

# ASSEMBLÉE NATIONALE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11<sup>e</sup> Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

59<sup>e</sup> séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2<sup>e</sup> séance du mercredi 4 novembre 1998



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

#### 1. Questions au Gouvernement (p. 8031).

##### POUVOIR D'ACHAT DES RETRAITÉS (p. 8031)

M. Paul Patriarche, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

##### REDÉPLOIEMENT TERRITORIAL DES FORCES DE SÉCURITÉ (p. 8031)

MM. Jean-Paul Dupré, Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.

##### CONSEIL DE L'EURO (p. 8032)

MM. Alain Barrau, Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

##### CONCENTRATION DANS LA PRESSE RÉGIONALE (p. 8033)

M. Bernard Roman, Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication.

##### MOUVEMENT DES SANS-PAPIERS (p. 8034)

MM. Bernard Outin, Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.

##### CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX (p. 8035)

MM. Gilbert Meyer, Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.

##### GESTION DE L'ÉDUCATION NATIONALE (p. 8036)

Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

##### SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (p. 8036)

M. Yves Deniaud, Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

##### AIDE À L'AMÉRIQUE CENTRALE SINISTRÉE (p. 8037)

MM. Georges Sarre, Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères.

##### CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS (p. 8038)

M. Guy Hascoët, Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

### DURÉE DU TRAVAIL

#### DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE (p. 8038)

MM. Léonce Deprez, Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 8039)

### PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET

#### 2. Loi de finances pour 1999 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 8039).

##### LOGEMENT (suite) (p. 8039)

Mme Marie-Hélène Aubert,  
MM. Daniel Marcovitch,  
Jean-Pierre Balligand,  
Guy Lengagne,  
Yves Dauge,  
Patrick Rimbart,  
Jacques Fleury,  
Patrice Carvalho.

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.

**Réponses** de M. le secrétaire d'Etat aux **questions** de :  
Mmes Odile Saugues, Marie-Françoise Pérol-Dumont,  
M. Jacques Guyard.

### PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

MM. André Schneider, Henry Chabert, Didier Quentin,  
Jean-Jacques Weber.

### PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET

MM. Christian Martin, Daniel Marcovitch, Patrick Rimbart, André Schneider.

Les crédits du logement seront appelés à la suite de l'examen des crédits du tourisme.

##### AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (p. 8057)

M. Alain Rodet, rapporteur spécial de la commission des finances.

Mme Janine Jambu, suppléant M. Félix Leyzour, rapporteur pour avis de la commission de la production.

M. Augustin Bonrepaux, président de la commission des finances.

MM. Yves Deniaud,  
Jean-Claude Lenoir,  
Jean Rigal.

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

#### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 8064).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

M. le président. La séance est ouverte.  
(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

## QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions au Gouvernement.

Nous commençons par les questions du groupe Démocratie libérale et Indépendants.

### POUVOIR D'ACHAT DES RETRAITÉS

M. le président. La parole est à M. Paul Patriarche.

M. Paul Patriarche. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. La semaine dernière, à l'occasion des questions d'actualité, Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité a caricaturé la situation de douze millions de retraités qui, contrairement à ce que pourraient laisser penser ses propos, ne sont pas tous des nantis. Le jeudi précédent, dans la France entière, 70 000 d'entre eux ont manifesté leur mécontentement, ce qui ne s'était pas vu depuis plus de cinq ans.

Il est vrai que, depuis plus d'un an, les retraités subissent de plein fouet votre politique d'augmentation des prélèvements.

M. André Angot. C'est vrai !

M. Paul Patriarche. En matière de retraites, vous ne respectez pas vos promesses. Alors que, au printemps de 1997, vous promettiez de revaloriser les pensions, dans les faits, vous ponctionnez les retraités par l'augmentation de la CSG, de la fiscalité de l'épargne, souvent réalisée au prix de sacrifices, et de l'impôt sur le revenu par l'abaissement du plafond de l'abattement de 10 %, pénalisant ainsi 640 000 retraités. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Les retraités auraient dû profiter de la diminution du barème de l'impôt, décidée en 1996 par la précédente majorité, mais vous avez annulé cette réforme dont les Français attendaient la mise en œuvre.

Face à l'inquiétude des retraités, le Gouvernement envisage-t-il de prendre des mesures propres à préserver le pouvoir d'achat de ceux qui, au terme d'une vie de labeur, ont droit à la reconnaissance et à la solidarité de l'ensemble de la communauté nationale ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Monsieur le député, permettez-moi d'abord de vous dire que je n'ai pas compris vos premiers propos. (« Ah ? » sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants.) Personne, sur les bancs du Gouvernement, n'a parlé de « nantis » à propos des retraités : ce terme on l'entend en général de vos bouches, pas des nôtres ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Protestations sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) Car nous n'avons pas l'habitude de montrer du doigt une catégorie ou une autre !

Je tiens à rappeler quelle était la situation des retraités à notre arrivée : vous leur aviez fait supporter une hausse de la CSG de 1,3 % au 1<sup>er</sup> juillet 1993 ; vous aviez instauré le RDS au 1<sup>er</sup> janvier 1996 ; vous aviez augmenté leurs cotisations maladie de 1,2 % au 1<sup>er</sup> août 1996 puis au 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Qu'avons-nous fait depuis que nous sommes là ?

M. Arthur Dehaine. Rien !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. D'abord, nous avons fait en sorte que les retraites augmentent de 1,2 % en 1999, soit un gain de pouvoir d'achat de 0,5 %...

M. Jean-Michel Ferrand. Ce n'est pas vrai !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. ... alors que la stricte application de la loi, celle que vous avez appliquée pendant quatre ans, n'aurait permis qu'une augmentation de 0,7 %. J'ajoute que le Premier ministre a décidé pour ceux des retraités qui rencontrent le plus de difficultés une augmentation de 2 % du minimum vieillesse et des pensions de réversion. Voilà les chiffres.

M. Jean-Michel Ferrand. Ils sont faux !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Ils vous gênent peut-être mais ils montrent que les retraités connaissent une situation bien différente de celle qu'il ont vécue depuis quatre ans.

Pour autant nous ne considérons pas que les problèmes des retraités sont réglés. C'est la raison pour laquelle, pour préparer l'année internationale des personnes âgées qui se tiendra l'année prochaine, nous travaillons, avec l'ensemble des représentants des personnes âgées et des organisations syndicales, autour de quatre grands thèmes afin de redonner leur place aux personnes âgées en améliorant encore leur situation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe socialiste.

### REDÉPLOIEMENT TERRITORIAL DES FORCES DE SÉCURITÉ

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Dupré.

M. Jean-Paul Dupré. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur. Le projet de transfert de compétences territoriales et de redéploiement en matière de

forces de sécurité publique entre la police nationale et la gendarmerie a suscité à juste titre, sur le plan national, de très vives réactions des populations, des syndicats, des élus locaux, départementaux, régionaux, et des parlementaires.

Pour en tenir compte, le Gouvernement a décidé de reprendre la consultation sur ce dossier, ce dont nos concitoyens et nous-mêmes nous félicitons. Toutefois, après certaines déclarations sur le terrain, dont il est impossible de percevoir la véracité, des inquiétudes et des interrogations subsistent.

En effet, même si la concertation se veut plus approfondie et plus étalée dans le temps, il apparaît de plus en plus clairement que le projet de fermeture de centaines de commissariats et de gendarmeries pose davantage de problèmes qu'il n'en résout. Or comme l'a récemment rappelé très justement M. le Premier ministre, la sécurité est un droit, l'insécurité une injustice. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.*) Il faut donc que ce droit soit partout garanti, et de manière égale pour tous nos concitoyens.

L'aménagement du territoire est porteur de cette exigence. Or la réforme présentée n'y répond pas. La loi du 21 janvier 1995 et le décret de septembre 1996 ne sont pas adaptés à la réalité. Chacun dans cet hémicycle, qu'il soit de droite ou de gauche, doit en convenir et refuser d'en faire le socle d'un projet ne répondant pas aux besoins de l'ensemble des populations de notre territoire, lesquelles veulent être assurées que le Gouvernement apportera toutes les garanties liées à leur légitime attente.

Pourriez-vous nous préciser quelles sont vos intentions en ce domaine ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.

**M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** Monsieur le député, vous venez d'évoquer la répartition territoriale des zones de sécurité entre la police et la gendarmerie, une question qui a fait l'objet d'un rapport parlementaire, confié à M. Carraz et à M. Hyst, puis de propositions du conseil de sécurité intérieure. Ces propositions ont provoqué des réactions sur le plan local et sur le plan national.

**M. Jean-Pierre Baeumler.** Tout à fait !

**M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** En particulier, en tant qu'élu de l'Aude, vous vous en êtes fait l'écho auprès de moi.

Je vous confirme que le Gouvernement a décidé de confier une mission d'expertise et de concertation à M. Fougier, conseiller d'Etat et ancien préfet de police. Celui-ci se rendra dans toutes les régions – il en a déjà visité cinq –, en particulier dans le département de l'Aude, d'ici à la fin de l'année, pour faire l'état des lieux et pour confronter la réalité du terrain aux propositions qui ont été formulées.

Le Premier ministre a indiqué lors de sa visite à la gendarmerie, en Seine-et-Marne, qu'aucune décision n'était prise. La concertation est bien réelle et les décisions suivront, après prise en considération des positions des élus locaux et des organisations professionnelles et syndicales. Nous ne voulons rien imposer. Nous tiendrons compte du besoin de sécurité tel qu'il s'exprime, de la nécessité d'une organisation des forces de sécurité sur le territoire la plus adaptée : mais nous entendons bien agir avec le souci de l'aménagement du territoire, de façon à ne pas réduire la sécurité de nos concitoyens qui vivent dans les petites villes ou dans le secteur rural.

Je vous confirme donc la volonté du Gouvernement d'assurer la sécurité partout et pour tous. Le rapport que M. Fougier me remettra servira de base à une concertation plus approfondie, mais aucune décision n'est encore prise quant à la répartition des zones de police et des zones de gendarmerie.

Je tenais à vous apporter ces assurances, monsieur le député, sachant que votre souci est partagé par de nombreux autres parlementaires, sur tous les bancs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

#### CONSEIL DE L'EURO

**M. le président.** La parole est à M. Alain Barrau.

**M. Alain Barrau.** Monsieur le président, ma question s'adresse à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle porte d'abord sur la mise en place, à quelques mois de l'arrivée de l'euro, du Conseil de l'euro. Dans le débat que nous avons eu, ici, il y a quelques mois, vous vous en souvenez, certains s'étaient montrés dubitatifs quant à l'intérêt de ce Conseil de l'euro qui, pour d'autres, et c'est notre cas, est un embryon de gouvernement économique européen. Qu'en est-il à quelques mois de ce 1<sup>er</sup> janvier 1999 ?

Ensuite, le gouvernement britannique, par la bouche de votre homologue, a déclaré qu'il était sur le point de mettre en place un plan national de transition vers l'euro. Cette décision a été saluée par le Chancelier allemand. Quel est votre sentiment sur cette question qui conforte la place de l'euro dans le système monétaire international ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean Rigal.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.** Monsieur le député, vous avez eu raison de souligner que le Conseil de l'euro, maintenant à l'œuvre, était le résultat d'une action de la France depuis la réunion d'Amsterdam. La France était convaincue de la nécessaire mise en place d'une instance permettant aux ministres de l'économie et des finances de la zone euro de piloter la politique économique de cette zone. Nous y voulons une politique de croissance et une politique de lutte contre le chômage, deux politiques qui doivent être conduites ensemble. A l'origine, nombreux étaient les sceptiques, pas simplement dans cette Assemblée, mais dans l'ensemble de l'Europe.

Force est de constater, aujourd'hui, que l'intérêt du Conseil de l'euro est reconnu par tout le monde. Ainsi, c'est au sein du Conseil de l'euro, aujourd'hui, que se prennent les décisions importantes. Ce n'est sans doute pas sans lien avec le fait qu'un certain nombre de pays se sont tenus, jusqu'à présent, de par leur propre volonté, à l'écart de l'euro. Je pense ici aux Britanniques qui ont récemment déclaré, sans avancer de date, qu'ils feraient des pas en direction de l'euro. C'est heureux, car plus nous serons nombreux – et nous y avons toujours été favorables – plus la zone de stabilité et plus la maîtrise de notre avenir seront entre nos mains.

Bienvenue donc à nos partenaires britanniques qui, de toute façon, auront besoin de temps pour rejoindre l'euro : mais nous les accueillerons le plus tôt possible dans les meilleures conditions. Ils ont du chemin à parcourir dans le domaine économique, comme dans le

champ politique pour convaincre la population britannique. Je pense qu'ils y parviendront. C'est, en tout cas, visiblement la volonté du Premier ministre Tony Blair et du Chancelier de l'échiquier M. Gordon Brown.

C'est bien au Conseil de l'euro que les décisions se prennent maintenant. Les Français ont toutes les raisons d'être fiers d'avoir, par ce canal, contribué à la mise en place d'un instrument dont la nécessité se confirme chaque jour. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Rigal. Très bien !

#### CONCENTRATION DANS LA PRESSE RÉGIONALE

M. le président. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Monsieur le président, ma question s'adresse à Mme la ministre de la culture et de la communication. Le groupe belge Rossel, détenu à 40 % par le groupe Hersant, vient d'annoncer une prise d'intérêt à hauteur de 38 % dans la société de presse *Voix du Nord*,...

Mme Odette Grzegorzulka. C'est scandaleux !

M. Bernard Roman. ... laquelle détient déjà tout ou partie du capital de la plupart des titres régionaux de la grande région Nord.

Cette annonce est très préoccupante. D'abord n'est pas respectée la loi de 1986 qui limite expressément à 20 % la participation d'intérêts étrangers dans le contrôle des publications françaises. Les seules exceptions prévues à l'article 7 de cette loi de 1986 intéressent les pays concernés par une clause d'assimilation au national ou ceux avec lesquels aurait été signée une clause de réciprocité. A ma connaissance, en l'état actuel des choses, ni le Gouvernement ni le Parlement n'ont eu à délibérer de telles clauses en ce qui concerne nos voisins belges.

D'autre part, est préoccupante la poursuite, voir l'amplification du mouvement de concentration qui touche la presse quotidienne régionale dans notre pays, avec toutes les conséquences prévisibles qui en découlent pour l'indépendance et la pérennité des titres, mais aussi pour les emplois dans les entreprises concernées.

Madame la ministre, quelles dispositions le Gouvernement compte-t-il prendre pour que de tels accords soient ramenés à des niveaux de participation compatibles avec une véritable indépendance financière et politique des titres régionaux et que soit préservé le pluralisme de la presse écrite, essentiel à la vie démocratique ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de la culture et de la communication.

Mme Catherine Trautmann, *ministre de la culture et de la communication*. Monsieur le député, vous venez, dans votre conclusion, de souligner le rôle insigne qui revient à la presse écrite depuis la Libération de notre pays : celui d'assurer quotidiennement l'information politique et générale de l'ensemble des citoyens. La presse écrite participe donc de la vie démocratique de la France.

En même temps, bien évidemment, elle a connu et elle connaît encore une mutation économique profonde avec des problèmes qui lui sont propres, dus non seulement à l'évolution des médias, au développement de la radio et de la télévision, mais aussi à la multiplication des titres et techno de la presse spécialisée. Son sous-financement et

les difficultés qu'elle rencontre pour se procurer les capitaux nécessaires à sa mutation technologique la rendent fragile face aux changements de capital.

Nous avons eu à connaître, dans l'actualité récente, de deux événements qui, à première vue, sont différents, mais qui portent la même inquiétude que celle que vous venez d'exprimer. Au *Midi Libre*, le changement de président a résulté d'un changement d'alliance au sein même du conseil d'administration mais sans aucune conséquence en matière de capitaux, ce qui n'a donc pas affecté le titre. En revanche, à *La Voix du Nord*, le changement d'actionnaire de référence a été le résultat d'un affrontement entre différents groupes d'actionnaires qui, malheureusement, ne se sont pas mis d'accord.

Mme Odette Grzegorzulka. C'est regrettable !

Mme la ministre de la culture et de la communication. Je partage entièrement votre analyse exprimée dans la première partie de votre question. En effet, la loi de 1986 doit être respectée ; le Gouvernement y est attentif et prendra les mesures en ce sens.

Mais ces deux dossiers sont un signal que nous devons entreprendre des réformes significatives. Il convient à la fois de renforcer l'efficacité économique des entreprises de presse – c'est l'objet de la question que vous avez si pertinemment posée – et d'assurer une plus grande transparence des opérations financières qui les affectent.

Sur le premier point, le Gouvernement entend conforter la performance économique des entreprises de presse, afin de maintenir l'indépendance durable qui doit être la leur dans le domaine des responsabilités éditoriales, et ce, tout d'abord, par le soutien aux structures de gestion collective. C'est ainsi que le Gouvernement a décidé de soutenir l'association volontaire et libre de titres, afin de solidariser leur développement et de réaliser en quelque sorte des économies d'échelle, tout en garantissant l'indépendance éditoriale des titres qui composent cette association.

Je voudrais en outre vous rendre attentif, monsieur le député, à une mesure que votre assemblée a votée, ce dont je lui suis reconnaissante. Je veux parler de la création d'un fonds d'aide à la modernisation de la presse, dont le décret d'attribution va paraître incessamment – après examen du Conseil d'Etat. Il permettra aux entreprises de presse de mieux financer leur modernisation, leur changement de ligne éditoriale. Il leur apportera également un complément nécessaire à l'accès aux nouvelles formes de presse, notamment la presse électronique, aujourd'hui très importante.

Par ailleurs, je voudrais souligner l'excellente coopération que j'ai sur ce dossier avec mon collègue M. Pierret concernant La Poste et la distribution. Le Gouvernement a voulu favoriser l'aide au portage et la développer, de façon à renforcer, par le biais de l'abonnement, le lien entre les titres et leurs lecteurs. Nous continuons également à appliquer les accords Galmot, qui, passés sous l'ancienne majorité, permettent à La Poste non seulement de mobiliser ses gains de productivité en faveur du transport de la presse, mais aussi de contribuer financièrement très largement à la solidarité dans le transport des titres.

Enfin, je voudrais vous dire que (*« C'est trop long ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*), dans la communication que j'ai présentée en septembre (*Exclamations sur les mêmes bancs*)...

Mesdames, messieurs les députés de l'opposition, je viens de rendre hommage au travail qui a été fait par l'ancien gouvernement, et que je poursuis, mais vous n'écoutez pas. (*Protestations sur les mêmes bancs.*) C'est dommage, car les accords Galmot sont efficaces. (*Même mouvement.*)

**M. le président.** Nous allons écouter avec intérêt votre conclusion, madame la ministre.

**Mme la ministre de la culture et de la communication.** L'Assemblée se prononce régulièrement sur les aides à la presse. Elle doit aussi se prononcer sur tout ce qui concerne l'indépendance de la presse. Je vous signale donc que je souhaite modifier la loi de 1986 sous deux aspects.

Premièrement, je compte étendre la règle qui impose que toute cession d'actions d'une société de presse soit soumise à l'agrément du conseil d'administration ou de surveillance aux mouvements portant sur le capital des actionnaires des entreprises, afin de protéger ces dernières contre une prise de contrôle indirecte.

Deuxièmement, je préconise (« *Trop long!* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants) que la rédaction des dispositions décrivant le dispositif anti-concentration prévu pour les publications quotidiennes d'information politique et générale soit adapté, pour éviter certaines pratiques ou situations qui portent atteinte au pluralisme de la presse. (*Mêmes mouvements.*)

Je regrette, mesdames, messieurs les députés de l'opposition que, sur une question aussi fondamentale...

**M. le président.** Veuillez conclure, s'il vous plaît, madame.

**Mme la ministre de la culture et de la communication.** ... qui concerne la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale, vous soyez aussi peu attentifs à ce qui, au fond, correspond à un souci collectif : la défense par les titres français de leur indépendance pour le bien de la démocratie et des lecteurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Nous en venons à une question du groupe communiste.

#### MOUVEMENT DES SANS-PAPIERS

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Outin.

**M. Bernard Outin.** Monsieur le ministre de l'intérieur, au Havre, à Bordeaux, à Lille, à Orléans, à Perpignan, à Limeil-Brevannes, des dizaines de sans-papiers...

**M. Thierry Mariani.** Tiens ? Encore ?

**M. Bernard Outin.** ... sont aujourd'hui en grave danger en raison d'une grève de la faim.

**M. Guy Teissier.** Vous, vous envoyez des bulldozers !

**M. Bernard Outin.** Il est grand temps de dénouer cette situation de non-droit. C'est un devoir humanitaire.

Plus de 60 000 sans-papiers, vivant pour la plupart en France depuis des années, ont vu leurs dossiers rejetés. Ils se retrouvent aujourd'hui sans espoir de mener une vie normale en France.

**M. Lucien Degauchy.** Il faut les renvoyer chez eux !

**M. Charles Cova.** Chez les zoulous !

**M. Bernard Outin.** Il n'est humainement pas acceptable qu'ils soient ainsi rejetés dans la clandestinité. Le bon sens et l'humanité appellent à reprendre le dialogue. Majoritairement, ces sans-papiers ont vocation à vivre légalement en France, et il est grand temps de sortir de cette impasse.

Monsieur le ministre, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il de prendre devant la désespérance de ces personnes ?

**Mme Michèle Alliot-Marie.** La réponse figure dans *Le Monde* d'aujourd'hui !

**M. Guy Teissier.** Il faut envoyer les bulldozers !

**M. le président.** La parole est au secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.

**M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** Monsieur le député, je vous rappelle que le Gouvernement a défini, dès le mois de juin 1997, une démarche de régularisation pour les étrangers se trouvant en situation irrégulière...

**M. François Goulard.** Illégale !

**M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** ... sur notre territoire, dont certains depuis de nombreuses années.

Le Gouvernement a retenu des critères qui s'inspirent du travail de la commission consultative des droits de l'homme. Ils visaient notamment ceux qui se trouvaient en situation d'intégration dans notre pays et ceux qui menaient une vie familiale normale. Toutefois, le Gouvernement n'a pas souhaité créer un droit automatique au séjour pour tous les étrangers en situation irrégulière.

**M. Thierry Mariani.** Alors, expulsez-les !

**M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** Nous avons donc, à partir de là, procédé à l'examen des demandes. Un peu plus de 140 000 nous ont été adressées. A ce jour, 83 000 étrangers en situation irrégulière ont été régularisés. Des recours ont été déposés : 80 % des recours devant les préfetures, c'est-à-dire des recours gracieux, ont été examinés, ainsi que 50 % des recours hiérarchiques déposés devant le ministère.

Effectivement, des étrangers se trouvent aujourd'hui sans titre de séjour, dont certains mènent des actions du type de celle à laquelle vous avez fait allusion. Chaque cas a été examiné. Les recours sont précisément destinés à déterminer les situations qui répondent aux conditions fixées, lesquelles ont été précisées au mois d'août par deux autres circulaires de M. Chevènement.

Ce matin, en conseil des ministres, Mme Aubry a présenté une communication sur la mise en place de contrats de réinsertion dans les pays d'origine, destinés notamment aux ressortissants originaires du Mali, du Sénégal et du Maroc. Il s'agit d'une démarche positive visant à accompagner l'effort de formation, de réinstallation, de retour et donc d'aide au développement que ces ressortissants d'origine étrangère peuvent assurer.

Les associations et les mouvements qui soutiennent la cause des étrangers doivent s'orienter vers cette démarche positive.

**M. Jean-Louis Debré.** Quel bavardage !

**M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim.** Ces associations et ces mouvements doivent veiller à ne pas encourager les étrangers à se lancer dans des actions désespérées et sans issue qui mettent en cause leur propre intégrité physique.

Il s'agit maintenant d'aller vers des sorties positives. Celle que le Gouvernement propose, c'est-à-dire la réinsertion dans leur pays d'origine des étrangers qui ne remplissent pas les conditions requises pour rester notre territoire, me paraît totalement digne d'une démarche humaine.

Voilà ce que je souhaitais vous répondre, monsieur le député. J'espère que cette démarche s'accomplira dans les prochains jours. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

#### CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Meyer.

**M. Gilbert Meyer.** Monsieur le secrétaire d'Etat au logement, en présentant le projet de budget destiné à accompagner votre action en 1998, vous vous étiez engagé à financer la construction de 80 000 logements sociaux. Or, selon une information fournie par *Le Moniteur*, le 25 septembre dernier, seuls 10 596 logements seulement ont été financés au cours des huit premiers mois de l'année 1998.

**M. Lucien Degauchy.** Encore des promesses non tenues !

**M. Gilbert Meyer.** Cela fera au mieux 25 000 logements sociaux construits pour toute l'année 1998, même pas le tiers de ce que vous aviez promis à la représentation nationale.

Je rappelle, à titre indicatif, que le nombre de logements financés et construits était de 68 000 en 1996 et de 59 900 en 1997. Avec 25 000 logements sociaux construits en 1998, nous atteindrons un niveau historiquement très bas, qui correspond à celui d'une époque de crise pour l'habitat. Il faut remonter quarante-cinq ans en arrière pour retrouver un engagement de l'Etat aussi médiocre, c'est-à-dire à l'hiver 1953-1954 (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert*), à l'hiver de l'appel de l'abbé Pierre,...

**M. Lucien Degauchy.** Et de la soupe populaire !

**M. Gilbert Meyer.** ... c'est-à-dire à l'époque où la crise du logement était la plus noire.

**M. Patrice Carvalho.** Sous Périssol donc !

**M. Gilbert Meyer.** Et ce triste record – une division par trois du nombre des logements sociaux – intervient l'année de l'adoption de la loi contre les exclusions !

Quelles mesures allez-vous prendre d'urgence pour que en 1999, nous ne connaissions pas à nouveau une année aussi noire en matière de construction de logements ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai interrogé ce matin sur le même sujet lors du début de l'examen des crédits de votre secrétariat d'Etat, et je sais que vous me répondrez tout à l'heure. Mais je vous donne l'occasion de le faire dès maintenant, lors des questions au Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

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

**M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.** Je donne acte à M. Meyer qu'il a annoncé sa question ce matin, lors du début de l'examen des crédits du logement, examen qui se terminera après les questions au Gouvernement. Il a souhaité que la réponse soit télévisée,...

**M. François Goulard.** C'est toujours mieux que si elle était téléphonée ! (*Sourires.*)

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** ... je vais donc la lui donner immédiatement.

Monsieur le député, vous avez fait référence à l'année 1954, année noire pour le logement. Il est vrai que les années noires sont réapparues et que le secteur de la construction a atteint son niveau le plus bas dans les années 1996-1997. Par ailleurs, il apparaît bien que le logement social s'avère le maillon le plus faible de la chaîne du logement.

C'est pourquoi M. Jean-Claude Gayssot et moi-même avons fixé une priorité dans le budget de 1998 : financer 80 000 logements au lieu de 65 000 précédemment, dont 35 000 retrouvant non seulement l'avantage fiscal d'une TVA au taux de 5,5 % mais également celle d'une subvention sous forme d'un rétablissement de l'aide à la pierre.

Notre dialogue avec les organismes du logement social a mis en évidence certaines difficultés. Nous avons essayé, avec l'aide de nos amis du ministère des finances et du secrétariat d'Etat au budget, de les prendre en compte une à une.

En juin dernier, nous avons baissé les taux d'intérêt d'un demi-point en accompagnement de la mesure concernant le livret A.

En juillet, nous avons pris une mesure de relèvement des plafonds de ressources de 10 % en moyenne.

En août, nous avons conclu un accord avec les collecteurs du 1 %, qui leur permettra, en 1999, de réaffecter 4,5 milliards au logement locatif social ; en 1998, ils sont encore soumis au prélèvement de 7 milliards au titre du financement du prêt à taux zéro.

Ainsi, une à une, les difficultés ont été prises en compte au cours des mois qui viennent de s'écouler. Il faut espérer que les mesures que nous avons prises auront des effets positifs dès 1999.

Mais nous recherchons encore tout moyen qui pourrait améliorer les conditions d'exercice des activités des organismes HLM. Nous dialoguons constamment avec eux. Je peux vous assurer que nous sommes extrêmement vigilants. Indépendamment des efforts déployés par l'Etat, je souhaite que le logement social ne soit pas qu'une affaire de l'Etat et des organismes HLM. Le logement social, c'est l'affaire de tous.

Nous rencontrons nombre de représentants d'organismes HLM, qui nous font état du mauvais accueil qu'ils reçoivent dans trop de communes françaises. Or c'est un tel phénomène qui est à l'origine des déséquilibres dans le peuplement de nos communes et de nos villes. (*« Très juste ! » sur les bancs du groupe communiste.*) Il faut vraiment que nous puissions convaincre les communes de toutes s'y mettre, que le logement social est aussi leur affaire. Le renforcement de la loi d'orientation sur la ville devrait être un moyen pour cela. Nous y travaillons. Mais c'est une affaire pour laquelle les parlementaires qui ont réellement le souci du logement social peuvent eux aussi nous aider dans leur circonscription, de même que les élus locaux.

Puisque vous m'avez posé cette question, monsieur le député, je ne doute donc pas de votre sincérité en la matière. J'enregistre par avance l'appui que vous pourrez m'apporter dans l'élan que nous devons ensemble susciter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

#### GESTION DE L'ÉDUCATION NATIONALE

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Jo Zimmermann.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Monsieur le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, à plusieurs reprises, nous avons eu le sentiment qu'il y avait en vous deux ministres,...

**Un député du groupe du Rassemblement pour la République.** Mr Hyde et Dr Jekyll !

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** ... celui qui parle et celui qui gère, le second ayant visiblement du mal à entendre le premier.

En l'espace d'une semaine, vous changez les programmes, modifiez les emplois du temps, supprimez des chapitres dans certaines matières que vous considérez apparemment nécessaires il y a encore un mois et demi. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Bref, vous allégez, vous coupez, vous retranchez, vous éliminez. Qu'est-ce que cela veut dire ?

**M. Charles Cova.** Il ne sait plus où il en est !

**M. Didier Boulaud.** Il travaille, lui ! Il ne passe pas son temps à ronfler !

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Monsieur le ministre, est-ce une méthode ? Sans aucune concertation, vous mettez les recteurs, les inspecteurs d'académie, les enseignants devant le fait accompli. Vous gérez l'éducation dans la confusion et l'improvisation les plus totales, sous la pression des événements. C'est de l'à-peu-près. Les lycéens ont repris les cours, mais, demain, ils seront dans la rue, car les vrais problèmes ne sont toujours pas réglés.

Monsieur le ministre, quand comptez-vous enfin gérer sérieusement l'éducation nationale ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

**M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.** Madame le député (« Ah ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République), je suis très heureux que vous vous souciez de savoir comment est gérée l'éducation nationale, qui ne l'a pas été pendant les quatre années où la droite était au Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Vives protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous devons à présent remettre de l'ordre dans cette maison, et un bon nombre d'entre vous ont bien voulu reconnaître l'effort que nous accomplissons. Je vous remercie donc d'avoir posé cette question.

Au moment où nous avons fait la réforme des lycées, nous avons annoncé que nous prendrions un certain nombre de mesures dès la rentrée. Elles ont toutes été réalisées dans l'ordre.

**M. Lucien Degauchy.** Apparemment, ce ne sont pas les bonnes !

**M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.** S'agissant de l'allègement des programmes, dont vous semblez ignorer qu'il a été entièrement conçu avec les associations de spécialistes et approuvé par elles, comme elles l'ont précisé dans la presse, c'est...

**M. Charles Cova.** Du bricolage !

**M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.** ... une nécessité qui consiste à faire appel beaucoup plus à l'intelligence des élèves plutôt qu'à les gaver comme des oies (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*) et à se concentrer sur les savoirs fondamentaux.

Sachez bien une chose, madame, ce que l'opposition n'a pas su faire en quatre ans, nous le ferons ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Huées sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

**M. Franck Borotra.** Et vous, qu'avez-vous fait en dix ans ?

#### SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**M. le président.** La parole est à M. Yves Deniaud.

**M. Yves Deniaud.** Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, on observe dans votre politique d'aménagement du territoire une sous-consommation importante et préoccupante des crédits tant nationaux qu'euro-péens. Pour 1999, les crédits nationaux s'élèveront à 1,7 milliard, les crédits européens à 13,6 milliards. Or 1999 est une année cruciale, parce que c'est la dernière année des fonds structurels européens sous leur forme actuelle et parce que ce sera l'année de la négociation des futurs concours européens. Cette sous-consommation pénalise d'avance nos chances d'obtenir des dotations substantielles, conformes aux besoins de nos régions.

Nous devrions assister à un déploiement d'énergie de tous les services concernés pour susciter, porter, et soutenir toutes les initiatives et tous les projets émanant du terrain. Ce n'est pas le cas, contrairement à ce qui se passe dans tous les autres pays d'Europe.

Sachant que l'on nous annonce une baisse de 20 % de l'enveloppe des crédits européens destinés à la France, si cette baisse est opérée sur la base des crédits réellement consommés, la pitance sera bien maigre pour les régions françaises.

Vous prônez, madame la ministre, un aménagement du territoire harmonieux. Expliquez-nous donc pourquoi, alors que les projets foisonnent sur le terrain, que les initiatives sont nombreuses, que les financements existent, le Gouvernement ne prend pas les initiatives nécessaires afin qu'il leur soit donné satisfaction. Serait-ce parce que vous estimez que tout aménagement du territoire risque de mettre en péril l'environnement ? (*Applaudissements sur les*

*bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe Démocratie libérale et Indépendants. – Protestations sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. (*Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants entonnent « Happy birthday to you ». – Rires sur divers bancs.*)

Mes chers collègues, s'il vous plaît ! Je vois que vous avez bien récupéré de cette nuit. (*Sourires.*) Si vous avez un message d'amitié à faire passer à Mme Voynet, faite-le par écrit !

Madame Voynet, vous avez la parole.

**Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.** J'imagine quand même, monsieur le président, que vous vous associez à ces vœux de bon cœur ! (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

**M. le président.** Dans le respect de la dignité du Parlement, de grand cœur ! (*Sourires.*)

**Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.** Merci, monsieur le président !

Monsieur le député, je partage tout à fait votre constat. La France souffre en effet d'une sous-consommation à la fois des crédits européens et des crédits nationaux, inscrits par exemple dans le cadre des contrats de plan et des contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales. C'est une maladie que nous connaissons bien. Elle est due pour une part à la lourdeur sans doute exagérée des procédures de délégation, de gestion, de contrôle de l'utilisation des fonds sur le terrain. Je l'ai annoncé l'année dernière, nous sommes en train de procéder à une révision des modalités d'utilisation des fonds pour les alléger. Ce sera par exemple le cas des programmes LEADER, pour lesquels les acteurs locaux dénoncent des tracasseries bureaucratiques, procéduriers tout à fait incompatibles avec les dynamiques locales.

**M. Arnaud Lepercq.** C'est vrai !

**Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.** Le phénomène de sous-consommation des crédits s'explique également par le caractère pluriannuel des programmes. Les programmes connaissent souvent une montée en puissance lente, puis une phase de stabilisation, pour terminer en « queue de programme » par une période au cours de laquelle on procède à la liquidation de sommes importantes.

Nous procédons actuellement à une évaluation à la fois quantitative et qualitative des réalisations des programmes européens d'une part, des contrats de plan d'autre part. Nous rénovons également les outils de gestion sur le terrain et les critères d'utilisation de certains des fonds, européens ou nationaux, afin de mieux accompagner les efforts des collectivités locales.

Une évaluation purement quantitative, en termes de pourcentages de consommation, nous est d'une piètre utilité pour évaluer l'impact réel sur le terrain, entraînement local, création d'emplois durables, aménagement équilibré du territoire. L'approche qualitative est plus difficile à appréhender mais elle nous paraît indispensable pour que le contenu des prochains contrats de plan et des

prochains programmes européens tienne plus compte de la priorité du Gouvernement, c'est-à-dire l'emploi, grâce non seulement à des équipements lourds mais aussi à des dynamiques de développement local et de développement durable qui reconnaissent en priorité les efforts des collectivités locales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe Radical, Citoyen et Vert.

#### AIDE À L'AMÉRIQUE CENTRALE SINISTRÉE

**M. le président.** La parole est à M. Georges Sarre.

**M. Georges Sarre.** Ma question s'adresse à M. le ministre des affaires étrangères. Depuis quelques jours, plusieurs pays d'Amérique centrale sont ravagés par le cyclone Mitch. Celui-ci aurait fait plus de 9 000 morts et 14 000 disparus, dont la majorité au Honduras et au Nicaragua. Inondations et glissements de terrains ont isolé ou englouti des villages entiers, détruit des centaines d'infrastructures routières et la majeure partie de la production agricole. Plus de 2,5 millions de personnes sont sinistrées.

Le manque d'eau potable et la décomposition des cadavres créent des risques d'épidémie inquiétants. Au Nicaragua, quelque 75 000 mines antipersonnel ont été de surcroît déterrées et dispersées par les crues, rendant certaines zones particulièrement dangereuses.

Face à cette situation dramatique, il faut saluer la rapidité de la mobilisation internationale. La France a ainsi dépêché sur place une équipe de vingt-trois spécialistes dont neuf médecins. C'est un premier pas nécessaire et positif. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous exposer les actions nouvelles que la France entend entreprendre dans ce cadre ?

Par ailleurs, une action de coopération spécifique à long terme s'impose. Ces pays viennent de reculer de trente ans en un nuit. Quelles initiatives internationales la France va-t-elle prendre pour mobiliser ses partenaires européens et la Communauté internationale tout entière ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

**M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères.** Monsieur le député, le cyclone Mitch en Amérique centrale a provoqué, en effet, des ravages. D'abord des pertes humaines puisque l'on parle de 25 000 personnes sur l'ensemble de la région, disparues, blessées sans parler des sans-abri. Quant aux conséquences économiques, elles sont tragiques, 70 % des récoltes ont été dévastées et toutes les constructions soufflées. Le cyclone a touché, pour l'essentiel, le Honduras et le Nicaragua, un peu moins, mais également dans des conditions cruelles, le Guatemala et le Salvador, pays à propos desquels nous attendons des estimations plus précises pour savoir quoi faire.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a envoyé, dès dimanche, vingt personnes spécialisées dans la sécurité civile. Ces personnes, parties des Antilles, sont arrivées très rapidement. Dans les prochaines vingt-quatre heures, 140 personnes spécialisées supplémentaires vont partir avec 50 tonnes de matériel d'urgence pour reconstruire, lutter contre certains effets de inondations, secourir les blessés, aider les personnes sans abri.

Mais il faut voir plus loin. Le Président de la République doit se rendre dans quelques jours dans cette région, au Mexique puis au Guatemala, à l'occasion d'un sommet régional. La catastrophe change le caractère de ce déplacement, en tout cas l'élargit à cet aspect urgent et humanitaire.

Nous sommes en contact avec nos partenaires européens pour conduire une action dans le cadre du programme ECHO, 150 000 écus ont déjà été débloqués, et une coordination se met en place aux Nations Unies à Genève.

Comme vous l'indiquez, un plan de reconstruction de l'Amérique centrale doit être conçu pour les années à venir auquel nous participerons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

#### CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

**M. le président.** La parole est à M. Guy Hascoët.

**M. Guy Hascoët.** Monsieur le président, ma question s'adresse à Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) Une fois n'est pas coutume, mes chers collègues.

Madame la ministre, ce soir nous examinerons les crédits de l'aménagement du territoire de votre ministère et au mois de janvier 1999 nous débattons de votre projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire. Simultanément, s'ouvriront les discussions entre l'Etat et les régions pour l'élaboration des nouveaux contrats de plan du début du xx<sup>e</sup> siècle.

Quand et comment comptez-vous organiser la concertation autour de ces contrats de plan ?

Comment allez-vous traduire concrètement le concept de développement durable dans ces contrats ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

**Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.** Monsieur le député, vous le savez, le précédent gouvernement avait décidé de prolonger d'une année les contrats de plan en raison des difficultés financières, bien comprises par tous, et d'une volonté de caler les prochains contrats de plan avec les discussions en cours au niveau européen, pour l'Agenda 2000.

Nous bénéficions donc d'une année supplémentaire pour remplir les tâches que vous avez listées tout à l'heure, sans oublier le travail de révision des zonages et la négociation, au niveau européen, de la prochaine génération des fonds structurels destinés au développement régional.

Avant la fin de l'année, l'Etat aura achevé l'élaboration de ses propositions de stratégie en région. Un CIADT permettra, avant la fin du mois de décembre, de rappeler ces priorités ainsi que le périmètre de contractualisation.

S'ouvrira ensuite pendant plus de quatre mois une longue phase de consultation qui devrait permettre de rapprocher les stratégies de l'Etat de celles des régions. Cette période, animée par les préfets de région, devrait donner aux régions les moyens d'aborder dans les meilleures conditions la seconde phase, à l'issue du premier semestre, c'est-à-dire la négociation proprement dite.

Ce travail préparatoire des régions nous a semblé d'autant plus nécessaire qu'un grand nombre d'entre elles sont actuellement engagées dans un processus d'animation du débat local destinées, une fois n'est pas coutume, à faire remonter des projets issus du territoire et des collectivités locales.

A la fin du premier semestre, les mandats de négociations donnés aux préfets et les cadrages financiers par région et par grand projet devront être arrêtés.

La négociation proprement dite ne commencera pas avant les élections européennes. On comprend bien pourquoi. Nous disposerons donc de presque six mois pour la mener à bien. Nous n'envisageons aucun report de la date de signature de ces contrats. Le rendez-vous reste bien fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

J'insisterai pour finir sur le fait que nous procédons actuellement à une véritable évaluation des contrats de plan en cours afin d'orienter les prochains contrats vers les domaines les plus porteurs en termes de création d'emplois, de solidarité sociale, de développement durable et de développement local. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.

#### DURÉE DU TRAVAIL

##### DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

**M. le président.** La parole est à M. Léonce Deprez.

**M. Léonce Deprez.** Ma question s'adresse à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Madame la ministre, une grande inquiétude se développe dans les milieux professionnels hospitaliers. Vous aviez annoncé le 31 mars 1998 un bilan sur l'état effectif de la durée du travail dans la fonction publique, et notamment la fonction publique hospitalière. Vous deviez donner des instructions et remettre un rapport au Parlement. Où en êtes-vous ?

Les gestionnaires des établissements parapublics préparent actuellement, comme nous ici, leur budget pour 1999. Ils se préoccupent de savoir comment répercuter dans leur budget le coût des heures supplémentaires entraînées par le passage aux 35 heures. Celui-ci représente en effet une augmentation de 7 % de leur budget. Pouvez-vous les éclairer ?

Enfin, pouvez-vous apaiser nos craintes de voir la loi des 35 heures se traduire par des réductions d'effectifs dans certains hôpitaux parapublics ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

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

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé.** Monsieur le député, je souhaite apaiser vos craintes. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe du Rassemblement pour la République.*) D'abord, pour les établissements privés, appartenant ou non au service public, la négociation va son train et, à ma connaissance, elle se déroule bien. La réduction du temps de travail, dans ces établissements comme ailleurs, mais encore plus chez eux, n'entraînera en aucun cas une réduction des effectifs, bien au contraire.

M. François d'Aubert. Qui paiera ?

M. le secrétaire d'Etat à la santé. L'expérience du passage aux horaires de nuit – soit environ 35 heures – dans les établissements hospitaliers et plus particulièrement les établissements hospitaliers publics l'a montré. Dans chaque établissement – car il a en effet fallu négocier établissement par établissement, les services n'étant pas les mêmes, et la part des urgences par rapport aux services de médecine traditionnelle étant également différente – le passage aux 35 heures de nuit s'est accompagné d'une augmentation de personnel.

Je vous indique par ailleurs que le Gouvernement n'a pas à remettre de rapport au Parlement. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*) M. Zucarelli a chargé M. Jacques Roché d'un rapport sur la réduction du temps de travail dans la fonction publique nationale, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, puisque la loi du 13 juin 1998 n'abordait pas cette question. Ce travail doit être achevé à la fin de l'année. Il servira de base aux négociations dans les établissements hospitaliers.

Mais, encore une fois, chaque établissement doit faire l'objet de négociations particulières, les services hospitaliers étant très différents les uns des autres.

M. Renaud Muselier. Ce n'est pas une réponse !

M. le secrétaire d'Etat à la santé. Bien entendu, il conviendra de compenser, mais vous le savez, cette question a été discutée ici la semaine dernière pendant cinq jours. Une augmentation du budget de 2,5 % est prévue. C'est une réponse positive par rapport à l'augmentation de 1,7 % que nous avons trouvée lors de notre arrivée au Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Renaud Muselier. C'est la même augmentation tous les ans !

M. Eric Doligé. L'Etat va-t-il payer sa part ?

M. le président. Nous avons terminé les questions au Gouvernement.

#### Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures cinquante-cinq, est reprise à seize heures dix, sous la présidence de M. Yves Cochet.*)

#### PRÉSIDENCE DE M. YVES COCHET, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

2

#### LOI DE FINANCES POUR 1999

#### (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 1999. (n<sup>os</sup> 1078, 1111.)

#### LOGEMENT (*suite*)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement, concernant le logement.

La parole est à Mme Marie-Hélène Aubert.

Mme Marie-Hélène Aubert. Monsieur le secrétaire d'Etat au logement, le budget du logement affiche une progression en ligne avec les dépenses de l'Etat. Ainsi, avec une hausse de 2,2 % de ses moyens de paiement, le budget de plus de 49 milliards que vous soumettez à la discussion peut permettre d'atteindre notamment les objectifs d'amélioration sociale du logement.

Les axes prioritaires que vous défendez sont aussi les nôtres depuis longtemps : favoriser l'accès au logement social des ménages les plus modestes ; diversifier et améliorer l'offre de logements ; soutenir la reprise dans le secteur de la construction et du logement.

Notre politique du logement s'inscrit dans une vision globale de la ville, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui nous satisfait, tant la question du logement est inscrite au cœur des préoccupations de chacun. Votre action en matière de lutte contre les exclusions nous a conduits à considérer l'accès et le maintien au logement comme un droit imprescriptible que nous devons garantir à tous. La loi que nous avons votée l'année dernière nous donnera des outils adaptés dès lors que les décrets seront publiés. A ce propos, nous vous renouvelons notre volonté de les voir publiés avant la fin de l'année.

Cette année encore, le logement social est une priorité nationale que vous dotez de moyens réels. Rappelons encore que ne pas être exclu, cela commence déjà par la possibilité de garder ou d'acquérir un logement décent. De ce point de vue, le Fonds de solidarité logement joue un rôle considérable. Nous nous félicitons que vous le dotiez à concurrence de 490 millions de francs, soit une augmentation de 44 % par rapport à 1998. Prévenir les expulsions constitue un des moyens de solvabilisation des ménages en grande difficulté. Aider les plus faibles et les plus fragiles est une position de principe à laquelle vous souscrivez et dans laquelle nous nous sommes déjà pleinement engagés.

Notre budget permettra par ailleurs un meilleur suivi des situations d'exclusion dans la mesure où vous donnez les moyens de repérer en amont les grandes difficultés et ainsi d'agir de façon plus individualisée, et surtout plus rapide. De ce point de vue, nous soutenons sans condition votre volonté de permettre aux acteurs sociaux compétents et présents sur le terrain d'agir en concertation. Les aides supplémentaires que vous dégagerez en faveur des associations et des CCAS vont incontestablement dans ce sens.

En matière de construction, vous prévoyez le financement de 80 000 PLA. Si on note un effort supplémentaire par rapport à l'année dernière, cela demeure encore insuffisant. De plus, combien au final seront réellement construits ? Treize millions de personnes vivent dans le logement social faut-il le rappeler ? Je partage à ce titre les remarques qui ont été faites par les orateurs précédents sur l'utilisation et le développement des PLA.

Par ailleurs, l'approche quantitative ne peut se concevoir sans une approche plus qualitative et transversale. Ainsi, l'accent des dispositions que vous prévoyez est mis prioritairement sur l'habitat urbain. Si nous comprenons parfaitement ce choix parce qu'il y a urgence, nous

regrettons néanmoins l'insuffisance des mesures à destination des zones rurales où les problèmes existent également : mitage, logements vacants, paupérisation.

Nous aurions à cœur de voir se développer une vraie politique de sauvegarde de l'habitat rural ancien. Nombreux sont les accédants à la propriété qui souhaiteraient réhabiliter un tel logement. Malheureusement, notre système de financement privilégie encore la construction de logements neufs, même si nous notons avec satisfaction les mesures nouvelles incitant à la réhabilitation. Nous souhaiterions donc que, parallèle d'une politique de construction, la possibilité soit plus largement ouverte à ceux dont c'est le choix - ils sont nombreux - d'acquérir ou de louer un logement ancien et de bénéficier d'avantages aussi incitatifs - que ceux octroyés pour la construction neuve.

Déjà, il conviendrait de mieux faire connaître et de mieux coordonner les outils existants pour la réhabilitation et la préservation du petit patrimoine bâti en milieu rural. Je rappelle que les besoins en logements locatifs sont considérables en milieu rural et qu'ils sont aujourd'hui insatisfaits en raison, notamment, des procédures actuelles.

Nous voulons également, en tant que Verts, faire des propositions concrètes et promouvoir la qualité environnementale de la construction. Nous souhaiterions engager un vrai débat sur les notions de développement durable et de qualité environnementale du bâtiment. Préserver les ressources naturelles en satisfaisant aux exigences de confort, de santé et de qualité de vie sont aussi des objectifs que vous pourriez assigner à votre budget. Une vision écologique de la construction peut favoriser la création d'emplois qualifiés, la promotion de savoir-faire professionnels nouveaux, l'organisation de filières de valorisation des matériaux, le bois par exemple, et de technologies peu ou non polluantes, l'utilisation de produits non toxiques et non allergisants - mais il s'agit là, j'en conviens, d'un dossier transversal, touchant de nombreux ministères. Néanmoins, le cas de l'amiante doit impérativement nous servir de leçon.

Autre axe de votre politique : la solvabilisation des ménages. La revalorisation des barèmes emporte notre soutien. Agir au plus près des réalités individuelles est la seule action politique qui permette d'améliorer véritablement les situations sociales. Dans cet esprit, la rebudgétisation du prêt à 0 % va permettre d'offrir 110 000 prêts nouveaux par an, alors que le dispositif était voué à la disparition. Au-delà de la facilité toujours accordée aux ménages les plus défavorisés de prétendre à l'accession, ce dispositif permet de redonner au 1 % sa vocation initiale, qui est en premier lieu de favoriser les opérations HLM.

Le troisième axe de votre politique, relatif au secteur de la construction, peut favoriser l'activité des entreprises du bâtiment. La suppression programmée sur cinq ans de la part de la taxe professionnelle sur les salaires donnera assurément à ce secteur les moyens d'embaucher, sinon de ne pas licencier. Cette mesure favorable tant à l'emploi qu'à la construction elle-même, parce qu'elle est financée par le contribuable, doit produire des effets sociaux certains. Là encore, nous serons vigilants dans la mesure où nous ne confondrons pas aides et cadeaux. La contrepartie sociale est impérative.

Votre budget logement, comme vous l'avez souhaité, présente l'innovation de considérer les questions du logement dans un contexte global, incluant les aspects

touchant à l'aménagement du territoire, à la lutte contre les exclusions et à une vraie politique de la ville. C'est pourquoi nous le voterons,...

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges pour le logement et l'urbanisme.** Très bien !

**Mme Marie-Hélène Aubert.** ... en espérant toutefois qu'il ne se limite pas à des effets d'annonce, que les objectifs soient réellement finalisés et que l'on aille beaucoup plus loin sur les aspects qualitatifs du logement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Marcovitch.

**M. Daniel Marcovitch.** La dernière fois que je me suis adressé à vous du haut de cette tribune, monsieur le secrétaire d'Etat, c'était à l'occasion de la discussion générale sur le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions. Depuis, nous avons voté des mesures importantes qui ont renforcé le droit au logement.

Le projet de budget de votre ministère pour 1999 est fortement marqué par ces innovations. De plus, sur le plan des aides personnelles au logement, comme sur le plan du fonds de solidarité logement, qui augmente de 44 %, des efforts significatifs sont entrepris qui iront directement vers les ménages les plus modestes. Je souhaitais en préambule saluer ces efforts.

Sans entrer dans le détail de tous les points forts de ce projet de budget, je tiens à vous féliciter tout particulièrement pour la solution que vous avez su trouver à un « problème à retardement », j'allais dire à la bombe à retardement, dont le gouvernement précédent s'était fait le spécialiste : la budgétisation du 1 % patronal et l'affectation de ces ressources, non pas à sa destination première, - le financement du parc social locatif - mais à l'alimentation du prêt à taux zéro.

Nous reviendrons sur cette question lors de la discussion du projet de loi relatif à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction, mais je profite de l'occasion pour évoquer le petit scandale, la « tempête dans un verre d'eau » provoquée par les tenants de la budgétisation du 1 %, s'agissant des risques de voir les taxes sur l'eau budgétées dans le cadre de la TGAP. On voit bien là qu'il y a toujours deux poids, deux mesures, selon que l'on est au Gouvernement ou dans l'opposition.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Nous avons le même discours, nous !

**M. Daniel Marcovitch.** En tout cas, le Gouvernement tient ses engagements. Il assume ses choix et ses priorités dans son budget. Il le prouve en rebudgétisant, en pérennisant le prêt à taux zéro et en remettant progressivement le 1 % patronal là où il est utile : sur le financement du logement social.

Autre innovation marquante de ce budget, bien qu'elle figure dans un article non rattaché de la partie recettes : le nouveau dispositif fiscal en faveur des bailleurs privés, qui porte déjà votre nom, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le dispositif que vous proposez en remplacement du précédent maintiendra une incitation forte pour l'activité du bâtiment et un certain avantage fiscal, mais comprendra surtout une contrepartie sociale : un conventionnement sur neuf ans permettant de développer, dans l'ancien notamment, un parc intermédiaire entre PLA et PLI, qui fait défaut dans bien des endroits. De plus, les bailleurs privés conventionnés bénéficieront d'une sécurité

renforcée, par le versement direct de l'allocation logement, et de garanties de loyers au travers de la sécurisation du 1 %. Le problème de la sortie du conventionnement reste cependant posé. Nous attendons des réponses.

Il faut ajouter à ce dispositif l'extension du taux réduit de la TVA aux travaux subventionnés par l'ANAH et le doublement du crédit d'impôt pour travaux d'entretien dans les logements privés. Je rappelle, à ce propos, notre volonté de voir la proposition d'un taux de TVA réduit pour l'ensemble des travaux d'amélioration et d'entretien reprise par le Gouvernement dans le cadre de ces négociations avec la Commission européenne.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Daniel Marcovitch.** Ces mesures dans leur ensemble méritent l'accueil chaleureux qu'elles ont reçu de la part des professionnels et sauront susciter – du moins nous l'espérons – le même sentiment de la part des propriétaires. Néanmoins, tout cela ne me semble apporter qu'une réponse partielle à un problème insuffisamment traité à ce jour, celui de l'habitat dégradé.

Lors de la conférence nationale que vous aviez organisée en juin dernier, ce problème a été particulièrement bien posé. Bien qu'il n'existe aucun élément quantitatif sur l'importance du parc concerné, situé surtout dans les centres villes et les anciens quartiers ouvriers d'avant la Seconde Guerre mondiale, je constate, notamment dans ma circonscription, que le phénomène augmente et qu'il fonctionne par contagion. En quelques années, un îlot entier peut être concerné. Les conséquences en sont malheureusement connues : outre le développement de l'insalubrité et des maladies qui l'accompagnent, l'abandon offre un terrain favorable aux squats et aux marchands de sommeil, détruisant la mixité sociale et renforçant l'insécurité lorsque, à ces squats, s'ajoutent des trafics en tout genre, prostitution et drogue, notamment.

A l'origine, il y a toujours la défaillance d'un ou de plusieurs copropriétaires ou du syndic qui déstabilise entièrement la copropriété et la rend incapable de réagir aux premiers signes de délabrement. Or ceux-ci rapidement s'accumulent et s'enchaînent jusqu'à ce que la situation devienne inextricable.

C'est cette absence de responsabilité qui fait que le dispositif que vous nous proposez, et qui s'appuie sur un propriétaire volontaire, se révèle peu efficace face à ce phénomène. Le futur projet de loi habitat et urbanisme devra prévoir des solutions pour remédier à l'insalubrité. D'ores et déjà, je souhaite vous soumettre deux pistes de réflexion.

Tout d'abord, il faudrait réformer la loi du 10 juillet 1965 qui régit les copropriétés, pour une meilleure formation des membres des conseils syndicaux et un plus grand contrôle des cabinets de syndics. Cela devrait simplifier et rendre plus transparente la gestion des copropriétés.

Ensuite les modalités de l'intervention publique, notamment par une réactualisation de la loi du 10 juillet 1970, dite loi Vivien, sur l'habitat insalubre devront être revues...

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Très juste !

**M. Daniel Marcovitch.** ... en égard au nouveau contexte qui entoure ce phénomène, par l'exemple l'instabilité des propriétaires. Il faut aussi une action plus ciblée en direction du diffus, la démolition ne devant constituer qu'une solution extrême.

Voilà les éléments que je souhaitais soumettre à votre réflexion dans la poursuite des actions que vous avez engagées dans la loi contre l'exclusion. Je rappellerai pour lutter contre le saturnisme tout de même, que l'humidité et l'insalubrité font souvent plus de victimes que le saturnisme lui-même. Je sais que votre ministère n'est pas le seul compétent dans ce domaine ; mais je crois qu'il vous appartient de donner l'impulsion.

Enfin, je ne souhaite pas passer sous silence les efforts entrepris dans ce budget, puisque, grâce aux crédits débloqués, 80 000 logements seront réhabilités. Néanmoins, il s'agit d'un budget de transition, qui permet de solder les errements du Gouvernement précédent. A nous d'engager de nouveaux chantiers. Je sais que vous irez dans cette voie. En attendant, je voterai ce budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Monsieur le secrétaire d'Etat, les décisions que prend le Gouvernement pour mieux répondre aux besoins de nos concitoyens sont très souvent mises en œuvre dans des délais trop longs. En matière de logement, notamment, il y a des incidences directes sur le quotidien des familles concernées par ces mesures et indirectes quand la situation contribue aux difficultés que rencontrent les organismes HLM pour construire de nouveaux logements.

La baisse du taux de l'épargne administrée, décidée en juin dernier, a eu pour conséquence la baisse du taux des prêts aux organismes HLM, et a conduit à une baisse des loyers des logements HLM. Nombreuses sont les familles qui attendent de pouvoir en bénéficier. Or cette annonce ne concerne pas tous les locataires HLM dont je voudrais précisément vous entretenir.

La baisse du taux des prêts permet de sortir des taux à 4,3 % pour les prêts logement adossés au livret A. Mais pour d'autres types de prêts, par exemple les prêts de la caisse de garantie du logement social au taux de 5,6 % ou d'autres, qui sont à 5,4 %, le ministère des finances n'a toujours pas autorisé la Caisse des dépôts à opérer un réaménagement. Tous les organismes sont concernés à des degrés divers, mais pour un total d'une centaine de milliards d'encours. Dans ces logements, les locataires attendent toujours la baisse des loyers.

Autre sujet d'inquiétude : un ambitieux programme de démolition-reconstruction a été annoncé lors du comité interministériel des villes de juin dernier avec une enveloppe de 10 milliards de crédits sur les fonds d'épargne pour des prêts à 3,8 %. Mais la lourdeur du travail interministériel – en l'occurrence cinq ministères sont concernés – a mis plusieurs mois à finaliser la circulaire d'application qui vient d'être enfin publiée – c'était vendredi dernier, je crois. Nombreux d'organismes HLM qui ont mis au point de telles opérations avec l'accord et le soutien des collectivités locales attendaient l'arme au pied pour pouvoir les engager.

Quant à la circulaire sur l'utilisation de l'autre enveloppe de 10 milliards de prêts sur fonds d'épargne également destinées aux opérations de renouvellement urbain, il ne faudrait pas que son retard traduise en fait une attitude frileuse de l'Etat – je ne dis pas du ministère du logement – sur la démolition. Les organismes HLM ont besoin de pouvoir faire respirer leurs parcs de logements sociaux. Certains sont inadaptés car leur emplacement ne correspond plus aux besoins des bassins d'habitat. Pour d'autres, la réhabilitation n'a pas de sens économique car la valeur marchande de certains programmes est mainte-

nant proche de zéro. La démolition sans reconstruction sur le même site peut être nécessaire pour mener une réelle politique de renouvellement urbain, ce qu'il faut souvent expliquer aux préfets en particulier dans les régions à forte densité urbaine.

Enfin, je voudrais appeler votre attention sur un point important. Tous nos dispositifs de la politique du logement social ont été profondément modifiés il y a trois ou quatre ans. Jusqu'à la crise immobilière, le logement social était soumis à deux contraintes : les plafonds de loyer et les plafonds de ressources des futurs locataires. Depuis cette crise, ils sont soumis à une troisième contrainte, l'état du marché. C'est un fait nouveau. Créée dans un climat de pénurie, la politique de logement social avait pour but d'offrir aux personnes disposant de ressources faibles voire moyennes des prestations correctes de logement grâce à des dispositifs de subventions publiques. On se situait clairement hors marché. Aujourd'hui, il n'y a plus de pénurie globale de logements sociaux mais plutôt des tensions plus ou moins grandes de la demande sur des zones géographiques données. Les organismes de logement social sont désormais soumis à la concurrence, tant pour la construction neuve que pour la gestion du parc existant.

Devant cette situation, est-il raisonnable d'appliquer partout les mêmes règles de financement, de normes qualitatives – je pense aux parkings –, d'organisation des programmes de construction sans tenir compte de la qualité des terrains envisagés ? Il faut arrêter de fonctionner selon le mythe d'une France unique dans laquelle une seule et même règle s'applique à tous.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Il faut aussi réfléchir à un assouplissement des règles de financement des programmes de logements. Le cloisonnement des financements entre le secteur privé et le secteur public ne permet pas de réaliser sur un même site de véritables opérations de mixité sociale.

**M. Henry Chabert.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Pour faire de la ville, il faut pouvoir sur un même site combiner des financements PLA et des financements privés, car la mixité des financements rendra effective la mixité sociale et, bien sûr, la mixité des fonctions qui font la ville. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

Les efforts de ce budget pour le financement du logement social ne se traduiront par un réel développement de la construction effective de nouveaux logements sociaux que si – je dis bien si – sont assouplies les règles de financement et de programmation. Sans quoi nous devons déplorer la mauvaise consommation des crédits en fin d'exercice budgétaire...

Il s'agit donc non pas d'un problème de pénurie, comme l'a dit tout à l'heure lors des questions d'actualité un collègue de l'opposition, mais de non-utilisation par les organismes d'HLM eux-mêmes des PLA et des PLATS mis à leur disposition par le budget de l'Etat.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** C'est parce que les maires n'offrent pas de terrains ! Ils s'y refusent ! Allez voir à Colmar !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Les conséquences de ces rigidités sont graves tant pour les locataires que pour ceux qui voudraient le devenir ainsi que pour les organismes eux-mêmes. Il importe de les encourager à construire des

logements sociaux dans un cadre renouvelé, si nous ne voulons pas nous trouver à brève échéance devant une pénurie grave de logements de ce type. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Lengagne.

**M. Guy Lengagne.** Le budget qui nous est présenté montre la volonté du Gouvernement de faire du logement, et en particulier du logement social une priorité. Il est aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, le reflet de votre propre volonté, et de votre profonde connaissance du domaine dont vous avez la responsabilité.

Notre rapporteur spécial note à juste titre que « la consommation des dotations au logement locatif social de l'année 1998 n'est pas à la hauteur des espoirs du Gouvernement ». Il ajoute, après votre audition devant la commission des finances, que « cette insuffisance de consommation est très inquiétante ». Je partage son avis dont les raisons ont été évoquées dans le rapport.

J'ajouterai à la lueur de mon expérience de maire et de président d'un office qu'interviennent également les difficultés de l'aménagement urbain, les exigences plus grandes en matière de qualité de logement, les problèmes des quartiers en difficulté, qui sont pratiquement toujours, il faut le rappeler, des quartiers « HLM », et aussi l'état des finances des organismes.

Les opérations de démolition-reconstruction bénéficient de crédits non négligeables. Mais ces opérations sont lourdes car il faut d'abord reloger les familles et certains offices ne disposent pas de logements vacants – c'est le cas du mien.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Il faut construire, monsieur le maire !

**M. Guy Lengagne.** Et c'est là que je suis en désaccord avec Jean-Pierre Balligand, qui faisait allusion aux vacances de logements dans de nombreux offices. A titre d'exemple, sur un parc de 6 000 logements, il y a dans ma ville 1 500 demandes en attente ! Dès lors qu'on n'a pas les moyens de reloger, il faut utiliser des terrains nouveaux, à condition d'en trouver – dans ma ville, il n'y a pas de terrains disponibles. Si l'on en trouve, on se heurte alors au problème d'un aménagement harmonieux du territoire. Enfin, malgré l'aide apportée, l'équilibre financier est difficile à trouver. Parfois, en effet, les emprunts pour la construction ne sont pas encore totalement remboursés et ceux du PALULOS – puisque, souvent, ces immeubles ont été antérieurement « palulosés » –, sont également loin de l'être ; l'office est dans une situation financière tendue.

Une autre difficulté, très préoccupante pour certains organismes, n'est par abordée dans ce budget. Je veux parler de la situation intermédiaire entre la démolition-reconstruction ou le PALULOS et l'entretien courant. Que faire en effet quand, pour les raisons que je viens d'évoquer, la démolition-reconstruction ne peut intervenir que marginalement ? Que faire quand les immeubles ont pratiquement tous bénéficié de PALULOS qui sont en cours de remboursement ?

Oui, que faire quand certains immeubles sont cependant très dégradés et continuent à se dégrader, parce que l'office ne peut financièrement payer les indispensables réparations ?

Les régions françaises ne sont pas égales dans ce domaine : un immeuble blotti à l'abri d'une région relativement protégée des intempéries vieillit beaucoup moins vite qu'un autre perché en haut d'une falaise et exposé à

la pluie et à des vents qui soufflent souvent à plus de cent kilomètres par heure – vous en avez visité avec moi, monsieur le secrétaire d'Etat.

Enfin, et cette dernière question ne vise pas à noircir le tableau mais traduit une réalité vécue, que faire quand, de plus, les loyers sont au maximum autorisé et que la collectivité de rattachement doit faire face à des dépenses sociales importantes parce que le taux de chômage y dépasse les 20 % ?

Devant une telle situation, on peut soit engager les dépenses de remise en état et mettre alors « dans le rouge » les comptes de l'organisme avec toutes les conséquences que cela entraîne, soit élaborer un budget équilibré, en laissant le parc continuer à se dégrader et certaines familles vivre dans des conditions indignes de notre époque.

Ma conviction, monsieur le secrétaire d'Etat, est que dans de telles situations la solidarité nationale doit jouer. Certes, elle s'exerce dans votre budget à l'égard des personnes, mais il ne faut pas oublier les organismes. Je rapproche cela de ce que je disais au début de mon intervention : il y a d'un côté des crédits non consommés et de l'autre des organismes qui ne peuvent se sortir d'une situation presque dramatique. C'est pourquoi, je souhaiterais que des crédits soient dégagés pour régler, sous le contrôle très strict de vos services, des situations comme celle que je viens d'évoquer. On pourrait, au besoin, vous autoriser à transférer les crédits non utilisés – les PLA, par exemple – sur un chapitre spécial.

Mais, pour le reste, je le répète, votre budget est le reflet de la volonté du Gouvernement de mettre le logement des Français dans ses priorités et je ne peux qu'inciter nos collègues à le voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Dauge.

M. Yves Dauge. Monsieur le secrétaire d'Etat, mon intervention portera davantage sur l'urbanisme que sur le logement à propos duquel tout le monde s'accorde à faire des commentaires positifs. C'est aussi mon cas. Sur le fameux décalage entre les moyens assez exceptionnels offerts et le niveau de consommation, on peut effectivement soit chercher à assouplir le dispositif – c'est la proposition de Jean-Pierre Balligand – soit envisager de réviser certains mécanismes de financement.

Je mettrai, quant à moi, l'accent sur deux autres points qui me paraissent plus difficiles à mettre en œuvre. Le premier porte sur l'inadéquation entre ce que nous offrons en matière de construction et ce qu'attendent les habitants. Il faut le savoir, l'importance du nombre de logements vacants est aussi due au fait que certains de nos compatriotes ne veulent plus vivre dans ces logements. D'ailleurs, plusieurs organismes, voire certaines villes, s'interrogent sur la situation. Le second porte sur l'inadéquation par rapport à l'espace urbain. Nous ne pouvons plus continuer à construire des logements sur des terrains à urbaniser.

En fait, nous sommes renvoyés à la question de savoir quelle politique d'urbanisme nous voulons pour le futur. Et il nous faut maintenant passer aux actes. Heureusement, votre ministère est en charge à la fois du logement et de l'urbanisme. La nouvelle politique urbaine devrait tourner autour d'un concept plus resserré de la ville. Il faut revenir massivement aux quartiers pour les transformer et travailler à nouveau sur les centres-villes qui sont loin d'être réhabilités. Nous devons aussi nous tourner vers les villes moyennes. Il faut agir avec une vision plus équilibrée de l'aménagement du territoire.

Bref, il faut revoir complètement nos méthodes de programmation et cesser de croire qu'on financera l'urbain par le logement. Ce n'est pas possible. Dans l'ensemble, le logement est plutôt bien financé, même si l'on peut toujours souhaiter, bien sûr, quelques améliorations. L'urbain, en revanche, ne l'est pas. Comment peut-on envisager de financer l'urbain, le foncier et la réhabilitation lourde des quartiers avec le financement prévu pour le logement ? Évidemment, les budgets des organismes ou des collectivités ne tiennent pas ! Revenons à des méthodes de financement de l'urbain, du foncier et des aménagements qui permettront d'assurer la qualité de la vie et des services. Distinguons ce qui est spécifique au logement et ce qui relève d'une politique globale de l'urbain et de l'aménagement du territoire et faisons intervenir d'autres financements. Sinon, cela ne marchera pas.

Cela m'amène aux contrats de plan, tant il est vrai que la question du logement et de l'urbanisme y est centrale. Si l'on veut que ces contrats soient l'occasion de faire de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire – et tel est bien le cas – eh bien, il faut travailler sur les transports et sur le logement. Mais que propose-t-on aux régions ? Je considère, quant à moi, qu'elles devraient, tout comme les départements, être largement sollicitées pour nous aider à financer le coût de l'urbain. Et c'est maintenant qu'il faut s'y préparer. Cette action débouchera ensuite sur la loi « habitat choisi » que vous nous proposerez et dont le nom correspond bien à ce que nous souhaitons. Oui, c'est bien de cela qu'il s'agit. Les gens veulent habiter à certains endroits et pas à d'autres dans une relation avec le milieu local qui n'est pas celle qu'ils ont aujourd'hui.

Cette loi devra mettre en place de nouveaux outils qu'il faudra calibrer en fonction des objectifs ainsi définis. Ceux que nous utilisons actuellement datent de vingt ans et ils ne sont plus du tout adaptés à la réalité. Tel est notamment le cas – je le dis sans méchanceté – avec le mouvement HLM. Une réflexion sur le rôle des acteurs de ce secteur et la place à donner aux habitants est donc indispensable.

Pour autant il ne faut pas admettre que les demandeurs puissent attendre indéfiniment le logement qui leur conviendrait mais que l'on est incapable de leur proposer.

Telles sont les causes en faveur desquelles je voulais plaider à l'occasion de l'examen de ce bon budget. Puisque l'urbanisme relève aussi de vos compétences, je souhaite également que l'on revoie les dotations allouées aux études et à la planification. Nous pouvons peut-être nous en tenir aux enveloppes actuelles, mais il faut absolument en redessiner les orientations.

Certes, le montant des crédits n'est pas trop mauvais dans la mesure où ils équivalent à peu près à ceux votés l'an dernier, mais je voudrais qu'il y ait davantage de planification. Je plaide en effet pour un grand retour de la planification en France, car son absence a été à l'origine de bien des erreurs. Nous en éviterons d'autres si nous avons une vision cohérente de l'espace et de l'aménagement urbain pour les dix ou quinze prochaines années. Cela nécessiterait un investissement bien modeste au regard ne serait-ce que du financement de la multitude de ronds-points installés dans toutes nos villes.

Comme toujours, dans les futurs contrats de plan tout le monde réclamera des routes et des infrastructures. Je préférerais que l'on prenne surtout en considération les questions liées au logement, à la ville, à l'habitat, au relationnel. Après tout, cela coûte beaucoup moins cher que les infrastructures. Je demande donc aux ministères qui

ont des investissements lourds à financer d'opérer des arbitrages en ce sens. Cela ne devrait pas être très difficile pour le ministère de l'équipement dont l'enveloppe totale est importante. J'avais réclamé cette évolution lorsque j'étais directeur de l'urbanisme à une époque, mais on ne m'a jamais entendu. Il me semble pourtant possible de supprimer un peu d'infrastructures lourdes pour consacrer davantage à la planification urbaine! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Patrick Rimbart.

M. Patrick Rimbart. Monsieur le secrétaire d'Etat, votre budget pour 1999 confirme l'heureuse surprise de celui de 1998. Ce dernier n'était donc pas destiné à être simplement un effet d'annonce - annonce des orientations de la politique gouvernementale. De plus, de nombreuses interrogations ont été levées, notamment celles pesant sur le devenir des exclus, à travers le volet logement de la loi contre les exclusions, sur le devenir du 1 % par la convention signée avec l'Union d'économie sociale pour le logement, sur le statut pérenne du bailleur privé, sur la sortie de l'amortissement Périssol, sur la sécurisation de l'accession sociale à la propriété.

J'arrête là, monsieur le secrétaire d'Etat, car je ne veux pas mettre à mal votre modestie bien connue.

Pour autant - les interventions que nous avons entendues depuis ce matin l'ont bien montré - il n'est pas suffisant d'avoir un budget. Encore faut-il que celui-ci soit pleinement utilisé pour atteindre ses objectifs. Or les dernières estimations indiquent que le taux de consommation des PLA est faible et nous devons nous interroger sur les causes. Beaucoup a déjà été dit sur le sujet, mais vous me permettez d'y revenir afin de les analyser.

Une première série de causes est liée à la difficulté évidente d'équilibrer les opérations PLA. Il faut en effet souvent faire face à des surcharges foncières et partir à la quête de subventions, d'apports de terrains gratuits - ce ne sont généralement pas les meilleurs - de participations du CIL avec le 1 %, ou faire appel à ses fonds propres lorsqu'ils existent.

Dans cette quête, les organismes, les communes et les collectivités locales ne sont pas à égalité. Certains peuvent, mieux que d'autres, faire appel à ces moyens et équilibrer leurs opérations. D'autres, sans fonds propres ni accès à des financements complémentaires, hésitent, voire, trop souvent, renoncent pour ne pas supporter des pertes annuelles régulières pendant trente ans. Ce sont aussi très souvent ces derniers qui accueillent les plus démunis et répondent le mieux à la demande des exclus, conformément à la vocation sociale des organismes d'HLM.

Une autre série de causes est liée aux loyers de sortie, qui sont trop élevés. Il est ainsi impensable pour un ménage Rmiste d'habiter un logement financé par PLA. En effet ce dernier bénéficie d'une aide maximale de 1 600 francs pour un logement de type T3 dont le loyer est de 2 200 francs en moyenne avec 500 francs de charges. Il faut donc supporter un résiduel de 1 100 francs avec un revenu de 2 400 francs, ce qui ne laisse que 300 francs de reste à vivre.

Les opérations mixtes de développement du locatif social sont pourtant très intéressantes pour améliorer la mixité urbaine et sociale, bien que ce concept sociologique ne soit pas forcément opérationnel et ne mérite peut-être pas d'être repris sans cesse. Cependant, de petites opérations diffuses, suivant les nouveaux critères que vous avez fixés - trois PLA pour un PLA à loyer

minoré ou un PLA intégration - permettraient de créer dans la ville qui se restructure ou qui s'étend un patrimoine locatif social plus important et mieux intégré.

De même, une personne seule ayant un revenu égal à 60 % des plafonds de ressources - soit 4 625 francs mensuels, c'est-à-dire 70 % du SMIC - occupant un logement PLA type II devrait acquitter un loyer de 1 780 francs avec 415 francs de charges. Son taux d'effort net serait de 38 %. Le PLA lui est donc interdit.

En revanche, si elle accepte un contexte plus défavorable, le loyer qu'elle versera réellement sera moindre, car son APL sera supérieure, et son taux d'effort pourra descendre jusqu'à 25 %. La manière dont est calculée l'APL pose donc des difficultés pour la mixité.

Enfin, une troisième série de raisons à la non-consommation des PLA est inhérente à la rigidité et la lourdeur de la gestion de ces crédits au niveau décentralisé. Je n'insiste pas car d'autres orateurs ont déjà traité du sujet. Le problème de la sous-consommation des PLA illustre la difficulté de pratiquer une politique du logement ciblée avec des outils trop conjoncturels même s'ils sont nombreux et bien abondés.

De ce constat, je ne tirerai pas la même conclusion que mes collègues de droite selon lesquels la non-consommation de crédits importants prouve qu'ils ne sont inscrits que pour avoir un effet d'annonce. Je préfère reprendre les solutions esquissées par mes collègues de l'autre bord.

Chaque territoire a des problèmes, des histoires, des acteurs à l'implication et aux logiques différentes. Ne pas en tenir compte et se fonder uniquement sur des analyses macro-économiques et des outils de même nature risque de faire passer l'Etat à côté de ses objectifs et d'empêcher l'utilisation des crédits disponibles pour certaines opérations dans les bassins d'habitat alors qu'il en manque pour d'autres.

Pour ma part, je pense que l'Etat doit bâtir des partenariats avec les collectivités locales autour de projets territoriaux. Il faut développer des instruments au niveau du foncier et de l'urbanisme notamment, et les rendre fongibles - PLA-PALULOS, par exemple - au service de projets contractualisés.

Je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, que telle est votre volonté et celle du Gouvernement. La définition des bassins d'habitat et des conférences intercommunales dans la loi contre les exclusions, les nouveaux contrats de ville en préparation, la future loi sur l'intercommunalité, votre projet de loi Habitat et urbanisme sont autant d'occasions de construire des stratégies territoriales de l'habitat et des politiques contractuelles avec les bons outils.

Permettez-moi simplement de souligner, en guise de conclusion, que je me perds parfois dans ce foisonnement créateur de structures et que j'aimerais savoir comment tout cela s'emboîte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. Jacques Fleury. Monsieur le secrétaire d'Etat je veux profiter de l'examen de vos crédits, pour vous faire part de quelques constatations et observations de terrain.

Bien que cela ne soit pas original, je dois d'abord constater que, dans mon département, les crédits affectés à la construction de logements HLM ne sont pas utilisés. Il apparaît que les organismes d'HLM hésitent à lancer de nouveaux programmes. Ce ne sont pourtant pas les éventuels clients qui manquent, mais le coût de la

construction et le risque d'accueillir des locataires dont la solvabilité est fragile, apparaissent dorénavant comme un frein à la construction.

Je connais des organismes d'HLM qui exigent maintenant des communes, non seulement la garantie des emprunts, ce qui est une pratique ancienne, mais aussi la garantie des loyers. Dans ces conditions, il est évident que certaines communes auxquelles on demande déjà de contribuer pour un montant moyen compris entre 25 000 et 50 000 francs par logement, sous forme de mise à disposition du terrain et de travaux de viabilisation, sont conduites à renoncer elles-mêmes aux projets.

Par ailleurs, les normes de constructions sont telles que les architectes, pour rester dans les prix, choisissent par exemple le chauffage électrique, moins coûteux à l'installation, mais qui exige de la part des locataires une discipline particulière à laquelle ils ne sont pas nécessairement préparés. En effet il se révèle le plus souvent trop coûteux à l'usage et décourage les usagers.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Très juste !

**M. Jacques Fleury.** A la suite des interventions fortes des députés de la majorité lors des débats sur la loi contre les exclusions, vous avez publié un arrêté en date du 26 juin qui augmente les plafonds de ressources pour l'accès au logement social des petits ménages. Si cette augmentation est sensible pour Paris et pour les ménages de deux ou trois personnes, elle semble encore insuffisante pour la province et inexistante pour les célibataires. Or des plafonds trop bas contribuent à éloigner des locataires, qui pourraient être intéressés à entrer dans le parc HLM, sans pour autant en permettre l'accès, du fait de loyers trop élevés, à des personnes à revenus plus modestes.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Et qui sont solvables !

**M. Jacques Fleury.** J'ai le sentiment que les loyers sont trop élevés pour ceux qui pourraient les occuper alors que ceux qui pourraient les acquitter n'ont pas droit au logement en HLM. Ainsi se développe un phénomène de ghetto, accentué par le fait que des logements ne sont pas occupés alors que, comme dans ma propre commune, les demandeurs se pressent dans nos permanences. Entendez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, procéder à une nouvelle revalorisation de ces plafonds, surtout en province ?

S'agissant des aides aux loyers, je veux souligner l'effort consenti par le Gouvernement dans ce budget pour augmenter les crédits attribués aux FSL, lesquels étaient insuffisants pour répondre à leurs trois missions d'accompagnement, de paiement des impayés et de versement des cautions. Ainsi jusqu'alors, dans mon département, le FSL ne pouvait faire face qu'aux impayés – et encore avec des délais atteignant six mois – et devait renoncer à fournir des cautions, ce qui contribue à exclure du logement des candidats locataires à faibles revenus. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le secrétaire d'Etat, que les crédits supplémentaires alloués cette année aux FSL leur permettront de faire face à toutes leurs missions ?

La révision, une fois par an, de l'allocation logement ou de l'APL, semble inadaptée à la réalité de l'évolution des revenus des personnes aidées. La précarité croissante des emplois, les modifications fréquentes du montant des revenus, placent, entre deux révisions, nombre de locataires dans des situations financières difficiles parce que leur allocation ne s'adapte pas à la réalité de leurs revenus, ce qui complique la gestion de leur budget et les conduit souvent à un endettement difficile à éliminer,

quand on ne leur demande pas le remboursement de trop-payés qui, pour ces niveaux de revenus, devient catastrophique.

Je relève également des inégalités de traitement qui génèrent un sentiment d'injustice. Au moment où le Gouvernement s'efforce d'encourager les propriétaires privés à louer, on constate, par exemple, qu'une personne bénéficiaire de l'allocation de parent isolé bénéficie de l'APL si son bailleur est public mais se voit déduire de son API l'allocation logement si le bailleur est privé.

Un sentiment d'injustice très vivement ressenti provient également du fait que l'origine des ressources est prise en compte pour l'attribution de l'allocation logement. Ainsi, s'agissant de Rmistes, les ressources sont neutralisées alors qu'il n'est pas rare que, pour certains bénéficiaires du RMI, l'allocation logement dépasse le montant du loyer. En revanche des chômeurs en fin de droits, des petits retraités, tous ceux dont les indemnités de chômage avoisinent le RMI, voient leur allocation calculée en fonction de leurs revenus. Cela aboutit souvent à une allocation inférieure de moitié à celle perçue par leur voisin RMiste. Ce déséquilibre est de nature à susciter des réactions de révolte qui débouchent tout naturellement sur des positions extrémistes.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques-unes des réflexions très concrètes que je voulais vous livrer à l'occasion du débat sur votre budget, qui marque au demeurant la véritable priorité accordée au logement et que j'aurai donc plaisir à voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Patrice Carvalho, dernier orateur inscrit.

**M. Patrice Carvalho.** Monsieur le secrétaire d'Etat, le budget que vous nous présentez est le premier susceptible de porter la marque d'orientations vraiment nouvelles. Vous aviez, l'an dernier, à assumer, contre votre gré, les conséquences de choix passés. Vous avez, cette année, les coudées un peu plus franches.

Je tiens d'abord à saluer les avancées que contient ce budget. Nous sommes notamment à l'an I de la mise en œuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Votre souci d'accorder une priorité au logement des ménages les plus modestes et d'assurer en même temps la mixité sociale dans nos quartiers est appréciable. Cela constitue une rupture avec la politique antérieure.

Je veux toutefois formuler plusieurs remarques.

Vous annoncez 80 000 prêts locatifs aidés dont 20 000 PLA intégration. Vous annoncez également 120 000 PALULOS. Les chiffres semblent donner la mesure de la volonté politique qui vous anime. Personne néanmoins n'ignore que, depuis plusieurs années déjà, y compris en 1997 et en 1998, ces programmes n'ont pas été intégralement réalisés. Pour les PLA, seulement 60 % des crédits sont consommés et la construction prend chaque année du retard.

Les aides personnelles au logement ont été actualisées le 1<sup>er</sup> juillet 1998 et 34 629 millions de francs leur sont consacrés dans le projet de budget. A l'évidence, cette hausse risque d'être insuffisante du fait de l'application du nouveau conventionnement et de ses effets sur le nombre de bénéficiaires de l'APL.

Nous avons, en réalité, une véritable difficulté à amorcer un changement de logique dans le financement du logement social. Les lois Barre et Méhaignerie ont contribué à changer la nature de l'investissement des pouvoirs

publics dans le secteur du logement. L'aide financière à la construction a proportionnellement diminué au profit des aides à la personne.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation où les sommes consacrées aux aides personnalisées ne cessent de croître sous le poids de l'appauvrissement des familles. A l'inverse, l'aide publique à la construction a diminué avec, pour conséquence, moins de logements construits et, pour les logements construits, un coût élevé pour des locataires moins solvables.

La pire des politiques aura consisté à considérer que le logement social devait être désormais presque exclusivement réservé aux plus démunis et que ceux qui avaient juste un peu plus que ceux qui n'avaient plus rien seraient incités à chercher à se loger dans le privé ou à accéder à la propriété avec un prêt à taux zéro. Au bout de ce chemin-là, nous aurions consacré des cités ghettos, d'un côté, et des familles endettées de l'autre.

Il est maintenant urgent de rompre avec cette politique. Votre budget s'y applique, monsieur le secrétaire d'Etat, dans une certaine mesure, mais seulement par petites touches.

Chacun comprend bien que l'amélioration de la situation du logement implique une politique tournée vers la reprise économique, la relance de la consommation et la lutte contre le chômage. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner combien il était nécessaire que le Gouvernement et la majorité de la gauche plurielle aillent plus vite et plus loin dans cette direction. Ce seront, en effet, les conditions à réunir pour que ces millions de familles dites aujourd'hui non solvables le redeviennent, c'est-à-dire puissent se loger normalement, s'acquitter d'un loyer et permettre de diminuer les sommes colossales que l'Etat et les collectivités sont obligés de consacrer à la compensation de cette insolvabilité. Mais, sans attendre, il faut d'urgence changer la règle du jeu.

L'Etat doit s'orienter plus résolument vers l'aide à la pierre. Pendant des années, nous avons fait la démonstration que le logement rapportait plus à l'Etat qu'il ne lui coûtait. La baisse de la TVA amorce un changement en ce domaine, mais je pense qu'il faut également aller vers la baisse des taux d'intérêt offerts aux organismes constructeurs, vers l'allongement de la durée des remboursements, vers le réexamen des conditions d'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie, passée de vingt-cinq à quinze ans dans les années 80. Autant de dispositions qui redynamiseraient la construction, baisseraient les coûts et permettraient de diminuer les loyers.

Je crois également qu'il faut examiner comment développer le logement social en milieu rural. Les élus seraient souvent prêts à réaliser de petits programmes dans leurs communes. Cela est positif car le temps doit être révolu où le logement social était l'exclusivité du milieu urbain, ce qui nous a donné des barres de béton dont plus personne ne veut.

Néanmoins, les élus ruraux se heurtent à de tels obstacles qu'ils doivent parfois renoncer. On leur impose des contraintes qui sont celles que l'on impose en ville, en fonction de législations anciennes. Je pense notamment aux équipements de lutte contre l'incendie qui représentent des investissements énormes et découragent les élus de concrétiser leurs projets, alors que ces centres et des services de secours existent à proximité et sont capables de répondre aux problèmes.

Je veux enfin évoquer la nécessité de garantir la mixité sociale dans nos quartiers. Les mesures prises dans le cadre de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions

ont permis de premières réformes des surloyers. Dans l'Oise, par exemple, quinze cents familles ne paient plus de surloyer et nous attendons avec impatience le décret qui doit être pris en Conseil d'Etat concernant les maxima qui plafonneront les surloyers.

Je crois néanmoins, monsieur le secrétaire d'Etat, que, dans le cadre d'une redéfinition du financement du logement social, nous n'échapperons pas à la nécessaire disparition de ce dispositif injuste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

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

**M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, permettez-moi tout d'abord de remercier vos deux rapporteurs, MM. Dumont et Cacheux, qui vous ont présenté les grandes orientations et les principaux chiffres du projet de budget du logement et de l'urbanisme pour 1999. La qualité de leurs rapports et de leurs exposés, que j'ai écoutés avec beaucoup d'attention, facilite grandement ma tâche et me permettra de raccourcir quelque peu mon propos.

Toute l'action du Gouvernement ces derniers mois a consisté à mettre en place, vous l'avez compris, les fondations d'une nouvelle politique du logement plus globale, plus juste, plus stable. A ce titre, nous avons donné au logement social des moyens accrus ; tout le monde l'a relevé. Toutefois, des inquiétudes subsistent, exprimées ici même par vos rapporteurs, MM. Dumont et Cacheux, et par M. Proriot, M. Morisset, Mme Jambu et à l'instant même M. Carvalho, que nous partageons. Les constructeurs sociaux ont fait état de plusieurs obstacles qui, à leurs yeux, expliquaient leurs difficultés à consommer des crédits. Il en reste certainement, comme l'a rappelé M. Rimbart, mais, d'ores et déjà, nous en avons levé plusieurs. Ainsi, les taux ont été en partie abaissés – un demi point – au mois de juin ; les plafonds de ressources ont été relevés en moyenne de 10 % au mois de juillet, mais quelques problèmes se posent encore, rappelés par plusieurs d'entre vous ; pour les maxima, monsieur Carvalho, le Conseil d'Etat s'est prononcé hier et le décret d'application devrait sortir rapidement.

Quant à l'incertitude ressentie par les collecteurs du 1 % lorsqu'il leur fallait assumer le coût du prêt à taux zéro, elle est désormais levée et l'horizon est clarifié depuis la signature, intervenue le 3 août, qui a conclu un travail auquel les parlementaires ont pris leur part – je les en remercie. A ce propos madame Jambu, il y aura bien, dès 1999, 4,5 milliards de disponible pour le logement locatif social au titre du 1 %. Nous avons bien vérifié la rédaction et je puis vous donner l'assurance que ce crédit pourra être utilisé dès la première année et non à la fin de la convention.

Enfin, vous le savez, nous avons souhaité faire un effort dans le domaine de l'aide à la pierre, grâce à des subventions à 35 000 des 80 000 PLA programmés, soit 20 000 PLA-LM, 10 000 PLA d'intégration et 5 000 PLA construction-démolition. Ce qui, me semble-t-il, répond aux attentes des organismes.

Cela dit, mesdames, messieurs les députés, il n'est pas anormal qu'il faille attendre un certain délai pour voir les mesures que je viens d'énumérer prendre corps et se traduire concrètement dans les faits. La plus ancienne a moins de six mois ; il est donc assez naturel qu'un retour positif soit enregistré plutôt sur l'exercice 1999 que sur l'exercice 1998, et cela justifie le maintien du financement 1999 au même niveau, ainsi que vous l'avez relevé.

Mais, comme je le rappelais tout à l'heure en réponse à une question d'actualité de votre collègue M. Meyer qui s'était déjà exprimé ce matin dans le même sens, tout ne peut venir de l'Etat. Nous avons besoin de la participation et de l'engagement des collectivités locales. Vous savez combien ils sont essentiels à la réalisation de tout nouveau projet. Pour ma part, j'achèverai dans les prochaines semaines une série de réunions de travail que j'ai tenues à organiser dans toutes les régions – ce sera demain le tour de la Franche-Comté. Nous arriverons bientôt au bout du périple ; il devrait en résulter, je l'espère, une sensibilisation plus forte de tous nos interlocuteurs.

Cette politique, nous l'avons voulue plus juste au regard également des dispositions de la loi d'orientation relatives à la lutte contre les exclusions. L'exclusion du logement, la ségrégation urbaine ou la précarité sont autant de défis auxquels nous nous devons d'apporter des réponses.

Nous avons voulu aussi que cette politique plus globale et plus sociale soit également plus stable, c'est-à-dire qu'elle s'inscrive dans le temps. C'est à nos yeux une condition d'efficacité des interventions publiques et particulièrement de celle des acteurs du logement. C'est évidemment tout le sens du statut du bailleur privé qui rompt sur ce point bien précis, la pérennité, avec la logique conjoncturelle du précédent dispositif. C'est tout le sens également du travail de fond que nous menons avec les mouvements HLM pour consolider le logement social. C'est enfin dans cette logique que s'inscrit la convention quinquennale conclue avec les partenaires du 1 %, qui ouvre des nouveaux champs d'intervention et renforce le paritarisme.

Agir dans la durée aussi en matière de renouvellement urbain. La politique de l'habitat doit contribuer davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent à la qualité de la vie urbaine et aux équilibres indispensables à la cohésion sociale. J'ai à cet égard écouté attentivement les propos de M. Dauge ; j'y reviendrai.

Le projet de budget du logement et de l'urbanisme pour 1999 s'inscrit dans cette politique volontariste menée tout au long de ces derniers mois, qui se décline autour de quatre axes prioritaires.

Premier axe, les efforts exceptionnels, tout au moins significatifs, engagés dans le budget de 1998 seront consolidés, puisque nous les reconduisons. Au-delà du chiffre concernant le logement, je précise que les dotations pour l'urbanisme seront bien maintenues pour les agences d'urbanisme dans la ligne « études et actions foncières » ; dans le même temps, le financement des architectes paysagistes conseils sera consolidé. Les aides spécifiques aux agglomérations nouvelles, en particulier aux plus endettées d'entre elles, passeront de 73 à 80 millions de francs. Voilà qui devrait compenser, monsieur Guyard, puisque je vous sais sensible à ce dossier, la disparition fin 1998 de la dotation globale d'équipement dérogatoire. L'Etat veillera à confirmer avec les villes nouvelles des relations empreintes de rigueur et de partage des responsabilités.

Enfin, toujours dans la même rubrique, je souhaite appeler votre attention sur la ligne consacrée aux grandes opérations d'urbanisme ; dotée de 50 millions de francs, elle permettra la poursuite de ces grandes opérations et notamment d'Euro-Méditerranée.

Le deuxième axe de la politique sociale du logement m'invite à faire rapidement le point sur les aides personnelles au logement.

Du fait des mesures de revalorisation et actualisation prises au 1<sup>er</sup> juillet 1997 et au 1<sup>er</sup> juillet 1998, cette prestation familiale traduit globalement, avec 4,5 milliards de francs, un effort accru de la part des fonds publics. On se plaît à évoquer l'effort imposé aux familles les plus aisées dans le domaine de la politique de la famille, et l'économie de 3,5 à 4 milliards réalisée à leur détriment : remarquons que, en contrepartie, les aides au logement ainsi renforcées, qui sont bel et bien des prestations familiales, ont représenté depuis le mois de juillet 1997 4,5 milliards. La hausse en volume prévue pour 1999 atteint 4,4 %

Voilà qui va bien, monsieur Jean-Louis Dumont, dans le sens de vos préoccupations, même si la réglementation, instamment pour les des références aux ressources, nécessite encore quelques adaptations, comme l'a souligné M. Fleury il y a quelques instants.

Vous savez également que ce budget traduit concrètement tous les engagements pris dans la loi contre les exclusions. Cela vaut pour le FSL, qui enregistre 44 % d'augmentation...

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Absolument !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Cela vaut aussi pour la ligne de l'ALT, qui augmente de 18 %.

Cela vaut également pour la nouvelle ligne destinée au financement de la gestion locative spécifique, dite médiation locative, assurée par des associations en direction de familles défavorisées, dotée de 60 millions de francs.

La lutte contre le saturnisme enfin bénéficie d'une dotation de 50 millions de francs. Dans le même temps, l'ANAH a, de son côté, décidé de porter le taux de son aide aux travaux correspondants à 70 %.

Troisième axe : le statut du bailleur privé. J'avais eu, l'an dernier, l'occasion de vous annoncer que le Gouvernement souhaitait mettre en place un nouveau système pour remplacer cet amortissement accéléré. L'objectif était de dégager une offre locative destinée à ceux de nos citoyens qui, à défaut de pouvoir bénéficier d'un logement aidé, ne pouvaient s'adresser qu'au secteur totalement libre. Afin de développer dans le parc privé une offre de logements à loyer maîtrisé répondant à ce besoin, il sera instauré au 1<sup>er</sup> janvier 1999 un statut pérenne et équilibré du bailleur privé, objet de l'article 68 du projet de loi de finances que vous examinerez ultérieurement.

Le principe consiste à accompagner les aides fiscales d'une contrepartie sociale. En outre, et c'est là une grande rupture avec le système antérieur, le nouveau dispositif sera étendu au secteur de l'ancien au lieu de se limiter exclusivement aux logements neufs. Dans le cas de ces derniers, il prendra la forme d'un régime d'amortissement, avec, comme contrepartie, l'obligation pour le bailleur de respecter des plafonds tant en matière de loyer qu'en matière de ressources des locataires. Le taux de l'amortissement sera de 8 % pendant cinq ans et de 2,5 % pendant les quatre années suivantes. Dans le cas du parc existant, la formule sera, bien sûr, différente : elle prendra la forme d'une déduction forfaitaire, portée de 14 à 25 % pour les revenus fonciers, d'où un avantage supplémentaire en termes d'impôt sur le revenu.

L'attractivité du dispositif sera accrue par la mise en place de dispositifs destinés à assurer une meilleure sécurisation pour les bailleurs. D'une part, l'allocation logement sera directement versée ; d'autre part, les dispositions de l'accord conclu avec le 1 % permettront la mise en place de garanties de paiement du loyer et des charges au-delà de la partie couverte par l'aide à la personne, et ce, pendant une durée de trois ans.

Il s'agit donc là d'un changement total de logique. D'un système d'amortissement, en d'autres termes de défiscalisation temporaire, équivalent, en quelque sorte, des primes accordées pour relancer le marché de l'automobile, nous passons à une formule durable, équilibrée, qui ne se mesurera pas seulement par des avantages fiscaux, mais également par la reconnaissance d'une fonction économique et sociale des garanties de loyers. D'autres dispositions viendront éventuellement compléter et conforter cette logique nouvelle.

Voilà pourquoi je ne comprends pas le pessimisme de M. Meyer, qui a parlé d'échec assuré. J'ai du reste bien relevé que d'autres parlementaires avaient une analyse différente : M. Proriot puis Mme Jambu ont même quelque peu, me semble-t-il, anticipé sur un résultat très positif nous demandant de veiller à ce que la mise en place de ce statut du bailleur privé ne contribue pas au déséquilibre social. Il faudra bien évidemment y prendre garde.

Quatrième axe : la modernisation du 1 % et la pérennisation du prêt à taux zéro avec rebudgétisation de l'accession sociale à la propriété. Sur ce sujet, je veux rapidement souligner que, outre la modernisation du 1 % et la rebudgétisation de l'accession sociale, il sera possible de parvenir à la sécurisation de cette dernière à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, pour peu que le Parlement trouve dans son calendrier le moyen d'adopter d'ici là le projet de loi approuvé le 28 octobre par le conseil des ministres.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Nous viendrons le dimanche matin s'il le faut !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Le Sénat s'en saisira le 12 novembre. Nous espérons que, début décembre, l'Assemblée pourra l'adopter à son tour, ce qui permettrait cette sécurisation dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Dans le même temps, des aides nouvelles sont prévues pour l'accès des jeunes et des salariés au logement locatif. En effet, en plus de la sécurisation de l'accession, des dispositifs de prise en charge des cautions pour les jeunes à la recherche d'emplois et de garantie des loyers pour les locataires salariés des entreprises concernées seront mis en place.

Par ailleurs, le 1 % favorisera dorénavant la mobilité professionnelle en intervenant pour le financement des travaux d'entrée dans les lieux. C'est ce qu'on a appelé l'aide à l'emménagement.

Enfin, comme je l'ai indiqué, en plus de la disponibilité accrue du financement du logement locatif social, le paritarisme sera développé avec la transformation des comités interprofessionnels du logement, que vous connaissez tous, en unions d'économie sociale, à la gestion desquelles les représentants des salariés seront de ce fait beaucoup plus directement associés. La participation du 1 % logement au budget de l'Etat s'éteindra d'ici à cinq ans ; la rebudgétisation porte sur un volume de prêts à taux zéro identique à celui de l'année précédente, et aux mêmes conditions d'attribution.

Telles sont nos quatre orientations majeures que j'ai très synthétisées, vous m'en excuserez ; mais ayant étudié très attentivement le projet de budget...

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** C'est notre bible, monsieur le secrétaire d'Etat !

**M. secrétaire d'Etat au logement.** ... rien ne vous aura échappé. Je veux simplement rappeler qu'elles s'inscrivent dans un environnement fiscal amélioré et plus favorable aux activités immobilières.

C'est l'objet de la baisse des droits de mutation, que vous avez soulignée. Son coût est évalué à 3,7 milliards de francs. Ce n'est donc en rien une mesurette, mais bien une disposition assez forte qui devrait normalement faciliter les transactions et améliorer la fluidité du marché immobilier.

Vous avez par ailleurs, à votre initiative, mesdames, messieurs les députés, complété ce dispositif par une exonération de TVA sur les acquisitions de terrain à bâtir par les particuliers, qui seront de ce fait assujetties aux droits de mutation à 4,8 %. Cette mesure très positive mérite toutefois encore quelques ajustements, même si sa date d'effet constitue déjà un élément de clarification. Nous y travaillons, car nous ne voudrions pas qu'elle induise quelque effet pervers.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Ils sont là, sous-jacents.

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Nous y veillons. Le taux réduit de TVA à 5,5 % s'appliquera également, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, aux bailleurs privés bénéficiant de subventions ANAH dans le cadre d'un conventionnement et éligibles à l'APL. Plus de 10 000 logements devraient normalement être concernés, ce qui complète la disparition que vous avez votée pour le logement locatif social dès le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Monsieur Marcovitch, M. le Premier ministre et tout le Gouvernement ont bien entendu votre remarque sur le taux réduit de TVA. Le Premier ministre a récemment indiqué, devant l'union professionnelle artisanale, qu'une généralisation de la TVA à taux réduit pour le logement permettrait non seulement de développer la demande et de créer de nouveaux emplois, mais aussi d'assainir un secteur dans lequel une fiscalité excessive favorise le recours au travail clandestin. Nos analyses, vous le constatez, sont tout à fait convergentes.

En attendant, le Gouvernement a souhaité donner un avis favorable à l'amendement dont vous avez le mérite, qui se traduira par un crédit d'impôt porté à plus du double : en effet, si le taux proposé passe de 15 à 20 %, son plafond, pour un couple sera porté de 10 000 à 20 000 francs. C'est donc bien, au total, plus qu'un doublement, et je tenais à vous dire combien le Gouvernement avait apprécié votre proposition.

Enfin, vous le savez, plusieurs mesures fiscales ont été adoptées dans le cadre de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions. Il s'agit notamment de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans, ce qui devrait faciliter les opérations d'acquisition-amélioration et moins donner d'avantages sans contrepartie à la construction neuve.

Vous savez aussi qu'il y a eu clarification du régime fiscal de la sortie du bail à réhabilitation. On peut espérer qu'elle permette une relance de cette formule dans l'habitat ancien privé.

Sur ces bases, le budget pour 1999 s'inscrit dans la recherche d'une plus grande justice sociale, l'établissement d'un cadre stable pour les acteurs concernés - privés, publics, associatifs - intervenant dans le secteur du logement, avec, bien sûr, le souci de développer l'emploi dans le bâtiment. Sur ce point - c'est une de vos préoccupations, j'y fais écho - nous avons quelques signaux d'amélioration de la situation, puisque, pour la première fois, depuis six ans, le secteur du bâtiment ne devrait plus perdre d'emplois en 1998.

Mais la priorité du Gouvernement pour le logement, monsieur Dauge, devra être prolongée et complétée par des réformes indispensables, pour la mettre au service de

politiques urbaines renouvelées, pour que nos quartiers, nos communes et nos agglomérations soient des lieux d'équilibre, de mixité sociale et urbaine, ainsi que vous venez de le souhaiter avec force, et à juste titre, après que Mme Jambu, que je remercie également, l'a fait, dans des termes très proches.

D'ores et déjà – je le rappelle à M. Lengagne et à M. Balligand – la requalification des quartiers en difficulté peut bénéficier de trois types de mesures : le PLA construction-démolition, la possibilité d'un taux de subvention de l'Etat en PALULOS porté de 10 % à 25 % dans les ZUS – zones urbaines sensibles – et la mobilisation de prêts à 3,8 % de la Caisse des dépôts et consignations pour compléter les prêts de l'Etat, que ce soient des prêts PLA-CD ou des prêts PALULOS.

Enfin, la Caisse des dépôts et consignations dispose également d'un crédit de 300 millions de francs pour venir en appui à certains projets par des subventions, notamment en finançant des études. Je crois que c'est ce qui se passe dans la ville de Boulogne-sur-Mer, dont la situation était évoquée par M. Lengagne. Ces projets pourront s'inscrire dans les futurs contrats de villes, voire d'agglomérations où ils seront partie prenante d'une perspective plus large d'équilibre urbain, social et économique, et où ils pourront bénéficier de subventions du ministère de la ville.

Pour atteindre ces objectifs, nous sommes conscients que de nouvelles formes de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales sont à construire. Cela, madame Aubert, est particulièrement important pour assurer une véritable cohérence à la politique du logement en milieu rural. De même, le cadre d'une meilleure implication des habitants est à définir.

Cela nécessite, vous avez raison, monsieur Dauge, un financement de l'urbain repensé, une meilleure articulation de la programmation du logement avec la planification urbaine et une réelle cohérence entre la politique du logement et la politique de la ville.

Il faut aussi inventer de nouveaux leviers d'actions assez puissants pour infléchir des évolutions contraires à la mixité urbaine et sociale. Cela veut dire adapter le droit de l'urbanisme pour répondre aux nouvelles exigences de ce que les spécialistes appellent la reconstruction de la ville sur la ville. Cela veut dire aussi maîtriser le développement urbain, site par site – pour reprendre le propos de M. Balligand –, mais également le mettre en cohérence à l'échelle de l'agglomération par des démarches nouvelles de planification, permettant à ces agglomérations de se doter d'un projet cohérent.

Cela veut dire également restructurer les quartiers d'habitat social et requalifier les copropriétés en difficulté. Sur ce dernier sujet, les propositions de M. Marcovitch me paraissent pleines d'intérêt.

Je pourrais, bien sûr, continuer cette énumération. Dans ce domaine, vous le savez, le chantier est largement ouvert.

C'est pourquoi, avec Jean-Claude Gayssot, nous souhaitons engager très prochainement un vaste débat sur ces questions avec les élus, les associations, les partenaires sociaux, les experts et les professionnels de l'urbanisme, de l'habitat et des transports.

M. Alain Cacheux, *rapporteur pour avis*. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Une traduction législative sera nécessaire pour répondre à ces préoccupations. Ce sera l'objet de la future loi « habitat et urba-

nisme » qui vous sera présentée avant l'été, répondant ainsi aux souhaits que plusieurs d'entre vous ont exprimés et auxquels je fais donc très volontiers écho.

Vous le voyez, mesdames, messieurs les députés, la consolidation de l'action menée depuis dix-sept mois est loin d'être achevée, mais le budget du logement et de l'urbanisme pour 1999 marquera une nouvelle étape dans la mise en place de cette politique que nous souhaitons globale, juste, pérenne et socialement forte.

Le logement, dans toute évolution que connaîtra notre société, demeurera la condition première de l'autonomie personnelle et familiale, et donc de l'épanouissement de chacun de nos concitoyens. Aux besoins liés à la mobilité, qui est une caractéristique forte de la société contemporaine, s'ajoutent ceux qui naissent des nouvelles conditions de vie : études plus longues, parcours professionnel plus chaotique, ruptures et recompositions familiales plus nombreuses, allongement constant de l'espérance de vie, et en plus de tout cela – je fais allusion à la formule du « logement choisi » que rappelait tout à l'heure M. Dauge –, des exigences de plus grande qualité.

Enfin, cette offre diversifiée de logements vers laquelle il faut tendre doit pleinement contribuer aux équilibres sociaux et territoriaux qu'il faut souvent reconstituer dans l'habitat de nos quartiers et de nos agglomérations, en même temps qu'il faut les préserver dans nos villages et dans nos bourgs ruraux.

Beaucoup a déjà été réalisé pour progresser vers cet objectif, très largement partagé, de droit au logement pour tous, mais un logement s'intégrant dans une réelle qualité de la ville.

Mais beaucoup reste encore à faire, et le projet du logement et de l'urbanisme pour 1999 que je viens de vous présenter, en m'efforçant de le situer dans son contexte, constituera non seulement une consolidation, mais plus encore, me semble-t-il, une nouvelle avancée. C'est pourquoi, je vous demande, mesdames et messieurs les députés, de bien vouloir l'approuver. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur certains bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous en arrivons aux questions.

Je vous recommande la brièveté, ainsi qu'à M. le secrétaire d'Etat dans ses réponses.

Nous commençons par le groupe socialiste.

La parole est à Mme Odile Saugues.

Mme Odile Saugues. Monsieur le secrétaire d'Etat, l'examen de votre budget me donne l'occasion de vous faire part de mes inquiétudes quant à la pérennité des aides de l'Etat en faveur du logement social dans le cadre du système européen.

J'insisterai tout particulièrement sur le livret A, dont le dossier est actuellement sur le bureau de la direction générale de la Commission européenne en charge de la concurrence, suite aux plaintes de l'association française des banques, du Crédit agricole et des Banques populaires.

C'est un dossier très complexe. Le système français de financement du logement social, construit sur un produit d'épargne réglementé distribué par des réseaux exclusifs, sur une centralisation des fonds collectés à la Caisse des dépôts, sur une transformation des fonds en emplois longs garantis par l'Etat et sur une affectation de ces fonds à des emplois d'intérêt général, ne peut subsister

que s'il est reconnu par le gouvernement français comme un service d'intérêt économique général, et accepté comme tel par la Commission. Ce n'est certes pas la seule condition, mais celle-ci est essentielle. J'ajoute que les décisions qui seront prises d'ici à la fin de l'année pour le livret bleu feront jurisprudence pour le livret A.

Au-delà des clivages politiques, chacun d'entre nous a conscience qu'une remise en cause brutale du livret A par la Commission de Bruxelles serait susceptible de déstabiliser l'économie générale du système et le financement du logement social en France.

Aussi, à l'occasion de ce débat budgétaire, je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, connaître votre position sur ce dossier important.

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Vous venez, madame, de soulever un problème dont l'importance n'échappe à personne. Au départ, le financement du logement social repose sur une épargne populaire : 48 millions de livrets, dont les trois quarts enregistrent des dépôts inférieurs à 10 000 francs. Le financement du logement social par l'épargne populaire, je souhaite vous le confirmer, fait véritablement partie de notre patrimoine collectif, et il serait totalement déraisonnable d'y renoncer.

La seconde caractéristique du financement du logement social par l'épargne populaire, c'est la centralisation obligatoire, vous le savez, des fonds collectés par la Caisse des dépôts et consignations. Cette centralisation, bien évidemment, doit être maintenue. Elle est doublement nécessaire : tout d'abord, parce qu'elle est la condition de l'efficacité financière du système, mais surtout parce qu'elle garantit l'affectation des sommes en question aux fins d'intérêt général que sont le financement du logement et son corollaire, les restructurations urbaines.

Compte tenu de cette nécessité, de l'attachement de nos concitoyens à une épargne populaire, de la claire conscience qu'a le Gouvernement de l'importance de ce mode de financement pour le logement social, celui-ci entend ne rien négliger qui lui permette de stabiliser cette ressource pour le financement du logement social. Et il ne manquera aucune occasion de faire reconnaître par la Commission de Bruxelles le bien-fondé de ce système.

Telle est la position qu'il a arrêtée, et qu'il défendra, je vous l'affirme très clairement.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comme les rapporteurs et la plupart des orateurs qui m'ont précédée, je prends acte avec satisfaction des diverses mesures positives convenues dans le budget qui nous est présenté, que ce soit la revalorisation de l'APL, la réduction du taux de TVA à 5,5 % sur les opérations de réhabilitation, la hausse significative des dotations du fonds de solidarité pour le logement, ou encore la baisse des droits de mutation.

Autant de dispositions, parmi d'autres, qui sont favorables à nos concitoyens, tant sur le plan du droit au logement que pour le soutien à l'emploi dans le bâtiment. Et vous me permettez, à ce propos, monsieur le secrétaire d'Etat, de saluer ici l'accord signé par les artisans de ce secteur pour l'application de la réduction du temps de travail.

Toutefois, monsieur le secrétaire d'Etat, plusieurs situations précises, constatées dans mon département, m'incitent à attirer votre attention sur la nécessité non seulement de pérenniser mais aussi d'abonder les crédits PALULOS, dont je ne sous-estime toutefois pas l'importance dans le budget que vous nous présentez.

En effet, en permettant aux communes à faible potentiel fiscal de réhabiliter des constructions anciennes à des fins de logement social, cette prime, outre son rôle en faveur du logement social et de la diversité géographique de son implantation, contribue de façon significative au maintien de populations en zone rurale et très souvent à la préservation d'un habitat traditionnel de grande qualité.

Or, il arrive que certains dossiers, bien qu'ayant obtenu un accord technique de principe de la part des services compétents, ne puissent être menés à terme faute de crédits suffisants, ce qui est d'autant plus dommageable que le gel de l'attribution de cette prime entraîne le blocage momentané d'autres subventions, émanant, par exemple, des collectivités territoriales, pénalisant ainsi certains dossiers de qualité et *a priori* éligibles.

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Madame la députée, je ne puis que souscrire à vos propos, lorsque vous dites votre accord sur plusieurs éléments de mon budget.

Mais vous avez centré votre question sur le besoin de bien financer les opérations dans l'ancien en secteur rural, en particulier dans l'ancien susceptible d'offrir des possibilités nouvelles au secteur locatif social.

Nous avons prévu, cette année, le financement de 120 000 PALULOS. Je peux vous confirmer qu'une dernière décision de délégation de crédits a été prise. Les crédits seront donc totalement mis en place.

Selon les services de l'Etat dans le département de la Haute-Vienne, le financement mis en place devrait permettre de ne pas prendre de retard et de programmer effectivement toutes les opérations présentées au titre de 1998. Si ce n'était pas le cas, n'hésitez pas à nous alerter. Nous ferions en sorte qu'un rattrapage intervienne dans les premiers jours de l'année 1999. Mais normalement, compte tenu de cette nouvelle délégation de crédits, la situation devrait se conclure positivement. Je reste à votre disposition.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Guyard.

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je tiens à vous remercier pour les indications que vous avez fournies concernant les villes nouvelles, qui sont en plein développement et donc en difficulté financière. Je salue aussi le financement des grandes opérations d'urbanisme. J'y vois un début de réponse à la demande d'Yves Dauge de retrouver une volonté urbaine dans le ministère que vous dirigez.

Pour qu'il y ait une politique urbaine renouvelée, pour qu'il y ait cohérence entre la politique du logement et de la ville, il nous faut aujourd'hui faire travailler ensemble les institutions. Je ne crois pas que l'on puisse obtenir cette cohérence en se bornant à juxtaposer les promoteurs publics et privés, la ville et l'Etat.

L'expérience des villes nouvelles montre que l'on a pu construire plus de 150 000 logements en respectant l'équilibre entre habitat et emploi et une certaine harmonie de construction, parce qu'existaient des outils d'unité de travail : les établissements publics d'aménagement.

Aujourd'hui, certains d'entre eux ont largement achevé leur travail. En tout cas, ils ne peuvent plus vivre sur les recettes d'aménagement, comme c'était la règle.

Pourtant, il reste beaucoup à faire : université, politique de la ville, restructuration urbaine. Il reste des dizaines de milliers de logements à construire. Il reste à établir un équilibre entre habitat et emploi, si indispensable dans les grandes banlieues où sont construites ces villes.

L'expérience douloureuse des SEM d'aménagement plaide pour des outils mieux maîtrisés et explique d'ailleurs qu'aujourd'hui beaucoup de collectivités s'y intéressent.

Aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, puisque aujourd'hui les EPA sont des outils de l'Etat, comment envisagez-vous leur évolution, là où leur tâche initiale ne suffit plus à les faire vivre ? Quel calendrier fixez-vous pour déterminer leur avenir et quelle concertation avec les collectivités locales prévoyez-vous ?

*(M. Raymond Forni remplace M. Yves Cochet au fauteuil de la présidence.)*

**PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI,  
vice-président**

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Votre question, monsieur Guyard, me donne l'occasion de rappeler que la restructuration des services du ministère a donné lieu non seulement au regroupement de la direction de l'habitat et de la construction et de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme en une seule direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, mais aussi à la création, depuis le mois de mars dernier, du secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme et des villes nouvelles.

Cette évolution de structure traduit bien le sens des orientations retenues par l'Etat. Il s'agit bien de continuer à faire des villes nouvelles des éléments déterminants de l'aménagement régional. Néanmoins, pour un certain nombre d'entre elles tout au moins, le retour au droit commun est envisagé dans un délai qui reste à déterminer, si possible, sur la base d'un contrat pluriannuel.

Dans le cadre de ce contrat Etat-agglomération nouvelle, je pense qu'il faudra développer le partenariat et faire en sorte que les risques financiers soient mieux partagés et qu'il y ait une meilleure coordination des maîtrises d'ouvrage et des opérateurs locaux.

Cette démarche implique la redéfinition des missions du financement et peut-être même du statut des établissements publics d'aménagement car, comme vous, je pense qu'il n'est peut-être plus pertinent, pour l'avenir, qu'ils ne relèvent que de l'Etat.

Il faut donc que nous convenions ensemble de cette évolution dans un dialogue qui est ouvert.

L'Etat souhaite recentrer progressivement son intervention sur les grandes opérations d'urbanisme, leur donner davantage de cohérence, et élargir l'expérience acquise par le groupe central des villes nouvelles à de nouveaux sites. Je pense en particulier au site d'Euro-Méditerranée à Marseille mais cela peut être le cas d'autres sites à enjeux majeurs.

Sur quelques sites, en nombre limité, l'Etat doit savoir prendre le même type d'engagement et de risque qu'il a pris il y a une trentaine d'années pour les villes nouvelles.

Il ne s'agit pas d'abandonner ces dernières et il y a une évolution à accompagner, mais il y a de nouvelles perspectives à tracer.

**M. le président.** Nous passons au groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. André Schneider.

**M. André Schneider.** La loi du 19 février 1998 permet aux organismes HLM d'intervenir sur le parc privé. Elle est applicable depuis le 20 février dernier et intéresse de nombreux propriétaires. Malheureusement, les dispositions de votre arrêté du 25 mars dernier, relatif au montant des loyers-plafonds applicable dans le cadre de cette loi, posent de réelles difficultés pour le montage des dossiers.

La plupart des logements concernés nécessitent, en effet, d'importants travaux de réhabilitation. Or, dans ce cas, le produit des loyers attendus, même accompagné de subvention, ne permet pas de couvrir la charge des emprunts à contracter. Il faut donc ajuster les loyers plafonds en fonction du confort des logements. Les loyers pratiqués dans le secteur intermédiaire m'apparaissent constituer une base acceptable pour un tel ajustement. La plupart des logements concernés répondront en effet, après travaux, aux critères de cette catégorie.

L'application de loyers plafonds calqués sur le PLI permettrait en outre de loger de très nombreuses familles actuellement écartées du parc HLM. Pour autant, il ne s'agirait pas d'une concurrence vis-à-vis des agences immobilières ou des administrateurs de biens.

J'aimerais connaître vos intentions à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat. Une telle adaptation ferait faire une économie au budget de l'Etat. En effet, les logements ainsi occupés n'auraient ni à être construits, ni à être financés par l'Etat.

Maintenir les dispositions de votre arrêté du 25 mars serait vous obliger à faire construire des logements avec l'aide de l'Etat, alors que subsiste aujourd'hui un fort contingent de logements vacants.

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le député, vous évoquez l'arrêté du 25 mars 1998, pris quelques semaines après l'adoption de la loi du 19 février 1998, dont l'auteur avait été votre collègue M. Meyer.

Cette loi, qui a été votée dans les termes proposés par son auteur, a organisé la prise à bail de logements vacants par les organismes HLM pour les donner en sous-location, mais elle a précisé que les logements en cause devaient être attribués dans le respect des plafonds de ressources applicables aux HLM. Le Gouvernement ne peut donc prendre des dispositions différentes de celles que prévoit l'arrêté du 25 mars 1998. Pour aller dans le sens que vous souhaitez, il faudrait modifier la loi.

Cela étant, vous connaissez le souci du Gouvernement de mobiliser la vacance privée. Il est possible que ce soit favorisé par l'attractivité du statut du bailleur, dans la mesure où il est étendu au secteur ancien, ce qui éviterait de construire en excédent là où il y a des logements vacants.

Donnons-nous un peu de recul. Nous verrons comment marchent les divers dispositifs. Nous sommes au lendemain de leur adoption, donnons-leur le temps de faire leurs preuves sur le terrain.

**M. le président.** La parole est à M. Henry Chabert.

**M. Henry Chabert.** Monsieur le secrétaire d'Etat, il n'y a pas de bonne politique de l'habitat et de l'urbanisme sans de bons outils et de bons partenariats. C'est sur ces deux points que je souhaiterais vous interroger.

S'agissant des outils, d'abord, il est indispensable que plusieurs instruments, dont certains viennent d'être évoqués, soient modernisés et sécurisés.

Il est évident, par exemple, qu'il y a des clarifications à apporter concernant les partenaires des SEM, le contrôle qui peut s'exercer sur elles et sur la consolidation financière, à l'échelle des différentes collectivités concernées par les risques qu'elles prennent.

Les problèmes des établissements publics doivent également être abordés dans le cadre des outils nécessaires à un bon aménagement du territoire. Les agences d'urbanisme doivent sans doute voir leur pérennité s'affirmer à travers des contrats Etat-région, pour que la durée puisse être l'un des critères de leur fonctionnement. Sans quoi elles ne peuvent, à moyen et long terme, envisager sérieusement de mettre en place des politiques satisfaisantes.

Quant aux outils réglementaires, et non pas opérationnels, beaucoup de travail est nécessaire pour les simplifier davantage et les sécuriser. L'évolution des SDAU, par exemple, pose un problème aujourd'hui.

Les ZAC restent un outil pertinent, dont chacun a découvert et découvre chaque jour l'utilité, mais, dans la période plus difficile que nous connaissons, il montre aussi ses limites.

Je voudrais parler également de l'évolution de la loi MOP, maîtrise ouvrages publics. Pour conduire des opérations complexes d'urbanisme, elle est souvent l'occasion de grandes difficultés que nous devons surmonter pour conduire ces opérations dans de bonnes conditions.

Le problème du partenariat se pose également, naturellement. Vous avez évoqué l'idée de réunir des experts des collectivités, des partenaires au sens large du terme. Je voudrais simplement insister sur le fait que les bailleurs privés sont des partenaires essentiels, en particulier pour toute la politique de l'habitat. Je crois qu'il n'y a pas de bonne chaîne de l'habitat sans une implication forte des bailleurs privés. Vous avez évoqué des mesures qui figurent dans vos propositions, il est important qu'elles soient complétées par un effort supplémentaire concernant les opérations d'amélioration de l'habitat. Celles-ci permettent un urbanisme de reconquête de ville, ce qui correspond à l'objectif que vous avez évoqué de la ville qui se refait sur elle-même.

Mieux vaut par ailleurs – vous connaissez notre position – encourager la fin de la vacance plutôt que de la taxer.

Enfin, si l'on peut se réjouir que l'esprit même de l'avantage Périssol ait été conservé, voire élargi aux appartements anciens, il serait important que l'acquisition soit considérée, à l'échelle d'une économie familiale, comme un investissement ordinaire, de droit commun, et que l'amortissement qui en découle soit considéré non pas comme un avantage fiscal, mais tout simplement comme un élément économique. Il faut alors tenir compte de la dépréciation des biens, ne serait-ce qu'à cause des travaux que cela entraîne.

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, un certain nombre de questions que je souhaitais vous poser, et que résume une seule question, au fond : comment souhaitez-vous mettre en œuvre ce grand chantier de la réforme des différents outils opérationnels et réglementaires, et dans quels délais, de quelle manière comptez-vous la conduire ?

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le député, les attendus que vous avez exposés avant d'en venir à la question sur la méthode que nous suivrions pour faire progresser et aboutir ce grand chantier, sont typiques de la problématique dans laquelle nous nous situons.

Il est vrai que nous avons hérité des outils opérationnels d'une période où le problème était essentiellement l'extension urbaine. Si la ZAC a représenté une évolution par rapport à la ZUP, il y avait tout de même une certaine filiation.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à des restructurations qui impliquent de prendre étroitement en compte urbanisme et habitat. C'est un peu un défi que nous lançons à nos propres collaborateurs. Il existe maintenant une direction qui a la double vocation. Nous comptons bien en mobiliser toutes les compétences pour ouvrir des perspectives, à partir d'un bilan de la situation telle que nous la connaissons, et soit moderniser les textes, soit même envisager de nouveaux modes opératoires.

Ce ne doit pas être un exercice interne au ministère en charge du logement et de l'urbanisme. Nous souhaitons un dialogue, et la participation de tous les acteurs sur le terrain. Il faut prévoir les partenariats les plus efficaces possible. Pour cela, il faut qu'avant de définir leur contenu nous entendions tout le monde et nous valorisions les contributions de tous. C'est le sens du débat annoncé par Jean-Claude Gayssot pour les mois qui viennent. Il doit se tenir en amont des arbitrages qui seront rendus sur le texte relatif à l'habitat et à l'urbanisme.

Vous avez souhaité que les bailleurs privés soient considérés comme des partenaires. Avec la reconnaissance de leur fonction et le statut qu'on leur propose, il est encore plus légitime qu'ils prennent toute leur place.

Pour la première fois depuis bien longtemps, le conseil d'administration de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est présidé par un professionnel. Les bailleurs privés doivent faire partie des acteurs.

Pour que l'habitat soit équilibré, il faut garantir la pluralité de l'offre. Tous ceux qui peuvent agir pour que ce soit une réalité concrète dans la ville doivent être associés à la réflexion, aux propositions et donc à l'élaboration de ces nouveaux outils législatifs auxquels on assigne les perspectives que vous avez évoquées.

**M. le président.** La parole est à M. Didier Quentin.

**M. Didier Quentin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez conclu le 7 décembre 1997 un accord-cadre avec l'union des HLM pour 1998. Il prévoit un nouveau conventionnement, qui semble devoir se traduire par une hausse des loyers. Des centaines de milliers de locataires d'HLM seraient concernés par ces augmentations. Ils s'en émeuvent à juste titre. En effet, il s'agit le plus souvent de personnes modestes dont les revenus stagnent ou ne progressent que faiblement.

L'inflation pour 1999 ne dépassera probablement pas 1 %, et les négociations en cours pour l'application de l'accord-cadre laissent apparaître que les hausses de loyers pourraient atteindre 4 %, soit quatre fois plus. Ce n'est évidemment pas acceptable compte tenu de la situation des personnes concernées et du fait qu'elles ont déjà subi ces deux dernières années une augmentation de 4 % en moyenne.

Pouvez-vous nous rassurer en nous disant que vous avez définitivement abondonné cette idée de hausse générale des loyers HLM ?

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** D'abord, monsieur Quentin, le Gouvernement n'a pas à abandonner l'idée d'une hausse généralisée des loyers puisqu'il en combat le principe. Il n'a donc jamais proposé une telle option.

Le but du conventionnement cadre, tel qu'il a été négocié avec l'union des fédérations d'organismes HLM, pour aboutir à l'accord du 17 décembre dernier, c'est d'apporter plus de cohérence et de clarté à la gestion du secteur du logement social.

Au dernier congrès HLM, un directeur d'organisme est venu expliquer qu'il avait été obligé d'augmenter de 24 % les loyers de logements situés en ZUS car il lui était difficile d'augmenter de plus de 3 % ceux des logements du centre-ville et que c'était la seule façon pour lui de compenser.

Une trop grande rigidité entraîne de nombreux effets pervers et, si l'on souhaite un nouveau conventionnement, ce n'est pas du tout pour procéder à une hausse généralisée des loyers, mais, au contraire, pour rendre la gestion plus lisible et plus cohérente et, en particulier, donner une assise à la démarche de mixité sociale.

Nous proposons donc aux organismes de trouver des règles permettant d'accueillir dans tout programme des demandeurs de tous les profils sociaux, de manière que la ségrégation ne commence pas dans l'immeuble. C'est un objectif ambitieux. Jean-Claude Gayssot, interpellé à ce sujet lors du congrès de l'Union HLM à Marseille, a répondu qu'il n'y aurait pas de big bang des loyers. Il s'agit dans un premier temps d'expérimenter et on verra les enseignements qu'on peut en tirer.

Aujourd'hui, le mouvement HLM doit être signataire d'au moins 100 000 conventions. Il est évident, dans ces conditions, que plus personne ne les suit, pas plus ceux qui doivent les respecter que ceux qui doivent les contrôler. Il faut sortir par le haut de cette situation. C'est l'ambition que nous avons.

**M. le président.** Nous passons au groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.

La parole est à M. Jean-Jacques Weber.

**M. Jean-Jacques Weber.** Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez indiqué tout récemment à la Rochelle, lors du dernier congrès de l'Union nationale de la propriété immobilière, que vous ne seriez pas forcément opposé à l'abrogation de la loi de 1948. Elle est en voie d'extinction, mais elle concerne encore quelque 300 000 logements en France.

L'encadrement drastique des loyers que cette vieille loi a pérennisé handicape aujourd'hui, et parfois gravement, l'état des logements. Cette loi qui se justifiait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale aboutit aujourd'hui à maintenir une véritable rente de situation au profit de certains locataires. Le fait que les loyers ne soient pas suffisants a des conséquences parfois désastreuses pour la valeur des biens immobiliers, qui ne peuvent pas être rénovés.

Les deux lois de 1982 et 1989 ont mis en place un dispositif législatif protégeant les locataires qui rend apparemment inutile celui résultant de la loi de 1948, et le nouveau régime conventionné prévu dans le projet de loi de finances pour 1999 me semble être la réponse susceptible de donner satisfaction aux deux parties.

L'idée que je vous suggère, c'est d'intégrer progressivement les logements relevant de la loi de 1948 dans votre nouveau dispositif.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, le propriétaire d'un logement sous loi de 1948 pourrait proposer à son locataire un bail de six ans, régi par la loi de 1989, avec éventuellement un programme de travaux de mise aux normes d'hygiène et de sécurité. L'augmentation du loyer qui en résulterait fatalement pour le locataire, et qui pourrait comprendre une part de réévaluation, légitime, me semble-t-il, et une part d'amortissement des travaux payés, pourrait être étalée sur les six années du nouveau contrat.

Si le niveau de ressources du locataire était inférieur au plafond fixé par le régime conventionné, le bailleur aurait l'obligation de souscrire avec l'Etat la convention prévue par la loi de finances pour 1999.

Au premier janvier 2000, si le bailleur ne proposait rien, un bail régi par la loi du 6 juillet 1989 pourrait être réputé conclu pour six ans au loyer antérieur en vigueur.

Ces propositions permettraient de protéger le locataire, de rénover les logements et d'organiser une sortie progressive, dans les conditions que je crois raisonnables pour les locataires, de la loi de 1948. Qu'en pensez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat ?

*(M. Yves Cochet remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)*

#### PRÉSIDENCE DE M. YVES COCHET, vice-président

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le député, j'ai assisté à la clôture des travaux du congrès de l'union nationale de la propriété immobilière. Son président s'est fait l'écho, dans sa conclusion, des difficultés éprouvées par ses mandants à s'y retrouver dans cinquante ans de législations qui se sont empliées, avec, en particulier, la loi de 1948 qui n'en finit plus d'arriver à son terme. Le Parlement, à trois ou quatre reprises, a déjà adopté des mesures de sortie de la loi, mais quelque 300 000 logements en relèvent encore.

J'ai indiqué au président de l'UNPI et aux congressistes que leur proposition, non pas l'abrogation pure et simple de la loi mais la possibilité de raccorder ces 300 000 logements locatifs au nouveau statut du bailleur privé, méritait d'être étudié je vous le confirme. Des précautions doivent néanmoins être prises. Certains locataires bénéficient d'une sorte de rente de situation par le jeu de prorogations de dispositions mais, pour d'autres, il est parfaitement justifié qu'il y ait des protections particulières et il n'est pas question qu'ils les perdent. Il faut avoir un état très précis de la situation de ce parc, savoir qui l'occupe et voir si l'on peut trouver un raccordement à la nouvelle loi, ce qui serait une pierre apportée à la simplification d'un dispositif dont je comprends que beaucoup le trouvent aujourd'hui trop complexe.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Martin.

**M. Christian Martin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais attirer votre attention sur la situation des logements-foyers pour personnes âgées au regard du droit au bail, tout en sachant que cette situation relève certes de votre ministère, puisqu'il s'agit du droit au bail pour consolider les crédits de l'ANAH, mais aussi du secrétariat d'Etat au budget puisqu'il s'agit d'une imposition et, peut-être même, du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Souvent les logements-foyers, en tout cas en Maine-et-Loire, ont été construits par un organisme d'HLM avec des crédits PLA, pour le compte d'un CCAS communal qui en assume la gestion seul ou par une association loi 1901 qui intervient alors dans le cadre d'une convention de gestion en agissant comme mandataire du CCAS.

Le CCAS ou son mandataire perçoivent les loyers des différents locataires, le mandataire les reversant dans ce cas au CCAS, loyers diminués bien sûr des frais de fonctionnement propres à l'établissement. Le CCAS reverse les sommes perçues à l'organisme d'HLM, sommes correspondant très exactement au remboursement des charges afférentes à l'ensemble des emprunts, aux frais généraux du propriétaire, à la provision pour grosses réparations et au montant de la prime d'assurance.

La difficulté réside dans la cascade des droits au bail exigés par les centres des impôts, fiscalité immobilière.

En tant que gestionnaire et locataire principal des locaux du logement foyer, le CCAS ou l'association loi 1901 gestionnaire sont considérés comme ayant consenti des sous-locations aux résidents. A ce titre, il leur est demandé une taxe annuelle au droit au bail sur le montant de l'indemnité d'occupation qui correspond non seulement aux charges ci-dessus précisées mais aussi aux frais de fonctionnement de l'établissement, ce qui paraît pour le moins illogique. Par contre, les locaux sont exonérés de la taxe additionnelle.

Cependant, si l'association gestionnaire ou le CCAS étaient agréés au titre de l'aide sociale, le droit au bail ne serait plus exigible. Je vois mal les conseils généraux, dont le budget social de leur département est déjà très important, entrer dans cette démarche. Il faut signaler aussi que certaines personnes de ces logements foyers perçoivent la PSD.

Parallèlement, le propriétaire des locaux, l'organisme d'HLM qui a confié à un CCAS ou à une association la gestion du logement foyer se voit réclamer par le centre des impôts un droit au bail qu'il faut donc ajouter à la somme versée par le gestionnaire à l'organisme HLM constructeur. En conséquence, le locataire doit payer deux fois le droit au bail, une première fois par le CCAS ou l'association gestionnaire, une deuxième fois par l'organisme HLM constructeur. Il y a donc une double imposition du droit au bail majorant ainsi les loyers des personnes qui, la plupart du temps, arrivent déjà avec du mal à payer les sommes demandées pour les logements foyers, spécialement dans le monde rural, étant donné la faiblesse du montant de leurs retraites.

Ne peut-on pas régler ce problème pour qu'il n'y ait plus qu'un seul droit au bail, sinon l'exonération totale de ces droits au bail des logements-foyers ?

Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat, de nous éclairer sur cette question qui relève en partie de votre compétence mais davantage peut-être de celle du ministère des finances.

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur Martin, vous venez d'évoquer, en effet, des services qui ne sont pas sous ma responsabilité et qui seraient plus à même de vous répondre.

J'attirerai simplement votre attention sur deux dispositions récemment votées.

D'abord, l'article 11 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, venue en débat au Parlement au printemps dernier, a prévu une aide impor-

tante en faveur des logements-foyers. En effet, les travaux qui y sont effectués - et pas seulement leur construction - sont éligibles au réduct de TVA de 5,5 % et non plus de 20,6 %. M. Sautter, lors de la discussion de la première partie de la loi de finances, a confirmé que cette disposition était d'application rétroactive. Cette première mesure devrait apporter un peu d'oxygène aux gestionnaires de logements-foyers qui sont souvent des collectivités territoriales.

Le problème du droit au bail que vous évoquez peut être, au moins en partie, réglé par l'article 43 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Afin d'éviter les cas de double imposition, toujours pénalisants et mal admis dans le secteur social, cet article prévoit que sont désormais exonérées de droit au bail les sous-locations consenties aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cette disposition s'applique dès lors qu'il s'agit d'un organisme agréé par le représentant de l'Etat dans le département, qui ne se livre pas à une opération à caractère lucratif. Elle permet de résoudre le problème des personnes âgées considérées comme personnes défavorisées.

Toutes instructions seront données aux services déconcentrés de l'Etat pour que la procédure d'agrément pour les logements-foyers qui peuvent faire état d'un accueil de personnes défavorisées soit facilitée. L'exonération de droit au bail évitera la pénalisation que vous avez légitimement soulignée.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Martin, pour sa seconde question.

**M. Christian Martin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, voilà près de dix-huit mois que j'ai posé - sans succès - cette question au ministère des finances. Je vous remercie d'y avoir apporté une réponse, alors que ce problème ne relevait pas précisément de votre compétence.

M. Jean-Pierre Abelin, obligé de repartir dans sa circonscription, m'a demandé de poser la question suivante.

**M. le président.** Monsieur Martin, cela n'est pas permis par le règlement.

**M. Christian Martin.** Je reprends la question de M. Abelin à mon compte.

**M. le président.** C'est mieux ainsi.

Vous avez la parole.

**M. Christian Martin.** Le prêt à taux zéro a dopé le secteur de l'accession et permis à des dizaines de milliers de foyers qui n'avaient plus accès au prêt PAP de financer leur projet, relançant du même coup le secteur de la construction, et libérant des logements dans le secteur locatif privé et public.

Malgré son succès, le prêt à taux zéro est régulièrement présenté comme un dispositif qui ne durera pas, en particulier parce que son financement repose sur une contribution exceptionnelle du 1 % logement et parce qu'il risquerait de conduire de nombreux accédants vers le surendettement en raison des différés de remboursement.

Vous avez prévu dans votre budget pour 1999 une rebudgétisation partielle des crédits nécessaires au financement du prêt à taux zéro ainsi qu'une dégressivité de la contribution des collecteurs du 1 % logement sur quatre ans. Vos services travaillent à la mise en place d'un dispositif de garantie qui devrait faire disparaître le risque de surendettement, nous nous en réjouissons.

Ces mesures n'ont toutefois pas entièrement rassuré quant à la pérennité du financement du prêt à taux zéro. Face aux inquiétudes que manifestent les futurs accédants

et certains professionnels, pouvez-vous nous indiquer, monsieur le secrétaire d'Etat, d'une part si vous entendez confirmer le prêt à taux zéro comme élément clé du financement de l'accession pour les années à venir et avec quels moyens, et donner, d'autre part, le calendrier de mise en œuvre du futur dispositif de garantie de l'accession sociale ?

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Tout le monde se préoccupe de la sécurisation de l'accession, très bien !

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le député, la question que vous co-signez avec M. Abelin appelle une réponse très claire.

Dans le système précédent, le 1 % finançait le prêt à taux zéro, mais pour une durée de deux ans. Bien évidemment, les collecteurs du 1 % nous rappelaient cet engagement en précisant que cette charge cesserait à partir de 1999.

Le problème auquel nous étions confrontés, c'est une perte de financement du prêt à taux zéro prévu au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

La décision du Premier ministre, d'une part de reprendre dans le budget de l'Etat le financement de l'accession sociale à la propriété et, d'autre part, de pérenniser le 1 % en le modernisant et en développant son fonctionnement paritaire, a débouché sur cette convention du 3 août 1998 qui est valable pour cinq ans. Nous avons maintenant un horizon dégagé.

Il est exact, comme vous le dites, que pour 1999 la situation est claire : 110 000 prêts à taux zéro seront financés, mais qu'advient-il ensuite ? Nous nous heurtons au problème de l'annualité budgétaire mais nous ferons tout pour que les moyens de l'accession sociale soient à la mesure de la demande.

La sécurisation est un élément qui vient en appui de l'accession sociale à la propriété. Car ce qui avait fait beaucoup de tort aux anciens prêts d'accession à la propriété, c'étaient les sinistres qui les accompagnaient parce qu'il n'y avait pas de sécurisation. La loi dont va débattre le Sénat le 12 novembre, et dont l'Assemblée sera saisie avant la fin de l'année, permettra la mise en œuvre effective – c'est la date que je peux donner en réponse à votre question – de ces dispositifs de sécurisation au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Un budget de l'Etat qui finance l'accession, un dispositif de sécurisation qui montre que la réponse est adaptée aux besoins sociaux de nos concitoyens, aucune des dérives que nous avons pu connaître avec le PAP et ses sinistres, constituent autant d'arguments en faveur de la poursuite et de la pérennisation de l'effort de l'Etat.

Je pense, monsieur le député, que ces deux éléments seront de nature à vous rassurer.

**M. le président.** Nous revenons au groupe socialiste. La parole est à M. Daniel Marcovitch.

**M. Daniel Marcovitch.** M. le secrétaire d'Etat, l'absence de compteurs individuels d'eau froide dans la plupart des immeubles collectifs est source de nombreuses anomalies. En effet, contrairement à toutes les autres fournitures en réseau, électricité, gaz ou téléphone, le prix payé par chaque consommateur est totalement déconnecté de la consommation réelle car la fixation du prix correspond à une autre logique : celle des millièmes.

A partir de là, des situations bizarres peuvent devenir dramatiques quand, par exemple, une boutique forte consommatrice d'eau est incluse dans la copropriété. Dans ma circonscription, j'ai ainsi le cas d'une laverie au pied d'un petit immeuble déjà dégradé.

Plus grave encore, lorsque la personne morale ou physique redevable de la facture, généralement le syndic ou la copropriété, est défaillante, il peut y avoir coupure d'eau sans que la bonne foi des locataires usagers soit mise en cause.

En outre, la charte solidarité-eau ainsi que les commissions départementales solidarité-eau, mises en avant pendant le débat sur la loi de lutte contre les exclusions, ne s'adressent qu'aux abonnés directs. Les autres, c'est-à-dire la grande majorité des Français, continuent à dépendre du fonds de solidarité logement.

Ce constat général est largement partagé. J'ai récemment évoqué ce problème à Paris, lors de la mise en place de la commission consultative des usagers de l'eau ; et il a été repris dans les mêmes termes tant par les grands distributeurs que par l'association des syndics et par les représentants de l'union fédérale des consommateurs. Il est donc temps de mettre en œuvre un programme d'installation de compteurs divisionnaires.

Votre secrétariat d'Etat doit y prendre toute sa part, d'abord dans les domaines de sa compétence, comme le parc social public, mais aussi en favorisant fiscalement et juridiquement la prise de décisions des assemblées de copropriétaires dans ce domaine.

Quelles sont vos intentions pour impulser un tel mouvement, qui participera sans nul doute à l'indispensable prise de conscience de la rareté de ce bien vital qu'est l'eau ?

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur Marcovitch, ce problème se pose en effet dans les copropriétés, beaucoup moins dans le secteur locatif public, puisque les trois quarts environ des logements collectifs du secteur HLM font l'objet de comptages divisionnaires de l'eau froide.

En effet, la loi du 10 juillet 1965 pour la copropriété ne prévoit pas la pose obligatoire de compteurs d'eau froide, ce qui entraîne souvent des difficultés dans le calcul de la consommation. C'est la raison pour laquelle la plupart des copropriétés prévoient dans leur règlement la répartition de la charge d'eau au *pro rata* des tantièmes de copropriété. C'est évidemment tout à fait discutable et cela peut choquer, notamment dans les cas atypiques, comme l'exemple que vous avez pris.

Aujourd'hui, les règles de décision des copropriétés sont soumises à des conditions strictes : la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix des copropriétaires. Alors, même si la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat assouplit ces conditions de majorité, l'installation de compteurs individuels reste l'objet d'une discussion collective.

Les services du secrétariat d'Etat au logement mènent actuellement une étude sur l'aspect technique, de cette question, principalement sur l'économie de consommation qui peut en résulter ; puisque c'est cela qui préoccupe, on le comprend, ceux qui souhaitent des comptages individuels.

Pour ce qui est de la question juridique, il s'agit d'un problème de règles de majorité en copropriété. Cette question devrait éventuellement être abordée dans le

cadre de l'adaptation de la loi du 10 juillet 1965, à laquelle travaille le ministère de la justice, qui est compétent en matière de statut de la copropriété.

Tels sont, monsieur le député, les deux éléments de réponse que je suis à même de vous apporter.

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Rimbart.

**M. Patrick Rimbart.** Monsieur le secrétaire d'Etat, ma question porte sur l'accès au logement des personnes aux revenus modestes et, plus particulièrement, celui des jeunes. Ceux-ci se trouvent souvent en situation précaire : intérim, contrats de qualification, contrats à durée déterminée. Par ailleurs, on les encourage à entrer en apprentissage.

J'ai ainsi rencontré un jeune qui, après beaucoup de difficultés, a trouvé une entreprise acceptant de l'accueillir en apprentissage. Son aide au logement a été calculée selon les critères actuels, à savoir les ressources des deux derniers mois. Il s'agissait de ses vacances pendant lesquelles, parce qu'il ne disposait pas de beaucoup d'argent, il avait été obligé de travailler. Durant cette période, il avait gagné environ 5 000 ou 6 000 francs.

Pour calculer l'APL, on a multiplié par six ses revenus des deux mois précédents – les seuls de l'année durant lesquels il avait travaillé. Malheureusement, aujourd'hui, ses parents ne sont pas à même de l'aider à payer son loyer. Que comptez-vous faire pour remédier à l'absurdité de telles situations ?

Pouvez-vous nous éclairer plus particulièrement sur le volet de la convention signée avec l'Union d'économie sociale pour le logement dite « 1 % », qui concerne l'accès au logement pour les jeunes de moins de trente ans ? Peut-on trouver là une piste pour résoudre ce problème ?

Enfin, comment comptez-vous encourager l'autonomie du logement pour ces jeunes qui doivent trop souvent recourir à la sous-location ?

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur Rimbart, votre question est fondée sur des observations tout à fait pertinentes. Aujourd'hui, toute baisse de ressources due au chômage implique la revalorisation de l'aide au logement. En revanche, si la diminution de ressources tient à un changement d'activité et à un emploi moins bien rémunéré, rien n'est prévu. Cette anomalie se répète d'autant plus souvent que les parcours professionnels des jeunes se relèvent beaucoup moins stables qu'au cours des décennies précédentes.

C'est la raison pour laquelle nous avons demandé au groupe de travail résultant d'une convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF de prendre en compte cette question. Celui-ci devra remettre au Gouvernement des propositions d'ici à la fin de l'année, donc, je l'espère dans les sept ou huit prochaines semaines.

Par ailleurs, comme vous l'avez indiqué, la convention signée le 3 août avec l'Union d'économie sociale pour le logement prévoit pour les jeunes de moins de trente ans en situation de recherche de premier emploi, deux dispositifs d'accès au logement. D'une part, ils pourront obtenir du fonds prévention « 1 % » un dépôt de garantie pour une durée de trois ans ; d'autre part, leur bailleur pourra bénéficier d'une garantie contre les impayés de loyers et de charges à concurrence de neuf mois pendant les trois premières années de location.

La sous-location, vous l'avez évoquée, n'empêche pas l'autonomie du logement pour les jeunes. Elle peut être un passage, mais il convient de veiller à ce qu'elle ne perdure pas.

Ainsi, monsieur le député, si le groupe de travail fait des propositions positives pour améliorer l'aide personnelle, ces propositions associées aux nouvelles dispositions concernant le 1 % devraient faciliter l'accès des jeunes au logement.

**M. le président.** Nous en revenons à une question du groupe RPR.

La parole est à M. André Schneider.

**M. André Schneider.** Monsieur le président, afin de ne pas enfreindre le règlement, je ne vous dirai pas que je pose la question au nom d'un de mes collègues mais, dans un souci d'honnêteté intellectuelle, j'indiquerai à M. le secrétaire d'Etat que la question que je vais lui poser a été préparée par mon collègue Jean Auclair. (*Soupires.*)

Monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaite vous interroger sur le taux réduit de TVA dont bénéficient les collectivités lorsqu'elles investissent dans la réhabilitation de logements à usage locatif. Mon inquiétude n'est peut-être pas fondée, mais des bruits de couloir inquiétants circulent à ce sujet.

Les collectivités locales, souvent des petites communes rurales, achètent des bâtiments désaffectés – par exemple, des écoles – pour les réhabiliter dans le but de satisfaire la demande locative. Or vous connaissez bien les difficultés auxquelles elles sont confrontées pour réaliser ces opérations, puisqu'elles ne bénéficient que de la PALULOS. Pouvez-vous nous confirmer que les communes concernées bénéficieront bien d'un taux réduit de TVA, et dans quelles conditions ?

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

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le député, l'article 14 de la loi de finances de 1998 a modifié le régime de la TVA applicable aux travaux réalisés dans le cadre des opérations de réhabilitation du parc locatif social ou d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux. Cet article prévoit notamment l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux dépenses de travaux d'amélioration dans le cadre de la procédure fiscale dite de « livraison à soi-même », dès lors que les logements locatifs sont conventionnés au titre de l'APL.

Les collectivités locales qui ne disposent pas d'établissements publics placés sous leur tutelle font clairement partie des bénéficiaires de la PALULOS. L'obtention de la PALULOS est subordonnée à la signature d'une convention APL entre l'organisme bailleur, c'est-à-dire dans le cas que vous citez la collectivité locale, et l'Etat. En conséquence, je vous confirme que lorsque les communes bénéficient d'une subvention PALULOS pour la réalisation de travaux de réhabilitation de logements leur appartenant, le taux de TVA applicable au coût des travaux est bien le taux réduit de 5,5 %.

Ce taux réduit de TVA est également applicable en cas de transformation en logements de locaux qui n'étaient pas préalablement affectés à cet usage.

Lorsque la décision de subvention de PALULOS est obtenue par la commune, cette dernière doit se rapprocher des services fiscaux départementaux en vue de l'ouverture de ce que l'on appelle un secteur distinct d'activité pour bénéficier du taux réduit de TVA. Cela ne soulève pas de difficulté, il y a juste une petite démarche à effectuer.

Au fur et à mesure du déroulement des travaux, la TVA au taux de 20,6 % apparaissant sur les factures établies par les entreprises – qui, elles, n'ont pas la faculté d'établir des factures avec un autre taux de TVA – pourra être récupérée en faisant une demande de remboursement. A l'achèvement de l'opération, la commune devra reverser aux services fiscaux une TVA calculée au taux de 5,5 % dans le cadre de la procédure dite de « livraison à soi-même ».

Je peux donc vous confirmer que la rumeur qui a pu être à l'origine des interrogations qui ont nourri cette question est absolument sans fondement, et j'espère vous avoir rassuré. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. André Schneider.** Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions.

Les crédits du logement seront appelés à la suite de l'examen des crédits du tourisme, espérons-le, lundi matin prochain.

#### AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, concernant l'aménagement du territoire.

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

**M. Alain Rodet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Monsieur le président, madame la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, mes chers collègues, le cadre traditionnel de la discussion annuelle des crédits de l'aménagement du territoire apparaît, pour 1999, compte tenu du calendrier, un peu inadapté.

Je dois, normalement, faire au nom de la commission des finances une stricte présentation des dotations financières rassemblées dans la nomenclature budgétaire, au moment où se produisent nombre d'événements : dépôts de rapports, dépôt d'un projet de loi, annonces de décisions prochaines et importantes relatives au fonctionnement des différents fonds et différents contrats qui participent à la mise en place des financements de la politique d'aménagement du territoire. C'est donc à un exercice malaisé qu'est contraint votre rapporteur.

On nous demande en effet, ni plus ni moins, de traiter du développement durable du territoire à partir d'une procédure strictement encadrée par la règle de l'annualité budgétaire, laquelle est elle-même soumise, pour des motifs très compréhensibles, aux incertitudes liées à l'attente de décisions majeures, et parfois même de réorientations profondes.

Le socle du débat d'aujourd'hui est constitué par l'examen des crédits figurant dans le projet de budget pour 1999. Mais la mise en œuvre de ces crédits, leur affectation sera conditionnée dès le second semestre de l'an prochain, d'abord par l'application de la loi d'orientation, dont la discussion débutera ici même dans moins de trois mois, ensuite par les négociations communautaires sur les fonds structurels, enfin par la conclusion d'une nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions. Et pour faire bonne mesure, il faut ajouter à tout cela la publication des textes réglementaires relatifs à la

loi d'orientation agricole que nous avons récemment adoptée. On réunit donc dans cet exercice un maximum d'obstacles, dans des délais extrêmement brefs. C'est un défi difficile à relever.

Venons-en à la description et à l'analyse des dotations figurant dans le projet de budget et concernant exclusivement l'aménagement du territoire.

Les inscriptions prennent en compte le niveau de consommation des crédits figurant au budget de 1998. Nous avons fait observer l'an dernier que l'utilisation de ces fonds laissait beaucoup à désirer et gênait fortement l'appréciation que l'on pouvait porter sur le montant des crédits, comme sur la crédibilité des objectifs retenus et affichés.

La situation de la consommation des crédits pour les neuf premiers mois de l'année 1998 dénote un réel progrès par rapport au niveau observé pour l'année précédente. Cela nous permet de vérifier et de répéter cette année encore que, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il y a souvent assez loin de la coupe aux lèvres. On ne compte pas les colloques, les journées d'études, les séminaires, les rapports, les réunions de commissions diverses et variées qui alourdissent souvent les calendriers et encombrant les agendas, au détriment peut-être de l'action, de la « trace au sol », que les responsables, les élus et les citoyens appellent de leurs vœux avec force et avec passion.

Pour ce qui est du budget pour 1999, on peut considérer qu'il reconduit, quasiment à l'identique, les crédits de l'an dernier. Nous pouvions espérer un peu mieux – c'est ce qu'ont dit mes collègues de la commission des finances lors de l'examen du « bleu » budgétaire, le 8 octobre dernier –, mais les changements annoncés pour l'an prochain dans la conception même de la politique d'aménagement du territoire et dans les moyens de son financement, comme l'effort indiscutable consenti l'an dernier, nous mettent dans une situation, somme toute plus confortable que celle qui découlait des évolutions budgétaires constatées pour 1996 et 1997.

La politique d'aménagement du territoire strictement comprise dans le fascicule budgétaire de votre département ministériel, madame la ministre, utilise trois instruments. L'instrument administratif, c'est la DATAR, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Les instruments d'intervention budgétaire, qui recourent exactement les divisions de la nomenclature sont, d'une part, la prime à l'aménagement du territoire – la PAT – et, d'autre part, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire – le FNADT. Viennent ensuite, mais sur d'autres budgets ou sur des comptes d'affectation spéciale, les fonds créés par la loi de février 1995.

Les comparaisons avec le budget de 1998 sont relativement aisées. Elles permettent ainsi une meilleure analyse grâce à une plus grande clarté et, pourquoi ne pas le dire, une plus grande transparence dans la présentation des enveloppes. Après tout, la stabilité de la nomenclature budgétaire est aussi un élément non négligeable d'un bon contrôle parlementaire sur l'exécutif.

Certes, un changement doit être signalé, mais il est simple et justifié sur le fond : il s'agit du changement d'imputation des crédits d'études. Ceux-ci passent du titre V au titre III, entraînant par là même une augmentation du budget de la DATAR. Mais ce changement est facilement détectable et la comparaison à périmètre constant est facile à faire.

La forte augmentation enregistrée en 1999 par rapport à 1998 pour les crédits de fonctionnement de la DATAR - plus 23,5 % - s'explique par ce changement d'imputation budgétaire des crédits d'études antérieurement inscrits au FNADT.

Dans les moyens de fonctionnement affectés à la DATAR, les dépenses de personnels s'établissent à 57 millions de francs, soit une progression de 4,9 % par rapport à l'an dernier. Cette somme représente la charge de 141 emplois, dont 58 titulaires, 55 contractuels en France et 28 contractuels pour les personnels français des treize bureaux DATAR de l'étranger.

Quand on connaît le nombre et la variété des tâches assignées à la DATAR, tout cela paraît dépasser de beaucoup le rôle de réflexion et de coordination dévolu à l'origine à cette structure. La DATAR intervient de plus en plus fréquemment dans le fonctionnement d'instances, délibératives ou consultatives. Elle est largement engagée dans la négociation des contrats Etat-régions et elle doit suivre toutes les questions touchant aux politiques européennes des fonds structurels. Il convient d'ajouter à cela l'action internationale qui mériterait sans doute d'être mieux dotée en moyens en personnels pour développer davantage les investissements étrangers en France.

S'agissant des crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire - la PAT -, les autorisations de programme demeurent pour 1999 équivalentes à celles de 1998, soit 320 millions de francs. Quant aux crédits de paiement, ils figurent au projet de budget pour un montant de 315 millions de francs, soit une très légère réduction par rapport à l'an dernier.

Si on examine de plus près l'état de consommation des dotations en 1998, on s'aperçoit que les crédits ont déjà été abondés par les reports importants de 1997. Ainsi, au total, pour 1998, les ouvertures nettes de crédits s'élevaient à 494 millions de francs. En dépit d'un rythme d'utilisation plus soutenu des moyens financiers dans le courant de l'année 1998, des reports doivent être envisagés pour 1999. Ce faisant, tous les projets soumis pourront être pris en compte et le niveau nominal des crédits se rapprochera ainsi des besoins réels.

Cela dit, une grande vigilance s'impose dans le suivi du rythme de consommation des crédits. Les interminables débats de doctrine et les complexités sans cesse croissantes des procédures doivent être énergiquement éradiqués pour répondre aux graves problèmes rencontrés. J'en citerai deux sans être exhaustif : les difficultés découlant des conséquences économiques et sociales des restructurations des sites militaires, des sites « défense » ; la très vive concurrence d'autres zones communautaires où le déploiement des aides est largement supérieur à ce qu'il est possible de faire dans nos zones les plus sensibles - ainsi, l'Irlande, l'Ecosse ou de la Wallonie proposent, pour de grands projets internationaux, des incitations qui sont parfois deux fois supérieures à celles que nous pouvons proposer en France pour les zones les plus fragiles.

Le débat sur un sujet aussi sensible doit à notre avis progresser, et nous souhaiterions mieux connaître les intentions et la volonté du Gouvernement dans ce domaine.

Pour le fonds d'aménagement et de développement du territoire, les crédits sont répartis entre un chapitre du titre IV et un chapitre du titre VI. Les subventions de fonctionnement sont ouvertes à hauteur de 295 millions en francs pour 1999, ce qui correspond à une stricte stabilité par rapport à 1998.

En application des contrats de plan Etat-région, près de 135 millions de francs sont délégués aux préfets de région, sur le chapitre 44-10 au titre des aides à l'emploi. Quant aux associations, elles atteignent un peu plus de 78 millions.

En matière d'investissement, les autorisations de programme du FNADT s'élèvent à 1 281 millions de francs, soit une légère régression par rapport à 1998 - moins 1,7 % -, alors que les crédits de paiement atteignent 1 081 millions de francs, soit une baisse de 2 %. Ces deux légères régressions doivent être comparées à l'engagement des crédits. Les taux de consommation ne sont pas, là encore, très satisfaisants, que ce soit en autorisations de programme ou en crédits de paiement, puisqu'ils varient entre 65 et 70 %. Un tableau figurant dans mon rapport écrit identifie et retrace ce phénomène.

En vérité, les règles de gestion du FNADT doivent être revues et corrigées, que ce soit pour la section locale ou pour la section générale.

Pour achever cette présentation, j'évoquerai très rapidement la situation des fonds créés par la loi de février 1995.

Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables - le FITTVN - créé par l'article 37 de ladite loi est reconduit en 1999 quasiment à l'identique par rapport à 1998.

Le fonds national de développement des entreprises, créé par l'article 43 de la même loi, est devenu enfin opérationnel, à la suite des décisions prises au CIADT de décembre 1997. Il convient maintenant d'en recommander une gestion dynamique et active.

Enfin, le fonds de gestion de l'espace rural, qui avait suscité ici même l'an dernier un débat passionné, cède la place à des instruments relevant soit de la politique des exploitations agricoles, soit de la protection de l'environnement. Un tableau figurant dans mon rapport écrit présente l'utilisation des crédits du FGER pour 1997 et pour 1998.

Le Gouvernement a indiqué que les opérations du FGER devaient désormais se financer dans le cadre du contrat territorial d'exploitation, au sein d'une dotation de 300 millions de francs déjà inscrite au chapitre 44-84 nouveau du budget de l'agriculture.

On pourrait globalement considérer que ce budget de reconduction n'est pas à proprement parler un budget d'attente, mais un budget de transition. Il a le mérite, en effet, de mettre en perspective l'importance des grands rendez-vous de l'an prochain : la discussion du projet de loi d'orientation, la réforme des fonds structurels communautaires, la conclusion des nouveaux contrats de plan et la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole.

Tout cela nous amène à rappeler, au-delà de la discussion de ce budget, que l'aménagement du territoire doit redevenir une politique globale intégrant pleinement la notion de développement durable, fondé sur de réels moyens interministériels.

Réunie le 8 octobre dernier, la commission des finances, après avoir largement débattu des crédits de l'aménagement du territoire pour 1999, les a adoptés en formulant quatre observations.

Premièrement, elle demande une évaluation des procédures d'emploi des fonds structurels communautaires.

Deuxièmement, elle rappelle avec force l'intérêt et la nécessité de poursuivre activement la politique de délocalisation d'emplois publics vers la province.

Troisièmement, elle souhaite que des mesures d'urgence soient mises en œuvre pour accélérer l'utilisation des crédits communautaires inscrits pour la dernière année d'utilisation de ces fonds dans leur forme actuelle.

Quatrièmement, elle désire affecter de façon prioritaire les crédits déconcentrés du FNADT aux zones de réhabilitation rurale.

Les députés de la commission des finances ont adopté ces quatre observations et ont tenu à rappeler que la politique d'aménagement du territoire avait besoin, non seulement, bien sûr, de visionnaires lucides, mais aussi de gestionnaires avisés, tant il est vrai que si les volontés précaires se traduisent par des discours, les volontés fortes doivent se traduire par des actes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. Merci, monsieur Rodet, de votre concision.

La parole est à Mme Janine Jambu, suppléant M. Félix Leyzour, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

Mme Janine Jambu, suppléant M. Félix Leyzour, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, dans le rapport écrit de Félix Leyzour, que je supplée aujourd'hui, celui-ci s'est efforcé de situer le budget de l'aménagement du territoire pour 1999 par rapport aux budgets de ces dernières années et à le mettre en parallèle avec les autres grandes actions menées dans ce domaine, qu'il s'agisse des actions résultant de l'application de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, des actions de restructuration et de reconversion industrielles, de celles réalisées dans le cadre des contrats de plan ou des actions structurelles communautaires.

Dans la dernière partie de ce rapport écrit, il est rappelé les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire, telles qu'elles se dessinent à travers le projet de loi que nous examinerons bientôt, à travers la négociation des contrats de plan qui s'engage dans les régions et à travers la réforme des fonds structurels dont on commence à percevoir les contours au plan européen.

Je me contenterai ici de présenter quelques observations sur le budget de la DATAR, sur les grandes actions qu'elle mène, ainsi que sur l'utilisation de quelques fonds dans le cadre de l'application de la loi d'orientation.

D'abord, les moyens de la DATAR.

Première observation, le budget de la DATAR a connu de 1994 à 1997 une décroissance de 28 % pour ce qui est des dépenses ordinaires et des crédits de paiement.

En 1998, le budget était en augmentation de 6,06 %, en rupture avec la décroissance des années précédentes. En 1999, les crédits de fonctionnement et d'intervention de la DATAR s'élèveront à 1,799 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, contre 1,805 milliard de francs en 1998.

Après la période de décroissance déjà soulignée, on peut dire, malgré cette légère baisse par rapport à l'an dernier, que nous sommes en présence d'un budget stable.

Cette stabilité cache évidemment des disparités. Ainsi, on note une augmentation des crédits de fonctionnement de la DATAR, une stabilité des dotations du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire au chapitre IV, une légère diminution des autorisations de programme pour les subventions d'investissement accordées à ce fonds et une reconduction des crédits de la prime à l'aménagement du territoire.

Deuxième observation, les crédits de fonctionnement connaissent une augmentation sensible. Avec une dotation de 108,76 millions de francs pour 1999, contre 88 millions en 1998, les moyens des services de la DATAR – crédits en personnel, crédits de matériel et fonctionnement – sont en forte augmentation. Il convient cependant de relativiser cette augmentation qui résulte du transfert du FNADT de 19,3 millions de francs de crédits d'études vers le titre III.

Troisième observation, les crédits de la prime à l'aménagement du territoire connaissent une légère réduction. En effet, les crédits de paiement proposés dans le projet de budget passent de 320 millions de francs en 1998 à 315 millions de francs en 1999. Les autorisations de programme quant à elles sont stables, à 320 millions de francs.

Il convient de souligner que le taux de consommation des crédits est relativement faible, 60,74 % des crédits de paiement en 1996, 56,80 % en 1997. Par ailleurs, les annulations de programmes, 192,7 millions en 1997, et de crédits de paiement, 18,750 millions, sont élevées.

Au total, on peut donc considérer que la reconduction des crédits pour 1999 devrait permettre de financer les primes à hauteur des années précédentes, grâce à l'utilisation de réserves de crédits non encore consommés.

Quatrième observation, les dotations du Fonds national d'aménagement du territoire, le FNADT, sont pratiquement reconduites. Il convient de rappeler que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, le FNADT regroupe les anciens fonds à objectif plus limité qu'étaient le GIR-ZOM, le FAD, le FRILE, le FIAM, le FIDAR. Ce regroupement permet plus de souplesse dans la gestion du fonds dont les crédits sont répartis entre une section générale et une section locale.

On constate depuis deux ans une stabilité des dotations du FNADT. Il est signalé par ailleurs qu'un trop grand saupoudrage des crédits de ce fonds atténue l'impact que pourrait avoir leur utilisation.

J'en viens maintenant à la deuxième partie du rapport qui concerne les autres grandes actions d'aménagement du territoire.

Toutes les politiques gouvernementales concourent à l'aménagement du territoire. Il n'est pas possible de passer ici en revue l'ensemble des actions conduites par les différents ministères.

Je me contenterai d'analyser plus particulièrement celles menées dans le cadre de l'application de la LOADT du 4 février 1995 et en particulier avec l'utilisation du plus important de ces fonds, le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, le FITTVN.

Le FITTVN est alimenté par deux taxes : une taxe perçue sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés, dont le tarif a été porté à 0,48 centime par kilowattheure produit ; une taxe due par les sociétés d'autoroutes, dont le tarif a été porté à 4 centimes en 1996. Les recettes constatées pour l'ensemble de l'exercice 1997 se sont élevées à 2,960 milliards de francs. Les montants de recettes estimés s'élèvent à 3,9 milliards de francs pour 1998 et à 3,930 milliards pour 1999.

La part du ferroviaire dans l'utilisation de ces crédits passera de 41,9 % à 48,1 %, tandis que celle du secteur routier diminuera, passant de 47,1 % à 40,4 %. Cela traduit les priorités retenues par le Gouvernement qui a voulu rééquilibrer les crédits en faveur du ferroviaire, délaissé ces dernières années.

Le Fonds de gestion de l'espace rural quant à lui, créé par la LOADT, a pour mission de financer des actions d'entretien et de réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, d'éléments naturels de paysages et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est de nature à aggraver les risques naturels.

Plus de la moitié des actions conduites concernent des actions de débroussaillage, d'entretien de haies et l'amélioration des abords de lieux habités. Environ 35 % des actions contribuent à l'entretien d'espaces agricoles, à la réhabilitation de milieux humides.

L'impact du FGER est significatif, puisque la moitié des projets intéressent les zones défavorisées où se pratiquent élevage et polyculture.

Il convient de rappeler que le FGER sera intégré aux nouveaux contrats territoriaux d'exploitation prévus par la loi d'orientation agricole et qui, comme leur nom l'indique, concernent aussi les territoires.

J'en viens maintenant au Fonds national de gestion des entreprises. Créé en application de la loi du 4 février 1995, ce fonds est doté à hauteur de 200 millions de francs. Cette dotation pourrait devenir un instrument positif d'aide à la création d'emplois au niveau local.

Toutes ces actions contribuent à soutenir l'activité économique, à réaliser des infrastructures qui, sous une forme ou sous une autre, participent à l'aménagement du territoire, même si elles n'inversent pas les grandes tendances à la concentration des activités et des populations dans certaines parties du territoire et à la dévitalisation de certaines régions.

Au moment où va s'engager le débat sur la loi d'orientation de l'aménagement du territoire, il nous faut analyser, de la manière la plus objective possible, les résultats des politiques conduites ces dernières années, afin de mieux préciser les nouvelles orientations. C'est ce à quoi vise le rapport écrit de Félix Leyzour.

Pour ce qui est des crédits budgétaires pour 1999, la commission de la production et des échanges a émis un avis favorable à leur adoption. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Augustin Bonrepaux, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la discussion des crédits de l'aménagement du territoire nous amène inévitablement à envisager, au-delà des chiffres strictement budgétaires, un ensemble de politiques à moyen et long termes, et à nous interroger sur une action par définition complexe, puisqu'elle vient à la rencontre de ce que vivent, dans nos régions, élus et responsables soucieux de l'avenir de leurs terroirs.

Je ne reviendrai pas dans cette intervention sur les dotations inscrites à ce budget. A s'en tenir aux chiffres exposés par les deux rapporteurs, elles sont d'un niveau très convenable et on peut penser qu'elles répondent assez largement aux besoins quantitatifs révélés, année après année, par la consommation des crédits. Elles justifient donc le vote favorable à venir du groupe socialiste.

Mais les chiffres ne sont pas tout. L'action du Gouvernement, ici comme ailleurs, ne se juge pas seulement au niveau des inscriptions de crédits en loi de finances initiale. Les débats de la commission des finances, cette

année comme l'année dernière, ont davantage porté sur les instruments de la politique d'aménagement du territoire et sur leur gestion.

Je voudrais en premier lieu évoquer le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire dont notre commission avait déploré, l'année dernière, que les crédits, surtout ceux correspondant aux opérations d'équipement, fussent si imparfaitement consommés. En 1997, le taux annuel de consommation des crédits avait été de 70 %. Bien sûr, cette année-là, ceux dont les projets n'avaient pas été honorés avaient eu de quoi s'étonner. Ce taux semble s'être amélioré, je vous l'accorde, au cours des premiers mois de la présente année - vous aviez fait le rapport devant la commission des finances - mais au prix, il faut bien le reconnaître, d'un certain tassement des ouvertures annuelles de crédits.

Ce tassement peut certainement s'expliquer d'abord par la volonté des services centraux de vouloir souvent décider sans tenir compte des avis des agents de terrain ou même des préfets de département.

Il peut s'expliquer aussi par la lenteur, dont j'ai été le témoin, des procédures d'attribution des dotations du fonds, qu'il faut sans doute attribuer pour partie à un mode de gestion plus centralisé qu'il n'y paraît de prime abord. Ne serait-il pas possible d'avoir une gestion plus efficace de ces crédits, d'en accélérer l'affectation et de simplifier l'utilisation de la part dite « déconcentrée » en autorisant l'affectation directement par les préfets de région ?

On est en tout cas fondé à s'interroger sur la capacité opérationnelle du FNADT. Rappelez-vous, on nous disait, en 1995, que le regroupement des divers fonds sur un fonds unique serait plus efficace. Aujourd'hui ; nous constatons que ce dispositif est au contraire beaucoup plus lourd et que la plupart de ceux qui auparavant pouvaient bénéficier du FIDAR, de la PAT ou du GIRZOM sont un peu laissés à l'écart.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, l'année dernière, la commission des finances avait souhaité qu'un financement prioritaire soit réservé aux actions menées en zone de revitalisation rurale. On le sait, on finance souvent d'abord les grosses opérations et quand on en vient aux plus modestes, pour les régions les plus défavorisées, on s'aperçoit, soit que les dispositifs sont tellement complexes qu'on ne peut y donner suite, soit qu'il ne reste plus de crédits.

La commission des finances formule à nouveau cette recommandation, qui n'a guère été suivie d'effet jusqu'à présent.

**M. Jean-Louis Idiart.** Très bien !

**M. Augustin Bonrepaux, président de la commission des finances.** La disposition de la loi de 1995, qui prévoyait la conclusion de contrats particuliers dans les zones de revitalisation rurale, n'a pas reçu davantage d'application. Madame la ministre, vous avez répondu, à une question écrite de M. Robert Lamy, que vous n'envisagiez pas de « modifier la mesure de discrimination positive en faveur des zones de revitalisation rurale avant la mise en place des futurs contrats de plan et la nouvelle génération des fonds structurels européens, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 ». Mais faut-il attendre cette date pour prendre conscience qu'une véritable politique de développement est indispensable en faveur des zones les plus défavorisées et qu'elle ne peut se faire sans une véritable discrimination positive ?

Au lieu de ces avancées, je note malheureusement que plusieurs mesures atteignent des dispositifs d'aménagement du monde rural actuellement en place.

Tout d'abord, la disparition, les rapporteurs l'ont souligné, du Fonds de gestion de l'espace rural. Ce fonds avait pour objectif d'entretenir l'espace rural. Il bénéficiait non seulement aux personnes privées mais aussi aux collectivités locales pour de petites opérations de rénovation et d'aménagement. Comme notre rapporteur spécial Alain Rodet, je souhaiterais savoir comment seront financées les opérations du FGER qui ne correspondront pas aux futurs contrats territoriaux d'exploitation. Comment par exemple fera-t-on pour entretenir l'espace rural là où il n'y a pas d'agriculteurs, ce qui est le cas dans beaucoup de zones, puisqu'on se propose de concentrer le FGER sur les agriculteurs ? Il n'y a pas, heureusement d'ailleurs, des zones classées partout, donc le fonds de préservation du milieu naturel ne pourra pas intervenir. Une grande partie de notre territoire se trouvera ainsi dépourvue de moyens d'intervention en faveur de l'entretien de l'espace.

Je m'inquiète également de la suppression, par l'article 81 du projet de loi de finances, de l'exonération de cotisations d'allocations familiales accordée aux entreprises implantées dans les zones de revitalisation rurale. Nous avons à ce propos déposé un amendement de suppression. Nous espérons que vous le soutiendrez, madame la ministre.

Les zones de revitalisation rurale ont été créées en 1995 pour combler le manque, que j'ai souvent regretté, de dispositifs les concernant. Si nous supprimons cette mesure, nécessaire pour encourager les installations d'entreprises dans les zones rurales, il n'y aura plus rien, en dehors du dispositif d'allègement de taxe professionnelle qu'avait introduit la commission des finances l'année dernière.

Enfin, j'avoue la préoccupation que m'inspire le devenir de la politique de la montagne. Les instruments traditionnels de cette politique ne sont pas très bien traités, M. Rodet l'a souligné dans son rapport. Nous attendons toujours les résultats de l'évaluation dont vous me promettiez, le 15 décembre 1997, en réponse à l'une de mes questions écrites, la publication avant la fin de l'année. Le résumé que vos services ont fourni au rapporteur spécial m'inquiète quelque peu : j'ai cru y retrouver comme un écho de l'appréciation négative récemment portée sur cette politique – dans le cadre, il est vrai, d'un exercice scolaire – par des élèves d'une promotion de l'ENA.

Je suis également surpris que depuis plus d'un an la commission permanente du Conseil national de la montagne soit restée en léthargie par suite de la démission de son président. Sa relance aurait permis de poursuivre le travail entrepris pour la préparation du prochain Conseil national de la montagne.

Je voudrais enfin terminer sur un vœu, à l'approche de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire. Il ne faudrait pas qu'avec les intentions les plus louables du monde, la constitution par la nouvelle loi de nouveaux instruments de contractualisation, dans le cadre des contrats Etat-régions, avec la reconnaissance des pays et des agglomérations, conduite à remettre en cause les initiatives locales, librement prises par des collectivités souvent sous la forme de groupement de coopération, comme celles des contrats de terroir en Midi-Pyrénées.

Dans cette région, des contrats de développement ont été souscrits par les départements avec la région et l'Etat sur les projets de développement présentés par le terri-

toire. A l'échelle de notre département, qui en avait été le promoteur, c'est une excellente démarche qui permet de concentrer, sur les projets de développement, les moyens de l'ensemble des collectivités contractantes.

Etes-vous disposée, madame la ministre, à poursuivre ces expériences, à associer les départements qui le souhaiteraient – ils offrent le meilleur espace de solidarité pour le développement local, et ils connaissent le mieux les problèmes d'infrastructures – à la préparation des contrats de plan Etat-région et à la signature de contrats de développement de leur territoire avec la région et bien sûr avec l'Etat ?

Ne remettons pas en cause ce qui marche bien, essayons plutôt d'en améliorer encore le fonctionnement en apportant des idées nouvelles.

**M. Aloyse Warhouver.** Très bonne proposition !

**M. Augustin Bonrepaux,** *président de la commission des finances.* Mon vœu, madame la ministre, c'est qu'avec les moyens nouveaux que vous apportez ce budget vous puissiez, au cours de l'année 1999, faire progresser la politique d'aménagement du territoire en tenant le plus grand compte des expériences qui ont donné satisfaction et qui ont apporté des résultats concrets. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Deniaud.

**M. Yves Deniaud.** Madame la ministre, on m'a rapporté, mais sans doute étaient-ce des mauvaises langues, que, lors d'une réunion récente d'élus de la montagne, le rapporteur général de notre assemblée se serait demandé si le ministre de l'aménagement du territoire et celui de l'environnement se rencontraient parfois. Si, par hasard, cela se produit, il est clair, au vu de l'augmentation respective de leur budget pour 1999, que c'est la rencontre de deux mondes très différents, celui de la misère et celui de l'opulence : moins 0,4 % pour l'aménagement du territoire, plus 14,8 % pour l'environnement, c'est très clair !

Il n'y a pas chez vous, malgré la dualité des fonctions, de dédoublement de la personnalité. Seul compte l'environnement et tant pis pour le reste ! Vous allez me répondre que le budget de 1997 que vous avez trouvé ne comptait que 1,696 milliard, 100 millions de moins que celui que vous nous proposez. Nous l'avons remarqué et critiqué avant vous. J'avais adressé à votre prédécesseur les reproches que son budget méritait à mes yeux. Cela rend d'autant plus crédibles ceux que je vais vous formuler maintenant. Sa réponse était que le budget de 1996, de 2 milliards, avait été très insuffisamment consommé, qu'il existait des reports importants, que les fonds européens étaient là en quantité.

Votre argumentation est la même, mais le temps a tourné et il tourne encore contre les intérêts de notre pays. En effet – nous en avons déjà parlé cet après-midi –, l'exécution du budget, la consommation des crédits, européens comme nationaux, sont toujours aussi mauvaises, au point que notre commission des finances a voté une observation ferme sur ce sujet, ce qui est rare.

L'année 1999 sera décisive. Dernière année des fonds structurels européens sous leur forme actuelle, elle devrait connaître une activité forcenée des services concernés pour susciter, porter, accélérer toutes les actions subventionnables par l'Europe. C'est ce qui se passe en Irlande, au Portugal, en Espagne, mais pas en France, seul pays d'Europe où l'on s'ingénie à ériger tous les obstacles d'une bureaucratie tatillonne sur la route des projets présentés.

**M. Jean-Louis Idiart.** Il y a du vrai !

**M. Yves Deniaud.** On nous annonce une baisse de 20 % des fonds européens destinés à la France. Si, de plus, cette baisse est calculée sur une consommation inférieure aux crédits qui avaient été alloués, de quoi disposeront nos régions dans les cinq années de la future tranche de fonds structurels européens ?

Il eût fallu, dans le même temps, manifester dans les chiffres du budget l'effort nécessaire pour mobiliser à coup sûr les crédits européens, puisqu'il faut un déclencheur financier national pour obtenir ces crédits européens : 1,7 milliards de crédits nationaux pour mobiliser 13,6 milliards de crédits européens, je ne suis pas sûr que cela soit suffisant ! Il aurait fallu en même temps augmenter ces crédits nationaux pour esquisser la nécessaire compensation nationale de la diminution programmée des fonds européens. Ce n'est pas le choix effectué.

Il faudrait également porter au maximum la part déconcentrée du FNADT, comme l'a fort justement dit le président Bonrepaux, afin que les préfets puissent répondre rapidement et efficacement aux demandes concrètes du terrain et que l'on puisse donc utiliser les crédits. Je crains malheureusement qu'une fois de plus l'administration centrale ne veuille au contraire soigneusement à tenir la bride bien serrée.

Au-delà du budget proprement dit, l'aménagement du territoire s'exprimait depuis la loi de février 1995 par différents fonds et par des zonages. Ces zonages étaient peut-être compliqués, mais ils avaient le mérite de traduire des réalités. Votre décret de cet été les ignore purement et simplement, ne retenant que les zonages européens, bien provisoires d'ailleurs, et leur coïncidence avec les zones PAT.

Quant aux fonds, il est vrai qu'une tendance fâcheuse s'était très vite amorcée pour les incorporer dans les dépenses budgétaires ordinaires de l'Etat. La tâche est achevée en ce qui concerne le FITTVN. Elle est parachevée par la confiscation du FGER pour financer les contrats territoriaux d'exploitation. Cela confirme d'ailleurs la logique de résignation à l'urbanisation sans frein et d'abandon du monde rural qui est la vôtre.

**M. Alain Rodet, rapporteur spécial.** N'exagérons rien !

**M. Yves Deniaud.** Outre l'absorption du FGER, elle s'exprimera clairement par l'acquiescement de ce gouvernement à une réforme des fonds structurels européens caractérisée par une forte diminution des surfaces subventionnées, par la fusion des objectifs 2 et 5 b au profit des territoires urbanisés. Cette orientation européenne est largement relayée par votre projet de loi, qui fait la part belle aux agglomérations. Il nous semblait naïvement pourtant que la politique de la ville, de plus en plus dotée par nombre de départements ministériels et fortement financée par les collectivités locales, faisait apparaître de façon criante qu'il fallait aussi prendre le problème énergiquement en amont, maintenir et ramener les activités et la population sur les 80 % du territoire qui ne recueillent que 20 % de la population. Vous savez nous accuser d'ultralibéralisme et de soumission aux lois du marché. Voilà un domaine où l'Etat peut infléchir favorablement les tendances spontanées, et c'est vous qui abandonnez ce rôle.

Si les fonds européens attribués à la France diminuent de 20 %, les territoires concernés par cet abandon, territoires ruraux bien sûr, pourraient être réduits de 40 %. Que deviendront-ils ? Quel sera le soutien national qui viendra atténuer ce choc ? Rien ne se profile à l'horizon.

Ils n'auront même pas le réconfort d'une politique ferme de maintien des services publics puisque, là aussi, la volonté a disparu. Que d'incantations n'avons-nous pourtant entendues sur les vertus, la nécessité, la défense du service public !

D'ailleurs, un autre pan majeur de l'édifice étatique, fait l'objet depuis toujours de votre vindicte. Il s'agit de l'équipement routier et autoroutier. Le schéma national défini en 1987 par le gouvernement de Jacques Chirac, complété en 1989 par le gouvernement Rocard, confirmé par tous les gouvernements de gauche comme de droite qui se sont succédé, est remis en cause à votre initiative, au nom d'une logique qui nous est incompréhensible. L'intrusion de l'idéologie dans ce domaine est ahurissante. Il y aurait des modes de transport moraux et immoraux, de droite et de gauche. Le chemin de fer serait moral et de gauche, la voiture immorale et de droite. Tout cela, je m'excuse de le dire, est ridicule. Je me permets de le dire en tant que responsable des transports dans la région qui dépense le plus d'argent, en valeur absolue et en francs par habitant, à l'exception de l'Ile-de-France, pour moderniser ses lignes ferroviaires. Bien sûr qu'il faut le faire, et je continuerai à le faire, mais le nécessaire développement du ferroviaire, de l'intermodal, du multi modal, du combiné, du ferroutage, de tout ce que l'on voudra, n'empêchera pas que le transport routier de voyageurs comme de marchandises continuera à progresser aussi et que c'est le devoir de l'Etat d'équiper le pays d'un réseau autoroutier et routier de plus en plus efficace, de plus en plus sûr et économe en vies humaines.

**M. Christian Estrosi.** Très bien !

**M. Yves Deniaud.** Vous savez comme moi que cette opinion n'est pas l'apanage de l'opposition, loin de là, qu'elle est partagée par l'immense majorité de la population et de ses élus locaux et nationaux, sur tous les bancs.

**M. Christian Estrosi.** Mais bien sûr !

**M. Jean-Louis Idiart.** Il ne faut pas opposer les deux modes de transport !

**M. Yves Deniaud.** Justement !

Où est la cohérence dans votre vision de l'avenir, sinon dans la négation de tout ce qui est grand équipement nouveau ? Vous dites qu'il faut du ferroviaire, mais sur le terrain vos amis s'opposent à toute construction de ligne nouvelle. Vous dites qu'il faut du fluvial, mais votre premier grand succès a été d'annuler Rhin-Rhône. Le projet était sans doute contestable, mais la confrontation entre les intentions affichées et la décision prise est tout de même assez plaisante.

**M. Christian Estrosi.** C'est le retour de la lampe à pétrole !

**M. Yves Deniaud.** Au-delà de votre budget négligé, c'est donc à cette nocivité de l'action à l'encontre d'un véritable aménagement du pays dans l'intégralité de son territoire, à cette vision déformée par une idéologie simplificatrice et dérisoire que le groupe RPR opposera le refus le plus catégorique et le plus déterminé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Alain Rodet, rapporteur spécial.** Ce n'est pas constructif !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

**M. Alain Rodet, rapporteur spécial.** C'est le lobby normand !

M. le président. Vous ne comptez pas parler cinq heures aujourd'hui, monsieur Lenoir ? (*Sourires.*)

M. Christian Estrosi. Il se réserve !

M. Jean-Claude Lenoir. Monsieur le président, je suis à la disposition de cette assemblée. Si vous voulez m'accorder cinq heures ce soir, je suis prêt, bien sûr, à utiliser ce temps.

M. le président. Vous n'avez que cinq minutes !

M. Jean-Claude Lenoir. Madame la ministre, le projet de budget que vous nous présentez aujourd'hui m'inspire des observations que je vais très brièvement exprimer au nom du groupe Démocratie libérale et Indépendants.

Tout d'abord, à l'évidence, ce projet manque d'ambition. En effet, comme l'ont souligné certains orateurs, les crédits que vous aviez annoncé comme étant plutôt stables sont en réalité en légère régression et nous ne pouvons que le déplorer.

Ensuite, s'agissant des moyens d'intervention qui sont les vôtres, je m'attarderai quelques instants sur la prime à l'aménagement du territoire. Nous sommes là dans une situation paradoxale. En effet, nous souhaitons une intervention plus forte de l'Etat à travers le mécanisme de prime à l'aménagement du territoire et une extension de ces zones afin de prendre en compte certains besoins spécifiques – mon collègue et ami Yves Deniaud, qui représente comme moi le département de l'Orne, l'exprimerait de la même façon. Or, malheureusement, nous rencontrons chaque année le problème de la consommation insuffisante de ces crédits, même si vous avez souligné, à l'occasion de la présentation de votre budget devant la commission de la production et des échanges, que le taux de consommation avait légèrement augmenté en 1998.

Un autre sujet de préoccupation concerne le fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Je voudrais souligner, madame la ministre, les grandes difficultés que nous rencontrons au plan local pour mobiliser les crédits auxquels nous pourrions prétendre. Cela s'explique, d'une part, parce que tout cela est extrêmement compliqué, d'autre part, parce que la mobilisation effective des crédits souffre de retards particulièrement pénalisants.

Le projet de loi d'orientation agricole prévoit la disparition du fonds de gestion de l'espace rural. Ce sont malheureusement des moyens qui nous manqueront pour notre contribution, fortement et brillamment rappelée par le président Bonrepaux, à l'entretien de l'espace rural. Le bilan de certaines actions était particulièrement éloquent et nous regrettons cette disparition.

Autre préoccupation : le fonds national de développement des entreprises créé, en 1995, par l'un de vos prédécesseurs, madame la ministre. Des promesses ont été faites en 1997, mais elles ne se concrétisent pas encore en 1998.

Mme Dominique Voynet, *ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*. Mais si ! Ce fonds est maintenant doté !

M. Jean-Claude Lenoir. Nous souhaiterions que les crédits correspondant aux ambitions que vous aviez affichées soient inscrits. Cela nous permettrait d'intervenir en faveur du développement des entreprises.

Je profiterai de l'occasion qui m'est donnée, madame la ministre, pour vous dire la très haute estime dans laquelle je tiens l'administration de la DATAR, bien qu'étant député de l'opposition. Les élus locaux attachés au développement local travaillent régulièrement avec cette admi-

nistration et je me crois autorisé à souligner, depuis cette tribune, la très grande disponibilité de vos fonctionnaires, leur très rapide réactivité aux sollicitations dont ils sont l'objet et l'excellent climat dans lequel nous travaillons.

J'évoquerai enfin très brièvement ce grand chantier qui sera ouvert avec la loi d'aménagement du territoire qui porte déjà votre nom, comme le volet de 1995 portait celui de l'un de vos prédécesseurs. Nous aurons l'occasion d'en débattre et, bien sûr, je n'ouvrirai pas une discussion générale sur ce point. Les représentants de circonscriptions rurales ont néanmoins le sentiment que vous êtes mobilisée en faveur des zones urbaines au détriment des zones rurales. Nous vous avons entendue répondre à certaines questions d'actualité dans cette enceinte et nous avons compris – les mots sont là pour le rappeler – que, dans votre esprit, il y avait un rééquilibrage à opérer. Vous avez en effet dit que, dans un passé récent, nous avions avantagé les zones rurales au détriment des agglomérations et que vous envisagiez de faire le contraire. Nous représentons, certes, 20 % de la population seulement, mais 80 % du territoire. Nous nous battons sur cette question. Cela dit, sur le plan général, le dispositif n'appelle pas d'opposition de notre part. Sur certains autres points, en effet, je partage entièrement la philosophie de votre texte. Je voulais toutefois d'ores et déjà faire cette observation.

Enfin, madame la ministre, nous sommes aujourd'hui, le 4 novembre, et je n'ai pas besoin de vous rappeler le grand événement qui s'est produit à cette date, il y a seulement quelques années. (*Sourires.*) Nous l'avons tout à l'heure souligné en séance publique. Cette journée est, au fond, une parenthèse. Hier, nous étions nombreux dans cet hémicycle pour discuter du texte sur le PACS et nous allons recommencer prochainement. Cette parenthèse, faite de sérénité, nous permet de discuter longuement. Elle nous autorise également à penser que Mme Guigou, fortement sollicitée hier, a pu aujourd'hui retourner à la Chancellerie, ou peut-être se consacrer un peu plus à sa famille, avant que nous ne la revoyions bientôt. Madame la ministre, aujourd'hui nous sommes prêts à vous entendre et notre vote sur votre projet de budget dépendra des réponses que vous nous ferez.

M. le président. La parole est à M. Jean Rigal.

M. Jean Rigal. Madame la ministre, avant d'évoquer les crédits de votre ministère pour 1999 et leur utilisation qui, comme cela a été dit à plusieurs reprises, laisse largement à désirer, je ferai quelques observations générales sur le concept même d'aménagement du territoire.

Nul n'ignore aujourd'hui que 80 % de la population de notre pays vit sur 20 % du territoire national et que ce déséquilibre démographique continue à s'accroître. Un tel déséquilibre dans la localisation des hommes et des activités témoigne de l'insuffisance des politiques menées depuis de nombreuses années. Il y a effectivement très longtemps que l'on parle d'aménagement du territoire sans en faire réellement. Par conséquent, une relance très vigoureuse de cette politique s'impose aujourd'hui.

L'aménagement du territoire doit poser les problèmes en termes d'anticipation – il ne l'a pas beaucoup fait jusqu'à présent – pour assurer la cohésion du territoire et exprimer la solidarité nationale en direction des territoires en difficulté, quelle que soit la nature de ces difficultés. Je pense aux territoires urbains, mais aussi aux territoires ruraux, ou plutôt à ce que j'appelle la lointaine province où il n'y a pas que des campagnes. A cet égard, le commissariat général au Plan, qui a notamment une mis-

sion de réflexion stratégique à moyen et à long terme, peut jouer un rôle essentiel. Il est indispensable de lui en donner à la fois les compétences et les moyens.

Par ailleurs, il convient de renforcer le caractère interministériel de l'aménagement du territoire qui, par essence, relève d'actions transversales. En effet, chaque ministère a une tendance quasi naturelle à raisonner par secteur d'attribution de ses crédits et non par zone géographique. J'y reviendrai à propos des services publics.

Votre projet de budget pour l'aménagement du territoire, madame la ministre, s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par la prochaine discussion, début 1999, du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire modifiant la loi du 4 février 1995, sans oublier la négociation des contrats de plan Etat-régions, la réforme des fonds structurels européens, celle de la politique agricole commune et l'examen en cours du projet de loi d'orientation agricole.

Votre budget interfère également avec le projet de loi relatif à la réforme de la coopération intercommunale de M. le ministre de l'intérieur, et celui tendant à clarifier les interventions économiques des collectivités territoriales de M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

Avec environ 1,8 milliard de crédits de fonctionnement, ce budget est en stabilité relative par rapport à celui de l'année dernière, lequel, certes, avait dû enrayer les diminutions drastiques constatées dans les exercices budgétaires immédiatement antérieurs. Nous vous en donnons acte.

Les crédits mis à la disposition de la DATAR - instrument remarquable, en effet - sont stables, même si, comme l'a souligné le rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Alain Rodet, les moyens en personnel de la DATAR demeurent modestes par rapport aux tâches sans cesse croissantes, et toujours plus variées, qui lui sont confiées.

En additionnant les divers moyens financiers provenant des autres départements ministériels qui contribuent à financer la politique d'aménagement du territoire, les exonérations de charges fiscales et sociales accordées aux entreprises et les fonds communautaires, on peut considérer que l'effort global est, comme l'année dernière, de l'ordre de 60 milliards de francs.

Mais au-delà des chiffres, je veux, madame la ministre, attirer tout particulièrement votre attention sur le problème du maintien des services publics dans ces lointaines provinces, où l'on trouve à la fois des zones à caractère purement rural et des bassins industriels et miniers en déshérence, abandonnés par les industries lourdes.

Moi qui représente le bassin de Decazeville, je peux vous dire que l'on vient d'apprendre la fermeture d'une maternité et la suppression d'un commissariat. Qu'on nous a annoncé encore une diminution du nombre d'emplois chez France Télécom et que des bureaux de poste tout comme certaines écoles rurales étaient menacés dans la région. Madame la ministre, je ne crois pas qu'on puisse descendre en dessous d'un certain niveau de présence des services publics, qui est un niveau de survie dans ces zones aussi durement touchées, qui ont, certes, perdu de la population, mais qui demandent encore à vivre. Je suis quelque peu surpris qu'après l'alternance politique, on n'entre pas résolument dans une politique alternative, qui me paraît obligatoirement liée. Ce sont les décisions prises dans les années 1993 à 1997, par les gouvernements Balladur et Juppé, qui se mettent aujourd'hui en palce. Mais sommes-nous vraiment là pour continuer

une telle politique ? Pour ma part, je réponds non. Il y a là, madame la ministre, quelque chose qui doit être clarifié par le Gouvernement.

Avant de conclure, je voudrais dire quelques mots sur la loi sur l'aménagement et le développement du territoire. Près de trois ans après sa promulgation, son application très partielle et l'apparition de lacunes vous conduisent, à juste titre, à proposer une révision législative.

Rééquilibrer le développement des villes et des campagnes, favoriser l'emploi et consolider la décentralisation sont les objectifs affichés par ce projet de loi. Il s'agit de resocialiser les grandes agglomérations, d'y faire reculer l'exclusion et d'y rétablir l'Etat de droit. C'est une excellente orientation à laquelle nous souscrivons. Le texte vise aussi à revitaliser les zones à faible densité démographique. Ces deux objectifs, pour être très complémentaires, n'en sont pas moins distincts. Ils appellent la mise en œuvre de moyens différenciés, adaptés à la diversité des situations, mais toujours très volontaristes, dans un cas comme dans l'autre. Ce texte suscite cependant de notre part un certain nombre d'interrogations.

Au total, madame la ministre, mon groupe votera les crédits du budget de l'aménagement du territoire. Mais je serai, pour ma part, de plus en plus vigilant quant à la volonté politique et aux actes du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire, s'agissant notamment de la question des services publics. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

**M. Christian Estrosi.** Quelle mobilisation dans la majorité plurielle !

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

3

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1999 (n° 1078) :

M. Didier Migaud, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 1111) ;

Aménagement du territoire (*suite*) :

M. Alain Rodet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 6 au rapport n° 1111),

M. Félix Leyzour, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 1116, tome III).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,*  
JEAN PINCHOT