

# JOURNAL OFFICIEL



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**DÉBATS PARLEMENTAIRES**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**8<sup>e</sup> Législature**

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988**

**(53<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du mercredi 4 novembre 1987**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. JACQUES FLEURY

1. **Loi de finances pour 1988 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5337).

Équipement, logement,  
aménagement du territoire et transports

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISME,  
LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

- M. Jean Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour l'aménagement du territoire.
- M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'aménagement du territoire.
- M. Maurice Ligot, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'urbanisme et le logement.
- M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour l'urbanisme et le logement.

M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

MM. Jean-Pierre Reveau, le président,  
Jean Tiberi.

*Rappel au règlement* (p. 5350)

MM. Guy Malandain, le président.

*Reprise de la discussion* (p. 5351)

MM. Paul Chomat,  
Pascal Clément,  
Jacques Guyard,  
Francis Geng,  
Robert Chapuis.

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

2. **Ordre du jour** (p. 5356).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. JACQUES FLEURY,**

**vice-président**

La séance est ouverte à neuf heures trente.

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

1

## LOI DE FINANCES POUR 1988

(DEUXIÈME 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 1988 (nos 941, 960).

### EQUIPEMENT, LOGEMENT, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET TRANSPORTS

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le logement et les services communs.

La parole est à M. Jean Royer, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour l'aménagement du territoire.

**M. Jean Royer, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, mes chers collègues, le budget de l'aménagement du territoire est, en 1988, en baisse assez sensible sur le niveau de 1987. Mais, paradoxalement, et fort heureusement pour l'aménagement du territoire, sont en hausse des crédits pour les équipements structurants, les autoroutes, pour 2 milliards de francs, le système routier, pour 550 millions de francs, les ports, pour 1 400 millions de francs, et enfin, la rénovation du parc de nos logements anciens, pour 100 millions de francs. Il y a donc un supplément de 4 milliards de francs environ sur tout ce qui n'est pas inscrit dans le budget. Il reste que celui-ci passe de 2 085 millions en 1987 à 1 801 millions en 1988, soit une baisse nette, à structure de budget équivalente, de 12,4 p. 100. Voilà, en volume, la situation du budget.

Pour ce qui est de la répartition, on constate tout d'abord une extrême rigueur pour comprimer les crédits de fonctionnement. Ils s'élèvent à 98 millions de francs, soit une diminution de 7,3 p. 100 par rapport à l'année dernière. Certains objectifs sont atteints. D'une part, les personnels de la D.A.T.A.R. diminuent en nombre mais avec 18 postes en moins, il en reste quand même 155. D'autre part, une pause est établie pour le développement de l'appareil informatique et, enfin, et cela est plus dangereux, les crédits des commissariats à l'industrialisation qui agissent concrètement dans les pôles de conversion sont réduits de 20 p. 100.

Deux contrastes apparaissent nettement à l'intérieur de la répartition des investissements.

Le premier est celui qui existe entre la hausse des autorisations de programme et la baisse sensible des crédits de paiement. Pour la prime d'aménagement du territoire, dont vous

savez qu'elle a été réduite sur le plan national de moitié en 1987 par rapport à 1986, les autorisations de programme progressent de 7,5 p. 100 environ, atteignant 280 millions de francs, alors que les crédits de paiement diminuent, eux, pratiquement de 17 p. 100 et tombent à 480 millions de francs.

Pour le fonds interministériel d'aménagement du territoire, les crédits de paiement atteignent 748 millions de francs, soit 100 millions de francs de moins que les autorisations de programme qui s'élèvent à 848 millions de francs et qui progressent de 4 p. 100 en valeur apparente - en réalité de 8 p. 100 si l'on tient compte du pôle international de Longwy. Enfin, pour le F.I.D.A.R., la baisse est de 4 p. 100 tant pour les investissements que pour les crédits de paiement qui n'atteignent que 378 millions de francs.

Bref, alors que les autorisations de programme atteignent 1 716 millions de francs globalement, en augmentation de 0,77 p. 100, les crédits de paiement n'atteignent que 1 703 millions de francs, en baisse de 13,9 p. 100. Tel est le premier contraste qui, évidemment, est un peu une cause de freinage dans l'exécution du budget.

Le deuxième contraste, peut-être un peu plus inquiétant, monsieur le ministre, c'est celui qui existe entre, d'une part, la vocation d'extrême souplesse des fonds tels le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire ou le fonds interministériel de développement de l'aménagement rural, qui doivent pouvoir intervenir ponctuellement dans l'aménagement, et, d'autre part, la rigidité que l'on peut constater. En effet, la quasi-totalité des crédits dont je viens de parler sont engagés par avance, notamment dans les contrats Etat-région. Par conséquent, la masse de manœuvre pour l'emploi des crédits est extrêmement restreinte. Autrement dit, alors que nous devrions avoir, comme c'était le cas initialement, des opérations de commando - si vous me permettez cette comparaison avec la stratégie -, nous avons des troupes bien encasernées, groupées et statiques.

Alors, attention à ce manque de souplesse de l'exécution budgétaire. Tout à l'heure, j'en conclurai qu'il faut vous demander un supplément de crédits, monsieur le ministre, comme nous l'avions fait l'année dernière. Voilà pour ce qui concerne le schéma général budgétaire.

Examinons maintenant quelles sont les forces et les faiblesses de ce projet de budget et de la politique qu'il sous-tend.

Tout d'abord les forces. J'en vois trois.

Premièrement, l'exécution des contrats de programme Etat-région est satisfaisante. Une somme de 70 milliards de francs aura été engagée sur quatre années, y compris 1988, dont 57 p. 100 pour les transports et pour le soutien direct à la politique économique d'implantation. Ce chiffre est important. En outre, les assouplissements que vous avez décidé d'apporter depuis le 13 avril 1987, à la suite de votre comité interministériel, iront dans le sens d'un supplément d'efficacité.

Deuxième point intéressant : les pôles de conversion qui sont, en France, au nombre de quinze. En employant 3,2 milliards de francs depuis qu'ils sont constitués, on a pu créer sur ces quinze pôles environ 30 000 emplois. Ce résultat d'ensemble est positif et encourageant. J'ai moi-même fait récemment un voyage de 3 000 kilomètres à travers la France pour aller sur les pôles de conversion du Creusot, de Monceau et de Chalon-sur-Saône, d'une part et, d'autre part, dans le Nord, à Liévin, à Bruay-en-Artois, dans le Valenciennais et jusqu'à Maubeuge. Je me suis rendu compte qu'il y a sur ces pôles des équipes sérieuses et solides de la DATAR, entourées par les chambres de commerce, appuyées, entraînées par les élus politiques, qu'elles que soient leurs tendances et qui, tous, aiment des régions qui sont en partie sinistrées, qui datent d'un âge industriel précédent et qui méritent une restructuration et un nouveau décollage.

**M. Jean Auroux.** Très bien !

**M. Jean Royer, rapporteur pour avis.** Ensuite, il y a les zones d'entreprises. Celles-ci sont plus récentes, et il faut être prudent pour en estimer l'impact. Néanmoins, à Dunkerque, à La Ciotat, à La Seyne où l'on applique la disposition consistant à supprimer l'impôt sur les sociétés pendant dix ans pour les entreprises qui s'implantent, 33 entreprises, avec 1 334 emplois, ont été installées ; quinze dossiers sont à l'étude pour 833 emplois. C'est tout de même un résultat encourageant et qui méritait d'être signalé.

A côté de ces trois forces, il y a un certain nombre d'insuffisances et de faiblesses.

Tout d'abord, je traiterai, comme l'année dernière, en étant aussi percutant que possible, les problèmes posés par les friches industrielles, les zones de restructuration minière et, enfin, les zones rurales. N'oublions jamais, dans notre analyse de l'aménagement, les zones rurales.

Dans ces trois cas, monsieur le ministre, les crédits prévus cette année sont insuffisants, dans la mesure où ils ne sont pas égaux à ceux de l'année dernière, c'est-à-dire en valeur relative. Il y a en France 20 000 hectares de friches industrielles. Normalement, on devrait avoir 126 millions de francs ; il n'y en a que 75 inscrits au F.I.A.T. La commission vous demande donc d'abonder ce premier crédit de 23 millions de francs.

Deuxièmement, en ce qui concerne les zones minières régies par le groupement interministériel de restructuration des zones minières, le GIRZOM, 129 millions ont été accordés en 1987, à la suite de l'appel que nous avons lancé. Pour 1988, 100 millions sont prévus. Il manque donc pratiquement 30 millions pour les zones minières pour ne pas ralentir le rythme.

Et je voudrais m'ouvrir à vous-même, monsieur le ministre, de la nécessité de rectifier notre politique, après être allé sur place.

En effet, dans toutes ces zones, l'inquiétude est vive. On sait que l'Etat veut réduire de 25 p. 100 les crédits destinés à la voirie. Il y a déjà eu pratiquement, sur 1 300 kilomètres de voirie dans les quartiers de coronas de nos mines, 370 kilomètres qui ont été remis dans le domaine public grâce à l'action de l'Etat. Il faut poursuivre cette œuvre. Il faut que les villes elles-mêmes restructurent leurs centres, là où les services sont rassemblés, là où la vitalité de la ville est à nouveau créée, en empiétant sur les zones minières qui étaient la propriété des houillères.

Si vous voulez que le travail fait depuis seize ans, et qui a consisté à restructurer 37 000 logements sur les 70 000, puisse continuer, il faut des contrats entre l'Etat et les villes, intégrés sur trois ans ou sur six ans dans des contrats Etat-région, de telle façon que, quelles que soient les vicissitudes politiques, économiques ou sociales, les villes puissent régulièrement, chaque année, compter sur des crédits d'Etat sans avoir à relancer des querelles avec le Gouvernement ou entre les élus. C'est une question de fond. Je m'en ouvre à vous, monsieur le ministre, parce que vous êtes maire et que vous, connaissez bien les problèmes locaux. Ces régions sont chères à notre cœur parce que nous leur devons une grande reconnaissance pour l'effort qu'elles ont fait dans l'âge industriel précédent, pour la reconstruction de la France après la Deuxième Guerre mondiale, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine et dans le Centre-Midi de la France. Il faudra une politique nouvelle.

Mesdames, messieurs, vous pourrez lire dans mon rapport écrit un message que j'ai envoyé personnellement, à la suite de ma visite, au préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, pour lui demander de le transmettre au Gouvernement, sur cette planification contractuelle nouvelle entre les zones dont je viens de parler et l'Etat.

J'ai également noté que les crédits du F.I.D.A.R. sont insuffisants. La restructuration du secteur rural est en cause. Nous vous demandons une augmentation de 3 millions de francs. C'est une très faible augmentation. Il faudrait que le F.I.D.A.R. ait à sa disposition de tout autres moyens, puisque, dans le 9<sup>e</sup> plan, il était prévu une intervention de sa part, globalement, de 4,3 milliards.

Enfin, je voudrais mettre l'accent sur deux dangers.

Le premier, c'est l'insuffisance en valeur relative de nos primes d'aménagement du territoire et de l'effort d'implantation qui est fait par rapport à ce qui est fait dans les pays

voisins. Par exemple, en 1985, nous investissions l'équivalent de 285 millions d'ECU, c'est-à-dire quatre fois moins que la Grande-Bretagne, cinq fois moins que l'Allemagne fédérale et dix fois moins que l'Italie.

Je veux bien - il faut être juste - ajouter à cet engagement des 285 millions d'ECU tout le travail qui est fait pour les moyens de communication, et le désenclavement des régions. Néanmoins, comme les frontières vont être abolies, il faut que nous puissions présenter à des investisseurs étrangers des possibilités d'implantation au moins aussi incitatives que celles qu'ils peuvent avoir chez eux.

Le deuxième danger, c'est la baisse des crédits du F.E.D.E.R. Ils sont menacés d'une baisse de 30 p. 100, passant de 915 millions d'ECU à 640 millions. Nous demandons au Gouvernement de tenir fermement la barre des intérêts de la France à Bruxelles, afin d'éviter cette chute des investissements du F.E.D.E.R. qui réalise 60 p. 100 de ses investissements dans nos campagnes. Il a donc un très fort impact dans les zones rurales. Tantôt il abonde l'action de l'Etat, tantôt il rembourse l'Etat et les collectivités locales. Sur 1,8 milliard, 1,2 milliard prolonge l'action de l'Etat, alors que 600 000 francs, pour moitié respectivement pour l'Etat et les collectivités, sont consacrés au remboursement.

Je terminerai, monsieur le ministre, en évoquant la dernière insuffisance de ce budget, bien que je ne sois pas négatif, mais positif comme il se doit dans une assemblée à la fin du XX<sup>e</sup>, au moment même où la France s'engage dans un marché unique européen. Il nous manque un puissant levier pour agir sur la croissance et contre le chômage. Je veux parler d'un plan sur quinze ans - c'est-à-dire sur la longue durée - de réaménagement complet du territoire français. La commission en a été saisie, nous avons débattu en profondeur sur ce grand dessein. Mais une condition a été posée : chaque année, 50 milliards, dont 15 milliards pour les activités privées, 35 milliards de la part de l'Etat, devront être engagés. Nous avons fait faire des calculs par un organisme spécialisé, l'IPECODE, avec tous les résultats macro-économiques et macro-financiers de cette opération qui nous montrent que le chômage pourrait diminuer de 600 000 à 800 000 personnes. On recréerait 600 000 à 800 000 emplois nouveaux dans le bâtiment, les travaux publics, la filière bois, les industries mécaniques. Cela doit être su.

Du même coup, grâce aux rentrées d'impôts et à la réduction du déficit de la sécurité sociale, seuls 12 milliards de francs sur les 35 milliards d'investissements de l'Etat seraient réellement à la charge de celui-ci, soit 1 p. 100 du budget global de l'Etat et des collectivités locales ou 2 p. 100 du chiffre d'affaires annuel du bâtiment et des travaux publics, qui est de 500 milliards.

**M. Alain Chénard.** Ce qui est juste et bien dit !

**M. Jean Royer, rapporteur pour avis.** Voilà ce qu'il faut faire. La commission vous le demande.

La commission de la production et des échanges a voté les crédits du budget de l'aménagement du territoire pour 1988. Toutefois, elle a adopté trois observations : premièrement, il convient d'abonder les crédits des zones défavorisées - friches industrielles, mines - donc ceux du commissariat à l'industrialisation et ceux du F.I.D.A.R. ; deuxièmement, il faut essayer de maintenir les crédits du F.E.D.E.R. ; troisièmement, enfin, on doit se donner un grand dessein à travers le réaménagement du territoire français.

Je terminerai par une maxime des Romains : allez vers les grandes opérations par des chemins étroits. Les Romains ont été des bâtisseurs, soyons les bâtisseurs de notre avenir. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R., U.D.F. et socialiste.)

**M. le président.** J'indique aux orateurs que, selon toute vraisemblance, la réglette lumineuse qui les informe de l'écoulement de leur temps de parole ne fonctionne plus et que je n'ai pas d'autre moyen de les renseigner que de les inviter à conclure.

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'aménagement du territoire.

**M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial.** Je vous prie, monsieur le ministre, de m'excuser d'avoir demandé à permuter avec mon collègue Royer, mais la commission des

finances désignant son rapporteur sur le texte relatif à la privatisation du Crédit agricole, je tenais à participer à cette désignation.

Je voudrais, dans mon intervention, présenter d'abord très rapidement, comme l'a fait mon collègue Jean Royer, le projet de budget et aborder ensuite deux questions. La première concerne la curieuse méthode de travail libérale qui s'est instaurée en France s'agissant de l'industrialisation, et en particulier des investissements étrangers dans notre pays. La deuxième est relative à l'unité du territoire français qui est aujourd'hui mise en cause faute de politique d'aménagement du territoire.

Un constat d'abord. Ce budget est un budget d'abandon, qui poursuit une logique amorcée en 1987. La D.A.T.A.R. voit, en effet, ses crédits laminés d'année en année puisque, en deux ans, ils ont diminué de 30 p. 100. La P.A.T. - prime à l'aménagement du territoire - a vu ses crédits passer de 960 millions de francs en 1985 à 300 millions en 1987 et en 1988. Les crédits accordés cette année accusent une baisse de 13,6 p. 100 et ne permettront, dans le meilleur des cas, que la simple reconduction des actions entreprises, comme par exemple le financement des contrats de plan dont l'année 1988 marquera le terme.

Par ailleurs, les dépenses en capital sont réduites au strict minimum avec une baisse sensible en crédits de paiement, de 13,6 p. 100, alors que les autorisations de programme stagnent en francs courants puisqu'elles ne progressent que de 0,77 p. 100.

Je note également que le Fonds de décentralisation administrative, s'il est maintenu en tant que chapitre budgétaire, n'est plus doté en 1988.

Quant aux aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois, elles connaissent cette année encore une baisse substantielle de leurs crédits de paiement : moins 12,5 p. 100.

Tout cela permet-il, d'une part, d'aménager le territoire et, d'autre part et surtout, de préparer la France à entrer dans le grand marché intérieur, de 1992 ?

Cette question me permettra d'aborder deux problèmes. Le premier problème a été évoqué rapidement par mon collègue Jean Royer et concerne la promotion régionale dans la Communauté européenne. J'ai publié en annexe à mon rapport la réponse qu'a faite la Commission des communautés européennes à un député allemand qui l'interrogeait à ce sujet. Je dois avouer que j'ai été tout à fait éffaré par les statistiques fournies. En effet, si le montant des aides régionales brutes accordées aux entreprises a été, en 1985, de 285 millions d'ECU pour la France, il a été de 1 339 millions d'ECU pour le Royaume-Uni - la patrie du libéralisme économique et du non-interventionnisme, si chers à Mme Thatcher - de 1 419 millions d'ECU pour la République fédérale d'Allemagne et de 2 903 millions d'ECU pour l'Italie. Si on excepte le Portugal et l'Espagne, qui faisaient leur entrée dans le Marché commun, la France était, en fait, en volume, en avant-dernière position, juste avant le Danemark !

Les statistiques concernant les dépenses en ECU et par habitant effectuées par les Etats membres dans les régions bénéficiant d'une aide sont encore plus éffarantes. Pour la France, ces dépenses représentent 13,4 ECU par habitant, pour la R.F.A. 55,3, pour l'Italie 104,5, pour le Royaume-Uni 53,8 et pour l'Irlande 104,5 !

Ne trouvez-vous pas curieux, monsieur le ministre - même s'il faut pondérer, comme l'a dit mon collègue Jean Royer, ces chiffres - qu'au moment où l'on constate des disparités énormes dans les aides accordées par les collectivités territoriales des différents Etats membres de la C.E.E., notre pays recense depuis deux ans toute sa politique d'aide au niveau national ? N'avez-vous pas dit très clairement que les 300 millions de francs de la P.A.T. devaient être accordés de façon beaucoup plus sélective, c'est-à-dire à des investissements supérieurs à 20 millions de francs. Or vous savez très bien que si vous intervenez de manière massive, vous allez être condamné par la Cour européenne de justice parce que vous aurez dépassé les plafonds fixés, tandis que tous les autres Etats membres de la C.E.E. dans lesquels règne le libéralisme continueront à utiliser leurs structures décentralisées, les régions, pour contourner la législation européenne.

Deux solutions se présentent à vous. Ou bien la France demande à la Commission de Bruxelles, comme le suggère la commission des finances, d'harmoniser les aides - mais je crains que ce ne soit qu'un vœu pieux - ou bien la France fait comme ses concurrents, notamment l'Allemagne, et utilise

ses collectivités territoriales, ses régions, et les dote en capital. Ainsi, l'Etat fédéral allemand octroie aux *länder* des aides à la recherche, qui sont utilisées à tout autre chose. Tout le monde le sait.

Je trouve inacceptable que vous soyez aussi zélé. Pourquoi se présenter comme plus libéral que Mme Thatcher et faire nôtre le slogan « plus libéral que moi tu meurs » ? En effet, les résultats sont éffarants, puisque les investissements étrangers vont au pays de Galles ou en R.F.A. !

**M. Jean Auroux.** C'est le résultat de notre politique libérale !

**M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial.** Cette tendance lourde pèse sur les créations d'emplois dans notre pays.

J'en viens au deuxième problème : la politique globale d'aménagement du territoire.

J'ai publié dans mon rapport une partie des remarquables statistiques de l'I.N.S.E.E. qui figurent dans la brochure « Données sociales 1987 ». Les chiffres sont absolument catastrophiques. Il ressort nettement de ceux-ci que les communes rurales de moins de 10 000 habitants connaissent une concentration de la main-d'œuvre industrielle non qualifiée. Par ailleurs, la tendance lourde - et le Gouvernement n'y est pour rien - à la concentration des entreprises, à la « technicisation », à la rationalisation des productions, va aboutir à une déperdition d'emplois considérable en milieu rural.

Si l'on ajoute à cet élément la réorientation de la politique agricole commune, le virage vers l'extensification, l'extraordinaire atomisation des communes - puisque, contrairement à nos voisins, nous n'avons pas fait ou pas pu faire les fusions de communes -, nous nous trouvons dans une situation tout à fait délicate à la veille de 1992, date à laquelle ce processus va s'accélérer.

Essayons maintenant de voir s'il n'est pas possible, dans les années à venir, d'amorcer une politique en faveur du milieu rural - je ne dis pas en milieu agricole, mais bien en milieu rural.

Quelles sont les inquiétudes des ruraux ? Elles tiennent à l'évolution de la P.A.C. car la rentabilité agricole est de plus en plus difficile à atteindre, au vieillissement des exploitants agricoles, car on se demande qui va les remplacer et qui exploitera les terres à l'avenir, à la privatisation du Crédit agricole qui va faire que ce sont les caisses les plus riches qui commanderont et que la banque verte va devenir la banque de l'agro-business, aux fermetures d'usines : y aura-t-il encore des emplois non agricoles dans le milieu rural ? Que vont devenir les bourgs et les petites villes ? Où vont aller les enfants ?

Quant aux élus, ils se demandent qui, en milieu rural, paiera encore des impôts dans les dix années à venir et ce que pourront faire les communes sans moyens financiers.

**M. René Souchon.** Très juste !

**M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial.** Plus en profondeur, au-delà des questions immédiates, une inquiétude sourd, et le malaise est général. A l'heure où l'on crée des réseaux T.G.V., où l'on accélère les constructions d'autoroutes, où l'on parle de technopoles et de grand marché intérieur, que devient le monde rural ? Y a-t-il encore une place pour lui ?

A toutes ces questions, une seule réponse : le silence. C'est éffarant !

La réduction de l'aménagement du territoire à une politique de grands équipements, la régression, la stagnation des moyens d'interventions de la D.A.T.A.R. pour les actions économiques, la suppression de la P.A.T. régionale, la suppression par M. Guillaume de l'aide à tant de réseaux d'animation agricole, l'orientation prévisible du Crédit agricole vers l'agriculture la plus compétitive, l'orientation du F.E.D.E.R. vers d'autres pays que la France, tout converge vers une réponse précise à l'inquiétude rurale : qu'ils se débrouillent !

On comprend alors que le silence règne. La crainte de perdre les électeurs du milieu rural ne venant qu'ajouter au désir d'anesthésier ceux qui devraient disparaître. L'annulation précipitée de la conférence nationale d'aménagement rural qui devait se tenir à Besançon au mois de juin dernier illustre bien cette volonté de faire !

Ce qui est en jeu, monsieur le ministre, c'est le socle même de notre pays.

On pourrait croire que les années prochaines ne feront que prolonger l'évolution rurale amorcée depuis plusieurs décennies : moins d'agriculteurs, mais plus de productifs ; moins de commerces répartis sur le territoire, mais des petites villes dynamiques avec des industries. Bref, un milieu rural de moins en moins agricole, mais bien vivant. Il n'en est rien ! Ce qui se prépare, ce qui s'amorce déjà, c'est tout autre chose. Comme souvent, le bon sens et l'intuition des ruraux rejoignent les analyses froides. Voyons les faits. Ils se suffisent à eux-mêmes.

Premièrement, selon une étude récente et que vous n'avez toujours pas publiée, monsieur le ministre, plus de 50 p. 100 des cantons ruraux sont en difficulté au niveau de l'ensemble de leurs activités. Les préfets ont d'ailleurs ce rapport mais ils se gardent bien de répondre à l'analyse qui leur a été demandée.

Deuxièmement, une autre étude montre que plus la taille de l'agglomération est petite, plus s'y trouvent localisées les activités industrielles et tertiaires les plus banales, les moins qualifiées.

Troisièmement, le ministre de l'agriculture évalue à 300 000 sur 1 000 000 le nombre d'exploitations agricoles encore viables et dont la reprise est assurée.

Derrière la sécheresse des chiffres se profile une réalité bien concrète : en dehors des zones céréalières riches, des grandes vallées du Rhône et de la Garonne, des périphéries des agglomérations importantes, tout le reste est menacé de mort à l'échéance d'une dizaine d'années. La campagne certes, mais aussi les petites villes !

Alors, il faut poser la question que nul n'ose poser. La communauté nationale est-elle prête à accepter cette disparition du socle même de notre pays ? Accepterons-nous que la France de nos enfants se réduise à un réseau de grandes villes dynamiques, à une région parisienne hypertrophiée, à l'« agro-business » dans quelques zones compétitives ?

Est-ce de l'archaïsme que de vouloir autre chose ?

Essayons de relever le défi.

Il faut d'abord éviter quelques illusions. La réaction spontanée pourrait être de se retourner vers l'Etat en lui demandant de tout payer et de tout résoudre. Mais si l'Etat, on le verra, a un rôle important à jouer, il ne doit ni ne peut se substituer à tous les acteurs concernés, pas plus que tout prendre en charge.

On ne résoudra rien par une formule magique ou, pire, par quelques mesures isolées. L'ampleur et la complexité des phénomènes en cause appellent une politique articulée, s'attaquant simultanément à tous les aspects. Chacun a un rôle à y jouer. Ce sera long et difficile et, soyons clairs, peu rentable politiquement.

Le maintien strictement en l'état de nos paysages, de nos petites villes, de nos exploitations agricoles est impossible. La diminution des exploitations agricoles est largement inscrite dans la démographie. Toutes les P.M.E. mal gérées ne subsisteront pas dans l'avenir. L'atomisation des communes et leur esprit de clocher ne sont pas compatibles avec une manne active des collectivités territoriales.

Relever le défi est possible. Mais quel défi ?

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial.** Je termine, monsieur le président.

Comprenons bien de quoi il s'agit. Pour la première fois de son histoire, la communauté nationale doit décider si elle veut ou non garder un monde rural vivant. La question ne s'était jamais posée ainsi. Jadis, l'agriculture et les artisans occupaient spontanément le pays, les terres étaient abandonnées ou mises en valeur au rythme des grandes oscillations séculaires de la démographie. Puis vinrent les années soixante : l'agriculture perdit beaucoup d'actifs mais ils furent récupérés par les villes, petites et moyennes. Il y avait moins de fermes mais elles occupaient toujours le pays, à l'exception de quelques zones marginales. Aujourd'hui, sans action volontaire et consciente de la communauté nationale, une sorte d'abandon irréversible se produira. Cette situation devrait donc faire l'objet d'un grand débat et non de l'accumulation de silences intéressés ou gênés. Ne pas l'aborder, c'est choisir l'abandon.

Quatre principes essentiels peuvent jeter les bases d'une politique nouvelle.

Premièrement, l'objectif d'une politique nouvelle est de garder les zones rurales vivantes, en permettant aux ménages et aux entreprises d'y créer une valeur ajoutée suffisante, d'en tirer un revenu convenable, d'y trouver des conditions de vie décentes.

Deuxièmement, il faut prendre en compte la diversité des situations de notre pays et agir simultanément sur l'agricole et le non-agricole, sur la campagne et les petites villes, sur les services à la population et sur les activités productives.

Troisièmement, la nécessaire solidarité doit s'exercer à tous les niveaux, aussi bien au sein d'une région qu'entre les agriculteurs eux-mêmes et entre les communes.

Quatrièmement, les intéressés, c'est-à-dire les ruraux, doivent participer activement à cette politique, sinon rien ne se fera.

Il faut adopter une stratégie dans le temps. Celle-ci repose sur quatre éléments.

Premièrement, il faut, dans les zones concernées, aider au développement de toutes les initiatives locales créatrices de valeur ajoutée, et ce quelle que soit leur nature.

Il convient, en deuxième lieu, d'organiser les services au public de manière à obtenir une desserte correcte, même si la population décroît. De ce point de vue, l'expérience des pays scandinaves peut être intéressante. La campagne ne peut devenir un ghetto.

Troisièmement, nous devons renforcer les emplois et les services des petites villes de 2 000 à 15 000 habitants de manière à développer des pôles de vie diversifiés suffisamment nombreux et variés.

Enfin, quatrièmement, il faut maintenir partout un maillage minimum d'exploitations agricoles.

Quels sont les méthodes, les moyens et les conditions de cette politique nouvelle.

La faible marge de manœuvre dont disposent encore les pouvoirs publics - et vous êtes bien placé pour le savoir, monsieur le ministre - pour localiser l'emploi doit être utilisée au maximum au profit des petites villes. Les grandes n'en ont plus besoin puisque les forces économiques elles-mêmes les aménagent. Cela suppose une transformation profonde de la carte des aides, le retour de la P.A.T. régionale, la remise en vigueur de l'aide spéciale rurale.

Le développement local est une excellente méthode qui ne peut réussir que si les élus acceptent de sortir de leurs limites communales. Bien qu'une réforme communale soit très souhaitable, la France est le seul pays de la C.E.E. à ne pas l'avoir faite. Il faut à tout le moins généraliser les formules intercommunales à fiscalité propre. Ce développement bénéficie d'un réseau de soutien en termes de formation, de recherche de financement, de marchés, de technologies. Ce développement ne peut réussir que s'il s'intègre - mon collègue Jean Royer en a beaucoup parlé - dans des lieux contractuels avec la région et l'Etat de manière à en garantir les ressources et la pérennité sans pourtant le rigidifier. Ces contrats doivent traiter simultanément de tous les aspects pour être efficaces.

Enfin, cette politique doit être suivie sur une longue période, au moins sur une dizaine d'années, ainsi que M. Royer l'a dit. Bien sûr, il faut compter avec les vicissitudes politiques, mais je ne crois pas que l'aménagement ait beaucoup à voir avec elles.

Pour les contractualisations, il faut utiliser la D.A.T.A.R et le C.N.A.S.E.A., lequel offre l'avantage d'être un établissement public, d'une manière beaucoup plus forte dans les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Reste la question cruciale du financement d'une telle politique. Selon une première approximation, il me semble que l'on pourrait présenter les choses de la manière suivante :

On peut envisager que 15 000 communes soient concernées, ces communes se regroupant en quelque 3 000 ensembles d'aménagement et de développement local. Si l'on admet un coût moyen annuel de 1 à 3 millions de francs, on arrive à un coût de développement local pour l'ensemble de cette action compris entre 3 et 9 milliards de francs par an.

Quant à l'effort sur les petites villes, il est plus délicat à chiffrer. On peut estimer que le nombre de villes serait de l'ordre de 300, soit trois par département. Si l'on admet un coût annuel par ville de l'ordre de 10 millions de francs, on arrive à environ 3 milliards de francs.



Par ailleurs, il faut envisager, pour les zones les plus critiques, l'octroi d'une aide directe aux agriculteurs, modeste cependant, car l'objectif ne serait que de conserver 100 000 agriculteurs de plus. Ceux-ci seraient concernés chacun à raison de 20 000 francs par an, soit au total 2 milliards de francs. Mais une telle mesure suppose, monsieur le ministre, et vous le savez bien, un accord de la C.E.E.

Nous arrivons donc à un premier ordre de grandeur : entre 8 et 14 milliards de francs par an avec une montée en régime sur cinq ans.

Comment peut-on faire pour financer tout cela ?

Quatre sources de financement possible existent : le budget de l'Etat, le budget des collectivités territoriales, le budget de la C.E.E. et, surtout, un fonds de solidarité à créer, auquel cotiseraient les agriculteurs au-delà d'un certain revenu ainsi, et je dirai surtout, que les entreprises s'installant dans les grandes agglomérations.

Un tel coût - et ce sera ma conclusion - est-il supportable ? Pour le savoir, il suffit de comparer les chiffres.

En 1986, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont atteint 108,5 milliards de francs, avec un taux moyen d'aides de l'Etat de 20 p. 100. L'épargne brute de ces collectivités dépasse 70 milliards de francs. Pour 1988, le budget de l'agriculture hors secteur social prévoit environ 17 milliards de francs d'interventions.

Ces chiffres permettent d'avancer qu'un tel coût n'est pas exorbitant, mais il demande, monsieur le ministre, qu'une négociation soit conduite au sein du Gouvernement pour une meilleure réorientation des moyens financiers. On ne sauvera pas le monde rural à la sauvette ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire, et a adopté une observation tendant à demander une meilleure homogénéisation des aides au niveau européen.

**M. le président.** Messieurs les rapporteurs, pour le bon déroulement de la séance, je souhaiterais que vous respectiez vos temps de parole autant que faire se peut, même si la matière est passionnante. (*Sourires.*)

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

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de l'urbanisme et du logement qui nous est présenté aujourd'hui est caractérisé par un accroissement global des moyens et par des modifications de structure budgétaire.

On constate tout d'abord un accroissement global des moyens. En effet, les crédits affectés à la section « urbanisme, logement et services communs » s'élèveront en 1988 à 52 902 millions de francs, en progression de 7,78 p. 100 par rapport à 1987, alors que la loi de finances prévoit que les dépenses de l'Etat ne progresseront dans le même temps que de 1,9 p. 100.

Les dépenses ordinaires devraient croître de 8,5 p. 100 et passer à 37 287 millions de francs. Cette croissance résulte essentiellement du gonflement des crédits affectés au titre IV concernant les interventions publiques, provenant d'un fort accroissement - 15,49 p. 100 - de la participation de l'Etat au financement de l'A.P.L.

Les dépenses en capital exprimées en crédits de paiement progressent de 6,13 p. 100, atteignant 15 621 millions de francs. En autorisations de programme, la croissance est de 6,6 p. 100.

L'ensemble de ces pourcentages de croissance traduit votre effort, monsieur le ministre, pour mener une politique du logement dynamique et efficace.

Par ailleurs, deux modifications des structures budgétaires relatives à l'urbanisme et au logement ont retenu mon attention car ce ne sont pas des modifications purement formelles.

L'article 28 du projet de loi de finances pour 1988 prévoit d'affecter au budget général la taxe additionnelle au droit au bail, jusqu'ici versée directement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Cette mesure, qui répond aux observations formulées par la Cour des comptes plusieurs années de suite, vise à respecter le principe de la non-

affectation budgétaire, mais il ne faut pas toutefois se dissimuler qu'elle entraîne un risque de diminution des crédits de l'A.N.A.H. dans les années à venir du fait des contraintes budgétaires générales qui pourraient apparaître. A cet égard, je souhaiterais obtenir du Gouvernement des garanties précises pour l'alimentation normale de l'Agence, à moins que celui-ci n'envisage des évolutions nouvelles qui restent à déterminer. Il conviendrait que le Gouvernement s'explique sur ce point.

**M. Guy Malendain.** C'est un vœu pieux !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** D'autre part, le projet de loi de finances pour 1988 prévoit la rebudgétisation du prélèvement opéré sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. En effet, le décret du 16 avril 1984 avait assimilé la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. De ce fait, le montant ainsi prélevé sur les caisses d'épargne était rattaché aux budgets du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation et du ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire et des transports. A ce dernier étaient ainsi affectés des moyens supplémentaires pour la construction.

Il est proposé de mettre fin à ce dispositif à compter de 1988 et d'inscrire en recettes du budget général la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne. Les dépenses couvertes jusqu'à présent par fonds de concours seraient donc désormais financées par des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale.

Je me suis toujours élevé contre le prélèvement opéré sur les caisses d'épargne. D'ailleurs, la situation actuelle est claire : les caisses d'épargne n'ont plus les moyens de financer, avec la Caisse des dépôts, les prêts aux collectivités locales et éprouvent quelques difficultés pour financer les constructions H.L.M.

On constate aujourd'hui un double phénomène : le prélèvement opéré sur les caisses d'épargne reste équivalent pour 1988 à ce qu'il était en 1987, où il atteignait 10,1 milliards de francs ; pourtant, les crédits affectés au ministère de l'urbanisme et du logement sont, quant à eux, en baisse, atteignant en effet 5,7 milliards de francs, auxquels il faut ajouter 1,7 milliard de francs au budget des charges communes, soit au total une réaffectation par le budget général à la construction de 7,4 milliards de francs. Les crédits de 1988 provenant du prélèvement sur les caisses d'épargne diminuent donc de 2,7 milliards de francs par rapport à 1987.

Dans ces conditions, la rebudgétisation du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne risque, comme dans le cas de l'A.N.A.H., de conduire dans l'avenir à une diminution des crédits affectés à l'urbanisme et au logement, ce que l'on ne pourra que regretter.

**M. Guy Malendain.** Exactement ! Maintenant, c'est le Trésor qui décide !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Cette présentation budgétaire étant achevée, je voudrais maintenant exposer brièvement la politique gouvernementale du logement.

Le secteur du bâtiment bénéficie d'une conjoncture plus favorable, dynamisée par une reprise de l'investissement, grâce aux dispositions budgétaires et fiscales prises depuis 1986 par le Gouvernement et sa majorité.

En effet, dès 1986, on assistait à une stabilisation de l'activité dans le secteur du bâtiment. « Stabilisation » ne signifie pas du tout « recul ». Il s'est agi d'une amélioration car la baisse était constante depuis un certain nombre d'années.

Au cours des huit premiers mois de l'année 1987, 196 200 logements ont été mis en chantier, soit une progression de 5 p. 100 par rapport à la période correspondante de 1986. Compte tenu de la conjoncture, ce taux montre bien que s'opère un rétablissement progressif d'une situation favorable dans le bâtiment.

Cette évolution conduit le Gouvernement à prévoir la mise en chantier de plus de 300 000 logements en 1987, la première hausse enregistrée depuis douze ans.

En dépit d'importantes disparités régionales, auxquelles il convient de porter une attention soutenue - ce phénomène de stabilisation et même de progrès apparaît plus fortement dans

certaines régions, alors que la situation demeure difficile dans d'autres - on constate une nette amélioration globale de l'activité du bâtiment. Et cela pour plusieurs raisons.

Première raison : la reprise constatée qui résulte de la relance de l'investissement privé.

Les mesures fiscales de ce qu'on a appelé le « plan Méhaignerie », lesquelles constituent une forte incitation à l'investissement dans le logement neuf, particulièrement s'il est locatif, ont incontestablement relancé l'investissement privé.

C'est pour accroître encore leur effet que l'article 60 du projet de loi de finances, qui sera voté à la fin de la discussion budgétaire, propose d'étendre ces avantages fiscaux aux immeubles dont la déclaration d'ouverture de chantier aura été faite le 1<sup>er</sup> octobre 1989 et dont les fondations seront achevées le 31 décembre de la même année.

Cette mesure permet donc de prolonger pendant quelques mois supplémentaires l'application du dispositif d'allègement fiscal en faveur des constructions destinées à la location. On ne peut que s'en féliciter puisque l'efficacité du système a été démontrée.

Deuxième raison : l'amélioration de l'activité du bâtiment est soutenue par une attention marquée à la construction sociale.

Le programme de logements aidés par l'Etat est à peu près maintenu au niveau atteint l'an passé.

Le projet de budget prévoit ainsi pour le secteur de l'accès sociale à la propriété un programme de 90 000 P.A.P. bonifiés par l'Etat, le recul de 10 000 du nombre de ces prêts traduisant à la fois l'évolution de la demande, les 100 000 P.A.P. prévus pour 1987 n'ayant pas été consommés, et la progression considérable des prêts conventionnés, puisque leur taux se rapproche de plus en plus de celui des P.A.P.

J'attire toutefois l'attention du Gouvernement et de l'Assemblée sur le problème que pose le financement du programme P.A.P. pour 1988 : il semble en effet que les autorisations de programme de 2 090 millions de francs ne correspondent qu'à 35 000 P.A.P. Il m'a été indiqué que le solde devrait être financé par des reports d'autorisations de programme non consommées en 1986 et 1987.

Or le programme 1987, du fait d'une augmentation du coût des ressources P.A.P., ne paraît pas capable de financer plus de 90 000 prêts sur les 100 000 prévus de cette même année. Je relève donc à ce sujet un problème, à propos duquel je souhaiterais avoir des explications, monsieur le ministre.

**M. le président.** Il vous faut conclure, monsieur le rapporteur spécial.

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Pour ce qui concerne le secteur locatif aidé, on assiste au maintien d'un volume égal de logements sociaux construits ou réhabilités.

Je souhaiterais connaître, d'une part, la fourchette de réalisation des prêts locatifs aidés pour 1988, même si l'on n'en connaît pour l'instant que la valeur globale, avec les PALULOS.

En outre il serait intéressant de connaître la répartition des P.L.A. - Caisse des dépôts, d'une part, et les P.L.A. - Crédit foncier, de l'autre.

**M. René Drouin.** Bricolage !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** On sait que les P.L.A. - Crédit foncier sont traditionnellement moins demandés et que les P.L.A. - Caisse des dépôts sont quant à eux totalisés avec les PALULOS.

Le Gouvernement a adopté le principe de la fongibilité des crédits P.L.A. - Caisse des dépôts - PALULOS, ce qui signifie que les préfets, après avis donné par les comités départementaux de l'habitat, pourront choisir en fonction des besoins locaux de financer soit de la construction neuve, soit de la réhabilitation.

Si votre rapporteur approuve, mes chers collègues, le principe de la fongibilité, qui va dans le sens d'une plus grande adéquation des attributions de crédits aux réalités locales, il s'interroge sur les modalités pratiques de mise en œuvre. A cet égard, dans un département que je connais bien puisque j'y ai participé aux discussions du comité départemental de l'habitat, on s'est trouvé en présence d'un conflit opposant

les villes où des opérations importantes de réhabilitation de l'habitat social sont en cours et où il est demandé des crédits pour poursuivre les opérations et surtout les achever dans un délai convenable, et d'autres communes, notamment rurales, qui souhaitent bénéficier de prêts locatifs aidés. En fait, il ne s'agit plus d'un conflit entre un type de besoin et un autre, mais entre un type de collectivités et un autre type de collectivités. Je peux vous assurer que cette situation n'est pas très saine pour la bonne entente au sein d'un département. Je me permets de signaler ce problème car il est très durement ressenti.

Par ailleurs, si une impulsion véritable est donnée à l'investissement privé ou public, le domaine de la réhabilitation me semble encore, je tiens à le dire, insuffisamment encouragé.

De même que l'an dernier, je m'interroge cette année sur le fait qu'un effort supérieur n'est toujours pas consenti en faveur de la réhabilitation, qui fournit de nombreux emplois.

Certes, l'augmentation de 100 millions de crédits de l'A.N.A.H. est une bonne chose; mais cela ne résout pas le problème que j'ai évoqué concernant l'évolution des crédits de l'Agence pour les années futures. Les opérations de l'A.N.A.H. se font dans le cadre de plans, notamment les O.P.A.H., c'est-à-dire les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, et, par conséquent, les ruptures de crédits pourraient être assez dangereuses.

**M. Guy Malandain.** Monsieur le rapporteur, puis-je vous interrompre ?

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, acceptez-vous d'être interrompu ?

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Il serait peut-être plus intéressant d'entendre la totalité de mon rapport avant de poser des questions. D'ailleurs, les questions, c'est au ministre qu'on les pose, mon cher collègue...

**M. Guy Malandain.** Pardonnez-moi, monsieur le rapporteur spécial, de vous forcer quelque peu la main, mais le problème du devenir des crédits de l'A.N.A.H. n'est pas le seul qui se pose. En effet, le budget de l'Etat récupère cette année 1,9 milliard sans efforts, ce qui permet de l'équilibrer.

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Je crois que nous le savons tous. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Mais il n'y a aucun problème de financement pour l'année 1988. La question se posera pour l'année suivante.

**M. le ministre** nous apportera sans doute la réponse que nous pouvons espérer.

Je reviens à la question de la réhabilitation de l'A.N.A.H. Effectivement, un problème quant au financement de l'Agence et peut-être un problème relatif au principe de l'aide à l'amélioration de l'habitat se posent.

J'ajoute que la non-reconduction des déductions fiscales pour les économies d'énergie n'est pas faite pour relancer l'investissement dans ce domaine et touche durement nombre d'entreprises spécialisées dans ce type de travaux. A titre d'exemple, j'indique que le syndicat national des fabricants de fibres isolantes minérales manufacturées estime à 20 p. 100 la baisse d'activités qui frappe ses adhérents pour les neuf premiers mois de 1987 par rapport à 1986.

**M. Robert Chapuis.** C'est la relance !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Par ailleurs, s'agissant des crédits P.L.A. - PALULOS réunis en un seul bloc selon la règle de fongibilité, l'augmentation prévue est de 2 p. 100, ce qui signifie, en fait, non pas une croissance mais, compte tenu de l'inflation, une stabilité physique, l'inflation étant sensiblement de ce taux.

La fongibilité favorisera-t-elle la réhabilitation au détriment des P.L.A. ?

En toute hypothèse, l'effort de réhabilitation du logement social paraît tout à fait insuffisant. Au surplus, sa lenteur, là où il a été entrepris, devient une source nouvelle de difficultés et de gêne pour les occupants car, quand on a prévu un plan de réhabilitation d'un ensemble qui va durer trois ans et qui se prolonge quatre, cinq, voire six ans, la gêne est extrême pour les occupants et celle-ci vient dévaloriser dans leur esprit une opération qui aurait dû, au contraire, être une amélioration.



Je crois que ce point n'est pas assez pris en considération. Monsieur le ministre, je tiens à le souligner, il y a dans le prolongement des opérations de réhabilitation d'ensembles un inconvénient grave qui n'a pas été suffisamment pris en considération par l'administration.

Mais ce qui caractérise le projet de budget pour 1988, c'est surtout l'augmentation et le recentrage des aides à la personne en faveur des plus modestes et des accédants en difficulté.

**M. Jacques Badat.** Ah !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** D'une manière générale, l'enveloppe consacrée aux aides à la personne s'accroîtra l'an prochain de 2,5 milliards de francs.

**M. Jacques Badat.** De 1,8 milliard !

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Cette progression sera, en fait, essentiellement imputable à l'A.P.L., dont le nombre de bénéficiaires s'est accru et pour laquelle la part de l'Etat va augmenter de 19,8 p. 100. Ce taux de croissance justifie, s'il en était besoin, la mise en œuvre des conclusions du rapport Laxan, car la dépense publique ne peut continuer à croître à ce rythme en période de stabilisation monétaire.

Le Gouvernement a pris trois mesures essentielles :

D'abord, il a décidé de réaliser en quatre ans l'extension à tous les logements locatifs sociaux de l'aide au logement.

Ce bouclage, comme on dit, de l'aide au logement permet à tous les locataires d'H.L.M., quelle que soit leur catégorie familiale et indépendamment de la réalisation de travaux dans leur logement, de bénéficier de cette aide.

Ensuite, est mis en place un nouveau barème de l'aide personnalisée au logement à l'intention des moins favorisés et des familles. Pour les plus démunis, dans le secteur locatif, ce nouveau barème, qui a pour objet une remise en ordre indispensable, ne s'applique pas aux ménages qui ont un revenu équivalent à un SMIC.

Pour les familles, il améliore la valeur du coefficient correspondant au nombre de personnes à charge.

Par ailleurs, il convient d'appeler l'attention de l'Assemblée sur une importante modification juridique.

L'article 68 du présent projet de loi de finances propose l'instauration d'un nouveau et double barème de l'A.P.L. qui a pour conséquence d'aligner sur l'allocation au logement social ou l'allocation au logement familial les prestations servies pour les logements conventionnés postérieurement au 31 décembre 1987, après travaux d'amélioration financés par les PALULOS ou les subventions de l'A.N.A.H. Nous analyserons plus complètement cette disposition lors de la discussion de l'article. Je n'insiste donc pas.

J'en viens à l'aide aux accédants en difficulté.

La baisse de l'inflation a conduit certains emprunteurs à éprouver des difficultés considérables dans le remboursement de leurs prêts qui étaient des prêts à intérêt progressif. Cette situation avait conduit l'an dernier la commission des finances à formuler une observation sur ce sujet ; une circulaire du 9 juillet 1987 a favorisé diverses possibilités de réaménagement ou de refinancement de ces prêts lorsqu'il s'agit d'acquéreurs ayant bénéficié d'un prêt conventionné ou d'accédants disposant d'un prêt d'accession à la propriété.

Enfin, les accédants bénéficiaires de l'A.P.L. qui connaissent des difficultés liées à un taux d'effort supérieur à 37 p. 100 bénéficieront, quant à eux, d'une majoration de leur A.P.L.

Soumise aux contraintes budgétaires générales, la politique du logement a donc su se recentrer en faveur des personnes à bas revenus ou en difficulté et favoriser en même temps une relance de l'investissement privé, donc de l'activité dans le bâtiment. C'est un point que je tenais à souligner en présentant le projet de budget au nom de la commission des finances.

Parmi les autres dispositions relatives à ce projet de budget de l'équipement, trois points appellent des observations en particulier.

Le premier, que j'aborderai rapidement, a trait au développement de l'informatique et de la formation dans votre ministère. Pour l'informatisation, on constatera que le

nombre de micro-ordinateurs aura augmenté dans des proportions considérables sur deux années. C'est un moyen d'améliorer le fonctionnement de vos services. Quant à la formation, les crédits prévus sont en augmentation de près de 6 p. 100 et, là encore, par rapport à l'augmentation normale du budget, c'est un effort tout à fait significatif, que je tenais également à souligner.

Le deuxième point concerne la mise en place progressive de la décentralisation.

Le décret du 31 juillet 1985 prévoyait la signature de conventions entre l'Etat et les départements permettant de définir les parties des services relevant de la responsabilité des départements, l'ensemble du parc et les subventions territoriales étant mis à la disposition du département. Seuls vingt-trois départements ont conclu une convention sur la base de ce décret, le transfert ayant échoué sur le sort des subdivisions territoriales et des parcs départementaux, pour lesquels le décret de 1985 avait préconisé le maintien sous l'autorité de l'Etat.

Pour remédier à ce blocage, un décret en date du 13 février 1987 apporte deux modifications relatives aux organismes consultatifs. Le comité d'orientation du parc est remplacé par un comité financier des matériels du parc et des subdivisions territoriales, présidé par le président du conseil général. Un comité des collectivités utilisatrices recueillera les observations des représentants des communes et de leurs groupements ainsi que du département sur les activités de la D.D.E. Il sera présidé par le préfet. Grâce à ces dispositions, cinquante-trois conventions ont été signées, ce qui montre que le décret du 13 février 1987 a débloqué la situation.

Enfin, la politique de l'urbanisme est marquée par la réorientation du comité interministériel des villes.

Une réorientation du comité interministériel pour les villes a en effet été engagée en 1987 à la suite des conclusions de la mission d'inspection confiée aux inspections générales de l'équipement, de l'environnement et des affaires sociales et de l'administration. Elle tendait à :

Renforcer les critères de solidarité, notamment par la prise en compte de la diversité des situations locales, la capacité contributive des communes et l'augmentation des dotations attribuées aux actions en faveur des zones et populations les plus défavorisées ;

Accroître l'efficacité des contributions de l'Etat, en les articulant mieux avec les priorités de l'action gouvernementale en matière d'emploi, de logement, de politique familiale et de lutte contre la pauvreté ;

Clarifier les règles d'intervention dans le respect des compétences de chacun.

Les quatre thèmes d'intervention habituels - rendre les villes plus solidaires et plus équilibrées, amener des projets dans les quartiers, lutter contre l'insalubrité, innover dans l'urbanisme et l'habitat - ont été conservés, mais la répartition des enveloppes financières, la définition des programmes et des règles d'intervention ont été sensiblement modifiées.

Pour 1988, le Gouvernement se propose de poursuivre cette orientation. A cette fin, une mission a été confiée à M. Diligent, sénateur-maire de Roubaix.

Fixé à 415 millions de francs en 1987, le budget du comité est reconduit pour 1988.

Le corollaire de la création du comité avait été l'ouverture dans le budget de l'urbanisme et du logement, du chapitre « Fonds social urbain ».

Le fonds va également participer à la réorientation engagée en 1987. C'est ainsi que les crédits qui lui ont été dévolus en 1987 seront reconduits en 1988, avec 74,2 millions de francs en autorisations de programme et 47,2 millions de francs en crédits de paiement.

En conclusion, monsieur le ministre, je dirai que, dans le domaine de l'urbanisme et du logement, certaines questions graves restent en suspens. Je regrette ainsi que l'effort en faveur de la réhabilitation soit insuffisant. J'estime personnellement que c'est inquiétant non seulement pour les occupants, pour les organismes gestionnaires dont la situation sera de plus en plus difficile et pour les propriétaires, mais aussi pour nos villes elles-mêmes dont la situation ira en se dégradant, ainsi que pour les villages et les bourgs.

Le projet de loi de finances pour 1988 apporte toutefois un commencement de solution à de nombreux problèmes. Il s'efforce d'apporter un peu plus de soutien aux personnes en difficulté, locataires et propriétaires, tout en mettant de l'ordre dans l'A.P.L., question cruciale.

Il traduit le souci qu'a le Gouvernement de favoriser l'emploi par tous les moyens, notamment par un soutien fiscal en faveur de l'investissement privé et par le maintien de l'effort public en faveur du logement.

Tels sont donc les points très positifs qui conduisent votre rapporteur, au nom de la commission des finances, à demander à l'Assemblée nationale d'approuver votre projet de budget, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

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

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du projet de budget de l'urbanisme et du logement appelle deux précisions liminaires qui en éclairent la nature et la cohérence.

D'une part, il ne constitue qu'un élément, important sans doute, de la politique du logement. Il est en effet complété par les mesures fiscales qui ont été prises depuis l'an dernier : la politique de libération des loyers, les nouveaux rapports entre bailleurs et locataires, etc. Les conséquences pour 1988 découleront donc, comme cette année, d'un ensemble de mesures et non pas seulement des mesures prises dans le cadre de ce budget.

Deuxième précision préliminaire : les mesures budgétaires prévues ne peuvent décider complètement de l'évolution du logement. L'exemple de la sous-consommation des P.A.P., certaines années, le montre bien. Des facteurs autonomes, exogènes et psychologiques contribuent en effet à infléchir plus ou moins les conséquences des décisions budgétaires, qu'il s'agisse des décisions des investisseurs et des constructeurs, qui sont libres de faire ou de ne pas faire, ou de l'évolution des taux d'intérêt, que nous ne maîtrisons que par l'intermédiaire des bonifications d'intérêt, plus ou moins onéreuses pour le budget.

Ces précisions apportées, et ce n'est pas inutile, tellement on a tendance à les oublier, il faut signaler qu'un budget comme celui-ci, de près de 53 milliards de francs, n'est pas neutre, tant par l'importance financière des orientations qui le sous-tendent que dans les choix qu'il comporte.

Le budget de l'urbanisme et du logement pour 1988 confirme deux préoccupations majeures du Gouvernement : d'une part, la poursuite d'une politique de relance du logement afin d'adapter le parc du logement à la diversification des besoins et, consécutivement, de conforter la reprise du secteur du bâtiment, d'autre part, le maintien, voire le raffermissement de nos priorités en matière sociale.

D'abord, la poursuite d'une politique de relance du logement. Cette politique a été lancée dès le mois de juillet 1986, avec le plan « logement », conforté par les mesures budgétaires pour 1987. Souvenons-nous que, les années précédentes, l'augmentation des crédits était inversement proportionnelle au nombre des logements mis en chantier. Le tonneau des Danaïdes avait paradoxalement conduit à un nombre de mises en chantier de 295 000 en 1985, contre 550 000 en 1974. L'évolution s'est, par bonheur, aujourd'hui inversée. Dès 1986, nous avons dépassé la barre des 300 000, les mises en chantier s'étant accrues de 4 p. 100 entre juin 1986 et juin 1987. Le bâtiment est redevenu aujourd'hui créateur d'emplois, il faut le souligner.

Cette politique s'inscrit néanmoins en termes budgétaires dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques et dans la perspective d'une plus grande sincérité budgétaire. Cette sincérité explique la décision de budgétiser les dépenses de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, de même que la rebudgétisation du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.

Dans le domaine de la construction, il convient d'observer que la reprise est imputable pour une bonne partie au secteur libre. Il est vrai qu'il était essentiellement responsable de la réduction du nombre de logements construits - 32 500 en 1985, contre 143 000 en 1981. Les mesures fiscales prises l'an dernier ont produit l'effet que nous en attendions.

Le secteur aidé n'est pas sacrifié pour autant, en dépit des apparences avec la diminution des aides à la pierre. En effet, l'évolution favorable des taux d'intérêt d'une année sur l'autre permet d'espérer une économie de plus de 5 milliards de francs sur les bonifications d'intérêt. La question que la commission s'est posée réside dans l'observation de l'évolution des taux d'intérêt, qui ont remonté ces derniers mois. Cette question concerne surtout les P.A.P. Les crédits budgétaires permettent le financement de 35 000 prêts, 55 000 étant financés sur des reports de 1987. Si les taux d'intérêt se dégradent par rapport aux hypothèses budgétaires, comment maintiendra-t-on l'objectif de 90 000 P.A.P. pour 1988 ?

**M. Jacques Badot.** Mystère !

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** Le Gouvernement semble s'engager sur le volume, donc en termes physiques, l'ajustement étant alors opéré dans une loi de finances rectificative. Je pense, monsieur le ministre, qu'il faudrait nous le confirmer dans votre propos.

Pour le secteur du logement social, le budget qui va augmenter réellement de 2 p. 100 en autorisations de programme apportera une novation importante : le regroupement dans une même enveloppe, ce qu'on appelle la fongibilité, des crédits destinés aux prêts locatifs aidés et aux prêts à l'amélioration du logement social. Cette mesure, qui répond aux vœux du mouvement H.L.M., permettrait une meilleure décentralisation des choix et inciterait opportunément les organismes d'H.L.M. à recentrer leurs investissements sur l'amélioration de leur patrimoine.

La commission s'était posé la question des modalités pratiques. Vous lui avez répondu en indiquant que les comités départementaux de l'habitat seraient compétents pour la répartition des crédits. Mais une question reste posée : selon quelles règles le préfet de région répartira-t-il l'enveloppe globale entre les départements afin que les petits départements à dominante rurale ne soient pas lésés.

Le projet de budget pour 1988 maintient judicieusement la priorité à la réhabilitation. Celle-ci permet la rénovation de notre patrimoine immobilier ainsi que la réanimation du centre de nos villes et villages à un coût moindre que la construction pure et simple.

Les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat seront majorés de 2 p. 100. L'assouplissement de l'exigence de la mise aux normes, de même que la majoration des subventions pour les familles les plus modestes conduiront à des demandes plus importantes alors que des dossiers restent chaque année en attente. Monsieur le ministre, ne va-t-on pas voir s'allonger les files d'attente ? Si tel était le cas, je vous demande de faire connaître à l'Assemblée nationale si une rallonge peut être prévue en cours d'année.

Comme je l'ai rappelé, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est dorénavant budgétisée par suite de la suppression de l'affectation de la taxe additionnelle au droit de bail. Nous avons noté que l'A.N.A.H. continuera à fonctionner en 1988 comme les années précédentes, malgré la faiblesse des crédits de paiement pour 1988, grâce au fonds de roulement important qu'elle détenait en raison de son caractère d'établissement public.

La garantie de ressources budgétaires dont va bénéficier cet organisme permet de réduire fortement ce fonds de roulement. La commission de la production et des échanges a approuvé cette mesure de réemploi des fonds gelés. Il est évident que, l'an prochain, la situation sera toute différente.

Enfin dans le domaine des H.L.M., la loi du 23 décembre 1986 a supprimé les freins à la vente des logements sociaux par les organismes d'H.L.M. C'est une excellente mesure qui n'a pu, jusqu'alors, prouver son efficacité. Selon vos projets, monsieur le ministre, 10 000 logements devraient être vendus en 1988. Il conviendrait de faire le point, à mon avis, dès le milieu de l'année prochaine puisque un an et demi se sera écoulé depuis le vote de la nouvelle loi.

**M. Guy Malandain.** On le fera nous-mêmes !

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** Et au cas où la réalité ne serait pas conforme aux prévisions, il conviendrait d'en analyser rapidement les causes en vue de renforcer l'incitation et les leviers. M. le président de la commission des finances a dit au début de l'examen de ce projet de loi de finances que ce devait être un objectif essentiel et primordial. Je partage son point de vue.

Deuxième volet de ce rapport oral : ce qui me paraît essentiel, c'est que le cap de relance de l'investissement en faveur du logement maintienne, voire raffermisse les objectifs sociaux qui traduisent nos préoccupations en faveur d'une solidarité nationale renforcée. A ce sujet, quatre points essentiels méritent d'être soulignés.

Premier point, les aides à la personne vont augmenter de 15,6 p. 100...

**M. Jacques Badet.** Tu parles !

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** ... la contribution de l'Etat augmentant, pour sa part, de 19 p. 100.

Les dotations pour l'aide personnalisée au logement progressent encore sensiblement cette année.

La commission Laxan était précisément chargée d'examiner les raisons de l'augmentation exponentielle des crédits d'A.P.L. et les moyens d'y remédier.

Elle a été, semble-t-il, surtout entendue sur le plan du rechange social au profit des locataires les plus modestes, ce qui est une bonne chose. Les crédits d'A.P.L. continuent donc à augmenter mais au bénéfice d'une répartition plus satisfaisante et d'une suppression d'excès qui remettaient en cause la finalité même de l'A.P.L.

Vous mettez en place également à la faveur de ce budget, et sur quatre ans, ce que vous appelez le « bouclage » complet de l'aide personnelle au logement entre l'allocation logement et l'A.P.L.

Le nombre de bénéficiaires et l'inévitable limitation des crédits conduit à un barème plus proche de l'allocation logement que de l'A.P.L.

**M. Jacques Badet.** Il ne faut pas mélanger, ce n'est pas la même chose !

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** Notre commission a considéré qu'il s'agissait d'un pas important dans l'homogénéisation des aides personnelles, mais qu'il convenait d'étudier un relèvement du barème et de remédier aux inconvénients probables de l'effet de seuil qui risque de se produire pour des loyers de 1 200 francs ou 1 300 francs.

**M. Jacques Badet.** Très bien, mais ce n'est pas dans le budget !

**M. Charles Fèvre, rapporteur pour avis.** Deuxième préoccupation sociale : j'avais rappelé dans mon rapport de l'an dernier les redoutables problèmes que connaissent dans la conjoncture actuelle d'emploi et de revenu un nombre non négligeable d'accédants à la propriété ayant emprunté à des taux d'intérêts très importants entre 1981 et 1985.

Le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures favorables qu'il faut saluer, et notamment la décision d'abaisser le taux de progressivité - le plus redoutable - de 4 p. 100 à 2,75 p. 100 pour les accédants qui, ayant emprunté entre 1981 et 1984, remboursent des annuités excédant 37 p. 100 de leur revenu. De même, la désignation d'un responsable dans chaque direction départementale de l'équipement est-elle de nature à faciliter la solution des problèmes qui se posent.

Une mesure générale et obligatoire aurait été théoriquement la meilleure solution. Mais, dans la pratique, elle aurait posé un redoutable problème juridique, aurait été fort coûteuse pour les finances publiques et aurait créé, de surcroît, des distorsions en raison de la diversité des situations individuelles.

La troisième mesure d'ordre social consiste dans la création d'un fonds d'aide aux impayés de loyer qui, si j'en juge par les décisions prises dans mon département, fonctionne bien et permet de remédier aux situations les plus difficiles.

Enfin, monsieur le ministre, vous prenez une décision à risque en libérant les loyers, notamment ceux des logements sociaux, en raison des retards de loyer et de la situation grave de certains organismes d'H.L.M.

Les recommandations adressées à ceux-ci, qui n'avaient du reste pas valeur obligatoire, ont été largement suivies, puisque vous avez rappelé en commission que les hausses moyennes pour 1987 avaient été de 3,8 p. 100 et que, pour 1988, il était possible d'évaluer l'augmentation moyenne à 3 p. 100.

Le dérapage pouvait surtout venir, il est vrai, du secteur libre ; mais, là encore, les commissions départementales de conciliation ont joué leur rôle. En région parisienne, les hausses ont été plus fortes, mais force est de constater que certains loyers n'avaient rien à voir avec le service réel rendu, notamment à Paris.

Dans ce rapport oral, forcément limité, je n'ai pas parlé du volet foncier qui est une des préoccupations de votre ministère, notamment en région parisienne : des mesures appropriées viennent d'être prises pour accroître l'offre foncière. Je n'ai pas évoqué non plus les moyens que ce projet de budget propose pour le fonctionnement des services, lesquels me paraissent relever davantage des compétences de la commission des finances.

En conclusion, ce budget est apparu à la commission de la production et des échanges comme un budget de continuité dans la relance du secteur du logement et du bâtiment, si nécessaire du fait que ce secteur était en véritable perdition.

Ce budget est l'expression, dans un esprit libéral, d'une politique équilibrée et cohérente avec notre souci commun d'une maîtrise des dépenses publiques comme d'une plus complète solidarité nationale.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, la commission de la production et des échanges a émis un avis favorable au projet de budget de l'urbanisme et du logement pour 1988. (Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, permettez-moi tout d'abord de remercier les quatre rapporteurs qui viennent de présenter la première partie du projet de budget de mon ministère, celle qui est consacrée au logement et à l'aménagement du territoire. A MM. Royer, Ligot, Balligand et Fèvre, qui ont formulé des appréciations très concrètes, je répondrai tout à l'heure et je leur ferai même des suggestions de travail pour les mois à venir. Mais, auparavant, je voudrais présenter deux observations.

Si l'on ajoute aux crédits du logement et de l'aménagement du territoire ceux de l'environnement et des transports, mon budget totalise 106 milliards de francs de moyens de paiement. Et puisque plusieurs propositions ont été faites pour en modifier les contours, je rappelle que cette somme se répartit en quatre grandes masses.

Sur cet ensemble, 33 p. 100, c'est-à-dire 35 milliards de francs, vont aux subventions à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P., dont une grande partie alimente les pensions des cheminots.

Une deuxième enveloppe, de près de 20 milliards de francs et en forte augmentation, recouvre les aides à la personne : allocation logement et aide personnalisée au logement. Si l'on y ajoute la part, sensiblement égale, qui revient à la Caisse nationale d'allocations familiales, on constate que l'aide à la personne s'élève, en France, à 40 milliards de francs au total, somme qui n'est atteinte dans aucun autre pays européen.

La troisième masse - à hauteur de 24 p. 100 - est constituée par les dépenses de personnel et de fonctionnement, en augmentation de 1,2 p. 100 sous l'effet de la revalorisation des salaires.

Enfin, avec 27 milliards de francs, les crédits d'investissement représentent 25 p. 100 de l'ensemble de ce budget.

Cette analyse m'amène à ma première observation qui est d'ordre général. Personnellement, je crois qu'il faut remuscler nos budgets, à la fois pour relancer l'activité économique et pour préparer l'avenir.

Vous avez parlé, monsieur Royer, d'un grand plan de quinze ans. Je suis très ouvert à cette idée, étant entendu - et vous l'avez admis - que j'ai déjà accompli une première grande marche en programmant ces équipements structurants qui s'appellent les routes et le T.G.V.

Quant à la deuxième grande marche que nous souhaitons tous deux entreprendre, elle exige, mesdames et messieurs les députés, une réflexion approfondie du Parlement car, lorsque je compare les ratios de mon budget avec ceux des budgets

correspondants des autres pays de la Communauté économique européenne, je constate que, là comme ailleurs, ils sont la traduction d'un puissant budget d'intervention économique et sociale.

Je suis de ceux qui pensent que ces crédits, comme souvent ceux des collectivités locales, devraient donner lieu à un redéploiement vers les dépenses d'avenir, c'est-à-dire d'investissement. Alors qu'ils représentent déjà une masse de 106 milliards de francs, il n'est pas très sérieux, en effet, de demander des efforts supplémentaires, compte tenu de l'évolution générale des dépenses de sécurité sociale et des dépenses d'Etat.

Ma deuxième observation tient au fait, assez étonnant diraient certains, que ce projet de budget répond à trois objectifs essentiels et apparemment divergents : privilégier l'investissement, réaliser un effort accru de solidarité pour le logement social et, dans le même temps, participer à la nécessaire réduction du déficit budgétaire.

Comment parvenons-nous à concilier ces trois objectifs ? Grâce au report des bonifications d'intérêt, grâce à la dotation de 2 milliards pour les sociétés d'autoroutes, financée sur les recettes de privatisation, grâce enfin à l'aide fiscale en faveur de l'investissement immobilier dont le coût augmentera d'un milliard de francs en 1988.

Pour rester dans le temps imparti au Gouvernement, monsieur le président, je vais maintenant exposer brièvement les quatre points sur lesquels se concentre notre action : l'investissement pour le logement, l'investissement pour l'aménagement du territoire et des routes, l'effort accru de solidarité pour les aides à la personne et la modernisation de mon administration.

L'année 1987 est celle où le seuil des 300 000 logements construits aura été franchi, celle, surtout, où l'embauche aura repris dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Alors que, depuis de nombreuses années, ce secteur perdait 50 000 emplois par an, il en aura créé 10 000 en 1987, ce qui correspond à un changement complet de perspective de l'ordre de 60 000 emplois par rapport aux années passées. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*) Pour les hommes et les femmes de cette branche, qui ont beaucoup souffert ces derniers temps, c'est un premier apport, non seulement en termes d'investissements mais en termes humains.

En 1988, monsieur Ligot et monsieur Fèvre, l'aide fiscale à la construction atteindra son plein effet et sera renforcée par les améliorations que comporte le projet de loi de finances en matière de ventes en l'état futur d'achèvement et de sociétés civiles de placements immobiliers.

Enfin, le prochain collectif budgétaire comportera des mesures à la fois fiscales et budgétaires pour relancer l'offre foncière. Le seul goulet d'étranglement dans cette reprise saine et durable de l'investissement immobilier est en effet l'insuffisance de l'offre de terrains dans les très grandes villes, et particulièrement dans la région Ile-de-France.

L'accélération de l'amortissement des plus-values, la réduction du taux d'imposition de ces plus-values pour les sociétés et, surtout la création d'un fonds d'action logement et d'une aide exceptionnelle pour les villes nouvelles sont les quatre éléments essentiels de notre action en faveur d'une reprise de l'offre foncière. Et je souhaiterais que l'énergie que certains manifestent en paroles soit aussi forte lorsqu'il s'agira d'offrir des terrains sur le marché foncier dans les prochains mois.

**M. Jean-Claude Casseing.** Nous le faisons déjà !

**M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.** Les conditions sont donc réunies pour une poursuite de la reprise dans le secteur libre, tandis que l'Etat poursuivra son action en 1988 pour maintenir en volume le nombre de logements aidés.

D'abord, dans le domaine de l'accession à la propriété, 1987 a confirmé une forte substitution de prêts conventionnés à des prêts P.A.P., surtout dans le premier semestre. Le projet de budget qui vous est soumis prévoit un programme de 90 000 prêts d'accession à la propriété pour 1988.

Certains, notamment M. Ligot et M. Fèvre, se sont inquiétés des effets de la récente remontée des taux d'intérêt sur le financement de ces programmes. S'il est trop tôt pour

se prononcer sur l'ensemble de l'année 1988, je peux par contre vous confirmer que le Gouvernement réajustera le financement du programme de 1987 lors du prochain collectif budgétaire et qu'il maintiendra - selon un dispositif que je préciserais en répondant aux questions - les 3 266 millions de francs de reports prévus en juin dernier pour le financement du programme de l'an prochain, afin que l'objectif des 90 000 prêts d'accession à la propriété soit bien atteint, étant entendu que personne ne sait ce que seront dans trois ou quatre mois les taux d'intérêt, compte tenu des perspectives internationales.

En ce qui concerne le secteur locatif, les dotations de prêts locatifs aidés et de PALULOS ont été actualisées, mais surtout regroupées. Ce regroupement, qui laisse le choix entre construction neuve et réhabilitation, ne permet pas de déterminer d'avance les objectifs. Mais si, comme je le pense, la construction neuve se situait à 55 000 P.L.A. - 50 000 de la Caisse des dépôts et 5 000 du Crédit foncier - les dotations affectées à la réhabilitation, c'est-à-dire la PALULOS, progresseraient de 1,29 milliard en 1987 à 1,8 milliard en 1988.

Bien entendu, la nouvelle fongibilité laisse une marge d'appréciation aux départements. Comment vont-ils la mettre en application ? Cela dépendra évidemment de la différence d'appréciation qui distingue les grandes agglomérations et les villes moyennes du milieu rural et des petites villes. Les uns veulent de la réhabilitation, les autres du programme neuf. Je ferai le point vers la fin du mois de décembre. Je pense personnellement que l'on peut satisfaire les uns et les autres.

Ces nouvelles règles favoriseront certainement le développement de la réhabilitation. Mais ceux qui veulent aller plus vite dans ce domaine - vous avez raison de le souligner, monsieur Fèvre - trouveront une marge de disponibilités financières fantastique (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)... oui, je dis bien fantastique (*Rires sur les mêmes bancs*) dans la vente des logements H.L.M. Non seulement les locataires qui souhaitent accéder à la propriété pourront le faire dans de très bonnes conditions financières, mais ces opérations profiteront à l'ensemble du mouvement social dans la mesure où, pour la première fois, le Gouvernement laisse le produit de la vente aux organismes H.L.M., ce qui leur facilitera le financement non seulement de programmes de logements H.L.M. neufs, mais aussi de programmes de réhabilitation. Je souligne cette possibilité parce que l'accession sociale à la propriété répond aujourd'hui à un désir très fréquent dans nos villes.

Le développement de la réhabilitation suppose, au-delà de la vente de logements H.L.M., que l'on renforce les fonds propres des organismes afin de rendre plus aisé le financement des travaux. Dans le même esprit, le projet de budget pour 1988 prévoit une augmentation d'environ 6 p. 100 des crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. C'est la deuxième augmentation de 100 millions de francs dont profite l'A.N.A.H.

Quant aux crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat, ils ont bénéficié l'an dernier d'une forte progression de 40 p. 100 qui devrait permettre d'éviter les files d'attente que M. Fèvre redoute.

Au total, je le répète, l'enveloppe affectée au programme de réhabilitation des logements sociaux tel que je le prévois, devrait passer, de 1987 à 1988, de 1,29 à 1,8 milliard de francs.

Voilà les quelques brèves observations que je voulais formuler sur les crédits du logement.

Pour l'aménagement du territoire, M. Royer a parlé d'un budget en baisse apparente, alors que les équipements structurants sont en forte hausse. Il faut savoir en effet que le budget de l'aménagement du territoire ne se limite pas aux crédits de la prime d'aménagement du territoire, mais regroupe l'ensemble des efforts budgétaires consentis en ce domaine. Ainsi, si l'on tient compte du seul programme supplémentaire routier, on constate que l'effort budgétaire pour l'aménagement du territoire progresse sensiblement plus vite que l'ensemble des dépenses de l'Etat.

A cet égard, nous étions menacés par un double danger relatif, d'un côté, à la prime d'aménagement du territoire et, de l'autre, au Fonds européen de développement régional.

Lorsque j'ai pris mes fonctions en 1986, j'ai constaté que la prime d'aménagement du territoire, dont la dotation avait atteint jusqu'à un milliard de francs, était redescendue à



600 millions. Avec ce budget, il était difficile de satisfaire totalement la demande. Nous avons donc engagé, avec les présidents des conseils régionaux, une réflexion au terme de laquelle ils ont, pour la plupart, estimé qu'il valait mieux porter l'effort sur les investissements que sur la prime d'aménagement du territoire, étant entendu que cette prime destinée à favoriser les implantations d'entreprises avaient déjà été abandonnée dans deux régions françaises.

Quant au devenir du F.E.D.E.R., il donne lieu actuellement à un débat de fond au sein des instances européennes, qui envisagent, pour développer la solidarité à l'intérieur de l'Europe, d'orienter davantage l'action des fonds structurels vers les pays du sud au détriment des pays du nord. Mais il devrait être possible, dans le cadre des discussions en cours, de maintenir les interventions du F.E.D.E.R. en faveur de la France à un niveau proche de leur niveau actuel.

Vous avez proposé, monsieur Royer, un plan de réaménagement de quinze ans avant de vous livrer à une comparaison avec les pays européens.

Je dois rappeler que le C.I.A.T. du 13 avril dernier a défini une politique d'aménagement du territoire dont tout le monde admet aujourd'hui qu'elle correspond à un nouvel élan basé d'abord sur un très gros effort en matière d'infrastructures.

Alors qu'on construisait 100 kilomètres d'autoroute par an en 1984-1985, les 300 kilomètres programmés en 1988 correspondent à un triplement du rythme de réalisation des investissements structurants. Pour des régions comme l'Auvergne et le Limousin, les efforts routiers représentent dix fois toutes les primes qui peuvent exister : les hommes et les femmes de ces régions l'admettent.

Le programme T.G.V. - dont M. Douffiagues vous entretiendra plus longuement - représente le deuxième grand facteur de restructuration. Il va changer le visage de la France dans les dix ans à venir en rapprochant les régions les unes des autres et, surtout, en complétant pour la première fois le système radial convergent sur Paris par un axe est-ouest ouvert sur l'Europe. Il en résultera, dans la décennie à venir, un changement culturel en profondeur pour la France. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*) C'est probablement, en matière d'aménagement du territoire, l'élément politique le plus important.

Le troisième effort de restructuration porte sur la réduction de la tarification téléphonique pour les communications interurbaines. Depuis un an, la baisse dont bénéficient les entreprises est de 26 p. 100, si l'on ajoute aux 12 p. 100 accordés à l'ensemble des usagers le remboursement de la T.V.A. Cela représente plusieurs centaines de millions de francs en faveur des entreprises décentralisées. Et ce n'est pour moi qu'une première étape qui devrait être suivie de nouveaux progrès dans les mois à venir. La baisse des tarifs téléphoniques me semble, là encore, un facteur d'aménagement du territoire bien plus déterminant que de nombreuses primes.

Reste, il est vrai, un grand problème : le devenir des zones rurales. M. Balligand et M. Royer l'ont abordé et ce sera, au cours des prochains mois, l'un des centres d'intérêt du ministre de l'aménagement du territoire, comme du Parlement et du Gouvernement.

Le monde rural s'interroge sur son avenir, compte tenu de l'évolution de la démographie agricole, du vieillissement de la population rurale et de la concentration de nombreux emplois tertiaires dans les très grandes villes. Quels sont les axes d'une politique, sinon de revitalisation des zones rurales - car nous n'y parviendrons pas partout -, du moins de recherche d'un nouvel équilibre pour les zones rurales ?

Cette politique doit d'abord passer par le désenclavement, bien entendu, mais elle suppose aussi un effort en matière d'éducation, particulièrement en faveur des lycées et en faveur du développement de l'internat, qui est la condition de la qualité du système éducatif dans les zones rurales.

Elle passe par une localisation des activités économiques et c'est pourquoi le Gouvernement a établi un nouveau programme de localisation des activités industrielles et tertiaires. Il faut que les maires des grandes villes admettent que le développement de leurs cités doit être opéré, par réseaux, dans un rayon de trente à cinquante kilomètres plutôt que par concentration autour du pôle principal. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Cela conduira nécessairement, tôt ou tard, à une péréquation de la taxe professionnelle au niveau des bassins d'emploi, ce qui est indispensable si nous voulons réaliser un meilleur équilibre de l'emploi entre zones urbaines et zones rurales.

**M. Germeln Gengenwin.** C'est la question de fond !

**M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.** La quatrième direction de cette réflexion sur la politique d'aménagement rural est le réexamen de la dotation globale de fonctionnement et de l'impôt foncier non bâti.

**M. Charles Revet.** Important !

**M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.** Cela est d'abord nécessaire pour la dotation globale de fonctionnement, parce qu'il faut admettre que les communes perdant de la population continuent à supporter des frais généraux identiques. Nous serons donc obligés, dans la réflexion engagée, de poser le principe de l'équilibre des dotations globales de fonctionnement selon les zones en fonction de la densité des populations.

Le texte présenté par M. Galland est une première réponse et il sera accompagné d'autres réponses dans les mois et les années qui viennent.

Il en est de même pour l'impôt foncier non bâti qui, dans certaines zones, rend impossible toute extension de l'agriculture, ce qui est pourtant la seule possibilité d'éviter le risque du développement de terrains en friche dans certaines zones à faible densité de population.

Enfin, ma dernière réflexion sur les zones rurales sera proche de celle du rapporteur : on ne pourra mener de véritable politique d'aménagement du territoire et de rééquilibrage que si sont, en même temps, mises en œuvre des incitations encore plus fortes à la coopération intercommunale. En effet, le développement des zones rurales ne pourra s'appuyer uniquement sur 36 000 communes ; il faudra développer les péréquations financières et les solidarités intercommunales.

Sur ces deux sujets - politique européenne et développement rural - je souhaite que nous puissions constituer, avec le Parlement, des groupes de travail, car nos problèmes sont exactement identiques à ceux des autres pays. Hier, mon collègue ministre de l'aménagement du territoire et du logement de la République fédérale d'Allemagne, M. Schneider, m'a ainsi indiqué que les mêmes problèmes se posaient avec la même acuité dans les zones rurales de son pays. Cette question peut donc être abordée au niveau européen.

Voilà en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire.

Le troisième axe de ce budget est un effort accru de solidarité à travers l'aide à la personne.

Les dotations pour l'A.P.L. progresseront de 2,5 milliards de francs ; un nouveau barème, arrêté en juillet et défini avec une grande prudence, privilégie les accédants en difficulté en permettant l'octroi de majorations de 300 à 400 francs par mois de l'A.P.L., ainsi que les ménages disposant d'un revenu inférieur au SMIC.

Cela permettra de réaliser une grande réforme attendue depuis de nombreuses années, le fameux bouclage, terme bien technique, c'est-à-dire l'extension de l'A.P.L. aux familles qui n'en bénéficiaient pas. Vous savez, en effet, qu'entre vingt-cinq et soixante ans les familles sans enfant ou les familles monoparentales ne pouvaient pas percevoir l'A.P.L. Or c'est dans ces catégories que l'on trouvait les plus pauvres.

Certaines villes, attentives aux problèmes sociaux, logeaient ces familles dans des logements neufs pour les faire bénéficier de l'A.P.L., ce qui créait parfois des ghettos. La réforme tendant à l'élargissement aux 150 000 ou 160 000 familles qui ne bénéficiaient pas de l'A.P.L. dans le parc ancien apporte une réponse sociale au problème de la pauvreté, souvent évoqué par de nombreux parlementaires dans cette enceinte.

Enfin, des facilités ont été prévues pour aider les accédants à la propriété en difficulté. Actuellement, 150 000 d'entre eux ont renégoциé leurs prêts, ce qui a été largement facilité par une série de mesures prises au cours des derniers mois par M. Balladur et moi-même. Un bilan de ces renégociations sera dressé au début de l'année 1988. On peut s'attendre à ce

qu'il fasse apparaître qu'un pourcentage non négligeable d'accédants en difficulté pourrait ne pas bénéficier de la renégociation, compte tenu de leur situation financière.

J'ai apporté une première réponse à ce problème par une majoration substantielle de l'A.P.L. Là encore, une nouvelle réflexion sera peut-être nécessaire afin de rechercher les meilleurs moyens de faciliter la renégociation des prêts souscrits par ceux qui, entre 1982 et 1985, ont permis, dans des conditions difficiles, d'améliorer la mauvaise situation que connaissait alors le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Je terminerai cet exposé en traitant de la modernisation de l'administration de l'équipement.

Je rappelle d'abord que 25 p. 100 de ce projet de budget sont consacrés aux dépenses de personnel et de fonctionnement d'une administration composée de 125 000 agents et implantée sur tout le territoire.

Pour relever le défi de la décentralisation, il faut que nos services démontrent à leurs nouveaux clients que sont les collectivités locales, qu'ils peuvent offrir le meilleur service au moindre coût : cela nécessite une plus grande transparence des comptes et des efforts de productivité.

En ce qui concerne la transparence des comptes, nous progressons et nous progresserons encore grâce à la signature des conventions de transfert, grâce à l'opération « transparence des comptes » et grâce à la préparation de la prochaine sortie de l'article 30. Le rendez-vous important sera, dans trois ans, celui du bilan qui tirera les conclusions de cette expérience de décentralisation.

Quant aux efforts de productivité et de maîtrise des coûts, ils se traduisent par une réduction des effectifs et une évolution limitée de la masse salariale, ainsi que des crédits de fonctionnement. Ils ne seront efficaces que si, dans le même temps, un effort important de requalification du personnel est réalisé.

Il est logique et normal que les effectifs diminuent, mais il faut, en contrepartie, que la motivation de ceux qui restent demeure forte. Pour cela il convient de consentir des efforts de requalification du personnel, notamment, afin de mieux adapter les perspectives de carrière à certaines situations.

C'est pourquoi, outre l'accroissement de plus de 10 p. 100 des crédits de formation et des crédits d'informatique, ce projet de budget prévoit non seulement la titularisation de 6 000 agents des départements mais aussi la transformation de 1 500 emplois d'agent des T.P.E. en emplois plus qualifiés. Il s'agit de mobiliser le personnel et de montrer que les efforts de productivité sont accompagnés d'efforts de requalification. Cette action sera poursuivie l'an prochain et une attention toute particulière sera accordée aux conducteurs de travaux publics de l'Etat, car le règlement de leur situation est différé depuis trop longtemps.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les grandes lignes de ce budget qui, grâce, je le reconnais, à la baisse des taux et aux recettes des privatisations, permettra en 1988 de construire plus de logements, plus de routes, tout en contribuant à la réduction du déficit budgétaire et en accomplissant un effort de solidarité nationale en faveur des plus défavorisés. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

**M. le président.** J'indique aux orateurs inscrits dans la discussion que je serai amené à faire respecter de façon très stricte le temps de parole qu'ils ont demandé.

La parole est à M. Jean-Pierre Reveau, premier orateur inscrit.

**M. Jean-Pierre Reveau.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, mon collègue Jean-Pierre Schenardi, qui ne peut être présent aujourd'hui en séance, m'a demandé de présenter son intervention.

Le projet de budget pour 1988 est probablement - même si je ne veux pas présumer du futur - le dernier que vous présenterez, monsieur le ministre ; aussi, après dix-neuf mois passés à la tête de votre ministère, l'heure d'un premier bilan est-elle déjà venue.

**M. Germain Gengenwin.** Il est positif !

**M. Jean-Pierre Reveau.** Par la loi du 23 décembre 1986 qui est le véritable acte politique sur lequel on peut vous juger, vous prétendiez assurer le redémarrage de l'investisse-

ment locatif, dynamiser l'accès à la propriété des logements sociaux et favoriser le développement de l'offre foncière.

Assurément, ces objectifs correspondaient aux besoins de ce secteur et montraient que vous aviez dressé un constat exact des blocages dont souffre le secteur du logement en France depuis 1945. Malheureusement, cette loi n'a que très imparfaitement répondu au constat que vous aviez établi et la majorité des blocages au développement du secteur du logement perdurent.

Permettez-moi de rappeler quelques-uns de ces blocages.

La loi de 1985 a, certes, prévu une disparition progressive de la loi de 1948 qui a fait tant de mal en gelant cette importante activité qu'est la construction, par des particuliers, d'immeubles à louer. Mais il s'agit d'une sortie bien lente et surtout arbitraire, qui traduit la frilosité du Gouvernement auquel vous appartenez, alors qu'il était indispensable de marquer une rupture totale avec cette loi de 1948.

La France souffre d'une politique foncière dirigiste et inadaptée qui empêche que le logement, droit fondamental des Français, devienne un produit courant.

Ces blocages sont inadmissibles parce qu'ils sont autant d'obstacles à la liberté et à l'initiative privée ; mais surtout, ils grèvent les coûts de revient des logements et ils découragent les professionnels.

Vous prétendiez libérer l'offre foncière mais vous êtes en train d'échouer, car la politique foncière tous azimuts des communes annihile les efforts accomplis par la loi de 1986 pour lever quelques blocages.

L'échec d'une politique foncière plus souple est contradictoire avec votre philosophie libérale, mais, surtout, en décourageant l'initiative privée, vous ne parviendrez jamais à faire construire suffisamment de logements. Or, actuellement, nous sommes loin de parvenir au chiffre de construction annuelle qui constitue le simple seuil de renouvellement du parc immobilier.

Nous allons donc continuer à assister au vieillissement du parc immobilier français et à la mainmise des pouvoirs publics sur un secteur où l'Etat et les communes ont certes un rôle à jouer, mais où il n'est ni sain, ni justifié qu'ils aient un rôle prééminent lorsqu'il n'y a pas défaillance de l'initiative privée.

En faisant obstacle à cette initiative privée et en se substituant aux professionnels, les pouvoirs publics ont fait que le logement est devenu un moyen de pression politique.

Vous n'avez pas souhaité rompre avec cette logique. Vous n'avez pas voulu faire des Français des hommes vraiment libres, qui ne soient plus obligés de quémander l'attribution d'un logement auprès de potentats locaux qui distribuent leurs faveurs en fonction des appartenances politiques. Vous n'avez pas voulu donner aux Français les moyens d'accéder à la propriété des logements sociaux.

Pour toutes ces raisons, j'estime que vous n'avez pas répondu à l'attente des Français et des professionnels du bâtiment, et je vais énoncer brièvement quelles seraient, pour le Front national, les arcanes d'une véritable politique du logement.

Pour débloquer la situation du logement, telle que je viens de l'évoquer, pour rendre moins chers et moins rares les logements, il aurait fallu adopter des mesures en faveur des couches moyennes et défavorisées et, par ailleurs, redonner toute latitude à l'initiative privée.

En ce qui concerne les mesures en faveur des couches moyennes et défavorisées, il faut réserver en priorité l'accès des H.L.M. aux familles nombreuses françaises qui sont trop souvent pénalisées par rapport aux familles étrangères, en raison de la différence des taux de fécondité. En effet, les H.L.M. qui sont des constructions payées en partie par la solidarité nationale doivent naturellement être réservées en priorité aux nationaux.

Par ailleurs, le Front national propose la remise gratuite de certains logements H.L.M., notamment ceux qui font partie du parc déjà amorti. Cette mesure véritablement populaire s'adresse aux chefs de famille français ayant au moins trois enfants occupant leur logement depuis cinq ans et habitant des H.L.M. amortis.



Cette mesure aurait le double avantage de faire accéder à la propriété des Français qui, faute de revenus suffisants, sont dans l'impossibilité d'épargner pour devenir propriétaires et de faire que le logement ne soit plus un moyen de pression politique aux mains des pouvoirs publics.

Pour les particuliers qui ont acheté un logement entre 1981 et 1986, à l'époque où les taux d'intérêt étaient particulièrement élevés, il faut contraindre les banques encore nationalisées à renégocier les prêts pour ne pas faire de ces Français des victimes expiatoires du socialisme. De façon générale, tous les prêts non privilégiés pour l'accession à la propriété ne devraient en aucun cas être supérieurs de plus de deux points au taux de l'inflation.

Il faut également amener les organismes publics de logement à gérer de manière transparente leur parc immobilier afin d'éviter des rentes de situation inacceptables et favoriser la modernisation et la réhabilitation des logements dont ils ont la charge.

Il convient ensuite de redonner toute latitude à l'initiative privée.

Parce que l'Etat ou les collectivités locales ne peuvent pas tout faire, il est indispensable de s'appuyer prioritairement sur l'initiative privée pour combler l'important retard dans la construction de logements en France. Malheureusement, comme je l'ai expliqué, des mécanismes pervers dans le développement de l'offre foncière font obstacle à l'initiative privée. C'est pourquoi je propose que le droit de préemption des communes soit limité dans le temps et dans l'espace.

Enfin, et parce que l'Etat n'a jamais voulu engager de politique volontariste en matière de construction d'abris anti-atomiques, il convient, par toutes mesures juridiques et fiscales, d'aider les particuliers et les professionnels du bâtiment à réaliser des abris antiatomiques individuels et collectifs.

Depuis toujours, le Front national réclame la mise en œuvre d'une véritable politique de la sécurité civile, et depuis toujours les gouvernements successifs ont considéré avec le plus parfait dédain notre proposition. Mais le gouvernement auquel vous appartenez est le plus inexcusable de tous, car vous faites l'impasse sur Bhopal, Tchernobyl et maintenant Nantes ; oui, Nantes, en France, où 25 000 Nantais ont été obligés de fuir un nuage toxique et où, malheureusement, aucune structure d'accueil n'était prévue, à tel point que les gens se sont réfugiés dans leurs voitures, car c'est ce qu'il y avait de plus hermétique. Cette situation est inadmissible.

Les Français vous jugeront sur l'impéritie dont vous faites preuve et, de notre côté, nous ne manquerons pas de leur faire savoir qu'ils ne sont ni informés ni protégés contre les risques chimiques ou nucléaires. Que serait-il arrivé si le nuage toxique avait stagné plusieurs jours et qu'il ait fallu maintenir les mesures d'évacuation ?

Voilà un ensemble de propositions brièvement énoncées qui pourraient constituer une politique du logement réaliste, efficace et d'avenir.

Au lieu de cela, monsieur le ministre, vous vous êtes contenté de gérer un état de crise que, certes, le gouvernement précédent avait douloureusement approfondi, mais que le gouvernement auquel vous appartenez, comme tous ceux qui l'ont précédé, n'a pas eu comme volonté première de modifier radicalement.

Votre politique nous fait entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle à reculons : on voit apparaître un parc immobilier vieilli ne répondant pas à la demande des Français ni en quantité ni en qualité.

**M. le président.** Monsieur Reveau, je vous prie de bien vouloir conclure.

**M. Jean-Pierre Reveau.** Je termine, monsieur le président.

Si l'on ne modifie pas radicalement la politique du logement et de l'urbanisme dans le sens que j'ai indiqué, nous allons au-devant d'une situation inextricable, car ce n'est pas en empilant plus de textes, qui interdisent alors qu'il faudrait autoriser, que l'on dynamisera ce secteur. Il faudrait de l'imagination et une volonté politique. Votre ministère, pour ce qui concerne le logement, a tendance à devenir un « cabinet de gestion ».

C'est pour toutes ces raisons que notre groupe, monsieur le ministre, ne pourra approuver votre action dans ce domaine. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.] )*

Monsieur le président, j'ai calculé que, la séance ayant commencé à neuf heures trente, M. le ministre aurait dû prendre la parole à dix heures quinze alors qu'il n'est intervenu qu'à dix heures cinquante. Les rapporteurs ont donc pris une demi-heure supplémentaire. Moi, je n'ai pas pris une minute ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.] )*

**M. le président.** Monsieur Reveau, vous avez raison, et je vous félicite d'avoir respecté votre temps de parole.

Si les rapporteurs ont la possibilité - on peut le déplorer - de dépasser le temps qui leur est imparti, je veillerai à ce que les orateurs qui sont inscrits dans la discussion le respectent.

La parole est à M. Jean Tiberi, pour dix minutes.

**M. Jean Tiberi.** Monsieur le ministre, je ne vous surprendrai pas si je vous dis que le groupe du rassemblement pour la République, au nom duquel je m'exprime, approuvera le projet de budget du logement, car il répond à la politique sur laquelle il s'appuie.

Monsieur le ministre, vous avez eu le courage de réintroduire avec sagesse et modération la vérité économique dans le logement. Tout en ménageant les transitions nécessaires, vous tendez à une certaine libération des loyers. De fait, les précautions prises - elles étaient nécessaires, nous en avons débattu lors de l'examen de la loi qui porte votre nom - évitent que ne soient ni lésés ni troublés les locataires en place. Lors des renouvellements de bail dans le secteur privé, la hausse annuelle a été plus légère que certains ne le craignaient, puisqu'elle a été d'environ 5 p. 100 en province et d'environ 7 p. 100 dans la région parisienne. Pour le secteur social, la moyenne aura été inférieure à 4 p. 100, malgré la relative modicité naturelle et normale des loyers pratiqués dans ce secteur.

La sagesse des bailleurs sociaux, que je tiens à souligner, facilitera la mise en place de la nécessaire réforme des aides personnelles au logement que vous entreprenez maintenant.

Il s'agit d'un objectif généreux : étendre ces aides à quelque 400 000 ménages qui en sont actuellement exclus.

Il s'agit aussi d'un objectif rigoureux : compenser cet effort social par une redistribution moins ambitieuse de l'aide à chaque bénéficiaire.

Il s'agit enfin d'un objectif budgétaire : contenir une progression importante de la dépense budgétaire pour les aides personnelles. Celle-ci s'élèvera à 2,5 milliards de francs par rapport au budget d'origine de 1987, portant le total du poste à 19 milliards de francs en 1988.

La progression de ces dépenses est balancée par une diminution des crédits d'aide à la pierre, vous l'avez rappelé. Ils passent de 24 à environ 18 milliards de francs, soit une réduction de 6 milliards, mais le volume physique des travaux de constructions sociales et de remise en état du parc H.L.M. sera maintenu. Vous devez notamment ces résultats favorables aux effets de la désinflation.

De plus, je note avec plaisir que la rigueur budgétaire ne vous a pas empêché de prévoir une nouvelle majoration de 28 p. 100 des crédits de paiement affectés aux départements d'outre-mer. Cet effort était nécessaire. Nous vous en remercions, monsieur le ministre et, avec vous, tout le Gouvernement.

Le temps me manque pour entrer plus avant dans le détail de toutes les mesures que vous avez annoncées dans votre loi et dans le budget précédent et qui avaient pour objet de relancer l'activité du bâtiment. On peut déjà apprécier le résultat de vos efforts. On constate une reprise de la construction ; vous l'avez indiqué et je peux en porter témoignage. On constate en outre une reprise de l'emploi dans le bâtiment. Pendant les cinq années précédentes, on avait enregistré une perte de plusieurs dizaines de milliers d'emplois dans ce secteur. Pour la première fois, non seulement il n'y a pas une perte d'emploi, mais il y a une reprise de l'emploi dans le bâtiment. C'est sur le plan économique, sur le plan social et sur le plan humain un résultat positif. Il était nécessaire, indispensable de le rappeler car on ne peut pas seulement parler logement, qui est bien entendu une priorité, sans parler emploi, économie, social.

Voilà des résultats, monsieur le ministre, que je tenais à mettre clairement et nettement en évidence. Je vous en remercie. Vous êtes sur la bonne voie. Il faut continuer.

Est-ce à dire que nous n'éprouvons aucune crainte pour le logement ? Ce serait faire preuve d'un optimisme trop volontariste. D'abord, nous comptons que vous poursuiviez résolument votre politique dans le domaine social, comme dans le secteur privé, dans l'esprit que j'ai rappelé et que nous avons évoqué à plusieurs reprises. Ainsi, en faisant preuve de modération, les bailleurs ont fait un bon usage de la liberté. Les pouvoirs publics doivent, à leur tour, faire l'expérience de cette liberté rendue aux bailleurs, c'est-à-dire s'en accommoder. Mais je saisis cette occasion pour lancer un appel aux bailleurs pour qu'ils maintiennent cette progression modérée de l'augmentation des loyers, à laquelle nous sommes tous attachés et qui est nécessaire pour maintenir l'équilibre social et sociologique, notamment dans les grandes cités.

Nous sommes par ailleurs inquiets par certains aspects de la réforme des aides personnalisées au logement, qui sont indispensables. Je voudrais appeler à nouveau votre attention, monsieur le ministre, sur un point particulier.

Les locataires des immeubles rénovés seront à l'avenir soumis à ce qu'on appelle le deuxième barème de l'aide personnalisée au logement, que les spécialistes appellent déjà « la petite A.P.L. ». Je souhaite que la loi ne précise pas que ce deuxième barème sera le même que celui de l'allocation logement. C'est un sujet difficile, délicat. En effet, les loyers des immeubles rénovés seront - et c'est normal - nécessairement plus élevés que ceux du parc ordinaire. Appliquer le même barème dans les deux cas serait une erreur. Une erreur sociale à l'égard des ménages modestes, notamment de ceux qui ont des ressources inférieures à environ une fois et demie le SMIC, auxquels vous imposeriez une augmentation trop importante. Une erreur économique, car une telle mesure constituerait un rein puissant à l'amélioration du patrimoine social, objectif - nous nous en félicitons - que vous considérez comme prioritaire. Une erreur politique enfin, car l'extension de l'allocation logement aux occupants d'immeubles anciens rénovés pénaliserait les familles ayant un ou deux enfants à charge.

Sur cette question stratégique, le Gouvernement doit se réserver les moyens de la souplesse. Je vous demande donc d'essayer de vous réserver la possibilité de moduler, en fonction des nécessités, le deuxième barème de l'aide personnalisée au logement. Je ne sais quels sont les meilleurs moyens juridiques, techniques, administratifs pour porter remède à cette situation. Mais je souhaite - et j'insiste sur ce point - que vous proposiez à notre assemblée une solution qui améliorerait le texte existant. Je vous fais confiance pour régler ce problème, et d'avance je vous en remercie, monsieur le ministre.

Je dois aussi vous mettre en garde sur le nouveau décalage que la réforme des aides personnalisées au logement va introduire entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer. Il serait temps, me semble-t-il, d'envisager une extension du régime métropolitain à ces départements où les revenus des populations ne sont pas plus élevés ; la distorsion des aides y est ressentie comme une injustice par les ménages peu aisés.

Nous éprouvons également une inquiétude sur l'avenir du financement du logement social. Celui-ci s'appuie sur les subventions de l'Etat, sur la contribution des entreprises et sur les prêts couverts par les dépôts des livrets A des caisses d'épargne.

Les subventions de l'Etat sont ce qu'elles sont et vous les avez rappelées.

La contribution des entreprises va légèrement diminuer.

Quant aux dépôts des livrets A - c'est un point important - ils sont soumis à l'incertitude de l'échéance de 1992. La mise en place des nouvelles normes européennes pour la collecte et la gestion du crédit ne tariront-elles pas cette source de financement ? Monsieur le ministre, ne faudrait-il donc pas se préparer dès maintenant à un changement aussi profond ? Par référence à l'institution récente du crédit local de France, qui s'est substitué à ce qui existait pour les collectivités locales, ne conviendrait-il pas - et je vous demande d'y réfléchir - de songer à une espèce de grande banque du logement social ? C'est une suggestion.

**M. Jean-Pierre Roux.** Très bien !

**M. Jean Tiberi.** Enfin, notre dernière préoccupation qui rejoint la vôtre - et je suis de tout cœur avec vous, monsieur le ministre sur ce point - est la question foncière.

**M. le président.** Il vous reste une minute pour conclure, monsieur Tiberi.

**M. Jean Tiberi.** Tout est prévu, monsieur le président, je serai dans les délais !

Certes, il faut assouplir la réglementation et les documents d'urbanisme. Le territoire français est, en proportion, l'un des moins urbanisés d'Europe, mais l'aspect administratif n'est sans doute pas le plus déterminant.

La décentralisation transfère les décisions aux élus locaux. C'est la volonté politique des maires, selon qu'elle s'exercera ou non, qui permettra les implantations de logements futurs. La Ville de Paris apporte d'ailleurs la preuve que cette volonté est possible et qu'elle peut être efficace. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous poursuiviez avec force votre incitation dans ce domaine.

A mesure que je m'exprime - et je termine, monsieur le président, - je sens combien tous ces problèmes ont une ampleur qui empêche de les traiter dans un cadre annuel, celui du budget.

Je suggère donc que vous mettiez en place, en prenant le temps nécessaire, bien entendu, une instance de réflexion groupant tous les partenaires intéressés pour traiter de l'avenir du logement dans ses composantes budgétaires, économiques, financières et sociales. La dernière grande réforme date maintenant de dix ans. Le temps est sans doute venu de faire un nouveau point. La qualité, monsieur le ministre, du budget que vous nous soumettez est une occasion propice pour permettre d'ouvrir ce débat important en profondeur.

Voilà quelques observations, monsieur le ministre, que je voulais faire sur un budget important qui va dans le bon sens et je vous en félicite.

Bien entendu, je vous répète que notre groupe le votera. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

#### Rappel au règlement

**M. Guy Malandain.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Guy Malandain, pour un rappel au règlement.

**M. Guy Malandain.** Monsieur le président, mon rappel au règlement est fondé sur l'article 58 qui concerne le déroulement des débats et le droit d'amendement.

Ce matin en entrant dans l'hémicycle, j'ai remarqué que la feuille de séance ne comportait aucun des amendements déposés par le groupe socialiste ; seuls, quatre amendements du groupe Front national y figuraient et je m'en félicite pour ses membres.

J'ai donc essayé de m'informer ; j'ai même dû quitter cinq ou six fois ma place.

Quel était l'objet de ces amendements ?

Le premier concernait les problèmes fonciers, le deuxième les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, le troisième l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le quatrième les agences d'urbanisme et le cinquième le logement dans les départements et territoires d'outre-mer.

Chacun de ceux qui s'intéressent ici aux problèmes de l'urbanisme, du logement et, par hasard, à leurs implications dans les départements et territoires d'outre-mer, reconnaîtra que le sujet de chacun de ces amendements est banal.

Pour des motifs qui sont, paraît-il, en cours d'examen, ces amendements n'ont pas été déclarés recevables. J'ai cependant comparé l'un de nos amendements avec l'un de ceux du Front national : ils sont identiques. Je cherche encore à comprendre pourquoi l'un a été retenu et l'autre non !

Le problème politique qui se pose - et ce n'est pas la première fois depuis le début de l'examen de ce projet de budget - est d'empêcher l'opposition d'user de son droit d'amendement sur des sujets fondamentaux, en limitant le temps de parole au minimum et en transformant ce débat en

un simple enregistrement, sans aucune modification possible, d'un budget élaboré par le pouvoir exécutif. Mais on dira après que c'est le Parlement qui vote le budget ! Je vous demande, mes chers collègues, de bien réfléchir à cet aspect des choses.

**M. Dominique Chaboche.** Très bien !

**M. Guy Malandain.** Nous ne pouvons pas accepter cette pratique qui consiste à supprimer le droit d'amendement de l'opposition et qui s'ajoute à d'autres.

Pour réfléchir à ce que nous allons faire, je demande, au nom de mon groupe, une suspension de séance d'une demi-heure.

**M. le président.** Monsieur Malandain, je vous indique que la recevabilité de ces amendements est actuellement étudiée par le président de la commission des finances. Il est donc impossible de dire pour le moment s'ils ont été ou non acceptés. Ils ont été déposés après ceux du Front national. Je ne pense donc pas qu'il y ait à redire au sujet de cette démarche.

Dans ces conditions, nous pouvons sans doute poursuivre la discussion, monsieur Malandain.

**M. Guy Malandain.** Si vous voulez, monsieur le président, sauf si nous n'obtenons pas confirmation de ce que vous venez de dire.

**M. le président.** Je vous ai communiqué les informations que je possède pour l'instant.

**M. Guy Malandain.** Moi, je vous ai indiqué celles que je possédais !

#### Reprise de la discussion

**M. le président.** La parole est à M. Paul Chomat, pour dix minutes.

**M. Paul Chomat.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, le projet de budget du logement pour 1988 va encore aggraver nombre de difficultés auxquelles sont confrontés les locataires, les accédants, les responsables des organismes H.L.M., ceux qui ont des projets de réhabilitation, les entreprises du bâtiment.

En effet, pour l'essentiel, il accentue les tendances lourdes de la politique antisociale du logement mise en œuvre depuis dix ans. Vous êtes, monsieur le ministre, en paroles, très critique sur la politique de vos prédécesseurs, mais en vérité vous vous situez dans la même logique qu'eux. Comme la leur, votre politique est celle de l'austérité.

Vous avez beau sortir et ressortir quelques quittances de loyer que vous avez sélectionnées pour la circonstance, vous ne convaincrez personne pour nier qu'en 1987 vous avez fait progresser les loyers plus vite que le pouvoir d'achat et cela souvent dans des proportions scandaleuses.

Vous prétendez avoir apporté une solution aux accédants en difficulté. C'est faux ! Ceux-ci sont toujours confrontés à des taux d'intérêt bien supérieurs à l'inflation.

En 1987, vous avez encore réduit le pouvoir d'achat des aides à la pierre que qu'il s'agisse de l'A.P.L. ou de l'allocation logement.

Les cadeaux fiscaux que vous avez institués pour favoriser la spéculation n'ont pas apporté les bienfaits que vous aviez annoncés pour l'industrie du bâtiment, dont l'activité reste très dépendante d'une politique dynamique en faveur du logement social, que vous persistez à refuser.

L'écart entre vos paroles et vos actes est flagrant. D'ailleurs, lundi, les téléspectateurs ont estimé que vous ne leur disiez pas la vérité.

Votre projet de budget pour 1988 présente des éléments de confusion pour tenter de masquer une baisse réelle des aides à la pierre, qui globalement atteint 13 p. 100 en ce qui concerne les crédits de paiement. Ce n'est pas ainsi que vous pouvez prétendre répondre aux besoins qui restent immenses.

Plus de 2 millions de personnes sont sans abri ou n'ont qu'un abri précaire. Des centaines de milliers de familles et de jeunes - 400 000 pour la région parisienne - attendent un logement social.

Près de 2 millions de familles logées dans des logements H.L.M. vêtustes souhaitent que des travaux soient entrepris.

Des centaines de milliers d'accédants restent confrontés à des mensualités de remboursement insupportables.

Cette année, vous tentez de masquer votre absence de volonté politique en matière de construction sociale neuve en instaurant « la fongibilité ». Ainsi, vous fusionnez les crédits à la construction neuve et à la réhabilitation en une enveloppe unique que vous distribuez aux départements et dont la répartition se fera sous l'autorité du préfet.

Il faudrait construire, au strict minimum, 100 000 logements H.L.M. par an. Le budget de 1987 n'en prévoyait que 65 000. Cette année, vous reculez encore, vous n'avez plus aucun objectif. Seuls échappent à la fongibilité les P.L.A. du Crédit foncier de France qui sont source de loyers plus élevés.

Quant à la réhabilitation du patrimoine existant, elle sera freinée par votre politique de réduction des aides à la personne et par la réduction des moyens de l'A.N.A.H., que vous avez imposée dans la première partie de la loi de finances.

En ce qui concerne les P.A.P., votre budget ne permet pas de reconduire le programme physique de l'an dernier. Non seulement vous n'annoncez que 90 000 P.A.P. contre 100 000 en 1987, mais, de plus, les reports que vous attendez en 1988 pour boucler le financement de vos prévisions sont fictifs puisque, en réalité, vous n'avez pas prévu au collectif budgétaire de 1987 les 3,5 milliards qui vous manquent pour financer le programme de 1987.

La réforme du l p. 100 que vous vous apprêtez à soumettre au Parlement confirmera votre volonté de réduire les aides à la pierre.

Venons-en aux aides à la personne.

En juillet 1987, comme vos prédécesseurs, vous avez réduit le pouvoir d'achat de l'A.P.L. et de l'allocation logement, notamment en ne revalorisant pas les loyers de référence et en jouant sur le forfait-charges.

Avec le budget pour 1988, vous engagez la réforme de l'A.P.L. en instituant une A.P.L. *bis* qui est une A.P.L. au rabais puisqu'elle est calculée sur le barème de l'allocation logement. A partir de cette année, c'est cette nouvelle A.P.L. qui sera appliquée en cas de travaux de réhabilitation subventionnés, ce qui sera durement ressenti par les locataires.

Pendant une décennie, les augmentations considérables des loyers des logements neufs, des logements conventionnés ou réhabilités, ont été justifiées par l'existence de l'A.P.L. Aujourd'hui, vous laissez les loyers à leur niveau élevé et vous réduisez l'A.P.L.

Ainsi, 150 000 locataires qui, aujourd'hui, ne sont éligibles ni à l'A.P.L. ni à l'allocation logement pourront prétendre à cette A.P.L. *bis*. Nous nous en réjouissons si vous n'imposez pas des conditions préalables l'octroi de cette aide qui sont inacceptables.

En effet, vous exigez la signature d'une convention de patrimoine entre l'Etat et les organismes H.L.M. par laquelle, sous prétexte « d'efficacité économique et sociale de gestion », vous entendez imposer la mise en place des surloyers, des ventes de patrimoine, l'application sans baisse du loyer du décret transférant sur les charges les salaires des gardiens et agents, ce qui revient à escroquer un treizième mois de loyer aux locataires.

Pour tenter de justifier vos décisions concernant l'A.P.L. vous évoquez souvent l'exemple de la République fédérale d'Allemagne. Permettez-moi de vous répondre que, ici, nous siégeons à l'Assemblée nationale française et que nous avons à traiter des difficultés des locataires et accédants vivant en France.

Vous évoquez également des cas où le montant de l'A.P.L. couvre le loyer. Ce n'est pas honnête : dans la très grande majorité des logements ouvrant droit à l'A.P.L., les loyers sont très supérieurs au loyer de référence ; de plus, avec les rabotages successifs de l'A.P.L. et les augmentations de loyers, les locataires doivent supporter des charges de plus en plus lourdes. Et lorsque des locataires sont dans le cas que vous évoquez, l'honnêteté consisterait à dire la faiblesse de leurs ressources et alors, il apparaîtrait que le niveau de l'A.P.L. n'a rien de scandaleux, qu'il est strictement nécessaire.

Monsieur le ministre, vous ne cessez de minimiser la part excessive des ressources que de nombreux locataires et accédants sont contraints par votre politique de consacrer à leur logement, comme vous minimisez les difficultés que de nombreuses personnes sans ressources ou presque, éprouvent pour avoir un logement décent, par exemple des chômeurs ou des femmes seules.

Vous restez insensible aux dizaines de milliers de saisies ou d'expulsions qui sont exécutées chaque mois, parce que des personnes ne peuvent pas régler leur quittance.

Vous restez insensible au fait que, aujourd'hui, on compte par centaines de milliers les sans-abri et les familles qui doivent vivre dans des taudis.

Si vous ne le savez pas, je vous le dis : par la faute de la politique antisociale que vous continuez à mener, il y a des familles qui cherchent des taudis pour se loger. Or, dans le même temps, vous ne manquez aucune occasion d'accroître les privilèges fiscaux que vos prédécesseurs ont accordés à la spéculation privée sur le logement.

Selon vos récentes déclarations au congrès de la F.N.A.I.M., vous envisagez de les doubler. Aussi un logement du secteur libre, loué pendant quatre ans sans limite de loyer, bénéficierait de la part de l'Etat d'une aide double de celle apportée pour un logement social.

Vous êtes bien mal placé alors pour parler de moralité lorsque vous cherchez à justifier l'application de l'article 26 de votre loi qui incite à la mise en place, dans le patrimoine H.L.M., de surloyers qui atteignent 1 000 francs par mois et qui vont à l'encontre d'un équilibre sociologique nécessaire à ce patrimoine, équilibre que vous cherchez à mettre en cause par tous les moyens.

Monsieur le ministre, nous combattons votre politique et nous soutenons l'action des locataires et accédants qui agissent contre elle.

Par ailleurs, nous proposons une autre politique du logement, axée sur le droit pour chacun, et particulièrement pour les plus modestes, de disposer d'un logement confortable, dans un environnement décent, avec un loyer raisonnable.

La mise en œuvre concrète de ce droit au logement fait l'objet de mesures sérieuses et réalistes que nous avons exposées dans la proposition de loi dont André Lajoinie est le premier signataire.

Ces mesures consistent, en premier lieu, à donner la priorité au logement social - en location comme en accession - par une politique volontariste de l'Etat.

Il faut construire, mais dans des conditions de financement de la construction sociale débarassées de la loi de 1977, permettant d'aboutir à des niveaux de loyers inférieurs à ceux atteints pour les logements construits depuis 1977. La seule diminution de 1 p. 100 du taux d'intérêt des prêts à la construction permettrait de baisser de 10 p. 100 les loyers des logements avec A.P.L.

Il faut aussi réhabiliter le patrimoine existant et, pour cela, accorder les moyens aux organismes H.L.M. de faire les travaux nécessaires sans hausses excessives de loyers, sans conventionnement.

Ces travaux sont dus aux locataires. Encore faut-il que l'Etat mette fin au racket permanent opéré sur les organismes de logement social et qui représente, à travers la T.V.A. sur le chauffage ou les travaux, à travers la taxe foncière et diverses autres taxes, environ 30 p. 100 des loyers payés par les locataires, autrement dit quelque deux mois par an de quittance-ment global.

En conclusion, je veux rappeler que nous demandons la limitation de la hausse des loyers au niveau de l'inflation et une revalorisation de 15 p. 100 de l'A.P.L. et de l'allocation logement, notamment par une révision de leurs barèmes sur la base d'une revalorisation des loyers de référence et des forfaits pour charges.

Nous demandons que soit abandonnée toute condition préalable à l'extension du droit à l'allocation logement pour toutes les catégories de locataires de logements sociaux qui n'ont actuellement droit à aucune aide à la personne.

Pour justifier la réduction du pouvoir d'achat des aides à la personne, vous évoquez la charge financière de celles-ci. Cette charge peut être notablement diminuée, sans porter préjudice aux bénéficiaires, en réduisant les loyers et en augmentant les salaires, notamment en portant le SMIC à 6 000 francs.

En fait, nous proposons que le mal soit attaqué à la racine, par des mesures spécifiques en faveur du logement social et en assurant à chacun le droit de travailler et de vivre dignement.

Les difficultés liées à la crise de l'habitat rejoignent la question plus globale d'un changement de politique, d'un changement de perspectives pour notre société dont vous précipitez le déclin.

La nécessité de ces changements appelle une action persévérante pour la justice, la liberté et la paix.

C'est le sens que nous donnons à notre refus de votre budget et de votre politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément, pour cinq minutes.

**M. Pascal Clément.** Monsieur le ministre, compte tenu du temps qui m'est donné, je n'aborderai que quelques points au nom du groupe U.D.F.

Depuis un an, votre politique vaut 10 000 emplois ! Il faut le souligner puisque tout le monde se souvient des 30 000 emplois perdus dans les cinq années précédentes.

**M. Jacques Badet.** Et avant ?

**M. Pascal Clément.** Pourtant, il y a une ombre ! Elle vient du fait que votre loi sur le logement n'est pas bien comprise de beaucoup de ses utilisateurs.

Dans nos grandes villes, et particulièrement à Paris, il y aurait, dit-on, des hausses de loyers excessives. Or je rappelle que la loi Méhaignerie prévoit au contraire que ce n'est pas aux locataires à se défendre mais qu'il appartient aux propriétaires de saisir la commission de conciliation et que le locataire par le simple fait qu'il refuse la proposition du propriétaire oblige ce dernier, s'il veut imposer son augmentation, à saisir la commission de conciliation. Ensuite, si le locataire oppose un nouveau refus à la proposition du propriétaire, c'est encore ce dernier qui doit agir en saisissant le tribunal.

S'il y a eu des dérapages, c'est parce que les locataires n'ont pas été prévenus des moyens que leur donnait la loi...

**M. Jacques Badet.** Vous l'avez mal expliquée !

**M. Pascal Clément.** ... et qu'ils ont cru devoir accepter les hausses décidées par les propriétaires.

Votre loi, monsieur le ministre, crée des emplois et relance l'activité du secteur du bâtiment. Quant à vos mesures fiscales pour le foncier, bien qu'insuffisantes, elles vont permettre, du moins je l'espère, un certain déblocage de la situation. Enfin, une meilleure connaissance de la loi éviterait à un certain nombre de locataires de connaître des situations dramatiques.

Deuxième point : votre budget permet de relancer, d'améliorer et d'accroître les P.A.H. Oui, l'amélioration de l'habitat, particulièrement dans les centres villes, dans le centre de nos bourgs et de nos villages, - et Dieu sait si nos bourgs sont souvent dans un état de vétusté avancé - est une excellente politique que vous avez raison de renforcer.

Enfin, toujours sur ce problème, et contrairement à ce qu'a dit mon prédécesseur à cette tribune, quelle bonne idée vous avez eu avec la fongibilité. Incontestablement, au niveau de chaque département, les élus conseilleront leur préfet et cette déconcentration supplémentaire permettra de mieux satisfaire les besoins.

Mon troisième point concerne l'aménagement du territoire. Je veux rappeler une expérience personnelle. De 1978 à 1981, et particulièrement dans un département que, comme moi, connaît bien M. Badet, le terme de désenclavement était un maître mot du discours socialiste. J'allais même dire qu'il nous a fait perdre en partie les élections de 1981.

**M. Jacques Badet.** Avec bien d'autres choses !

**M. Pascal Clément.** Tous les élus de l'opposition entre 1981 et 1986 ont attendu la concrétisation de ce mot magique. Mais il a fallu le retour aux affaires de la majorité U.D.F.-R.P.R. pour que le désenclavement entre enfin dans les faits. Chacun sait que je fais référence à la décision du C.I.A.T. en date du 13 avril.



**M. Jacques Badat.** Les décisions avaient été prises avant !

**M. Pascal Clément.** Monsieur Badat, dois-je rappeler que le schéma autoroutier est passé de 1 200 kilomètres à 2 700 kilomètres ? Vous dites, monsieur le ministre, que les 300 kilomètres seront financés par une dotation de capital de 2 milliards de francs pour les sociétés d'autoroutes. Est-ce que cela sera suffisant ? Est-ce que, compte tenu du délai inévitable de construction de ces autoroutes, sept à neuf ans, vous pouvez assurer le Parlement, et singulièrement l'Assemblée nationale, que, quels que soient les aléas politiques, elles seront financées et réalisées ?

Voilà une question qu'on se pose sur le terrain. J'aimerais avoir votre réponse.

Enfin, je voudrais revenir sur ce qu'a dit M. Méhaigner en ce qui concerne le T.G.V. Je sais que M. Douffiagues va en parler beaucoup plus longuement. Avec le T.G.V.-Nord, avec le tracé du T.G.V.-Est, grâce au C.I.A.T., avec l'interconnexion des T.G.V. autour de Paris, et enfin avec le contournement de Lyon, le désenclavement n'est plus un mot (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) mais une réalité. A vous, messieurs, qui réclamez le désenclavement, nous sommes heureux d'offrir ce beau cadeau. C'est un cadeau pour toute la France, et c'est un cadeau pour toute l'Europe.

Je dirai un mot sur l'exportation du T.G.V. dont il m'a été donné de m'occuper. J'ai découvert les difficultés de la tâche, j'ai constaté que notre matériel pouvait être mis en cause, notamment par les Anglais.

**M. le président.** Je vous invite à conclure, monsieur Clément.

**M. Pascal Clément.** C'est la réalité du T.G.V. français qui fera qu'il sera exportable. Si notre réseau ferroviaire est le plus dense et le plus rapide du monde, quelle vitrine fantastique !

Avec l'autoroute Calais-Bayonne, monsieur le ministre de l'aménagement du territoire, la France sera encore plus le centre de l'Europe.

**M. André Fanton.** Très bien !

**M. Pascal Clément.** Mais les Anglais risquent de filer tout droit vers l'Espagne. Quel dommage que nos prédécesseurs aient supprimé le plan du grand Sud-Ouest car nous n'avons plus les moyens d'arrêter les Anglais. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*) Cela n'a rien de risible car la Californie européenne risque d'être la région de Barcelone.

**M. le président.** Je vous en prie, concluez !

**M. Pascal Clément.** Il est dramatique que l'on ait laissé tomber une région, alors que pendant cinq ans elle a espéré avoir les crédits nécessaires pour son décollage économique. Grâce au ciel, nous revenons sur cette politique.

Oui au désenclavement, oui à l'aménagement du territoire. Reste l'aménagement rural : j'y reviendrai dans mon rapport budgétaire sur les collectivités locales. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

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

**M. Jacques Guyard.** Lorsque vous avez fait voter la loi qui porte votre nom, monsieur le ministre, vous avez refusé d'y inscrire le droit au logement existe pour chaque personne dans ce pays et que c'est un droit majeur. Pourtant, le logement n'est pas un bien de consommation courant. Il est, vous le savez, un élément constitutif d'une vie digne et d'une insertion sociale réussie, au même titre que la protection de la santé, l'éducation ou la liberté d'expression. Le logement est un domaine où la solidarité nationale doit s'exprimer pleinement.

Vous avez la volonté de relancer l'industrie du bâtiment. C'est un objectif éminemment louable mais, pour ce faire, vous avez tourné le dos à un principe constant depuis près d'un demi-siècle dans notre pays : le logement des catégories sociales les plus modestes, c'est-à-dire de millions de familles, ne peut être assuré de manière décente sans un concours très important de l'Etat. Le Gouvernement attend actuellement du marché qu'il assure le logement de l'im-

mense majorité des Français. Les encouragements fiscaux qui ont généreusement été donnés aux investisseurs qui bâtissent pour louer vont dans ce sens, de même que le rapprochement entre les taux des prêts d'accession à la propriété, ceux des prêts conventionnés et ceux du marché ainsi que le déblocage des niveaux de loyers du secteur H.L.M. comme du secteur privé.

Il s'ensuit - et c'est un grave problème que nous avons soulevé au cours du débat sur la loi qui porte votre nom - une vive progression des loyers et encore plus des charges non seulement dans les grandes agglomérations, mais en fait dans toutes les villes, ce qui aggrave une situation déjà délicate auparavant.

Dans mon département, l'Essonne, selon le rapport de la direction départementale de l'équipement, plus de 10 000 familles étaient en 1986 financièrement hors d'état d'accéder à un logement H.L.M. Cette année, une quinzaine de milliers sont dans cette situation. Encore faut-il ajouter à cet inventaire le fait que les ménages se résolvent souvent de nos jours à réduire la taille de leur logement. Une famille de deux enfants qui se serait logée dans un quatre ou cinq pièces se contente aujourd'hui d'un trois pièces parce que le coût du logement est devenu trop élevé.

Par ailleurs, pour éviter le dérapage massif de l'A.P.L. qui risquait de résulter de la progression des loyers, vous réduisez progressivement cette aide et vous proposez vous-même de la ramener purement et simplement au niveau de l'allocation logement. Si je me fonde sur la situation de mon département, cela va se solder par une perte comprise entre 40 et 50 p. 100 pour les bénéficiaires habitant des logements rénovés et disposant de revenus comparables.

Enfin, vous banalisez l'aide de l'Etat à la construction. Ce problème a déjà été soulevé par un intervenant précédent. Qu'il s'agisse du logement haut de gamme ou du logement social, de locatif ou d'accession à la propriété, l'aide de l'Etat, en bonifications d'intérêt, en exemptions fiscales, en subventions, tourne autour d'une cinquantaine de milliers de francs. Cela nous paraît à la fois inefficace et injuste.

Inefficace, parce que si la construction de 10 000 à 20 000 logements supplémentaires est appréciable, si le renversement de la tendance est important, tout cela est très cher payé car les exemptions fiscales pèseront pendant des années. Leur poids est aujourd'hui encore relativement faible dans le budget mais ces exemptions s'additionneront dans les années qui viennent et par ailleurs ces chantiers supplémentaires sont très largement financés - les rapporteurs l'ont souligné - par les reports de 1986 sur 1987 et de 1987 sur 1988 et par le freinage des affectations de crédits. Mon collègue Peuziat a souligné que son office d'H.L.M. dans le Finistère n'a pas encore reçu notification des crédits pour 1987, ce qui retardera évidemment le lancement des chantiers en 1988.

C'est aussi injuste. Un pourcentage croissant de Français n'ont plus les moyens de se loger correctement ou paient un prix tel que cela obère leur accès à d'autres éléments essentiels de la vie : la nourriture, l'habillement, la formation, la culture. Dans ma ville, où les logements sont récents, vous le savez, les loyers atteignent couramment 3 000 francs par mois pour un F4, 1 800 francs par mois pour un studio. Le plafond de revenus de l'accès en H.L.M. pour une famille de deux enfants est de 8 000 francs par mois. 8 000 francs est le revenu maximum pour accéder à un appartement qui coûte 3 000 francs par mois ! Le résultat, vous le connaissez : on y fait entrer soit des familles aux revenus très supérieurs au plafond, soit des familles à revenus très faibles solvabilisées par une A.P.L. très forte.

Les charges, elles aussi, ont sensiblement augmenté depuis un an et demi. Elles atteignent couramment 300 francs par pièce et par mois dans des immeubles équipés d'ascenseurs et où le chauffage est intégré aux charges.

Le taux d'effort des ménages a donc été augmenté dans des proportions insupportables pour tous ceux dont les revenus sont inférieurs à deux SMIC. Dans mon département, les taux d'effort des locataires du logement social avoisinent couramment 25 p. 100. Pour des revenus modestes, ils sont insupportables d'autant que l'A.P.L. a souvent diminué depuis un an de 100 à 200 francs.

De surcroît, la dernière enquête du Plan a mis en évidence une paupérisation des locataires des H.L.M. La perte de pouvoir d'achat des locataires du logement social a été en moyenne de 1,2 p. 100 par an depuis huit ans. Et l'effort

louable que vous avez consenti pour l'A.P.L.-accession étend actuellement au secteur des prêts d'accession à la propriété la fragilisation économique que connaissait déjà le logement locatif social.

Le groupe socialiste ne votera donc pas ce budget. Il continue à considérer que le droit au logement est un droit fondamental, que la solidarité nationale doit jouer pleinement en faveur des revenus modestes et que l'Etat ne joue pas son rôle d'instrument de la solidarité nationale. Il faudrait pour qu'il en soit autrement, en finir d'abord avec la politique des taux d'intérêt élevés. Les taux réels en France sont les plus élevés du monde développé. Ils tournent actuellement autour de 7 p. 100, alors que dans les autres pays européens importants ils se maintiennent entre 2 et 4 p. 100. Ces taux élevés rendent impossibles une saine gestion des organismes H.L.M. Ils étranglent les accédants récents. Ils induisent la somme d'aide à la personne que vous rappelez tout à l'heure : 40 milliards de francs, il est vrai que c'est une somme aberrante qui pèse sur la sécurité sociale et sur le budget de l'Etat d'une manière excessive. Or le montant de cette somme est dû au fait que les taux d'intérêt en France, parce qu'on a donné la priorité aux produits financiers, sont très élevés. Il faut absolument retrouver l'esprit dominant de l'aide à la pierre, abandonner la loi de 1977 et trouver une ressource à bas prix pour le logement social ; créer peut-être une banque du logement social - la Caisse des dépôts et consignations existe depuis un bon siècle et demi avec cet objectif, parmi d'autres. Il est essentiel de trouver, pour la construction du logement d'une bonne partie des Français, une ressource dont le prix soit très peu supérieur à l'inflation.

Il ne faut pas succomber au mirage de la propriété à tout prix et pour tous. La propriété écrase actuellement les familles les plus modestes qui y accèdent. Elle se transforme trop souvent en vol caractérisé quand il faut vendre son bien, à la suite de difficultés familiales ou simplement de la chute de l'A.P.L. due à la montée en âge des enfants, après trois, quatre ou cinq ans de remboursements. On s'aperçoit alors que seuls ont été remboursés des intérêts et que le capital reste intégralement à la charge de l'accédant.

La propriété coûte aussi très cher en A.P.L. et en aides fiscales. Elle apparaît pour les ménages les plus modestes, comme un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre puisque les prêts consentis pour les constructions neuves sont à meilleur taux que ceux offerts pour le rachat des logements anciens.

**M. le président.** Je vous invite à conclure, mon cher collègue.

**M. Jacques Guyard.** Je termine, monsieur le président.

Il faut certes aller vers l'unification des aides. Et, de ce point de vue, la démarche est intéressante. Mais, pour cela, les aides doivent atteindre un niveau décent afin que le remboursement ne soit pas insupportable pour les familles. En effet, il est pratiquement impossible à des gens gagnant entre une fois et une fois et demie le SMIC de consacrer 25 à 30 p. 100 de leurs revenus à l'achat de leur habitation.

Il faut donner la priorité à la rénovation et à la réhabilitation qui sont génératrices d'emplois et de stabilité sociale, à condition de ne pas déboucher sur des loyers inaccessibles. Sinon, le 1,8 milliard de francs dont vous parliez ne sera pas utilisé, parce que les organismes n'engageront jamais des travaux dont ils savent qu'ils se traduiront par des loyers trop élevés. Il faut rendre aux locataires un pouvoir réel de négociation sur les loyers et sur les charges, pouvoir qui s'est concrètement beaucoup dégradé ces derniers temps.

Il faut répondre, enfin, aux besoins des familles et des célibataires à très faibles revenus qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucune solution concrète, aussi bien au niveau des collectivités locales qu'au niveau de l'Etat.

En raison de cet ensemble de questions sans réponse, le groupe socialiste ne votera pas, monsieur le ministre, votre projet de budget, tout en reconnaissant le dynamisme qui marque votre action. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Francis Geng, pour cinq minutes.

**M. Francis Geng.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'occasion de ce projet de budget, mon intervention portera sur la politique d'ensemble de l'aménagement du territoire.

Si l'ardente obligation du Plan, chère au général de Gaulle, s'est largement émoussée au fil des ans, comment ne pas voir qu'une nouvelle ardente obligation surgit et s'impose comme un impératif vital en matière d'aménagement du territoire ?

La France rurale couvre près de 90 p. 100 du territoire national, mais ne regroupe que 20 p. 100 de la population. Au rythme où vont les choses, d'ici à dix ans, des zones considérables ne seront plus qu'un espace abandonné sans village, sans agriculteur, sans entreprise, sans commerce, sans jeunesse, sans vie !

Au-delà d'interminables colloques et considérations sur les causes que chacun connaît, il faut maintenant, je crois, des décisions et des actions énergiques pour enrayer le déclin de régions entières et remonter la pente.

S'il est un domaine où le libéralisme à tout va n'a aucun sens, c'est bien celui, entre autres de l'aménagement du territoire. *(Tiens, tiens ! sur les bancs du groupe socialiste.)*

Nous ne pouvons accepter une France à deux vitesses ou une partie de la France en jachère !

**M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial.** C'est ce qui est en train de se faire !

La France à deux vitesses se fait chaque jour !

**M. Francis Geng.** L'intervention volontariste de la puissance publique est absolument nécessaire pour compenser les handicaps non pas, en quelque sorte, d'une façon passive et momentanée, au coup par coup, mais au contraire dynamique et durable pour l'avenir.

Il faut tenir compte de la diversité des territoires et des hommes en tirant parti des capacités potentielles locales d'initiative, d'adaptation et d'innovation, en contribuant à créer des pôles de vie et de développement, en répartissant les tâches entre les différents niveaux de l'administration territoriale pour éviter les déperditions d'énergie et des moyens matériels et financiers. Il faut véritablement réinventer un nouvel équilibre par une polyvalence d'activités qui combinerait l'agriculture, les P.M.E., l'artisanat, le commerce, le tourisme, le travail saisonnier, et un maillage correspondant de services publics et privés. En clair, il ne s'agit pas de se répandre en imprécations misérabilistes sur le thème de la désertification des campagnes, mais de se prendre en main, d'affirmer une volonté et d'exploiter les potentialités et les situations.

Monsieur le ministre, nous connaissons et nous apprécions beaucoup vos efforts pour sauvegarder et rénover une politique d'aménagement du territoire réaliste et efficace. Il est vrai que, homme de l'Ouest et élu de la France profonde, vous en vivez en permanence toutes les nécessités.

Vous avez confié à l'un des pères de l'aménagement du territoire, M. Olivier Guichard, une étude approfondie qui a donné lieu à la publication d'un rapport plein d'enseignements. Si la logique d'encouragement des zones pilotes qui y apparaît ne doit pas être écartée pour faire face à la compétition générale, européenne et mondiale, il ne faut cependant pas se cantonner aux grandes villes ni aux grands centres. Il faut descendre plus bas, dans le tissu profond de la vie du pays. Ce n'est qu'à partir de nombreux petits pôles de rayonnement disséminés sur le territoire que nous maintiendrons la vie sur l'ensemble du pays. En effet, ce n'est plus, hélas ! sur la croissance - enfuie - que l'aménagement doit prendre appui, mais sur la création de nouveaux foyers de vitalité économique.

**M. Jacques Sourdille.** Très bien !

**M. Francis Geng.** L'aménagement du territoire, ce sont aussi les liaisons et les communications interrégionales qui seules permettront le désenclavement de régions insuffisamment équipées jusqu'alors en réseau routier et autoroutier. A cet égard, monsieur le ministre, les projets que vous avez concrétisés dans ce domaine sont essentiels et correspondent à un changement d'attitude fondamentale. En effet, pour la première fois, grâce à vous, le développement des liaisons transversales évitant le passage obligatoire par Paris assurera directement les relations entre les grandes métropoles régio-



nales et les grandes métropoles des pays européens voisins. Le département de l'Orne, monsieur le ministre, attend énormément de l'axe Calais - Bayonne, et il sait qu'il vous doit beaucoup.

L'agriculture doit retrouver aussi un espoir dans la diversification, dans les plus-values générées par le développement des industries agro-alimentaires ou biotechnologiques et dans les productions régionales de prestige et de terroir. La fiscalité foncière non bâtie doit aussi être complètement repensée.

Le développement des réseaux de télécommunications, réducteur de distance et plaçant toutes les régions à égalité, constitue un axe majeur de la politique d'infrastructures et d'aménagement. Avec le télétraitement, l'isolement est rompu et des activités peuvent se créer dans les coins les plus excentrés et se brancher sur l'ensemble des marchés.

**M. le président.** Veuillez conclure.

**M. Francis Geng.** Une fiscalité adaptée pour favoriser l'implantation des entreprises en zones rurales est aussi nécessaire, et le rôle des élus et responsables locaux déterminant aussi bien dans la fixation des taux d'imposition, notamment la taxe professionnelle, que dans la création d'un environnement général propice à l'épanouissement économique et à la création d'entreprises. La péréquation de la taxe professionnelle m'apparaît devoir s'affirmer davantage au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Ainsi, les solidarités intercommunales s'imposent de plus en plus et doivent se renforcer et se multiplier : au moment où les regards se tournent vers l'Europe, on est beaucoup plus fort si on est plusieurs que si on est tout seul !

Comment terminer sans évoquer la nécessité pour l'Etat de se déconcentrer et de donner l'exemple par la force des symboles ? L'Etat à mille moyens. Il aurait pu créer par exemple un nouvel opéra à Bordeaux et non à Paris ; il aurait pu créer le musée des sciences à Lille plutôt qu'à La Villette. Je veux dire par là qu'il ne s'agit pas d'affaiblir les points les plus forts, mais de créer ailleurs d'autres pôles de puissance.

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

**M. Francis Geng.** Je termine, monsieur le président.

Oui ; la politique d'aménagement du territoire doit être une politique offensive et non défensive. Elle ne relève pas de l'assistance mais, véritablement, de l'avenir et de l'investissement. C'est pourquoi elle est un impératif national.

Monsieur le ministre, c'est parce que nous savons que vous êtes convaincu de cette ardente obligation que nous vous apportons notre appui le plus total et que nous voterons votre budget. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

**M. le président.** La parole est à M. Robert Chapuis, pour dix minutes.

**M. Robert Chapuis.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviendrai successivement sur les deux budgets qui nous sont présentés ce matin, et dont la discussion est conjointe : l'aménagement du territoire, puis l'urbanisme et le logement.

L'aménagement du territoire n'est pas un problème des années soixante ou soixante-dix. C'est un besoin d'aujourd'hui pour préparer demain. C'est pourquoi il est bon de lier la politique d'aménagement du territoire à celle du Plan. C'est ce qu'avait voulu le général de Gaulle ; c'est ce qu'ont pratiqué les gouvernements de gauche. Depuis mars 1986, l'un marche sans l'autre et, peu à peu, on le voit, les deux s'arrêtent.

Les contrats Etat-région ont été salués de tous côtés comme une excellente initiative. Ils impliquaient un dialogue à part entière entre l'Etat et les régions, mais aussi entre la politique de l'Etat et la politique des régions. Selon le Gouvernement, désormais l'Etat n'aura plus d'autre politique que celle d'aider les régions, seules chargées d'aménager le territoire. Or il est grave de penser que l'Etat n'a pas un rôle spécifique dans la préparation de l'avenir. Une politique nationale est nécessaire pour éviter des risques de déséquilibre dans le développement de notre pays.

En ce domaine, il convient de ne pas procéder à des distinctions abusives : l'aménagement rural, dont on a évoqué avec inquiétude l'avenir, dépend de celui des zones urbaines. Entre les pôles de développement et les zones en difficulté, entre les zones agglomérées et les espaces larges ouverts, un équilibre doit être trouvé : il implique une impulsion, une

volonté pour corriger non seulement les inégalités naturelles, mais aussi les inégalités qui ont été secrétées par la crise de nos sociétés industrielles. On le voit pour les zones minières, dont M. Wacheux parlera tout à l'heure, on le voit aussi pour les zones de conversion, on le voit encore d'une manière générale pour les régions où se sont développées des friches industrielles, inquiétantes et douloureuses à la fois. On le voit enfin dans les secteurs qui s'efforcent de jeter les bases d'un renouveau technologique. Et dans tous ces domaines il conviendrait, je crois, de se garder de trois dangers.

Premièrement, mettre en œuvre des processus qui aboutissent à déplacer les entreprises plutôt qu'à les développer ou à en créer de nouvelles. Or c'est le cas des zones dites « franches », des zones d'entreprises, miroirs aux alouettes, où les avantages peuvent aller aux plus habiles plutôt qu'aux plus crédibles.

**M. Charles Josselin.** Très juste !

**M. Robert Chapuis.** Deuxième danger : s'en tenir à la définition de grands pôles technologiques, les technopoles, au détriment des réseaux qui doivent irriguer les grandes régions de notre pays. A cette fin, la localisation des activités dites « internationalement mobiles » doit être examinée de près. Je voudrais savoir, monsieur le ministre, sur quels critères travaillera le C.I.A.L.A. Vous avez supprimé la prime d'aménagement du territoire régionalisée. L'attribution des 300 millions de francs de la P.A.T. nationale ne risque-t-elle pas de renforcer les plus forts au détriment des plus faibles ? Comment établirez-vous les conditions de localisation des sommes qui figurent à votre budget ?

Troisième danger : laisser faire les évolutions du territoire engendrées par les mutations économiques et sociales qui marquent durement notre pays depuis quinze ans, ce qu'on appelle la crise. Des régions entières risquent d'être condamnées au désert ou à l'assistance si une politique à moyen et long terme n'est pas mise en œuvre pour développer leurs points forts.

Il convient de réfléchir ici en termes de bassins d'emploi et de bassins de formation. Ce devrait être le soubassement de futurs contrats Etat-région, afin de tenir compte des réalités examinées avec soin par les observatoires de l'I.N.S.E.E.

L'effort national est le seul moyen d'assurer les péréquations nécessaires entre les secteurs défavorisés et les secteurs qui bénéficient de la plus forte rentabilité.

La politique européenne intègre cette perspective : le F.E.D.E.R. ne se soucie pas seulement de grands axes de communication, il concerne aussi la valorisation des ressources propres aux grandes régions des pays d'Europe. Le plus souvent, le F.E.D.E.R. vient abonder les crédits qui proviennent de l'Etat ou des collectivités locales. Si l'Etat abandonne la dimension de l'emploi, de la formation, de l'environnement de l'entreprise comme des divers facteurs du développement local, la France risque de se trouver en retrait par rapport à d'autres pays européens. On le voit bien avec l'exemple des programmes intégrés méditerranéens, dont la gestion doit être suivie sur le plan régional, mais aussi sur le plan national.

Le rendez-vous de la fin de 1992 dont on parle tant implique un effort suivi et régulier d'aménagement du territoire. La politique européenne a pesé lourd sur certaines régions, par exemple celles qui ne connaissaient guère que la sidérurgie ou celles qui ont subi le poids des quotas laitiers ; elle doit apporter les compensations nécessaires à ces mêmes régions, mais dans tous les cas il faut une vision large, à la dimension nationale, pour éviter de créer des concurrence inutiles entre nos propres régions.

Or j'ai entendu dire que notre pays risquait de ne pas avoir en 1988 le retour des crédits qu'il apporte lui-même au F.E.D.E.R., et je voudrais être rassuré à cet égard. Vos paroles dans ce domaine, au nom de la solidarité avec les pays du Sud, créent quelques troubles, quelques incertitudes. Nous vous demandons d'être plus clair.

Votre budget devrait traduire une volonté en matière d'aménagement du territoire. Il n'en est rien, et nous n'y lisons que l'avenir de nos routes. Nous n'y lisons pas l'avenir des régions qu'elles traversent ou qu'elles relient. C'est ici que l'on voit les limites du libéralisme, limites qui ont été évoquées par l'un de ceux qui, précisément, s'en faisaient récemment les chantres. Vous n'avez pas eu les ressources budgétaires qui permettent une politique d'aménagement du

territoire ; vous n'avez pas eu non plus les ressources idéologiques, et cela me servira de transition pour vous parler du budget de l'urbanisme et du logement.

En effet, ce budget traduit bien l'impasse du libéralisme. Vous ne pouvez laisser jouer la seule loi du marché. Vous avez, avec votre loi, ouvert une boîte de Pandore qui crée des problèmes qui ont été évoqués largement par M. Guyard et qui troublent un très grand nombre de familles. C'est précisément la nature et le degré des interventions publiques qui permettront au marché de trouver ou non son équilibre. Le secteur du logement prouve la nécessité d'une économie mixte.

Concernant le logement social, vous avez réuni sur une même ligne les aides à la construction et les aides à l'amélioration des logements : les P.L.A. du secteur H.L.M. et les PALULOS. Cette fongibilité des aides présente certains intérêts. Elle a pu être évoquée comme une possibilité utile, mais elle comporte aussi des risques. Vous définissez l'enveloppe et vous appelez les comités départementaux de l'habitat à en gérer la répartition. C'est un bel hommage à la décentralisation, mais qu'en sera-t-il en réalité ?

Les comités départementaux de l'habitat sont une création récente. Leur rôle est encore mal défini, leur expérience limitée et, comme c'est naturel, les D.D.E. y jouent un rôle déterminant. Ce sont de bons observatoires. Pourront-ils prendre à temps des décisions dont les conséquences seront extrêmement lourdes pour un certain nombre de communes ou de quartiers ?

En matière d'habitat, il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques pluriannuelles. Les engagements de réhabilitation lourde, les programmes de construction impliquent la durée. Si, chaque année, doivent être révisés les uns ou les autres, on peut s'attendre à une limitation des ambitions, à une programmation à court terme au gré des intérêts multiples et contradictoires d'un territoire donné.

Alors, il faudra définir des critères. Mais qui le fera ? Entendez-vous confier aux préfets non seulement le soin de prendre des décisions finales, mais aussi celui de trancher en matière de critère ? Qui arbitrera les conflits ? N'est-ce pas finalement une centralisation plus grande que celle qui pouvait exister auparavant, puisque dans ce domaine il n'y aura plus les cadres nationaux dans lesquels il était possible d'agir dans chacun des départements ? Ces questions sont d'autant plus graves qu'il me semble exister un grand décalage entre, d'une part, les autorisations de programmes, qui au demeurant n'augmentent que de 2 p. 100 sur 1987, report compris, c'est-à-dire moins que l'inflation prévue pour 1988 et, d'autre part, les crédits de paiement nettement plus restreints, qui s'élèvent à 4,34 milliards de francs d'un côté et à 1,8 milliard de francs de l'autre.

Vous risquez de soumettre le logement social à des négociations permanentes, à une requête permanente de maigres subsides qui ne permettent pas de bâtir une politique qui réponde à l'ampleur de la demande.

**M. le président.** Je vous invite à conclure.

**M. Robert Chapuis.** Je vais conclure, monsieur le président.

Vous savez qu'une tâche de réhabilitation considérable attend les offices et les sociétés H.L.M. Ce problème a été évoqué par un très grand nombre d'orateurs et par plusieurs rapporteurs.

Vous leur avez enlevé les crédits pour les économies d'énergie, vous limitez leur capacité d'augmenter les loyers - ce qui peut se justifier, mais devrait alors valoir pour tous -, vous transformez les mécanismes de l'A.P.L. au détriment de la réhabilitation. Vous allez les conduire soit à restreindre leurs programmes de constructions parce que la réhabilitation n'attend pas, soit à faire une croix sur des secteurs entiers de l'habitat pour se donner des marges d'initiative. Vous programmez ainsi la mise en difficulté de certains quartiers. Tels sont les risques.

Une autre méthode était possible - elle l'est peut-être encore -, celle de limiter la fongibilité à une part de l'enveloppe affectée aux départements. Il convient certainement d'assurer une certaine souplesse, de s'adapter à la demande et aux besoins, mais, en institutionnalisant la fongibilité, vous travaillez sans filet, à l'aventure, dans un secteur particulièrement sensible dans la crise actuelle, celui du logement social. Avez-vous une politique nationale à cet égard ou préférez-vous laisser libre cours au jeu des intérêts locaux ?

Ces questions sont d'autant plus préoccupantes que l'accès à la propriété pose également problème. L'union nationale des offices d'H.L.M. s'est inquiétée de voir que sur les 90 000 P.A.P. annoncés, seuls 35 000 paraissent financés. Le Gouvernement bornerait-il son horizon à mai 1988 ? Ce serait un aveu singulier. Nous ne le pensons pas forcément, mais nous nous enregistrons.

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

**M. Robert Chapuis.** Selon vous, monsieur le ministre, la totalité des P.A.P. serait financée par les reports des crédits non utilisés en 1987 et un collectif budgétaire comblerait éventuellement la différence qui pourrait subsister. Ce mécanisme de régulation budgétaire conduit en toute hypothèse à réaliser en dix-huit mois ce qui devrait l'être en un an, ce qui n'est bon ni pour le secteur du bâtiment et des travaux publics ni pour ceux qui veulent se loger. Il y a même plus inquiétant puisque j'entends dire que dans un certain nombre de départements, les offices d'H.L.M. n'arrivent pas à obtenir les dotations promises pour le second semestre. Ces retards sont-ils purement administratifs ou s'agit-il de préparer les reports qui permettent de justifier les insuffisances du budget pour 1988 en crédits de paiement ?

Toutes ces questions traduisent une même inquiétude. Vous avez voulu rompre avec le passé pour relancer, disiez-vous, la construction neuve et l'offre de logements. Mais, en fait, vous ne créez pas les conditions qui rendent possible une amélioration de l'offre sociale de logements. Vous tirez le bâtiment vers le haut, mais vous risquez de l'éloigner des besoins d'une masse de locataires ou de candidats à la propriété qui sont durement frappés par le chômage et la diminution du pouvoir d'achat. La décentralisation ne doit pas servir à l'Etat pour masquer ses responsabilités et diminuer ses engagements. Ce serait une erreur dont le coût serait finalement très lourd pour la collectivité nationale tout entière.

Vous comprendrez, monsieur le ministre, qu'en raison de toutes ces insuffisances, de ces risques et de ces inquiétudes, le groupe socialiste ne puisse voter votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

2

## ORDRE DU JOUR

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

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988, n° 941 (rapport n° 960 de M. Robert-André Vivien, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Equipement, logement, aménagement du territoire et transports (*suite*) :

Aménagement du territoire, urbanisme, logement, services communs et article 68 (*suite*).

Annexe n° 22. - Aménagement du territoire, M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur spécial ; avis n° 965, tome VII, de M. Jean Royer, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 26. - Urbanisme et logement, M. Maurice Ligot, rapporteur spécial ; avis n° 965, tome XI, de M. Charles Fèvre, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 25. - Services communs - Transports terrestres, M. Michel Barnier, rapporteur spécial.

Equipement, logement, aménagement du territoire et transports (*suite*) :

Routes et sécurité routière, transports ; budget annexe de la navigation aérienne.

Annexe n° 25. - Services communs - Transports terrestres, M. Michel Barnier, rapporteur spécial ; avis n° 965, tome X, de M. Franck Borotra, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 23. - Aviation civile et météorologie ; budget annexe de la navigation aérienne, M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial ; avis n° 962, tome X, de M. Bruno Gollnisch, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 965,

tome VIII, de M. Claude Labbé, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :  
Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN

