessaires. Il faut en faire, certes ; mais elles n'ont de sens pour les habitants et pour les collectivités locales que si les moyens financiers sont dégagés, si les réformes sont faites et si les réalisations suivent. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

— 5 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1980, n° 1290 (rapport n° 1292 de M. Fernand Icart, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

#### ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE ET ARTICLES 53 ET 54 (suite) :

(Annexe n° 18) (Environnement). — M. Georges Mesmin, rapporteur spécial ; annexe n° 19 (Urbanisme). — M. Georges Mesmin, rapporteur spécial ; avis n° 1293, tome IX (Environnement), de M. Michel Péricard, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; avis n° 1297, tome VIII (Environnement), de M. Alex Raymond, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 1297, tome X (Urbanisme), de M. Henry Canacos, au nom de la commission de la production et des échanges ;

(Annexe n° 20) (Logement et architecture). — M. François d'Aubert, rapporteur spécial ; avis n° 1297, tome IX (Logement), de M. Pierre Weisenhorn, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 1293, tome X (Logement, problème social), de M. Maurice Andrieu, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures quarante-cinq.)

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

(Le compte rendu intégral des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séances de ce jour sera distribué ultérieurement.)

