

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTEGRAL — 47^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 10 Juin 1971.

SOMMAIRE

1. — **Rappels au règlement** (p. 2641).
MM. Paquet, le président, Chaban-Delmas, Premier ministre ; Sudreau.
2. — **Allocations de logement, H. L. M., opérations de construction, marchés de travaux.** — Discussion de trois projets de loi et des conclusions d'un rapport (p. 2642).
M. Chaban-Delmas, Premier ministre.
M. Chalandon, ministre de l'équipement et du logement.
MM. de Préaumont, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour le projet n° 1762 ; Carter, rapporteur de la commission de la production et des échanges pour le projet n° 1761 ; Tisserand, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour le projet n° 1758 ; Zimmermann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour la proposition n° 1412.
Mlle Dienesch, secrétaire d'Etat à l'action sociale et à la réadaptation.
MM. Claudius-Petit, Nungesser, Denvers, Christian Bonnet.
Renvoi de la suite de la discussion.
3. — **Ordre du jour** (p. 2662).

* (2 f.)

PRESIDENCE DE M. ACHILLE PERETTI

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPELS AU REGLEMENT

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

M. Aimé Paquet. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs, je veux, en quelques mots et simplement, protester contre les méthodes et le rythme de travail imposés Assemblée.

M. Roger Roucaute. Vous le faites tous les jours !

M. Aimé Paquet. Cette protestation, je l'exprime au nom du groupe des républicains indépendants, mais je suis persuadé, ce faisant, d'être l'interprète de tous les membres de cette assemblée. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République, du groupe Progrès et démocratie moderne et sur divers bancs du groupe socialiste.)

J'affirme que les choses ne peuvent plus continuer d'aller comme elles vont. Déjà, l'an passé, nous avons connu une situation semblable, avec un mois d'avril et un mois de mai très peu chargés, puis une fin de session surchargée.

Cette année, les choses ne vont pas mieux; je dirai même qu'elles vont plus mal.

Pendant ce mois de juin, il nous aura fallu examiner la quasi-totalité des textes importants, je dirai même fondamentaux. Du 27 mai au 14 juin, en treize jours de séance, nous aurons discuté de textes aussi importants que le projet de loi sur la convention entre les caisses d'assurance maladie et les médecins, le projet de loi sur les fusions et regroupements de communes, les quatre projets de loi relatifs à l'enseignement technologique, à l'apprentissage, au financement de la formation professionnelle et à la formation permanente; les neuf projets de loi relatifs à l'urbanisme, au logement et à la construction, auxquels ont été jointes trois propositions de loi, et cela sans compter ni les séances qui ont été consacrées aux questions orales ou d'actualité, ni celles qui ont suivi, hier, la déclaration du Gouvernement sur la politique étrangère.

Pendant le premier tiers du mois de juin, monsieur le président, l'Assemblée aura siégé autant d'heures que pendant tout le mois d'avril!

Tout cela est déraisonnable et ne peut plus continuer. C'est ainsi que l'on discrédite les institutions, le Parlement et, partant, la démocratie.

Ma protestation est ferme, monsieur le Premier ministre, mais elle n'est pas une attaque contre le Gouvernement, je tiens à le dire avec beaucoup de force. Je dois reconnaître, parce que c'est vrai, que, dans le passé, nul gouvernement n'a fait, comme le vôtre, autant de choses aussi importantes, aussi capitales, autant de réformes en aussi peu de temps. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Nous savons que le Gouvernement a ses propres difficultés, comme chacun de nous, dans un monde difficile dont les mutations vont s'accroissant et sont de plus en plus exigeantes. Oui, nous le savons, et nous rendons hommage à l'ampleur de votre action, monsieur le Premier ministre.

Mais nous disons aussi que nous avons dépassé, pour ce qui nous concerne, les limites du supportable.

Nous disons au Gouvernement que son administration devrait être à même, pendant les longues intermissions, de préparer mieux qu'elle ne le fait, mieux qu'elle ne l'a fait dans le passé, les textes qui nous sont soumis pendant les sessions, de façon que, dès le début d'une session, nous puissions travailler normalement et que la session ne s'achève pas dans la tension que nous connaissons et, je crois pouvoir le dire, dans l'épuisement général, ce qui nous conduit à faire du mauvais travail.

Je vous demande, monsieur le Premier ministre, de bien vouloir entendre ma protestation et de faire en sorte que les choses s'améliorent dans l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. S'agissant d'un rappel au règlement, il appartient au président de répondre immédiatement.

Monsieur Paquet, en tant que président du groupe des républicains indépendants, vous participez à la conférence des présidents. Vous connaissez donc mieux que quiconque ma position à l'égard des conditions de travail de l'Assemblée, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une lettre que j'ai adressée le 24 décembre à tous nos collègues.

M. le Premier ministre, qui est à son banc, pourra vous répondre plus utilement que moi à ce sujet.

Il est souhaitable, en effet, que les textes soient déposés sur le bureau de l'Assemblée avant l'ouverture de chaque session, afin que les commissions puissent se réunir et que, d'entrée de jeu, l'Assemblée soit à même de travailler utilement.

M. le Premier ministre, qui m'a demandé la parole, s'est déjà expliqué à ce sujet lundi dernier, et je crois qu'il tient à vous répondre de nouveau.

La parole est à M. le Premier ministre. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre. Monsieur le président, je dirai à M. Paquet — si vous me pardonnez cette indiscretion — que, pas plus tard qu'hier, nous nous sommes entretenus, vous et moi, de cette question qui, en ce mois de juin, se pose en effet de la façon la plus aiguë.

Vous avez déclaré que l'une des causes des actuelles conditions de travail de l'Assemblée était sans doute l'accumulation des textes et la succession des réformes. A moi de reconnaître —

et je le fais d'autant plus volontiers que c'est l'évidence — que cette accumulation et cette succession n'ont pas été suffisamment espacées dans le temps.

Vous avez bien voulu faire état des problèmes qui se posent au Gouvernement. Je dois dire, en plaidant non pas non coupable, mais les circonstances atténuantes, que les textes de réformes que nous vous avons présentés, que nous vous présentons et que nous vous présenterons sont des textes si fondamentaux, pour un bon nombre d'entre eux, qu'ils ont exigé des délais de préparation et de mise au point plus longs que l'on ne pouvait le penser.

Cela dit, soyez sûr, monsieur Paquet, que la leçon ne sera pas perdue, non seulement celle que, très aimablement, vous avez donnée tout à l'heure, mais aussi la leçon de cette expérience, et que, pour la session du printemps prochain, le Gouvernement, à commencer par le Premier ministre, veillera à prendre un surcroît de précautions. Car nous avons déjà pris des précautions. Que serait-ce, me direz-vous, si des précautions n'avaient pas été prises! (*Sourires.*) Et pourtant, si nous n'en avions pas pris, l'Assemblée n'aurait pu examiner la moitié des textes qui lui ont été soumis — elle n'aurait sans doute pas eu non plus à subir ce rythme de travail trop dur, j'en conviens volontiers — et les réformes n'auraient donc pas pas vu le jour.

Mais il faudra prendre encore plus de précautions, et c'est précisément le sujet dont nous nous entretenions hier avec votre président. Je pense que vous avez toutes garanties sur notre bonne foi et sur notre bonne volonté!

J'ajoute que nous recherchons, avec M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, le moyen d'alléger un peu la tâche de l'Assemblée d'ici à la fin de la présente session. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

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

M. Pierre Sudreau. Je serai bref, monsieur le président.

Après les explications qu'il a bien voulu donner sur les délais que la préparation des textes impose à l'administration, je ferai simplement remarquer à M. le Premier ministre qu'il est très difficile pour les parlementaires d'analyser correctement les textes qui leur sont soumis.

C'est pourquoi j'ai eu l'honneur d'appeler son attention sur cette situation, de lui demander, d'une part, s'il n'était pas possible, pour « décompresser » l'emploi du temps de l'Assemblée, de répartir un peu mieux dans le temps l'examen des textes, et, d'autre part, de bien vouloir, puisqu'il en a la possibilité, prévoir une session extraordinaire de quelques jours, afin de nous permettre d'étudier avec sérieux les textes qui nous sont présentés (*Applaudissements.*)

— 2 —

ALLOCATION DE LOGEMENT, H. L. M. OPERATIONS DE CONSTRUCTION, MARCHES DE TRAVAUX

Discussion de trois projets de loi et des conclusions d'un rapport.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

- du projet de loi relatif à l'allocation de logement ;
- du projet de loi relatif aux habitations à loyer modéré, modifiant le code de l'urbanisme et de l'habitation ;
- du projet de loi relatif à diverses opérations de construction ;
- et des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Icart et plusieurs de ses collègues, tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3° du code civil.

La conférence des présidents a décidé que l'examen de ces quatre textes donnerait lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. le Premier ministre. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, mon propos sera bref car mon intention n'est pas d'exposer, ce que M. le ministre de l'équipement et du logement ne manquera pas de faire fort bien, la substance même et le détail des textes qui vous sont soumis.

Mon intention est seulement d'attirer votre attention sur l'importance considérable, capitale, au sens étymologique du terme, que le Gouvernement attache à ce débat et à ses conclusions.

Chacun sait que, par suite d'une progression ininterrompue dans le mode de vie général, les problèmes quantitatifs continuent de se poser, certes, mais que les problèmes qualitatifs sont maintenant venus à la surface et, de ce fait, requièrent des solutions de plus en plus précises.

C'est la marque du progrès, du progrès économique, du progrès humain, du progrès de la société en général. Encore faut-il résoudre les problèmes nouveaux qui se posent. A cet égard, nous savons que le cadre de vie individuel — le logement — ou collectif — la cité — joue et jouera un rôle de plus en plus important dans la qualité de l'existence.

C'est pourquoi, qu'il s'agisse de logement ou d'urbanisme, les problèmes posés sont de première importance. D'où l'extrême sérieux avec lequel le Gouvernement a étudié ces textes. D'où son attente très vive de vos décisions.

De quoi s'agit-il? De construire davantage, d'aider d'abord ceux qui en ont le plus besoin et, enfin, de résoudre un problème qui, jusqu'à présent, n'a pas été résolu de façon satisfaisante: le problème foncier.

Construire davantage. Nous savons tous que si les besoins sont grands, c'est en partie parce que, pendant une cinquantaine d'années, la construction, en France, a été pratiquement stoppée. C'est une caractéristique de notre pays, et non des moindres; mais notre génération en supporte durement les conséquences, qu'il s'agisse de se loger ou de construire des logements.

Pendant la durée de V^e Plan, les prévisions ont été à peu près réalisées, grâce à l'accélération des mises en chantier, en 1969-1970, puisque le nombre des logements a avoisiné le chiffre de 490.000, tandis que la moyenne, pour les trois premières années du V^e Plan, avait été de 430.000 logements. Je vous demande, mesdames, messieurs, de bien vouloir vous rappeler cette accélération acquise.

En ce qui concerne le VI^e Plan, les commissions compétentes ont visé près de 600.000 mises en chantier pour 1975. Le démarrage a été bon, puisque, pour 1971, on dépassera pour la première fois 500.000 mises en chantier, grâce notamment à l'effort accru de l'Etat.

Il ne s'agit pas de se départir de ces dispositions; il ne s'agit pas de négliger en quoi que ce soit d'atteindre les objectifs fixés par le VI^e Plan. Peut-être même, si les besoins se précisaient, serions-nous conduits à essayer de faire davantage.

Le deuxième objectif, je l'ai dit, c'est d'aider d'abord ceux qui en ont le plus besoin. Nous savons tous, et beaucoup d'entre nous par expérience municipale, que les loyers des logements sociaux sont trop souvent supérieurs à ce que beaucoup de nos concitoyens peuvent consacrer à leur logement. Il s'agit là d'une réforme fondamentale, celle de l'aide personnelle. Dès 1972, près d'un million de Français ou de foyers pourront bénéficier de cette réforme: 700.000 personnes âgées environ, des handicapés, des travailleurs âgés de moins de vingt-cinq ans, et l'extension normale aux familles, qui fera l'objet de discussions prochaines avec les organismes compétents, doit nous permettre de tendre progressivement vers l'objectif total que nous visons, qui est de faire en sorte que tout Français, en fonction de ses ressources et de ses charges de loyer et de famille, tout Français le justifiant et justifiant d'un besoin d'aide puisse être aidé. C'est ainsi qu'on passe insensiblement d'une société à une autre.

Le troisième objectif, c'est la solution à apporter au problème foncier.

Je n'insiste pas, vous connaissez les effets désastreux de la hausse excessive des prix des terrains à bâtir, qu'il s'agisse de la construction de logements elle-même, dont je viens de parler, ou du cadre de vie, c'est-à-dire de l'urbanisme. Nous avons constaté, après d'autres, qu'il n'existe pas de solutions miraculeuses.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes efforcés de définir une politique cohérente dans trois directions.

La première, c'est le développement des équipements urbains, car chacun sait que c'est la pénurie de terrains équipés qui constitue une des causes principales de la hausse des prix. C'est ainsi que le VI^e Plan a prévu, et le Gouvernement vous proposera de doubler les équipements urbains par rapport au V^e Plan.

La deuxième direction, c'est le développement et l'amélioration des procédures des Z. A. D. et, à l'appui, des procédures d'expropriation.

Enfin, le troisième objectif, c'est la constitution à long terme de réserves foncières. Il est indispensable, en effet, que, dans les prochaines années, toute agglomération de quelque importance puisse acquérir des terrains par centaines d'hectares

pour constituer des réserves foncières. C'est ainsi d'ailleurs que le VI^e Plan envisage de quintupler l'effort prévu au V^e Plan. Dès cette année, les crédits budgétaires qui leur seront affectés seront triplés, puisqu'ils seront portés, vous le savez, à 500 millions de francs.

De la sorte, si les textes que nous vous proposons, mesdames et messieurs les députés, sont votés, je crois pouvoir affirmer que les collectivités locales, dans les années prochaines, disposeront des moyens de mener une véritable politique d'urbanisme qui, jointe aux facilités qui pourront être accordées pour les constructions de logements du fait de la maîtrise de la hausse des prix des terrains à bâtir, ne manquera pas d'exercer la plus heureuse des influences dans tous le pays.

En résumé, les mesures que nous vous proposons sont importantes, courageuses et générales.

Elles sont importantes parce qu'il s'agit de construire davantage, d'aider ceux qui en ont le plus besoin, de résoudre ce problème foncier toujours posé.

Elles sont courageuses car, bien évidemment, il faut dégager des compensations financières dont le Gouvernement, qui vous demandera de les voter, pense qu'elles sont tout à fait acceptables. Je n'en citerai qu'une, dont je crois savoir qu'elle a soulevé quelque opposition au sein de la commission des finances: la suppression de l'exonération de l'impôt foncier pendant vingt ans pour les constructions neuves. Cette exonération, qui était justifiée quand il fallait inciter les gens à construire, ne se justifie plus de nos jours.

Enfin, ces mesures sont générales, non seulement parce que leur cohérence l'exige — dans une mécanique, toutes les pièces ont leur importance et l'absence de l'une d'entre elles bloque le mouvement — mais aussi parce que chacun doit participer à leur application, le Gouvernement bien entendu, le Parlement par ses décisions et les collectivités locales par leur intervention.

C'est ainsi, mesdames, messieurs, que nous transformerons ensemble à la fois notre pays et notre société. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratique moderne.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chelandon, ministre de l'équipement et du logement. Mesdames, messieurs, M. le Premier ministre vient d'extraire le suc de cette réforme que je dois vous exposer. Restent maintenant la pulpe et aussi les pépins. Il m'appartient de vous les administrer de la façon la moins indigeste possible. (*Rires.*)

La crise du logement subsiste après tant d'années. Faut-il s'en étonner? Oui, si l'on regarde le présent; car le rythme actuel de la construction, contrairement à une opinion généralement répandue, est fort élevé pour un pays comme le nôtre. Chacune de ces trois dernières années, nous aurons pratiquement mis en chantier 500.000 logements et la part du revenu national que nous consacrons au logement nous place en tête de tous les pays, à l'exception de la Suède.

En fait, si, depuis vingt ans l'on avait produit à un tel rythme, il va de soi qu'il n'y aurait plus de crise du logement en France.

Mais faut-il s'en étonner si l'on examine le passé? Eh bien non, parce que, comme vient de le rappeler M. le Premier ministre, nous assumons un lourd héritage.

Pratiquement, entre 1914 et 1950, nous n'avons rien fait dans ce domaine et la croissance du rythme de la construction depuis la guerre a été particulièrement lente dans notre pays.

Faut-il rappeler qu'en 1950 nous produisions seulement 95.000 logements et, en 1960, 330.000, alors que, pendant ce temps, l'Allemagne en construisait respectivement 450.000 et 650.000? Comment s'étonner, dès lors, que cette dernière ait résolu son problème de logement et que, nous, nous ne l'ayons pas fait? Et j'ajoute: à qui la faute?

Aujourd'hui, fait nouveau, la crise s'amplifie pour des raisons bien connues: l'augmentation de la population, l'industrialisation très poussée que connaît notre pays, notamment depuis 1968, l'élévation du niveau de vie qui maintenant suscite chez les Français le refus de logements vétustes, encore hélas trop nombreux, le refus de la cohabitation exagérée, de l'inconfort et aussi, ce qui est nouveau, une exigence de la qualité, non seulement du logement mais, comme on dit aujourd'hui, de l'environnement, ce qui pose donc, outre le problème du logement, celui de l'urbanisme.

Cependant, pour apprécier sagement la situation il faut dire que cette crise, dont je constate actuellement le développement au cours de mes multiples déplacements en province, est à la fois localisée et spécialisée.

Elle est, en réalité, localisée, à certaines grandes villes et aux petites villes qui s'industrialisent car lorsqu'une usine s'installe, par exemple dans une agglomération de 10.000 habitants, il

s'ensuit une mutation considérable et donc un très difficile problème du logement. En revanche, il convient de reconnaître que de nombreuses villes de France ne connaissent plus aujourd'hui de crise du logement.

C'est aussi une crise spécialisée, car elle est limitée à certaines catégories sociales, principalement aux personnes âgées et aux jeunes.

Devant ce problème, je pourrais dire au Gouvernement ce que les Français pensent spontanément d'une façon générale : il me faut trois choses, premièrement de l'argent, deuxièmement de l'argent, et troisièmement de l'argent. Certes, l'argent est nécessaire malgré les efforts considérables qui ont déjà été faits dans ce domaine — nous dépensons pratiquement plus de douze milliards de francs par an pour le logement au titre des aides publiques — et malgré le prélèvement très élevé sur le revenu national que je signalais tout à l'heure. Il faut pourtant aller plus loin. Jusqu'où ?

Vous en débattrez bientôt, ici même, à l'occasion de la présentation du VI^e Plan, et, cet automne, de façon plus précise encore, à l'occasion de la discussion du budget. Ce qui est certain c'est que le Gouvernement manifeste à travers le Plan et manifestera, je le pense, à travers le budget de l'année prochaine, sa volonté de faire un bond en avant qui nous mette en quelque sorte à la limite de nos possibilités dans ce domaine et qui nous oblige à sacrifier d'autres choses. Cela aussi, il faut en avoir conscience.

De l'argent est donc nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. Ce que je dois vous dire aujourd'hui et ce qui constitue probablement le fond de ce débat, c'est que plus d'argent, même beaucoup plus d'argent dans le secteur du logement, ne résoudrait pas pour autant la crise du logement.

En effet, il y a de telles anomalies dans ce secteur qu'à augmenter indéfiniment l'aide de l'Etat on risquerait, en réalité, de construire des logements qui resteraient vides. Il faut par conséquent, au préalable, avant tout effort financier, procéder à la réadaptation de notre système et à la refonte de nos structures. (Applaudissements.)

Des orientations ont été prises depuis trois ans. De très nombreuses mesures ont été inscrites dans la réalité, aussi bien dans le domaine du logement que dans celui de l'urbanisme, qu'il s'agisse de la réorientation des aides publiques, de l'action sur le financement, de l'action sur les coûts des logements, de l'action pour la promotion de la maison individuelle, et même des mesures foncières. Et cependant ces mesures se sont révélées insuffisantes pour vaincre les obstacles qui se dressent encore, et c'est la raison pour laquelle une nouvelle étape doit être franchie.

C'est l'objet de la réforme qui vous est proposée aujourd'hui et qui s'exprime à la fois dans les textes de loi qui vont être soumis à votre examen et dans un certain nombre de mesures réglementaires qui sont prises ou vont être prises dans les jours ou les semaines à venir.

Avant de préciser le contenu de cette réforme avec ses trois volets, financement, production, urbanisme, il me faut définir très nettement l'esprit, le principe qui l'inspire.

Le logement doit être d'abord l'affaire de chacun, c'est-à-dire qu'il doit reposer sur l'initiative individuelle, ce qui implique l'effort personnel et la liberté de choisir lorsqu'on veut se loger, comme lorsqu'il s'agit de produire.

Mais, bien entendu, le logement est aussi l'affaire de l'Etat qui, par son intervention générale, doit créer des conditions permettant à chacun d'accéder à un logement décent et qui doit, par ses deniers, venir en aide aux Français les plus modestes.

Voilà le principe de la philosophie de l'Etat dans ce domaine. D'un côté, affirmer la nécessité de l'effort personnel, de l'autre, affirmer la nécessité de l'intervention de l'Etat et particulièrement de son intervention financière, de telle sorte que, parmi les bénéficiaires de l'aide publique, l'effort demandé aux plus modestes ne dépasse pas un certain plafond, et que l'effort demandé aux plus favorisés ne descende pas au-dessous d'un certain plancher.

Voyons maintenant l'application de ce principe.

Pourquoi la réforme ? De profondes anomalies — je l'ai dit — peuvent être actuellement constatées dans la répartition de l'aide publique. Il y a d'abord ceux qu'on peut appeler les exclus et les oubliés, ceux qui ne reçoivent aucune aide, d'une façon ou d'une autre, ou qui reçoivent une aide insuffisante pour accéder aux H. L. M. par exemple.

En face d'eux, il y a les bénéficiaires abusifs, c'est-à-dire ceux qui sont fortunés et qui bénéficient de cet avantage que constitue un loyer ancien dont le prix est bloqué ; ceux qui habitent des H. L. M. anciennes et dont les revenus ont augmenté depuis qu'ils les occupent ; ceux enfin qui, par le jeu du cumul de l'aide à la pierre et à la personne, arrivent aujourd'hui à ne consacrer au logement qu'une fraction dérisoire de leurs revenus, de l'ordre de 4 ou 5 p. 100, comme j'ai pu le constater lors de mes visites dans des H. L. M.

Enfin, il y a ce qu'on peut appeler les « trous » de financement. Pour ceux qui veulent trouver un logement il n'y a aucune solution intermédiaire, à l'intérieur même du secteur aidé par l'Etat, entre les H. L. M. par exemple et les prêts du Crédit foncier tels qu'ils existent aujourd'hui, ou entre le secteur aidé par l'Etat et le secteur bancaire. C'est là une lacune grave qui bloque le système : en effet, ceux qui habitent dans tel type de logement aidé ne peuvent plus en bouger même quand ils en ont les moyens et, de ce fait, ceux qui pourraient les remplacer doivent rester à la porte.

Pour répondre aux besoins de toutes les catégories de revenus, la réforme — et c'est là une de ses innovations profondes — prévoit une gamme de financements de moins en moins aidés au fur et à mesure que les revenus sont plus élevés. Autrement dit, elle crée une sorte de continuité dans le financement du logement et prévoit à chaque étape une série de tournants, de changements de cap.

Voyons d'abord le premier tournant à la base.

Pour les Français les plus défavorisés, nous avons pris l'initiative de développer l'aide à la personne. Celle-ci comporte actuellement de graves lacunes puisque, sous forme d'allocation logement, elle répond à une motivation nataliste et que, sous forme d'allocation loyer, elle est tout à fait insuffisante sur le plan matériel, mais aussi peu souhaitable sur le plan moral car elle peut être parfois contraire à la dignité de la personne humaine.

Malgré le développement constant de l'aide à la pierre, nous ne sommes pas parvenus à pallier les insuffisances de l'aide à la personne.

Même avec la création de P. L. R., logements sociaux particulièrement aidés, qui, pratiquement inexistantes en 1968, sont aujourd'hui au nombre de 40.000, nous n'avons pas réussi à résoudre les problèmes des Français qui, faute de ressources, ne peuvent pas accéder aux H. L. M., et qui représentent encore 15, voire 20 p. 100 de la population.

C'est pourquoi le Gouvernement veut étendre le champ de l'allocation de logement à ceux qui, jusqu'à maintenant, en étaient exclus. Avec l'un des projets de loi qui vous sont soumis, une première étape sera franchie : les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans — soixante ans si elles sont inaptes au travail — les handicapés et les jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans pourront bénéficier désormais d'une allocation de logement, ce qui se traduira pratiquement par presque un million de nouveaux bénéficiaires.

J'espère que d'autres étapes suivront rapidement, en vue d'admettre au bénéfice de l'allocation certaines familles qui en sont aujourd'hui exclues du fait que la conception de la famille est actuellement, à cet égard, trop étroite, en vue aussi de réunir, dans le cadre d'une gestion unique, les anciens et les nouveaux bénéficiaires de l'allocation.

Mais le Gouvernement n'a pas pu présenter la totalité de la réforme d'un bloc, parce qu'il ne voulait arrêter aucune décision avant que fussent terminées les conversations engagées avec les organisations familiales sur ce point.

Les barèmes de cette allocation seront établis de façon que son montant soit d'autant plus élevé que les ressources seront plus faibles. A titre d'exemple, une personne âgée ou un jeune travailleur disposant de 750 francs de revenu ou de salaire mensuel, et payant 200 francs de loyer, recevra une aide de 100 francs, soit la moitié du montant de son loyer. C'est dire l'importance de l'effort de l'Etat et à quel point l'effort personnel du bénéficiaire sera allégé.

Enfin, l'affectation de l'allocation de logement sera garantie par la création du chèque-logement, ce qui évitera que l'allocation ne se perde à de tout autres fins et permettra l'accès des H. L. M. aux titulaires de petits revenus. Et on pourra ainsi vaincre les réticences des dirigeants des organismes d'H. L. M. à l'égard de clients éventuels insuffisamment solvables. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Mais la réforme aura d'autres effets bénéfiques. Elle facilitera les opérations de rénovation urbaine en aidant les personnes appelées à quitter les îlots détruits à se reloger dans des appartements plus chers, et elle favorisera les restaurations d'immeubles anciens, auxquels les organismes d'H. L. M. seront invités à s'intéresser davantage.

Ainsi est pris un tournant décisif qui devrait conduire, par ricochet, à une transformation de l'aide à la pierre. En effet, le développement de l'aide à la personne doit permettre de simplifier le secteur H. L. M. locatif, et cette simplification devrait se traduire progressivement par la disparition des P. L. R. qui, institués précisément pour faire face aux insuffisances de l'aide à la personne, devraient perdre leur raison d'être.

Cette simplification aura naturellement des effets économiques, dans la mesure où elle permettra une industrialisation plus

poussée, et surtout des effets sociaux dans la mesure où elle permettra d'améliorer la qualité des immeubles construits dans le secteur H. L. M. On a parlé, souvent à tort d'ailleurs, d'immeubles au rabais lorsqu'il s'agissait des H. L. M. Le jour où il n'y en aura plus, on ne pourra plus parler d'immeubles au rabais ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Si l'on ajoute à cela les initiatives récentes qui ont été prises en vue d'une attribution plus équitable des logements — vous savez combien il y a à faire dans ce domaine — on peut dire que la situation va se trouver profondément transformée et que les Français les plus modestes seront enfin les bénéficiaires, et non plus les victimes, de l'aide de l'Etat. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Quel homme, quel homme politique, quel que soit l'horizon d'où il vient, pourrait ne pas approuver un tel progrès social ? Je vous le demande, mesdames, messieurs.

Deuxième tournant de la réforme : en remontant, si je puis dire, dans l'échelle des revenus, il s'agit de remplir le vide qui se trouve au-dessus des H. L. M. En d'autres termes, si l'aide de l'Etat doit en priorité bénéficier à la catégorie de Français qui relève de cette forme de logement, elle ne doit pas pour autant négliger tous ceux qui réussissent peu à peu à s'élever par leur travail et aspirent à l'accession à la propriété ou à des logements aux loyers un peu plus chers.

Pour ceux-là, il est prévu deux choses. D'une part, un développement du secteur locatif qui s'inscrit dans l'échelle des revenus juste au-dessus du secteur H. L. M., grâce à un financement amélioré et unifié, qui couvrira obligatoirement de 85 à 90 p. 100 du coût. C'est un énorme progrès par rapport à la situation actuelle, puisque nous en sommes à environ 50 p. 100.

D'autre part, un encouragement à l'accession à la propriété, grâce à une gamme de prêts plus simples et moins coûteux. Ce sera vrai pour l'accession à la propriété en H. L. M. comme pour les prêts spéciaux du Crédit foncier, grâce à une forte majoration de la quotité des prêts qui sera portée à 70 p. 100.

Ainsi, deux résultats seront obtenus. D'abord une simplification de la procédure. L'accédant à la propriété pourra éviter en grande partie cette quête onéreuse et difficile des prêts complémentaires. D'autre part, il supportera une charge de remboursement plus faible. On peut estimer que l'amélioration apportée par la réforme se traduira, pour l'usager, par un gain de 15 à 20 p. 100.

Je ne saurais clore l'analyse de ce secteur sans parler d'une réforme originale qui consiste à créer, à côté de l'accession à la propriété des H. L. M. et des prêts spéciaux du Crédit foncier à caractère social renforcé, un type de financement nouveau réservé à ce qu'on appelle le secteur diffus, qui en réalité recouvre le monde rural.

Désormais les primes sans prêt, qui jusqu'à maintenant n'avaient aucune signification particulière ni du point de vue économique ni du point de vue social, seront affectées à des types de prêts ne pouvant pas dépasser un certain, taux ce qui, pratiquement, signifie qu'elles seront affectées au crédit agricole, aux caisses d'épargne et aux organismes mutuels. Elles seront assorties de l'obligation d'un plafond de ressources.

C'est là, par conséquent, un type de financement qui correspondra assez bien aux besoins de la ruralité, qui actuellement est souvent sacrifiée dans la distribution des aides publiques. (Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Toujours dans ce secteur, une série de dispositions nouvelles concernent l'utilisation du prélèvement de 1 p. 100 sur les salaires. Il s'agit de lui redonner, comme à l'aide publique elle-même, une vocation plus sociale et, par conséquent, d'éliminer les opérations qui n'ont pas un caractère social, et qui sont encore nombreuses. D'où, à l'avenir, l'interdiction des investissements directs par les entreprises à ce titre, sauf dérogation très particulière. D'où également la volonté de faire en sorte que le 1 p. 100 ne puisse pas aller aux organismes d'H. L. M. pour leur permettre de tourner la réglementation des prix plafonds, c'est-à-dire les contraintes et disciplines que l'Etat veut imposer aux organismes d'H. L. M. La contribution patronale ne pourra désormais être utilisée dans le secteur H. L. M. que dans des conditions bien définies et avec certaines limites.

Par conséquent, comme la part du 1 p. 100 affectée actuellement au secteur H. L. M. est de l'ordre de 35 p. 100 à 40 p. 100, des fonds considérables vont pouvoir être dégagés qui permettront de contribuer au développement d'un secteur social complémentaire, parallèle aux H. L. M.

Jusqu'à maintenant, le logement H. L. M. était financé, à la fois, par un prêt de l'Etat et par des crédits provenant du 1 p. 100. Dorénavant, ces deux types de financement serviront à construire deux logements au lieu d'un. En dépit de certains

commentaires de presse où j'ai relevé de nombreux contresens, la réforme concernant le 1 p. 100 permettra de construire plus de logements et non pas moins.

Comment s'assurer que les orientations choisies par le Gouvernement dans ce domaine seront respectées par les organismes collecteurs ?

Vous le savez, s'agissant des méthodes, un libéralisme traditionnel caractérise ce secteur. Je suis décidé à le maintenir. Je compte d'abord sur la compréhension des organismes collecteurs du 1 p. 100 et, aussi, sur une innovation qui consiste à introduire la participation obligatoire des salariés à la gestion de ces organismes. Ce sera, me semble-t-il, la meilleure garantie pour que ces organismes pratiquent, à l'avenir, une véritable politique sociale.

M. Marc Bécam. Exactement !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le troisième tournant concerne tous ceux qui, sans pouvoir prétendre à l'aide de l'Etat, n'en ont pas moins le droit d'accéder à un logement d'une façon ou d'une autre. Eh bien ! pour ceux-là, il s'agit de reconstituer — ou plutôt de constituer, car notre pays n'en a jamais vraiment disposé — un système de financement normal, à l'image de ceux qui existent pratiquement chez tous nos voisins et dans tous les pays économiquement développés.

Le rôle de l'Etat, en l'occurrence, consiste à mieux organiser les secteurs financiers, c'est-à-dire à organiser la concurrence pour faire baisser les taux d'intérêt des prêts, aujourd'hui beaucoup trop élevés.

Dès cette année, des initiatives importantes ont été prises. C'est ainsi qu'un grand pas en avant a été fait le jour où les caisses d'épargne ont été autorisées à consentir des prêts directs au logement. C'est cela l'avenir, et c'est la libération progressive des caisses d'épargne qui réglera le problème, notamment pour le secteur auquel j'ai fait allusion.

Le régime d'épargne-logement a été amélioré l'année dernière. Il a pris un départ très brillant puisqu'il y a eu 4.200 millions de francs d'épargne à ce titre en 1970 et que, grâce à cela, 4.500 millions de francs pourront être prêtés en 1971.

Aujourd'hui, une nouvelle initiative vous est proposée. Elle consiste pour l'Etat à exercer une action incitatrice afin de moderniser les circuits de financement et obtenir la baisse des taux d'intérêt. Cela va se traduire par la transformation des prêts spéciaux différés du Crédit foncier, qui actuellement, comme les primes sans prêts, n'ont pas de vocation sociale. A l'avenir, ils ne seront plus consentis directement aux acquéreurs, mais serviront à réescompter les prêts directement accordés par les banques, dans des conditions telles que celles-ci ne pourront obtenir le réescompte que si elles consentent une baisse sensible de leur taux d'intérêt. Cela signifie qu'il y aura une mise au concours des fonds du Crédit foncier en faveur des banques et que n'en bénéficieront que celles qui s'engageront à prêter à des taux d'intérêt assez bas.

J'attends de cette mesure une mutation profonde et franche dans le domaine du financement bancaire. (Applaudissements.)

J'ajoute que, dans cette perspective et dans tous les secteurs que je viens d'analyser, la procédure sera pour le bénéficiaire beaucoup plus simple puisque le prêt sera unique dans tous les cas.

Mesdames, messieurs, cette réforme du financement me paraît complète — M. le Premier ministre vous l'a dit — parce qu'elle tient compte de la diversité des situations des familles et des Français, parce qu'elle tend, non pas à embriager le secteur du financement, mais à l'inciter à mieux servir le public, et surtout parce qu'elle vise à accroître l'efficacité de l'aide publique, en l'orientant étroitement vers des objectifs sociaux, c'est-à-dire vers les Français qui en ont le plus besoin. Qui est prêt à soutenir que ce n'est pas vrai ?

Outre le financement, il faut évidemment parler de l'appareil de production, qui est un élément essentiel de la construction. Car il ne suffit pas de financer des logements, encore faut-il que les prix de ces logements ne soient pas excessifs. C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet de loi concernant les organismes H. L. M.

Pour qui suit de près ce problème de la construction, le système H. L. M. est véritablement l'élément-clé, le fer de lance de la construction en France, non seulement parce qu'il permet de construire un nombre considérable de logements, mais parce que, dans bien des régions, il n'y a pratiquement que lui qui permette de construire.

C'est pourquoi il est nécessaire de faire de cet outil un outil véritablement moderne. Or, nous le savons, les organismes d'H. L. M. ne travaillent pas toujours dans les meilleures conditions. Ils sont entravés par une structure rigide, une tutelle très lourde, ils sont enserrés dans une réglementation très étroite et ils ont été accoutumés par l'histoire, par les faits, à

une ambiance de pénurie chronique qui fait qu'ils se sont parfois assoupis. Ils construisent souvent des logements qui répondent plus à des normes administratives qu'à la demande réelle. Tout cela n'est pas bon. Il faut donc transformer cet outil dont nous avons essentiellement besoin.

Alors, quelle est la solution ? Une solution consistait à les mettre plus directement sous la coupe de l'Etat, à les nationaliser en quelque sorte. J'ai choisi une solution tout à fait différente, qui consiste au contraire à développer leur responsabilité, mais, qui, en contrepartie, leur donne des pouvoirs plus étendus.

Comment développer cette responsabilité ? Essentiellement en essayant de sélectionner progressivement les meilleurs d'entre eux par la mise en œuvre d'une véritable concurrence au sein du secteur H. L. M.

Naturellement, je ne veux pas dire par là qu'il faut y introduire le profit. Ce sont des organismes à but non lucratif et cela fait leur force. Je veux dire qu'ils doivent essayer de travailler au meilleur coût. Il s'agit de ranimer et non pas de reléguer leur vocation sociale.

En introduisant cette concurrence, si les fruits atteignent et même dépassent les promesses des fleurs, qu'aurons-nous fait finalement si ce n'est de réussir précisément là où les économistes socialistes, jusqu'à maintenant, ont échoué ? (*Applaudissements.*)

Comment, pratiquement, établir cette concurrence ?

D'abord par l'extension de la compétence, aussi bien géographique que professionnelle, des organismes. Cela consiste à supprimer les chasses gardées qui caractérisent le système actuel où chaque organisme est maître dans son secteur, personne d'autre que lui ne pouvant construire sur ses terres. A l'avenir, tous les organismes pourront aller travailler partout. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Tout naturellement, l'Etat sera ainsi amené à fournir son appui financier à ceux qui travaillent le mieux, qui offrent les meilleurs programmes, qualité incluse.

Mais je ne compte pas seulement sur la concurrence pour atteindre mes fins. J'ai également l'intention de mettre en œuvre une politique contractuelle consistant à imposer aux organismes dont la gestion est jugée convenable et dynamique, des obligations précises en contrepartie desquelles ils bénéficieront d'avantages précis. Parmi ces obligations, je pense notamment à la nécessité devant laquelle se trouvent la plupart des organismes de loger les travailleurs de toutes catégories, en particulier les travailleurs étrangers. Je pense aussi, bien entendu, à la nécessité, lorsqu'il s'agit de choisir sur une liste entre des Français qui disposent de petits revenus et d'autres qui ont des revenus un peu plus élevés, de donner la préférence à ceux qui ont de petits revenus, contrairement, nous le savons bien, à ce qui se fait actuellement. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Dans ces conditions, les contrats qui s'instaureront progressivement entre l'Etat et ces organismes et qui comporteront ces obligations permettront de modifier le comportement social des organismes H. L. M.

Développer les responsabilités et instaurer des sanctions, cela exige en contrepartie et c'est naturel, que l'on étende les capacités d'agir. D'où l'initiative que j'ai prise de développer les pouvoirs et les moyens. Si vous le votez, le projet de loi qui vous est soumis devrait donner aux organismes compétents la possibilité d'assumer véritablement leurs responsabilités.

Cette libération des organismes pourra se traduire de plusieurs façons. D'abord par l'octroi d'un statut plus souple qui leur permette d'être plus proches par le comportement et les mentalités des activités industrielles ; ensuite par un allègement, un assouplissement de la tutelle en remplaçant le contrôle *a priori* par un contrôle *a posteriori* ; enfin, — et j'insiste tout particulièrement sur ce point, mesdames, messieurs — par un libre cours donné à l'imagination des organismes pour construire au titre des H. L. M. toutes sortes de logements, y compris des logements non aidés par l'Etat.

Autrement dit, mon désir est que les organismes compétents puissent construire des logements sociaux non seulement avec l'aide H. L. M., mais aussi en utilisant tous les prêts et subventions qu'ils pourront trouver en accord avec les collectivités locales, départements ou communes. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Je suis convaincu qu'avec une telle liberté aussi bien au niveau des organismes que des collectivités on arrivera à développer la construction sociale dans ce pays. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Bien entendu, ces organismes devront renforcer leurs structures et se regrouper. On en compte actuellement 1.400 dont certains ne font plus grand chose. Il faudra les regrouper.

Ce regroupement pourrait se faire soit de façon contraignante, soit par incitation. J'ai choisi un compromis entre les deux.

En effet, le projet de loi prévoit la possibilité de dissoudre les organismes qui n'auront pas construit un certain nombre de logements dans une période donnée.

En même temps, la notion d'assainissement sera renforcée. A cet égard, je tiens beaucoup à ce que l'Assemblée vote les dispositions qui concernent la réforme de la coopération et qui ont pour but de faire disparaître une situation tout à fait dangereuse pour les coopérateurs du fait qu'actuellement, sous couvert de coopératives, se constituent de grandes entreprises de promotion dans lesquelles les coopérateurs se trouvent engagés sur leurs biens personnels, ce qui peut être parfois à l'origine de situations véritablement dramatiques.

Voilà pour le secteur public. Reste naturellement le secteur privé qui n'est pas négligeable. Il y a en lui du bon et du mauvais, plutôt du bon d'ailleurs, car au fil des années il s'améliore. Là, c'est à chacun de prendre les initiatives nécessaires, l'Etat se bornant à tracer un cadre dans lequel ce secteur doit évoluer.

C'est pourquoi deux autres projets vous sont soumis : l'un concerne le droit de la construction, l'autre la fiscalité des promoteurs.

La réforme du droit de la construction est d'une grande importance parce qu'elle doit mettre fin à une série de mésaventures dont ont été victimes de nombreux Français candidats à l'accession au logement, mésaventures qui sont dues soit à un manque de sérieux, soit aux difficultés techniques de la promotion, mais qui, en tout cas, ne sont rendues possibles que parce que la législation actuelle comporte de graves lacunes et n'apporte pas aux acquéreurs des garanties suffisantes. La loi de 1938 est même dangereuse parfois en raison du détournement qu'elle permet de son objet initial.

Le projet de loi sur le droit de la construction, tout en évitant de bouleverser profondément le cadre juridique en place, permettra néanmoins de profondes innovations. Il est axé essentiellement sur trois idées-clés : il organise et encourage la société civile de vente ; il redonne leur vraie vocation aux sociétés coopératives en limitant leur objet à la réalisation d'un seul programme et en prévoyant une garantie financière lorsque l'ensemble du programme n'est pas couvert au départ par la présence des coopérateurs ; il institue enfin un « contrat de construction », notion tout à fait nouvelle dans notre droit, entre le promoteur et l'accédant, contrat qui garantit à l'acquéreur la bonne exécution et le respect du prix fixé au départ.

On peut penser qu'avec cette loi les verrous seront mis qui empêcheront toutes les anomalies que nous avons connues, trop souvent, il faut bien le dire.

Je dirai peu de choses de la fiscalité des profits de construction, si ce n'est que le nouveau régime que nous prévoyons prépare l'avenir dans la mesure où il permet la stabilité et la permanence des capitaux dans un secteur qui en a bien besoin sans pour autant rompre avec le passé, puisqu'il proroge le système antérieur en l'aggravant légèrement.

Ce texte répond à un compromis intervenu entre M. le ministre de l'économie et des finances et moi-même. Il vous sera d'ailleurs présenté par M. Giscard d'Estaing.

On ne peut parler de l'appareil de production sans faire allusion au problème des entreprises. Ce sont elles, en effet, je le reconnais volontiers, qui ont supporté, pour une bonne part, depuis trois ans, le poids des contraintes de la discipline des prix que j'ai dû imposer pour contenir le prix des logements sociaux. Il n'en reste pas moins que les maîtres d'ouvrages, que je visais les premiers dans cette affaire, n'ayant pas toujours réagi comme on pouvait l'espérer, ce sont finalement les entreprises qui ont été les principales victimes. Je me suis suis attaché, de diverses façons, à stimuler la productivité de la branche à travers les maîtres d'ouvrage.

J'attends beaucoup aujourd'hui de cette réforme des H. L. M., de cette concurrence qui va s'instaurer entre elles. C'est précisément cette réforme qui permettra d'atténuer progressivement les contraintes qui pèsent sur les entreprises. Dès maintenant, dans le cadre de cette concurrence, j'envisage de relever les prix plafonds qui étaient devenus, il faut bien le dire, très sévères. Une décision gouvernementale interviendra certainement prochainement dans ce sens. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Je précise également que le Gouvernement est décidé à soutenir la proposition de loi de M. Icart qui doit être discutée au cours de ce débat et qui substitue le cautionnement à la retenue de garantie. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Ce sera un moyen d'alléger la charge des entreprises sans diminuer pour autant la garantie du maître d'ouvrage.

Enfin, j'attends beaucoup d'une initiative prise récemment, qui est inscrite dans le Plan et qui est entrée dans les faits il y a quelques jours.

J'ai, en effet, appelé à une réflexion en commun sur l'avenir tous ceux qui participent, d'une façon ou d'une autre, à l'acte de construire, dans le cadre du plan de construction. J'en attends beaucoup, aussi bien en ce qui concerne la technologie que la conception du logement de l'avenir sur lequel nous devons nous interroger, sur lequel, en fait, nous ne savons pas grand-chose, alors que, bien souvent, nos conceptions sont figées à cet égard. J'en attends aussi beaucoup pour l'étude de l'environnement urbain dont il me reste maintenant à vous parler.

Parler de l'urbanisme aujourd'hui ne peut se faire qu'en termes de lutte : lutte pour établir un ordre, car l'urbanisme c'est d'abord l'ordre ; lutte pour préserver la vie et respecter l'âme de l'homme. Il faut bien admettre que, depuis sa naissance, l'urbanisme a trop tendance à être intellectuel et théorique et a oublié l'homme. Il a été conçu plus pour le plaisir des urbanistes que pour le bonheur des hommes eux-mêmes. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*) Dans cette lutte, il y a quatre combats à mener : contre le gigantisme, contre la congestion, contre la ségrégation sociale, contre l'ennui.

La lutte contre le gigantisme consiste à maintenir une construction à l'échelle humaine. Nous pouvons encore, dans la plupart des cas, la gagner, grâce à Dieu et à la nature, dans notre pays.

Maintenons à l'échelle humaine non seulement nos villes, mais aussi nos quartiers, nos immeubles. Ne construisons pas des tours dans des villes de 5.000, 10.000 ou 20.000 habitants, comme je ne cesse, hélas ! d'en voir au cours de mes déplacements. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Cela implique qu'un frein soit mis non seulement au développement de la région parisienne, mais aussi — et c'est nouveau — à celui des grandes métropoles d'équilibre. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Il s'ensuit que l'accent doit être mis sur le développement des villes de petite ou moyenne importance, dont l'expansion coûtera moins cher et dont les dimensions resteront à l'échelle humaine. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Lutte contre la congestion : il importe d'introduire dans notre urbanisme l'idée qu'on ne doit pas grouper plus de 150.000 habitants autour d'un centre d'activité dont les travailleurs tirent leurs ressources.

Si la population d'une ville tend à dépasser largement ce chiffre, il faut créer un nouveau centre chaque fois qu'une nouvelle tranche de 150.000 habitants est atteinte. C'est ce qu'on appelle le multientrisme, qui va dominer l'élaboration de tous les schémas directeurs des villes de demain. (*Très bien ! très bien ! sur de nombreux bancs.*)

La conséquence principale de ce principe, vous la voyez tout de suite, mesdames, messieurs : on peut ainsi éviter que tant de gens ne gaspillent bien des heures dans les allées et venues épuisantes qu'ils effectuent quotidiennement entre leur domicile et leur lieu de travail, situation véritablement dramatique que connaissent, hélas ! trop de Parisiens.

Mais pour que le multientrisme soit efficace, encore faut-il que les centres ne se touchent pas. Les centres nouveaux doivent donc être séparés entre eux ou séparés des centres anciens par de vastes zones de verdure, véritables poumons des agglomérations. La discontinuité des centres urbains, assurée au moyen d'espaces verts, est la seule façon d'empêcher le développement en tache d'huile, ennemi numéro un de l'urbanisme. (*Très bien ! très bien ! sur les mêmes bancs.*)

Lutte contre la ségrégation sociale : il va de soi que, grâce au multientrisme, on peut éviter le rejet vers les banlieues dortoirs de ceux qui n'ont pas les moyens de se loger dans les centres. Mais il faut aussi faire des efforts pour organiser les quartiers de telle façon qu'avoisinent à la fois les maisons des cadres et des ouvriers, que tous disposent de la même rue, du même jardin public, du même théâtre, sans compter les autres équipements.

Enfin, la lutte contre l'ennui : « L'ennui naquit un jour de l'uniformité », a dit un fabuliste qui n'est pas La Fontaine, mais vivait à peu près à la même époque que lui. Face à la conception uniforme et ennuyeuse des grands ensembles, suivons encore ce même fabuliste, qui ajoutait : « C'est un grand agrément que la diversité ».

La diversité s'impose dans le développement urbain : d'un côté le cœur de la ville, vivant, avec ses ruelles, ses vraies rues et leur animation et leur mouvement ; de l'autre côté, la périphérie, avec des maisons individuelles et le contact avec la nature pour tous ceux qui recherchent ce mode de vie et nous savons qu'ils sont nombreux en France.

Le Gouvernement a la volonté de tourner le dos aux grands ensembles, ces gigantesques « boîtes en béton » dans lesquelles

chacun vient tristement s'enfermer au retour de son travail. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, les républicains indépendants et le groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Vaincre dans ces luttes, cela signifie donc affermir un peu plus la liberté de l'homme, lui donner un contenu en lui permettant d'organiser sa vie, notamment de choisir son mode d'habitat.

Mais la liberté suppose l'ordre. C'est vrai dans tous les domaines, dans celui de l'urbanisme comme dans celui de la politique tout court. Seul d'ordre, c'est-à-dire le respect de la liberté d'autrui, garantit à chacun sa propre liberté. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Pour cela, il se faut se donner les moyens de créer l'ordre, de le faire comprendre et de le faire respecter.

Cette discipline de l'urbanisme requiert des mécanismes contraignants. Il s'agit essentiellement de mettre des verrous contre le désordre. J'ai dit que les schémas directeurs de nos villes allaient intégrer progressivement — et déjà, je le constate en suivant personnellement ces affaires, beaucoup d'entre eux les intègrent — les orientations générales que je viens de définir.

Il s'agit aussi de mettre en œuvre un urbanisme réglementé défini par la loi d'orientation foncière, elle-même complétée par la loi sur le permis de construire que j'ai demandé au Parlement d'adopter en 1969 et qui, dans son esprit, consiste à substituer à la décision subjective, au coup par coup et à tout ce qui conduit en fait à une dérogation permanente, à une règle claire, précise, objective, que l'on ne transgresse pas, que l'on ne transgresse plus.

Les mesures qui vous sont proposées par le projet de loi sur l'urbanisme visent, les unes à mieux organiser l'espace, les autres à mieux respecter l'usager.

Au titre des premières, l'on trouve l'accélération de la production des documents fixant le droit d'occupation des sols — que l'on appelle les plans d'occupation des sols — l'institution du permis de construire pour les maisons mobiles, qui permet d'en faire un logement social, éventuellement, mais sûrement pas un cabanon.

Une disposition, insignifiante en apparence, mais qui a pour but d'éviter les rues dans les campagnes, consiste à étendre aux chemins départementaux et aux voix communales les dispositions actuellement applicables aux routes nationales en matière d'implantation des maisons.

Enfin et surtout, une règle générale en matière de constructibilité des petites parcelles est instituée.

Cette disposition doit s'appliquer dans toutes les communes où sera établi un plan d'occupation des sols, mais uniquement dans ces communes. Elle a pour objet — il faut le comprendre — d'éviter les abus souvent engendrés par l'initiative de certaines communes qui exigent, pour la construction, de vastes parcelles, ce qui aboutit évidemment à créer un urbanisme de privilégiés !

M. Alban Fagot. Très bien !

M. le ministre de l'équipement et du logement. On ne peut construire sa maison que si l'on dispose d'un terrain de grande superficie qui coûte parfois très cher. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Cela ne signifie absolument pas que l'environnement sera sacrifié, comme certains le craignent. Il doit, au contraire, être protégé efficacement...

M. Eugène Claudius-Petit. Ce n'est pas vrai !

M. le ministre de l'équipement et du logement. ... et il ne peut être protégé que dans le cadre des documents qui doivent être établis ou dans le cadre des plans d'occupation des sols. Autrement dit, les futurs plans d'occupation des sols comprendront des zones constructibles dans lesquelles chacun pourra construire et des zones inconstructibles où nul ne pourra construire. Ce sera clair et franc. Ce sera l'égalité devant la loi.

D'autres dispositions concernent le respect de l'usager.

Un texte va instituer un régime de publicité des servitudes. Ne seront progressivement opposables aux tiers que les servitudes inscrites à un fichier qui sera publié.

Un certificat d'urbanisme, sorte de carte grise immobilière, va être créé et engagera véritablement la puissance publique, laquelle sera tenue d'indiquer dans le permis de construire et le délai et le responsable de la réalisation des équipements.

Donc, si un verrou est mis en place contre l'urbanisation désordonnée, en contrepartie sont prévues des garanties en chaîne : garantie pour la puissance publique de pouvoir tenir ses engagements en matière d'équipements, grâce au sursis à statuer qu'elle pourra dorénavant pratiquer dans les zones où seront situés ces équipements ; garantie pour l'usager de ne pas

être victime des délais de l'administration, puisqu'il pourra requérir l'acquisition des terrains réservés pour les équipements publics dans le délai de trois ans après la demande d'autorisation de construire.

Ainsi, il sera mis fin aux véritables abus que permettait l'imprécision des textes administratifs qui n'engageaient pas l'administration lorsqu'elle pratiquait une politique de réservation foncière de façon parfois abusive.

Voilà pour l'urbanisme réglementaire.

Mais après l'ordre par le règlement, il y a l'ordre par l'action.

Il s'agit de l'urbanisme opérationnel et d'une politique d'équipements collectifs, comme l'indiquait tout à l'heure M. le Premier ministre.

Cette politique concerne les infrastructures et les espaces verts. Pour la réaliser, il faut de l'argent et, à ce titre, des efforts budgétaires considérables sont envisagés. Je rappelle les décisions cohérentes prises en ce sens dans le cadre du VI^e Plan : doublement des crédits affectés à la voirie urbaine et sextuplement par rapport au V^e Plan des crédits consacrés aux espaces verts.

En outre, nous allons procéder à une toilette de la taxe locale d'équipement. Il s'agit de dispositions inspirées par le pragmatisme et par le désir de mieux épouser la réalité, compte tenu de l'écart qui existe actuellement entre cette taxe et les problèmes que pose le développement de l'urbanisme contractuel à travers les zones d'aménagement concerté.

Avant d'aborder le problème foncier, je veux insister sur ce point.

Dans la mesure où une collectivité, quelle qu'elle soit, va pouvoir acquérir des sols plus facilement et dans de meilleures conditions, il importe que ceux qui bâtiront sur ces sols puissent être soumis à une discipline très stricte. C'est pourquoi j'ai tenu à préciser dans une directive relative aux zones d'aménagement concerté le contenu des contrats qui interviendront entre la collectivité et le constructeur afin qu'apparaissent de façon plus précise non seulement le parti d'urbanisme, mais les prix des logements construits dans ces zones, ce qui nous mettra en mesure de mieux assurer la cohérence entre les équipements et les logements et de lutter contre la ségrégation en imposant la diversité dans les catégories de logements construits.

Mesdames, messieurs, j'ai gardé pour la fin le problème le plus difficile, le problème foncier.

J'insisterai, non sur son acuité — en est-il besoin ? — mais sur la reconversion intellectuelle qu'implique sa solution chez les Français, chez nous tous.

Avoir conscience de la nécessité de lutter contre la spéculation foncière, c'est très bien, mais c'est facile et nous en sommes tous à ce niveau. Hélas ! la plupart d'entre nous ne vont pas beaucoup plus loin, ne vont pas jusqu'à la prise de conscience des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre cette spéculation. Ces moyens sont divers, certes, mais c'est sans doute la diversité qui fait l'efficacité en l'occurrence.

La première approche de la solution de ce problème est d'ordre économique ; elle consiste à créer un marché équilibré, tâche à laquelle je me suis attelé depuis trois ans.

Dans ce sens, je me suis efforcé de libérer des contraintes toutes sortes de terrains qui étaient déclarés inconstructibles sans raison, d'étendre les périmètres d'urbanisation et surtout, le Gouvernement ayant franchi un pas dans le développement des crédits, de pratiquer une politique d'équipements collectifs, puisque l'excédent des crédits qui m'ont été accordés pour 1971 par rapport à 1970 a été consacré entièrement à la voirie urbaine, donc à la réalisation d'équipements collectifs urbains.

Il va de soi qu'une telle politique rencontre très vite des limites. En effet, un libéralisme excessif en ce domaine conduit à l'impasse : ou bien on ouvre à la construction des terrains non équipés et c'est le désordre ; ou bien on équipe trop de terrains et on gaspille de l'argent, ce qui est intolérable quand on en manque.

C'est dire que cette action économique doit être renforcée par d'autres méthodes ? A cet égard, non pas une voie, mais deux voies s'offrent.

La première consiste à renforcer l'action économique elle-même, c'est-à-dire à améliorer l'équilibre sur le marché par l'institution d'un impôt foncier de nature à dissuader les propriétaires de conserver leurs terrains.

La seconde voie passe par le renforcement de l'action administrative. C'est dans cette dernière, comme M. le Premier ministre l'a indiqué tout à l'heure, que le Gouvernement vous propose aujourd'hui de vous engager.

Renforcer l'action administrative, c'est essentiellement, d'abord essayer de mieux contrôler le marché par le mécanisme des zones d'aménagement différé ; ensuite, tenter de s'approprier directement le plus de terrains possible lorsqu'on est une collectivité locale ou la collectivité nationale.

Mais si l'on procède à une appropriation de terrains, c'est non seulement pour réaliser les équipements collectifs publics ou pour créer des zones d'habitation, mais aussi pour constituer des réserves pour le long terme, c'est-à-dire pour les vingt ou vingt-cinq prochaines années.

Pour qu'une telle politique soit efficace, il faut d'abord disposer d'argent. Les mécanismes administratifs en place dans notre pays depuis des années déjà n'ont pas donné tous les résultats escomptés, faute de crédits suffisants pour mener cette politique.

Il faut aussi payer les terrains à des prix convenables. Il va de soi que, suivant le niveau du prix, les moyens financiers disponibles peuvent avoir une efficacité certaine ou proche de zéro.

Le principe de la réforme, dans la mesure où elle concerne le renforcement de ces mécanismes administratifs, est qu'il n'y ait ni spoliation ni enrichissement sans cause.

Quels en seront les mécanismes ? L'argent, d'abord, et comme toujours. L'argent vient, il commence à venir. Au VI^e Plan, il est prévu pratiquement un peu plus de trois milliards de francs à ce titre, alors qu'avant on n'avait rien. Dès 1971, c'est 500 millions qui pourront être dépensés.

En outre, il faut des moyens techniques. Il convient donc de réformer les procédures aussi bien pour les zones d'aménagement différé que pour le régime de l'expropriation.

Dans un cas comme dans l'autre vous retrouvez l'application du même principe : il n'y a pas d'atteinte au droit de propriété du sol, mais la collectivité publique, en tout état de cause, ne doit pas payer deux fois les équipements qui confèrent au sol sa constructibilité.

Voilà le fond du problème, et nous avons essayé de le trancher. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Les Z. A. D. font l'objet essentiellement de trois dispositions : allongement de leur durée qui est doublée et portée à seize ans ; extension du nombre des bénéficiaires en sorte que les établissements publics pourront également utiliser ce mécanisme, et aussi, pour ne pas dire surtout, amélioration des possibilités d'acquisition par les collectivités publiques. Cela signifie que les conditions d'exercice du droit de préemption et de fixation du prix par le juge sont déterminées de façon beaucoup plus stricte, le principe étant que le juge devra tenir compte, pour son évaluation, des équipements existants au moment de la déclaration publique, c'est-à-dire avant même la création de la Z. A. D.

J'en arrive à la réforme de l'expropriation ou plutôt de l'acquisition directe, car il y a deux façons d'acquérir : à l'amiable — et l'on ne sait pas assez que c'est à cette procédure qu'on recourt le plus — et par expropriation.

Il faut naturellement, car c'est moral et efficace, essayer d'augmenter l'attrait des accords amiables mais, lorsqu'il y a expropriation, il faut modifier la procédure qui, dans la pratique, se heurte à de nombreux obstacles. D'où les dispositions qui vous sont proposées et que je peux définir en trois traits.

D'abord, la procédure sera plus rapide. La prise de possession pourra être anticipée, ainsi que le prévoit la proposition de loi de M. Duval, que le Gouvernement a décidé de retenir.

Ensuite la procédure sera plus contraignante en ce qui concerne la fixation du prix. En effet, le prix des biens expropriés devra être évalué par le juge en fonction des équipements réellement existants, un an avant la déclaration d'utilité publique. Cette disposition a pour objet d'empêcher le juge de tenir compte de la plus-value résultant des équipements réalisés entre-temps ; effet, lorsque le propriétaire a procédé à une déclaration de valeur des biens — déclaration intervenue dans les seize ans précédant l'expropriation — le juge se trouve lié, soit par le chiffre inscrit dans cette déclaration, soit par l'estimation du service des domaines, si celle-ci est supérieure à la valeur mentionnée dans la déclaration. Naturellement, une exception a été prévue pour les habitations principales de propriétaires de maisons individuelles, par exemple. Dans ce cas, le juge devra également tenir compte de la nécessité du relogement, c'est-à-dire de la valeur de remplacement qui, bien entendu, ne pourra dépasser un certain plafond.

M. Bertrand Denis. Très bien !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Donc, procédure plus rapide, plus contraignante. Mais procédure plus large, aussi, dans son application. En effet, le régime général sera applicable à toutes les acquisitions faites par les collectivités publiques. Il couvrira, par conséquent, aussi bien les acquisitions opérationnelles, y compris les zones d'aménagement concerté — c'est pourquoi je soulignais tout à l'heure le durcissement que j'avais provoqué dans l'élaboration des contrats qui seront conclus dans le cadre de ces zones — que les réserves foncières.

Voilà donc, mesdames, messieurs, des armes dont l'efficacité devrait pouvoir être rapidement démontrée par les faits, si vous les adoptez telles qu'elles sont. Voilà les dispositions qui, jugées de Sirius et même d'un peu moins haut, moralisent le droit de propriété sans cependant y porter atteinte.

Devant toute réforme, on observe toujours les mêmes réactions. Il y a d'abord ceux qu'elles gênent et qui traitent les auteurs de réformes d'agités. Et puis il y a, à l'extrême, tous ceux qui les trouvent dénuées d'imagination et d'audace.

Eh bien, la réforme que le Gouvernement vous propose aujourd'hui est d'abord — j'espère vous l'avoir prouvé — nécessaire.

Elle est nécessaire car, sans elle, l'effort public que nous désirons tous voir s'accroître n'atteindrait pas son but et, par conséquent, l'argent dépensé le serait mal.

Mais elle est aussi une vraie réforme, une « réforme complète », disait M. le Premier ministre, et c'est vrai, car elle constitue une réorientation profonde et marque véritablement un changement de cap de la politique du logement, notamment de son financement.

Il s'agit certainement d'une action complète parce que, vous avez pu le constater, tous les problèmes du logement sont abordés, non pas seulement pour une catégorie de Français, mais pour tous les Français, pour le présent et le futur lointain.

C'est aussi une réforme efficace, parce qu'elle permettra, quelle que soit l'importance des crédits consacrés au logement, de faire plus avec le même volume d'argent.

C'est enfin une réforme juste, parce qu'elle ramène l'aide de l'Etat à ce qu'elle aurait toujours dû être, à ce qu'elle devrait toujours être, c'est-à-dire dirigée vers ceux qui en ont le plus besoin, en réservant la meilleure part à ceux qui sont le moins favorisés.

Nous sommes à un tournant de notre histoire, où notre plus grand souci aujourd'hui résulte de ce que l'on appelle l'industrialisation, condition, non pas suffisante, bien sûr, mais nécessaire, de notre indépendance nationale.

Mais, je vous le demande, comme je ne cesse de le demander au Gouvernement, n'oublions pas l'urbanisation qui, en fin de compte, conditionnera le bonheur des Français, et bien plus que l'industrialisation.

Quelles que soient nos prouesses techniques, et nous en ferons sûrement, c'est finalement sur la qualité de notre urbanisme que notre société et ses dirigeants seront jugés.

Cette urbanisation, mesdames, messieurs, le Gouvernement vous en propose aujourd'hui les orientations et il vous propose aussi les moyens de les réaliser. Vous les approuverez, car cette réforme n'est ni un faux-semblant, ni une chimère. En donnant la juste mesure de nos possibilités et de nos aspirations, elle permettra, sans briser le présent, de percer véritablement sur l'avenir. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. de Préaumont, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour le projet de loi relatif à l'allocation de logement.

M. Jean-Franck de Préaumont, rapporteur. Monsieur le ministre, votre train de réformes comporte notamment un projet relatif à l'allocation de logement.

Ce projet de loi est présenté à la fois par le ministre de l'équipement et du logement, le secrétaire d'Etat au logement et le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale.

L'aide personnelle au logement, en effet, a un double caractère social et économique.

L'allocation de logement, primitivement prévue pour permettre aux familles de faire face aux augmentations de loyer fixées par la loi du 1^{er} septembre 1948, est très rapidement devenue une institution permanente destinée à compenser les charges supplémentaires imposées aux familles par l'accroissement de la surface habitable qu'exige la présence d'enfants à leur foyer.

Prestation familiale, et comme telle prestation sociale, elle apparaît comme la forme actuellement privilégiée de l'aide personnelle au logement et prend ainsi un caractère économique puisqu'elle permet d'agir sur le marché du logement en contribuant à solvabiliser la demande et à favoriser la construction de certains types de logement.

Mais, en raison de ce double caractère et de sa réussite même, cette prestation a posé et pose des problèmes à la fois d'ordre financier et de caractère social tenant à l'évolution interne de son coût, à son accroissement et au fait qu'elle ne couvre pas actuellement les besoins d'un grand nombre de catégories de ménages ou de personnes disposant de ressources modestes, telles que notamment les personnes âgées, certains jeunes ménages, les jeunes travailleurs, les handicapés et les travailleurs migrants.

L'aide apportée aux personnes âgées ou à certains handicapés au titre de l'aide sociale, au titre de ce qu'on appelle « l'allocation de loyer », pour utile qu'elle ait été, apparaît à bien des égards comme très insuffisante. En outre, l'aide que constitue l'actuelle allocation de logement vient parfois se cumuler avec le bénéfice de certaines formes dites « d'aide à la pierre », ne laissant ainsi à certains bénéficiaires qu'une charge locative sans aucune commune mesure avec certains autres taux d'effort.

Enfin, il apparaît que l'extension de l'allocation de logement peut permettre de réduire progressivement la portée de certains mécanismes « d'aide à la pierre » qui, dans les conditions et formes actuelles, provoquent ou engendrent des cloisonnements de secteur à secteur, des ségrégations sociales et, en fin de compte, des rentes de situation parce que l'aide acquise peut profiter à l'habitation quelle que soit, par la suite, l'évolution des ressources des bénéficiaires.

Un réexamen s'imposait donc, qu'il s'agisse d'améliorer le fonctionnement interne du régime existant pour en accroître l'efficacité ou qu'il s'agisse de prévoir les mesures nécessaires à l'extension des catégories de bénéficiaires. C'est depuis plusieurs années le souci constamment exprimé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales à l'occasion de l'examen des crédits du ministère de l'équipement et du logement.

Comme la commission de l'habitation du commissariat général du Plan, votre commission a suggéré et suggère l'unification des deux régimes d'aide personnelle — l'allocation de logement et l'allocation de loyer — et leur extension à l'autres catégories de ménages ou de bénéficiaires.

J'estime, comme la commission du commissariat général du Plan, que les modifications et extensions doivent s'ordonner autour de quelques idées principales qui sont les suivantes : institution d'un montant d'effort minimum en-deça duquel l'allocation ne serait pas versée, révision des barèmes en vue de mieux ajuster les taux d'efforts au niveau des ressources des allocataires, extension de l'allocation à certains jeunes ménages non encore couverts par l'actuel secteur familial, réforme des modalités du paiement de l'allocation pour mieux faire apparaître son lien avec la dépense de logement, par exemple par l'institution, selon certaines modalités à préciser, de ce que l'on appelle le « chèque logement », enfin création d'une aide plus large et plus convenable pour un certain nombre d'autres catégories parmi lesquelles, au premier chef, les personnes âgées.

Sur le plan des méthodes, on aurait souhaité l'unification des législations existantes et l'extension des avantages apportés à des personnes jusqu'ici non bénéficiaires. C'est dire qu'un projet de loi relatif à l'allocation de logement et répondant à ce désir ne pouvait que satisfaire votre commission et, je l'espère, l'Assemblée tout entière. Mais à la lecture du projet de loi relatif à cette prestation qui définit les bénéficiaires, prévoit le financement et organise la gestion de cette allocation, on peut faire une double constatation. En premier lieu, ce projet de loi offre un support juridique nouveau à une allocation de logement unifiée et étendue, et à certains égards son titre et sa rédaction mêmes y sont conformes. En second lieu, le projet constitue, en fait et en l'état actuel des choses, l'adjonction d'une législation nouvelle à différentes lois antérieures qui subsistent. Il crée une allocation pour de nouveaux bénéficiaires : personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, ou d'au moins soixante ans en cas d'inaptitude au travail, handicapés, jeunes salariés. Ce faisant, il met fin à certaines injustices mais, tout en supprimant dans le code de la famille et de l'aide sociale l'allocation de loyer pour la presque totalité des bénéficiaires et en la remplaçant par une allocation plus satisfaisante, il laisse subsister en l'état les dispositions du code de sécurité sociale relatives à l'actuelle allocation de logement.

Cela se traduit par un vide persistant et notamment par le fait que demeurent exclus du bénéfice de l'allocation un certain nombre de jeunes ménages actuellement exclus du secteur des familles.

Cela se traduit également par la possibilité de prétendre à une aide personnelle au logement au titre de trois législations distinctes : l'allocation de logement de l'article 536 du code de la sécurité sociale, l'allocation de logement introduite par le projet de loi actuellement en discussion et dans certains cas encore limités sans doute mais persistants, l'allocation de loyer du code de l'aide sociale et de la famille. Le projet de loi est donc dans l'obligation de prévoir des mesures de coordination.

Au cours de leur audition par la commission, M. le ministre de l'équipement et du logement et M. le secrétaire d'Etat au logement ont clairement indiqué que ce projet de loi — et M. le ministre le rappelait encore à l'instant — constituait le

premier élément d'une réforme d'ensemble qui pourrait être réalisée au cours des mois prochains dans le respect des droits de chacun et notamment des droits des familles.

Ainsi, le fonds national d'aide au logement institué par le projet pourra centraliser l'ensemble des ressources destinées à l'aide à la personne. Celles-ci seront ensuite réparties en fonction des revenus des bénéficiaires de cette aide et des charges qu'ils ont à supporter.

Ainsi, au terme de l'évolution prévue, tous les Français, chargés de famille ou non, célibataires ou mariés, sous réserve de conditions de ressources et de conditions d'application de même nature que celles que l'on connaît aujourd'hui, auront vocation à bénéficier de l'allocation de logement.

La portée plus limitée de l'actuel projet de loi par rapport à cette ambition explique les réserves de votre commission comme certains de ses amendements.

Il reste que déjà, dans des conditions qui seront de même nature que celles prévues à l'article 536 du code de la sécurité sociale et par le seul effet des dispositions de l'actuel projet, un million de nouveaux bénéficiaires pourront percevoir l'allocation de logement, dont un peu plus de 700.000 personnes âgées auxquelles s'ajouteront des jeunes salariés et des handicapés.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en me réservant d'intervenir de manière plus complète au moment de la discussion des articles, sous le bénéfice de ces quelques observations et du rapport écrit, votre commission, compte tenu de ses réserves et de ses amendements, demande à l'Assemblée d'adopter le projet de loi qui lui est soumis. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. Carter, rapporteur de la commission de la production et des échanges, pour le projet de loi relatif aux habitations à loyer modéré, modifiant le code de l'urbanisme et de l'habitation.

M. Roland Carter, rapporteur. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, dans sa recherche d'action sur le secteur social du logement, le Gouvernement se préoccupe à la fois de renforcer la vocation des H. L. M., d'améliorer l'outil par excellence qu'elles constituent pour ce secteur et d'élargir leur compétence à l'ensemble de la construction.

En même temps, et toujours dans le même objectif d'accroître encore l'efficacité de cette institution, le Gouvernement se préoccupe du renforcement de la protection des candidats au logement et de l'amélioration des moyens de contrôle de l'administration sur les organismes d'H. L. M.

Tel est l'ensemble des dispositions contenues dans le projet de loi soumis à notre Assemblée et que j'ai l'honneur de rapporter au nom de la commission de la production et des échanges.

Nous examinerons d'abord les mesures qui visent à accroître le dynamisme des organismes d'H. L. M. La plus importante réside dans la création d'offices publics d'aménagement et de construction, les O. P. A. C., sigle peu heureux pour ces nouveaux organismes dont le but et les moyens sont, eux très clairs : organismes à la compétence la plus étendue, tant territoriale que catégorielle, plus étendue que celle des offices publics d'H. L. M. à compétence élargie du décret de 1958, puisqu'elle s'étendra à la construction des logements en accession à la propriété ou locatifs du secteur H. L. M. aidé en non aidé, mais également des équipements sociaux, administratifs et commerciaux nécessaires à l'animation des centres urbains.

Ces organismes devront, dans l'optique du Gouvernement, se révéler compétitifs avec le secteur privé tant sur les prix et la qualité de la construction que sur celui des méthodes de gestion et des résultats.

Les moyens qui leur seront donnés résident principalement dans leur statut qui sera celui d'établissement public à caractère industriel et commercial, leur permettant plus particulièrement de recruter des personnes de droit privé spécialisées dans les nouvelles méthodes de gestion et de construction. Au contrôle a priori leur sera substitué le contrôle a posteriori, moins astreignant.

L'initiative est importante. Elle apporte au secteur H. L. M. un moyen supplémentaire, à la taille des réalisations d'urbanisation qui s'imposent de plus en plus aux collectivités locales importantes.

La commission de la production et des échanges approuve sans réserve cette initiative en observant toutefois que les sociétés d'économie mixte réunissent bien souvent ces compétences en alliant dans des opérations ponctuelles les moyens et le contrôle du secteur public et la compétence du secteur privé.

On peut alors se demander pourquoi, en raison de l'effet stimulant escompté de la compétition des organismes de production, ceux-ci ne se voient pas ouvrir les moyens de financement du secteur H. L. M. au même titre que ces nouveaux organismes se voient ouvrir les autres secteurs, aidés ou non aidés. Et ce d'autant plus, monsieur le ministre, que vous avez bien voulu préciser que cette extension de compétence géographique et catégorielle serait progressivement ouverte à l'ensemble des organismes d'H. L. M.

Egalement dans la recherche d'un plus grand dynamisme, une incitation au regroupement des trop petits organismes est mise en place. Les pouvoirs de tutelle se voient octroyer la possibilité de décider de la dissolution des organismes d'H. L. M. insuffisamment actifs.

Il existe 1.271 organismes d'H. L. M. dont 345 ont réalisé moins de 500 logements ou moins de 300 prêts chacun depuis leur origine. Le Gouvernement proposait ces critères comme seuil de viabilité des organismes. La commission, en s'attachant beaucoup plus au caractère incitatif du texte et à sa valeur persuasive, souhaite voir limiter, dans un premier temps, les critères retenus à 300 logements et 300 prêts réalisés au cours des dix dernières années.

En revanche, considérant que le gigantisme a des effets aussi nocifs dans la gestion des immeubles, elle propose que les effectifs gérés par un même organisme ne puissent excéder un certain plafond.

A l'occasion de la création des O. P. A. C. a été évoquée la qualité du personnel. Il faut bien admettre que ce problème ne dépend pas de la seule volonté des organismes mais, pour une large part, des mauvaises conditions de rémunération qui leur sont imposées. Le texte étend donc aux agents des offices publics les garanties de rémunération accordées actuellement à l'ensemble des agents de la fonction publique.

C'est assurément un nouveau pas qui est franchi ; mais celui-ci permet beaucoup plus de corriger une injustice que d'établir une règle réellement stimulante, répondant à l'esprit du texte qui nous est soumis par le Gouvernement. La commission souhaite donc que le Gouvernement mette mieux en harmonie les moyens avec ses intentions et revienne dans toute la mesure du possible le statut de ce personnel.

Enfin, toujours dans les mesures stimulantes, le projet de loi étend la compétence des sociétés de crédit immobilier en accroissant leurs moyens de crédit et en leur assignant un double but : d'abord, apporter un moyen supplémentaire à l'amélioration du parc immobilier ancien pour lequel les propriétaires modestes n'ont de recours possible qu'après du fonds national pour l'amélioration de l'habitat, dont les prêts se révèlent trop limités ; ensuite, accroître le secteur social du logement, en imposant aux propriétaires bénéficiaires de ces prêts les règles locatives des H. L. M.

Ces dispositions ont été jugées bonnes par la commission. Toutefois, là encore, elle s'explique mal les raisons pour lesquelles ces organismes ne se voient pas ouvrir le bénéfice de l'extension de compétence des sociétés de construction H. L. M., particulièrement dans le secteur de la maison individuelle, qu'elles réclament depuis longtemps et qui, me semble-t-il, leur a été plus ou moins promis à un certain moment.

Là encore, la recherche de l'effet stimulant de la compétition, qui anime le Gouvernement, avait la possibilité de s'étendre plus largement.

Sur l'ensemble de ces dispositions stimulantes, la commission s'est donc déclarée favorable. Toutefois, afin de faciliter la discussion des articles et des amendements déposés, je demande à M. le ministre d'exposer les raisons de certaines dispositions qui sont apparues trop limitatives à la commission, par rapport aux objectifs visés par le Gouvernement.

Je cite, plus précisément, la discrimination qui s'établit dans l'extension des compétences ou des moyens donnés à certains organismes par rapport à d'autres, que ce soit entre les offices et les O. P. A. C. en matière de rémunération de personnel, ou entre les sociétés d'économie mixte et les organismes d'H. L. M., parmi lesquels les sociétés de crédit immobilier, en matière de compétence.

Nous abordons maintenant les mesures destinées à renforcer la protection des accédants à la propriété et à améliorer les moyens de contrôle de l'administration sur les organismes d'H. L. M.

D'abord, la réforme des sociétés coopératives d'H. L. M. a fait couler beaucoup d'encre et les organismes concernés ont émis de nombreuses protestations qui seront certainement reprises dans cette enceinte au cours des débats.

Pourtant, elle traduit une nécessité absolue de remise en ordre et de protection des candidats au logement qui ne peut être contestée par personne. Différents textes, depuis de nombreuses années, ont été successivement soumis au Parlement et adoptés par lui dans le même but.

Il est incontestable que plusieurs lacunes subsistent, que tend à combler le projet de loi sur les opérations de construction qui viendra tout à l'heure en discussion, rapporté par M. Tisserand au nom de la commission des lois.

Le texte qui nous est présenté vise à étendre la portée de ces dispositions au secteur H. L. M., avec des mesures propres à ce secteur.

Les risques encourus par les candidats au logement dans le cadre des coopératives sont, il faut bien le dire, incompatibles à la fois avec la portée de l'engagement demandé à ces candidats et surtout avec l'esprit social qui anime le secteur H. L. M.

Certains événements récents n'ont fait que confirmer cette incompatibilité, pour le plus grand préjudice de nombre de coopérateurs et aussi de la grande famille H. L. M.

Le projet tend donc à éliminer ce risque en évitant qu'un candidat au logement ne soit associé, à son insu, aux risques de la réalisation de programmes qui dépendent uniquement des promoteurs. C'est sans aucune réserve que la commission a approuvé ce principe de la répartition des responsabilités.

Toutefois, elle souhaite que cette loi ne soit pas, une fois de plus « la loi des mauvais » s'imposant au « bons » et, considérant objectivement l'œuvre positive du plus grand nombre, la commission vous propose un amendement tendant à éviter la disparition pure et simple des sociétés coopératives d'H. L. M.

Cet amendement ouvrirait la place à des « sociétés coopératives de promotion » — termes sur lesquels votre commission n'a pas d'amour-propre d'auteur, je le précise, car je crois que le Gouvernement proposera de leur substituer les termes de « coopératives de production » — et ce afin de permettre aux sociétés coopératives existantes de poursuivre leur mission.

Ces sociétés devraient être des sociétés permanentes susceptibles d'agir en promoteur et en gestionnaire pour le compte de sociétés de construction qui, elles n'auraient qu'une vie éphémère liée à la réalisation d'opérations ponctuelles. Ainsi serait sauvegardé l'esprit coopératif, dans son ensemble, avec la sécurité totale à laquelle chaque candidat au logement garde un droit incontestable.

Dans le même esprit d'ouverture de compétence, la commission a retenu un amendement de M. Wagner, tendant à étendre aux sociétés d'économie mixte la possibilité d'assurer contractuellement la promotion de sociétés coopératives d'H. L. M., en même temps qu'est prévue, par le texte gouvernemental, la possibilité pour celles-ci de recourir à des offices ou sociétés anonymes d'H. L. M.

La formule de « location coopérative » qui était, une transposition de la formule locative et exploitait les crédits réservés à cette catégorie, est supprimée. Quant à la formule de « location avec promesse d'attribution », elle disparaît également, mais seulement en tant que formule, puisque la vente à terme établie par l'article 6 de la loi du 3 janvier 1967 en maintient le mécanisme.

En fait, pour ces deux formules, tout candidat peut continuer à profiter de mécanismes similaires qui subsistent, mais sous sa responsabilité personnelle et en dehors de toute responsabilité collective.

Enfin, diverses mesures de contrôle et de garantie complètent ces dispositions rassurantes : la possibilité donnée aux ministres compétents de dissoudre les organismes d'H. L. M. en cas d'irrégularités graves ; la création d'un fonds de garantie ayant pour but de pallier l'insuffisance de surface financière de certaines collectivités locales.

En effet, on a observé que certaines communes avaient accordé leur garantie dans des proportions sans rapport avec leur capacité financière. L'objet de la création d'un fonds de garantie est de remédier à cette anomalie, ce qui est logique et prudent.

Il est à noter que les dispositions adoptées par le Gouvernement dans le texte qui vous est soumis répondent pour une grande part aux observations et recommandations présentées par la commission de l'habitation du VI^e Plan.

Pour le secteur H. L. M., la commission du Plan recommandait : le renforcement de sa vocation sociale ; la limitation du risque de ségrégation du logement résultant d'une action trop catégorielle de ce secteur ; la limitation des catégories trop multiples de logements sociaux ; la déspecialisation de l'activité trop limitative des organismes ; leur accès au secteur intermédiaire du Crédit foncier ; l'intervention des organismes d'H. L. M. pour l'amélioration et la gestion du parc ancien. Enfin, la commission du Plan recommandait diverses mesures d'action sur la détermination du taux des loyers et sur les modes de financement.

Le Gouvernement, par le dépôt de ce texte, répond à l'ensemble de ces recommandations et nous savons, monsieur le

ministre, par vos déclarations devant la commission et par votre exposé au début de ce débat, que votre intention est d'aller encore au-delà.

Dans cette voie, je suis persuadé que vous recueillerez toujours non seulement l'assentiment, mais le soutien de l'Assemblée. C'est dans cet esprit que la commission a travaillé et vous demandera d'approuver les amendements adoptés par elle.

Sous réserve de ces amendements, la commission de la production et des échanges a adopté le projet de loi et elle vous demande, mesdames, messieurs, de bien vouloir l'approuver dans sa décision. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. Tisserand, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le projet de loi relatif à diverses opérations de construction.

M. André Tisserand, rapporteur. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, on raconte qu'un jour, Frédéric Mistral, chapeau en tête et canne en main, faisait visiter ses Alpilles à l'un de ses amis venu du Nord, de quelque pays hercynien.

Lui montrant son village, au-delà du moulin de quelque Maître Cornille, il lui disait à peu près ceci : « J'aime mieux mon pays que ton pays. J'aime mieux mon village que le tien, j'aime mieux ma maison que la tienne, car j'en ai la clé. C'est dans ma maison que je suis né, que je vis, que j'ai aimé, et c'est là que je veux mourir. »

Le projet de loi qui nous est soumis, mes chers collègues, va peut-être permettre à un certain nombre de Français de trouver la clé de leur maison ou de leur appartement.

La commission des lois aurait pu renâcler lorsqu'elle a eu en main le texte long et complexe des différents projets de loi qui furent assemblés en un texte « relatif aux diverses opérations de construction ». C'est que, en effet les wagons qui furent attachés les uns à la suite des autres n'étaient pas à l'origine, semble-t-il, prévus pour le même écartement des rails et la circulation du train formé risquait fort d'être quelque peu cahotante.

Mais la commission des lois comprend des cavaliers suffisamment éprouvés pour que ceux-ci ne bronchent pas sur l'obstacle et, au cours de ces journées de fête où nous avons eu l'occasion de consulter sinon l'Esprit-Saint du moins les commissaires, elle est parvenue à mettre au point un texte presque totalement réécrit, puisque quatre-vingt-deux amendements y ont été apportés, mais qui, dans son principe, devrait donner satisfaction à ceux qui l'avaient initialement rédigé.

Je me permettrai, à mon tour, d'émettre le vœu que la commission des lois soit à l'avenir saisie plus tôt de ces textes difficiles, car l'instabilité législative est plus inquiétante que l'instabilité gouvernementale — dont, Dieu merci ! nous ne souffrons pas — et il est bon de donner au pays des lois que les magistrats comprennent et que les auxiliaires de justice puissent leur faire comprendre. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs.*)

La commission a accepté sans restrictions et sans commentaires désagréables pour le Gouvernement les grandes options du projet de loi dont je suis le rapporteur.

Il faut, nous dit ce texte, sinon dans son exposé des motifs du moins dans son esprit, bâtir et bâtir pour livrer. Il faut que ceux qui s'adressent à des constructeurs, fussent-ils des coopératives, obtiennent qu'ils construisent pour leur livrer un appartement dont l'acquéreur restera le seul et unique propriétaire.

Cette option me paraît importante car, dans un pays où l'esprit de Mistral n'est pas tout à fait éteint, le désir d'être propriétaire de son appartement est encore vif et il serait souhaitable qu'à ce désir se joigne aussi la possibilité de le satisfaire. Espérons que les autres textes soumis à cette Assemblée y pourvoient.

Le deuxième aspect philosophique du texte est qu'il faut finir une construction. C'est toujours une chose affreuse sur le plan esthétique et inquiétante sur le plan humain que de voir se dresser vers le ciel ces nouvelles « destructions » non terminées que constituent les immeubles pour lesquels certains ont investi et dans lesquels jamais personne n'habitera.

C'est la raison pour laquelle le texte prévoit, à plusieurs reprises, quelle que soit la nature des sociétés d'accueil auxquelles s'adresseront les copropriétaires, l'obligation de bonne fin d'ouvrage, ainsi que celle d'attribution des inventus à une société de garantie ou de caution mutuelle.

Il faut aussi, car ce n'est pas le moindre mal dont souffre la construction en France, que les copropriétaires soient informés, et complètement, des conditions dans lesquelles ils souscrivent.

Certes, tel ou tel promoteur auquel ils s'adressent actuellement leur fournit des informations très complètes. Des copropriétaires reçoivent, par l'intermédiaire des conseils de surveillance ou des organismes constructeurs, plans et devis descriptifs définitifs, et non provisoires; ils connaissent ainsi dès le début, à peu de chose près, le prix qu'ils seront appelés à payer, sauf variation d'index fixée au départ.

Mais il est aussi de douloureuses surprises. Des souscripteurs, parce que chacun ne peut pas être juriste et connaître l'interprétation d'un contrat souvent rédigé en plusieurs dizaines de pages, ont la désagréable surprise de constater que le prix indiqué dans leurs actes ou les documents annexes, souvent insuffisants, n'était qu'un reflet bien inexact d'une réalité qui se termine quelquefois dramatiquement pour les copropriétaires.

Il convient aussi, dans les différents articles du texte, de séparer les fonctions d'investisseur et de copropriétaire. L'exposé des motifs du projet commence par une attaque assez virulente de la loi du 28 juin 1938 dont la principale tare consisterait à faire cohabiter en une même société d'accueil des promoteurs dont le seul souci est de tirer bénéfice de leur opération de construction, des personnes désireuses d'effectuer un placement dans la construction, et aussi des copropriétaires dont l'intention est d'acquiescer un logement simplement pour y vivre.

Après cette critique sévère et en partie justifiée de la loi du 28 juin 1938, laquelle n'a pas toujours été managée par des escrocs, car il y a aussi dans la construction comme dans le notariat, nombre d'honnêtes gens que les escroqueries rapportées dans la presse ne doivent pas nous faire oublier, notre commission a été étonnée de ne pas trouver dans le projet la suppression pure et simple de cette loi dont on nous a dit qu'elle était mauvaise, ou sa mise à jour. Vous verrez quelles conséquences nous en avons tirées dans les amendements qui seront présentés.

Il faut enfin établir un véritable contrat de promotion-construction, contraignant l'intermédiaire prestataire de services, l'obligeant à conduire jusqu'au bout ses opérations de construction et lui imposant, en vertu d'un contrat spécifique, la bonne fin de ces opérations et leur garantie financière.

J'entends bien que nous cheminons, dans ce domaine, à travers le droit civil le plus complexe, à cheval sur le louage d'industrie et le mandat. En même temps, on éprouve souvent bien des difficultés à savoir exactement ce qu'est un contrat.

Nous nous sommes écartés un peu de la position exposée par le Gouvernement dans son projet de loi, non que nous ayons voulu modifier les responsabilités des promoteurs mais parce que nous avons pensé qu'il fallait, dans le domaine difficile de la promotion-construction où les opérations sont juridiquement complexes, ajouter au code civil un titre spécial qui fasse allusion à la fois aux obligations de résultats du promoteur et aux avantages que les uns ou les autres peuvent tirer du contrat de mandat, souvent la condition nécessaire à l'exécution d'un contrat de louage d'industrie.

Telle est l'économie de ce texte.

Examinons-en maintenant les différentes parties.

La première — vous l'avez indiqué, monsieur le ministre — organise les sociétés civiles de vente. Il est certain qu'il y a beaucoup à faire en ce qui concerne les structures et la limitation de responsabilité dans le cadre de ces sociétés telles qu'elles sont conçues par les articles 1832 et suivants du code civil.

Peut-être aurait-il été souhaitable que le ministère de la justice profitât de ce texte pour modifier la structure et le fonctionnement non seulement des sociétés civiles de vente immobilière, mais aussi des sociétés civiles auxquelles on fait de plus en plus appel aujourd'hui, en particulier dans le monde agricole. Constituées en vertu du code civil, qui a maintenant plus de cent cinquante ans, il y aurait lieu de leur apporter un certain nombre d'amodiations.

M. Jean Foyer, président de la commission. Et nombre de dispositions du code civil ont à peu près 1.500 ans.

M. André Tisserand, rapporteur. Je vois que le droit romain est arrivé jusqu'à nous par l'intermédiaire de notre président, toujours orfèvre en la matière.

La deuxième partie du projet traite des coopératives et, vous l'avez indiqué, elle tend à mettre fin à certains scandales. En effet, on peut, de Paris ou d'ailleurs, construire ici pour des propriétaires, là pour des coopérateurs, des programmes qui s'étendent à l'ensemble du territoire national.

Il en résulte que tel petit copropriétaire d'une coopérative de la banlieue parisienne ou du territoire de Belfort se trouve associé à la responsabilité de coopératives à Lorient, Marseille ou Cannes, voire aux Antilles.

Cette réforme est évidemment importante. Elle se situe dans l'esprit général du texte. La commission l'a adoptée, mais elle

a apporté aux dispositions concernant la coopération, des modifications assez profondes qui, je crois, ne bouleversent pas l'économie du projet.

Elle a notamment fait disparaître une règle prévue à l'article 6 et qui a donné lieu à de nombreuses publications au cours des dernières semaines de la part des coopérateurs. Aux termes de cet article, une société coopérative ne pourrait entreprendre un programme de construction que si elle a réuni la participation des deux tiers des constructeurs. A la place, nous avons fait apparaître l'obligation de bonne fin et de résultats et l'obligation de rachat des invendus par l'intermédiaire de l'organisme de crédit, coopératif, bancaire ou autre.

Dans la mesure où cette garantie subsiste, la deuxième n'est plus nécessaire. Faisons confiance au monde bancaire pour garantir les programmes lancés par des sociétés coopératives qui ne rempliraient pas un certain nombre d'obligations. La chose sera sans doute plus facile pour les professionnels du crédit que pour l'Assemblée nationale et ceux d'entre nous qui ne sont pas des spécialistes en la matière.

La troisième partie traite du contrat de construction. Nous l'avons appelé contrat de promotion immobilière car il pourrait y avoir confusion avec l'entreprise générale.

Le texte qui nous a été soumis prêtait à quelque ambiguïté. Nous n'avons pu acquiescer à la certitude que ses rédacteurs avaient fait un choix définitif entre le contrat d'entreprise mis à la charge du promoteur et un contrat de prestation de services, puisque l'on y trouve des règles qui s'appliquent aux uns et aux autres et que le terme de prix, et non de rémunération, est relativement incertain. De nombreux amendements, qui ne devraient pas plus troubler les juristes du ministère de l'équipement et du logement que ceux du ministère de la justice, visent à rendre le texte plus clair et à éviter que nous ne soyons obligés de fixer la jurisprudence peu de temps après avoir établi la législation.

Or, la loi de 1938, même si elle est très mauvaise, subsiste. Le texte qui nous est proposé contient un passage dans lequel ne manqueraient pas de s'engouffrer tous ceux qui ne voudront pas se soumettre à ces multiples obligations de garantie.

La commission a été placée devant un double choix: supprimer purement et simplement la loi de 1938 ou y insérer dès à présent un certain nombre de garde-fous, de garanties pour qu'en définitive cette loi ressemble à celle relative aux coopératives que nous allons voter.

Il était difficile, à la vérité — et j'aurai l'occasion de m'expliquer plus longuement sur ce point lors de l'examen des amendements — de faire disparaître totalement cette loi. Le Gouvernement lui-même n'a pu s'y résoudre, étant donné qu'elle fonctionne et que, dans beaucoup de cas, elle intéresse de petits groupes de construction qui, notamment en province, donnent satisfaction à ceux qui les utilisent.

Nous avons néanmoins prévu des garanties fort nombreuses et étendu à l'ensemble des sociétés créées en vertu de la loi du 28 juin 1938, les textes qui obligent à la garantie ou imposent l'application du décret du 10 novembre 1954 et, donc l'existence des conseils de surveillance.

Monsieur le ministre, il faudrait aller beaucoup plus loin. Il faudrait — et le dernier amendement qui fut présenté à la commission en révèle l'esprit — en arriver à la codification de la législation sur la construction immobilière en France.

Il y a, à l'heure actuelle, deux législations très complexes et presque impossibles à consulter: ce sont celle de la sécurité sociale et celle de la construction immobilière.

Tous les auxiliaires de justice connaissent les références de texte à texte, la sédimentation législative qui est d'ailleurs bien dans l'esprit de notre droit où l'on ajoute mais où l'on répugne aux opérations chirurgicales tant il est vrai — je le disais l'année dernière — que, dans notre pays, on préfère la médecine par les plantes à la chirurgie. Chaque année, donc, on ajoute des textes et — nous l'avons constaté souvent à l'occasion du débat en commission — ces additions successives aboutissent parfois à une obscurité totale, voire à des contradictions telles qu'elles réjouissent les auxiliaires de justice — j'aurais mauvaise grâce à m'en plaindre en d'autres lieux — mais certainement pas les plaideurs.

C'est pourquoi nous souhaitons que, dans un avenir proche, un texte de codification et de «rattissage» général de ces lois, commencées en 1938 et terminées dans quelques jours avec le vote de ce texte, permette à celui qui désire construire, qu'il soit promoteur, constructeur ou bénéficiaire de la construction, de savoir exactement quels sont ses droits et ses obligations.

Mesdames, messieurs, nous ne vous apportons pas aujourd'hui les clés d'un monde merveilleux. Pour ce faire, il eût fallu que nous disposions, dans l'arsenal parlementaire et dans l'arsenal gouvernemental, d'une Alice, d'un chapelier ou d'un lapin blanc.

Nous ne l'avons ni les uns ni les autres, mais nous avons peut-être trouvé une clé. Ce n'est pas tout à fait celle de Mistral ; c'est celle de 1971, celle d'un appartement ou d'une maison pour beaucoup de jeunes. Si ce texte est voté ainsi que les autres, ce sera peut-être la clé du bonheur. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. Zimmermann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la proposition de loi de M. Icart et plusieurs de ses collègues, tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3^o du code civil.

M. Raymond Zimmermann, rapporteur. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi présentée par M. Icart et un certain nombre de ses collègues, qui tend à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux privés, vient à son heure.

Il s'agit en effet d'un texte spécifique à la construction plutôt que d'une modification des dispositions du code civil.

Le problème qu'il évoque et qu'il s'efforce heureusement de résoudre n'est pas nouveau et il semble qu'il ait été évoqué depuis plusieurs années déjà au sein de l'industrie du bâtiment.

La proposition de loi revêt des aspects à la fois juridiques et économiques qui apparaissent singulièrement dépendants, tant il est vrai que le droit et l'économie constituent non seulement à l'Université, mais encore dans la vie courante, des disciplines inséparables.

Aspects économiques d'abord.

Le système des retenues de garantie pratiqué dans le domaine des marchés de travaux publics et privés de la construction tient une place d'autant plus importante que la normalisation et le rétrécissement des marges bénéficiaires des entrepreneurs deviennent plus évidents. En effet, les entreprises voient leur trésorerie affectée par des retenues effectuées sur des travaux exécutés et qui les obligent à recourir à des crédits bancaires eux-mêmes rendus plus difficiles par les mesures gouvernementales d'encadrement du crédit, et en tout cas pratiqués à des taux beaucoup plus élevés que par le passé.

L'immobilisation de sommes considérables constitue ainsi pour l'industrie du bâtiment non seulement une gêne mais, en outre, un danger, dans la mesure où les bénéfices se trouvent eux-mêmes atteints par une surcharge financière. Dans le même temps, il semble peu équitable de laisser à la disposition du maître de l'ouvrage et du promoteur ces montants importants qui les font bénéficier de facilités de trésorerie étrangères à l'objectif réel poursuivi par le système de la retenue de garantie.

Aspects juridiques ensuite.

La suppression pure et simple de la retenue de garantie ne paraît pas souhaitable, car elle aboutirait à déséquilibrer l'économie du marché des travaux et à porter une atteinte trop sévère au principe de la liberté des contrats.

C'est pourquoi votre commission des lois, tout en adoptant avec un particulier intérêt la proposition de loi de M. Icart et de ses collègues, auxquels je tiens à apporter ici le témoignage de son estime pour une initiative extrêmement utile, a cru devoir aménager quelque peu la proposition initiale.

Dans l'optique de cette proposition, et sans en méconnaître le sens ni la portée, elle a décidé de maintenir le principe de la retenue de garantie. Celle-ci a derrière elle un long passé. On peut même dire qu'à défaut de réglementation par le code civil, ce système a pris un caractère coutumier indiscutable.

Il ne pouvait donc s'agir de supprimer purement et simplement une construction contractuelle qui a rendu de grands services en assurant le respect, par l'entrepreneur, de son obligation d'exécuter correctement et sans malfaçon les marchés de travaux dont il était chargé.

En revanche, il convenait de rééquilibrer le contrat d'entreprise en recourant à deux solutions juridiques qui sont, l'une, la consignation par le maître de l'ouvrage du montant de la retenue et, l'autre, la substitution de la caution personnelle et solidaire d'un établissement financier au système de la retenue de garantie.

Dans le premier cas, la consignation doit permettre, tout en effectuant une retenue de garantie sur les acomptes versés, de ne pas laisser ces sommes à la disposition du maître de l'ouvrage, afin d'assurer la protection de l'entrepreneur contre d'éventuelles mesures dilatoires.

Dans ce système, l'entrepreneur ne sera pourtant pas avantagé au détriment du constructeur puisque le montant de la consignation demeurera bloqué jusqu'à exécution des travaux de finition ou de réparation des malfaçons éventuelles.

La consignation de la retenue de garantie entre les mains d'un consignataire accepté par les deux parties ou, à défaut, désigné par l'autorité judiciaire, paraît donc de nature à concilier les intérêts en présence et qui sont, pour le constructeur, d'être protégé contre une insuffisante finition des travaux et, pour l'entrepreneur, d'avoir la certitude d'obtenir rapidement le reversement de la retenue en cas d'exécution correcte du marché.

Cependant, votre rapporteur, tout en ayant fait l'emprunt aux normes A. F. N. O. R. du système de la consignation, a cru devoir — et en cela il a été suivi par la commission — maintenir la faculté pour l'entrepreneur, et pour lui seul, de se soustraire à la retenue de garantie en fournissant, pour un montant égal, une caution personnelle et solidaire émanant d'un établissement financier figurant sur une liste fixée par décret.

Ce système est plus favorable pour l'entrepreneur, tout au moins sur le plan économique, puisqu'il lui permet de percevoir immédiatement la totalité des acomptes qui lui sont dus et réduit ainsi considérablement les frais financiers du crédit bancaire devenu crédit immatériel.

Pour favorable qu'il soit au maître d'œuvre, ce système assure cependant complètement la garantie du constructeur dans la mesure où sont exactement prévues les modalités de libération de la caution. Ces dernières ont fait l'objet de l'article 2 de la proposition de loi adoptée par la commission des lois.

L'écueil qui devait être évité consistait dans un éventuel renversement de la charge de la preuve qui aurait bénéficié aux seuls entrepreneurs. Grâce à la procédure, qui est d'ailleurs identique à celle prévue par le code des marchés de travaux publics, la charge de la preuve n'a pas subi de réelles modifications.

Les propositions de votre rapporteur, adoptées par la commission, tendent en outre à maintenir le principe de la retenue de garantie tout en l'aménageant sur deux points essentiels qui figurent dans la proposition de M. Icart : le taux de la retenue et le délai à l'expiration duquel celle-ci devra être restituée à l'entrepreneur.

En effet, le taux de 10 p. 100 paraît excessif. En revanche, le taux de 5 p. 100 peut être retenu puisque, en matière de marchés de travaux publics, l'article 125 du code des marchés publics prévoit que le montant du cautionnement ne peut être supérieur à 3 p. 100 lorsque le marché ne comporte pas de délai de garantie, et à 10 p. 100 lorsque le marché est assorti d'un délai de garantie.

D'autre part, la durée de six mois prévue dans le cas de la retenue de garantie paraît suffisante, encore que, depuis l'intervention de la loi du 3 janvier 1967, le délai d'usage soit fixé, dans de nombreux cas, à deux années pour la garantie des menus ouvrages.

Dans un exposé des motifs très complet et qui n'a négligé aucun des aspects juridiques et économiques du problème posé, M. Icart a insisté, à juste titre, sur la nécessité d'apporter une solution moderne à certaines procédures contractuelles en matière de marchés de travaux privés.

Les propositions de la commission des lois ne se sont pas écartées de cet objectif. Elles devraient normalement permettre un aménagement juridique de trois systèmes qui ne sont pas contradictoires mais qui peuvent être subsidiaires, sinon complémentaires, à savoir : celui de la retenue de garantie, celui de la consignation et celui de la caution personnelle et solidaire d'un tiers.

Sous le bénéfice de ces observations, j'ai l'honneur, au nom de la commission des lois, de vous recommander l'adoption de la proposition de loi n° 1412 de M. Icart et plusieurs de ses collègues, compte tenu des amendements qui y ont été apportés par la commission. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat à l'action sociale et à la réadaptation.

Mlle Marie-Madeleine Dienesch, secrétaire d'Etat à l'action sociale et à la réadaptation. Mesdames, messieurs, après tant d'exposés et de rapports parfaitement clairs, documentés et explicites, mon propos sera bref.

Mais je tiens à souligner l'importance du projet de loi relatif à l'allocation de logement dans les perspectives d'action sociale qui sont celles de M. Boulin et de moi-même, comme de l'ensemble du Gouvernement.

Ce texte intéresse la politique du logement, au premier chef, mais aussi la politique de la sécurité sociale, notamment dans sa branche vieillesse.

Il a pour objet l'institution, en faveur d'une catégorie importante de la population, d'une aide personnelle qui, pour les moins favorisés, ramènerait le coût du logement à un niveau compatible avec leurs ressources.

Les mérites de l'aide à la personne sont évidents : elle permet l'accès à un logement décent, elle atteint directement ceux qui en ont besoin, et elle s'adapte bien à la situation des intéressés.

Jusqu'à présent, une telle aide était prévue dans le cadre des prestations familiales. Mais la faiblesse des ressources peut être le fait de catégories autres que les « familles », au sens de l'article L. 536 du code de la sécurité social ; nous le déplorons, bien entendu, mais c'est un fait.

C'est pourquoi, dans un premier stade, il était urgent de faire bénéficier de cette allocation de logement des catégories particulièrement dignes d'intérêt, sur le sort desquelles l'Assemblée s'est déjà penchée : les jeunes travailleurs aux ressources modestes, les handicapés et les infirmes, les personnes âgées.

En ce qui concerne cette dernière catégorie, l'allocation de logement occupe une place particulière parmi les mesures envisagées pour promouvoir une politique de la vieillesse.

Vous le savez, cette politique s'articule autour de quelques thèmes principaux, dont le premier, outre la réforme de l'indemnité, est celui du montant de la retraite. Vous savez que la question de la prise en compte des années au-delà de la trentième est actuellement l'objet de nos travaux.

Notre second objectif est celui de l'environnement des personnes âgées.

A ce dernier titre, l'allocation de logement contribue au maintien à domicile des personnes âgées, ce qui, après de nombreuses consultations au cours de ces dernières années, a été déterminé comme étant l'un des objectifs prioritaires d'une politique du troisième âge, et cet objectif correspond d'ailleurs aux vœux maintes fois exprimés par les intéressés eux-mêmes.

Cette mesure correspond aussi à notre volonté de permettre aux personnes âgées comme aux handicapés de mieux s'insérer dans la vie sociale.

Il n'est pas sans intérêt non plus de souligner qu'un tel maintien est générateur d'économies, dans la mesure où, assorti d'autres mesures d'action sociale, il permet d'alléger les charges d'hospitalisation et d'hébergement.

L'institution de cette nouvelle allocation entraîne la suppression de l'allocation de loyer qui, dans une première étape, avait déjà été élargie par la réforme de novembre 1970.

Enfin, l'allocation de logement s'inscrit dans la logique de la politique d'action sociale entreprise, politique qui tend à sortir, autant que faire se peut, du cadre contraignant de l'aide sociale, et à retenir comme premier principe d'action la sélectivité, en tenant compte des ressources des intéressés, mais, ici, sans faire jouer l'obligation alimentaire. Je n'ai pas à vous rappeler, mesdames, messieurs, que l'Assemblée a adopté, il y a quelques semaines, un autre texte relatif aux handicapés, grâce auquel elle a franchi l'obstacle, difficile à surmonter, de la prise en compte de l'obligation alimentaire, pour permettre aux handicapés de bénéficier d'une prestation.

Un second pas a donc été accompli dans une ligne d'action bien définie et qui, je l'espère, pourra encore s'étendre à d'autres domaines.

Autre principe de notre politique d'action sociale : la prise en considération de besoins spécifiques. Les dépenses de logement constituent souvent. Il convient de le souligner, la charge la plus lourde pour les personnes âgées.

Ainsi donc, d'après les premières estimations, près de 800.000 personnes âgées bénéficieront de cette mesure, au lieu de 116.000 actuellement, au titre de l'allocation de loyer.

Ces chiffres permettent de mesurer l'effort accompli par le Gouvernement en faveur de catégories sociales particulièrement dignes d'intérêt et pour lesquelles les travaux de MM. Chalandon et Vivien apportent un progrès certain.

Ils témoignent également de la détermination du Gouvernement de traduire par des mesures concrètes les orientations tracées par le VI^e Plan à l'égard de la vieillesse et aussi des handicapés. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le ministre, je ne vous cacherais pas mon embarras, car je n'ai pas lu tous les textes qui nous sont soumis aujourd'hui : cela m'a été impossible matériellement, étant donné que ces textes nous ont été distribués il y a peu de temps.

Il est assez difficile de les commenter après avoir seulement entendu le ministre et les rapporteurs, d'autant que certains de ces textes, même si on les lit hâtivement, paraissent être d'une complexité telle qu'il convient de les replacer dans leur contexte pour en apprécier toutes les incidences.

Voilà pourquoi je suis si gêné de prendre maintenant la parole, bien que ce soit dans la discussion générale et que, m'étant inscrit sur les articles, je me réserve d'approfondir certains points sur lesquels j'interviendrais en ayant la certitude de ne pas tomber à côté de la question.

Comme plusieurs membres du groupe auquel j'appartiens, j'aurais aimé participer réellement à un travail législatif, c'est-à-dire discuter de tous les amendements, même de ceux qui n'ont pas été soumis à la commission où je siège.

Car si le travail législatif consiste à n'étudier que les textes dont est saisie la commission à laquelle on appartient, cela signifie que le Parlement a cessé d'être ; cela signifie que, réduits au rang de spécialistes, les parlementaires ne sont plus du tout les représentants de la nation tout entière. (Applaudissements sur divers bancs.)

Ce sont, n'est-il pas vrai, les non-spécialistes qui permettent à ceux qui connaissent davantage le sujet d'apprécier, sous un autre éclairage, la portée des textes juridiques élaborés.

Cela dit, monsieur le ministre, j'ai écouté avec la plus grande attention votre exposé, pour tenter à la fois d'en peser tous les aspects et d'obtenir les réponses que, je l'espère vous nous fournirez.

Je profiterai de la circonstance pour évoquer une fois de plus, à propos du domaine foncier, ce qui m'apparaît comme devant devenir un jour prochain, et plus prochain qu'on ne le croit, la seule possibilité d'action législative, si l'on ne veut pas voir surgir des troubles qui risqueraient d'être insurmontables.

Je dis tout de suite, monsieur le ministre, que je suis pleinement d'accord sur un grand nombre des orientations que vous nous avez proposées : la volonté de n'être pas simplement conditionné par l'argent, le désir de faire preuve d'imagination et d'esprit inventif, le souci de lutter contre la ségrégation sociale, l'amorce de cette lutte dans la suppression des catégories d'H. L. M. — je regrette d'ailleurs, pour ma part, de voir instituer deux autres catégories dans le cadre du financement par le Crédit foncier, et je souhaite que celles-ci ne connaissent ni prix-plafond de la construction, ni plafond de ressources exigé, sinon nous retomberions dans une autre forme de ségrégation — enfin, une amorce de réforme de l'aide à la personne.

Sur ce dernier point, on ne saurait parler de réforme : vous nous proposez une extension de l'aide à la personne, mais non pas une réforme de cette aide. Il y aurait réforme de l'aide à la personne si d'autres mesures positives étaient envisagées, notamment l'autorisation de banaliser dans sa gestion le patrimoine H. L. M., l'aide à la personne venant corriger les charges en permettant de supprimer véritablement la ségrégation par niveau de ressources, qui est actuellement la règle au sein même des organismes d'H. L. M.

Comment ne pas se réjouir aussi, monsieur le ministre, de l'orientation que vous prenez dans le domaine de l'urbanisme ? Vous avez même dit — mais peut-être ce propos s'étendait-il à l'ensemble de votre politique — que l'urbanisme allait connaître un changement de cap. Comme vous avez réservé dans vos propos une large place à ce sujet, je me permettrai d'y insister quelque peu.

Après vous avoir écouté avec la plus grande attention, je m'interroge.

Vous avez dit que l'urbanisme, c'était d'abord l'ordre, et vous avez évoqué un secteur d'urbanisme réglementaire et un secteur d'urbanisme opérationnel.

En effet, on n'aurait jamais dû oublier ce secteur de l'urbanisme réglementaire. Au lieu de nier, pendant un certain temps, l'efficacité de la réglementation dans ce domaine, on aurait pu, au contraire, étudier avec soin en quoi elle aurait pu être utile.

Car non seulement l'urbanisme apporte l'ordre, mais il est libérateur, puisque l'urbanisme c'est l'ordonnement des êtres et des choses pour une meilleure rencontre des hommes à l'intérieur d'une agglomération, petite ou grande, village ou ville. C'est, dans un urbanisme intelligent, la recherche de la rencontre des hommes.

Je ne crois pas que vous ayez totalement raison de condamner en bloc toutes les formes d'un urbanisme que vous dites plus ou moins intellectuel parce qu'il n'a pas été conçu et appliqué correctement.

Vous auriez raison s'il n'y avait pas au moins quelques exceptions. Mais ces exceptions existent, ce qui signifie que, dans le cadre de la réglementation ancienne, il y avait place pour l'imagination qui a surmonté les contraintes.

Mais là, monsieur le ministre, je me permets de vous dire que, dans tous les pays du monde et quelle que soit la valeur des urbanistes, c'est par la dérogation — ce fameux article qui existe dans la législation de tous les pays civilisés — que la création a pu apparaître.

Or, précisément, chaque fois que vous parlez d'urbanisme, vous condamnez ce que vous appelez l'urbanisme de dérogation. Mais sans dérogation, je le répète, la création ne peut apparaître et les urbanistes et les architectes n'ont plus alors besoin de génie, ni même de tempérament !

Promenez-vous un jour à Florence et essayez d'imaginer quels règlements d'urbanisme pourraient s'appliquer à cette ville qui possède tant de quartiers agréables. Vous constaterez que les règles que nous respectons ne pourraient résister, pas même cinq minutes ! Pourtant, le charme de Florence tient au fait qu'il y a eu quelque chose d'autre qu'une réglementation appliquée par un agent voyer.

Et quand vous vous promenez dans Rome, dites-vous bien que la grande beauté de la « Ville des villes » est due, pour une grande part, à un pape intelligent qui avait placé chaque quartier sous l'autorité d'un architecte responsable de la qualité du quartier, de la qualité de vie, du volume et du rapport des volumes, mais qui n'était pas seulement comptable devant l'agent voyer, lequel est tout juste capable de réalisations du genre boulevard Haussmann ou de rues telles que celles que l'on perçoit maintenant dans Paris et qui sont laides, mornes et mortes.

Alors, ne condamnez pas cet urbanisme dérogoaire. Au contraire, faites comprendre que les garde-fous n'ont été faits que pour les fous, que les personnes douées de quelque intelligence n'en ont pas besoin. Pourquoi Oscar Niemeyer n'a-t-il pas doté de garde-fous les rampes d'accès aux bâtiments merveilleux de Brasilia ?

Vous êtes parti en guerre — et comment pourrait-on ne pas vous applaudir ? — contre le gigantisme. Et j'espère bien que le ministre chargé du logement dira au ministre chargé de l'équipement — ces deux ministres étant réunis en une même personne, la vôtre — que, pour cela, il faudrait peut-être que, dans le VI^e Plan, moins de crédits soient affectés à la seule région parisienne en matière d'équipement routier et d'équipements de toute nature. Il faudrait précisément que le gigantisme ne soit point entretenu.

Je suis heureux d'avoir l'appui d'une personnalité comme la vôtre au sein du Gouvernement, puisque vous affirmez que les villes de 150.000 habitants sont, après tout, d'une bonne dimension. Je posais indéfectiblement aux commissions du Plan et à la commission nationale de l'aménagement du territoire, la question de savoir quelle vertu était attachée au fait qu'une ville atteigne son millionième habitant, puisque telle a été la règle pendant la réalisation de presque deux Plans : la ville millionnaire, qui n'apporte finalement que des pollutions supplémentaires.

Lorsqu'il y aura 150.000 habitants autour d'un centre, vous y placerez la zone verte : c'est ce que, dans le langage de tous ceux qui s'intéressent à l'urbanisme, on appelle le périmètre de construction.

Il n'est jamais interdit de revenir sur une mesure quand celle-ci s'est révélée mauvaise. Dans les dernières lois, vous avez fait « crever » le périmètre de construction pour libérer des terrains à bâtir, pour agir sur les prix, pour lâcher des terrains sur le marché. Il y avait là une espérance. Mais l'ennui, c'est que cette espérance ne s'est pas réalisée.

Au contraire même, à force d'étendre inconsidérément les villes, on a installé l'anarchie. Comme, en plus, cette évolution ne s'accompagnait pas d'une politique d'urbanisme, ni d'une politique foncière, il n'a pas été possible d'organiser les villes parce que tout se relâchait au pourtour de leur centre. Et tout cela nous a conduits à ce que j'appelle, avec d'autres, « l'urbanisme sauvage », même avec les Z. A. C. ou les Z. U. P. ou toute autre disposition. Cet urbanisme s'est étendu là où précisément le hasard faisait que le terrain coûtait moins cher qu'ailleurs, ce qui ne vas pas toujours dans le sens de mieux servir les hommes.

L'ordre de l'urbanisme, à mon humble avis, ne peut être obtenu que si l'on parvient à faire échapper le développement urbain à la puissance de l'argent et au hasard des intérêts privés.

Done, vive la ceinture verte ! Je souhaite que vous l'imposiez partout, si vous le pouvez.

Vous avez parlé de l'ennui qui naît de l'uniformité. Comme je vous comprends ! Vous vous êtes élevé contre les grands ensembles. Comme je vous approuve car les grands ensembles sont la caricature d'une certaine forme d'urbanisme ; ils n'ont jamais constitué de véritables éléments d'urbanisme, parce qu'ils étaient souvent dépourvus de tout équipement collectif.

M. Jean Royer. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. L'uniformité vient de ce qu'on cherche à « modéliser » — pour employer un mot à la mode — la quasi-totalité de la construction, de ce qu'on oblige, même en secteur diffus, à ne construire que par deux cents logements à la fois, au minimum.

Alors oui, on répand l'uniformité. Toutes les maisons se ressemblent comme ces maisons de garde-barrière toutes les mêmes, construites autrefois le long des lignes de chemins de fer.

Je ne crois pas que la « modélisation » soit même compatible avec une saine politique d'industrialisation, car l'industrialisation n'est pas esclave de la modélisation, et vous l'avez remarquablement souligné lorsque, il y a quelques jours, vous avez lancé le plan construction.

L'industrialisation n'implique pas nécessairement qu'on impose la passation de marchés plus importants, car, en secteur diffus, il en coûte parfois plus cher que d'utiliser les petites entreprises locales qui, après tout, ont bien le droit de vivre, d'autant plus qu'elles sont le lieu privilégié où se forme la main-d'œuvre la mieux qualifiée du bâtiment et que leur disparition serait redoutable pour toute cette industrie.

J'en reviens à l'uniformité pour vous supplier, monsieur le ministre, de supprimer deux dispositions de vos projets. D'abord celle qui permettrait à n'importe qui possède mille mètres carrés de terrain le long d'une voie desservie par des réseaux divers, d'y construire une maison.

Épargnez-nous l'ennui qui se répandra partout, d'autant que vous nous annoncez votre volonté de lutter contre la transformation de nos villages en rues interminables s'étirant d'une manière filiforme le long des routes parce qu'ils ne possèdent pas de plan d'occupation des sols. Vous voulez y remédier au moyen du périmètre de construction ? Bien ! Mais alors — je vous en supplie — supprimez des dispositions qui ne peuvent qu'aggraver le mal, ou bien, vous n'aurez rien fait !

D'autre part, vous fixez à 4.000 mètres carrés la superficie minimale des terrains non desservis où la construction sera autorisée. Nous ne pourrions plus trouver alors d'un bout à l'autre de l'hexagone, que ce soit à la mer, à la montagne ou au cœur de la France, que tantôt des maisons individuelles bâties sur 1.000 mètres carrés, tantôt des maisons bâties sur 4.000 mètres carrés. Non, monsieur le ministre ! Il existe des villages où l'on peut très bien construire sur 400 ou 500 mètres carrés seulement ; il faut le permettre. Il en est d'autres où les maisons se serrent les unes contre les autres comme pour se réchauffer mutuellement. Les normes ne peuvent être partout les mêmes. Celles de Brière ne sont pas celles des pays de montagne, celles du Nord diffèrent de celles du Midi. Il est évident qu'une mesure uniforme ne peut qu'engendrer l'uniformité que vous voulez combattre. Alors ne l'introduisez pas en milieu rural, puisque vous voulez la chasser des villes et l'on ne peut que vous en approuver.

J'insiste tout particulièrement sur cet aspect des choses. Monsieur le ministre, la laideur et la médiocrité dans les villes provient pour la plus grande part d'un trop grand respect des règlements. Par exemple, la dimension des fenêtres était fixée au sixième de la surface de la pièce et dépendait de l'épaisseur de l'immeuble.

De telles réglementations nous ont valu pendant des années une architecture monotone. Elles ont été tellement contraignantes que, sans qu'elle soit imposée par l'Etat — vous avez pu le constater — l'architecture s'en est ressentie et qu'elle est devenue uniforme.

Ne renouvelez donc pas cette même erreur et, je vous en prie, faites disparaître certains carcans.

J'aborde maintenant le problème foncier.

Monsieur le ministre, nous sommes de plus en plus proches sur certains de ces points et nos routes se reconstruiront sans doute bientôt. Je ne désespère pas un jour de vous aider enfin à supprimer certaines autres barrières pour qu'une solution véritable soit trouvée. Mais vous avez raison : il faut changer le comportement mental des Français à l'égard de la propriété, d'une part, et des habitudes bien plus redoutables encore, d'autre part.

Les Français doivent cesser de frauder sur les successions, sur chaque mutation, cesser de considérer que la propriété est un patrimoine. Ils doivent apprendre à vendre la propriété à sa valeur réelle et non à sa valeur subjective. Ils doivent aussi prendre conscience que ce qui est en jeu — vous l'avez dit — est plus important que l'industrialisation pour l'avenir du pays : c'est le bonheur des Français.

Les villes sont inhumaines si l'urbanisme n'est pas dominé. L'urbanisation dominée, villes et villages peuvent redevenir humains.

Il est donc indispensable, si nous voulons bâtir une nouvelle société de maîtriser le problème foncier. Le problème a été abordé de bien des manières. Presque tous les ans, une nouvelle loi foncière vient ajouter une nouvelle disposition aux précédentes ou remettre celles-ci en cause.

Ainsi, qu'a-t-on pas dit sur les redevances ? On leur entrouvre la porte pour les faire entrer de nouveau. Elles étaient immorales, mais on les trouve néanmoins bien commodes. Elles vont plus ou moins être rétablies, sinon tolérées.

Tout cela est de la broutille. En réalité, dans tous les pays du monde, même dans ceux où l'on n'a pas l'habitude de frauder, tous les efforts pour récupérer les plus-values foncières ont toujours échoué parce qu'on a essayé de la récupérer en capital alors qu'il eût été plus intelligent — n'avez-vous pas déclaré qu'il fallait non seulement de l'argent mais beaucoup d'imagination? — de saisir sous la forme d'un impôt foncier la rente produite par la plus-value.

En adoptant une telle solution vous ne portez pas atteinte au droit de propriété. Au contraire! Vous l'affirmez dans sa pérennité. Vous ne compliquez pas la vie; vous ne demandez pas à je ne sais quelle administration d'évaluer les terrains des autres. Vous demandez à chacun de déclarer la valeur de son bien, bâti et non bâti, comme il déclare chaque année ses revenus. Il vous faut assortir cela du livre foncier, c'est-à-dire de la publicité foncière, qui rend possible l'affichage dans un local public quelconque, à la mairie, par exemple, de la carte des sols avec les parcelles et leur valeur selon une couleur donnée.

Ainsi on se rendrait immédiatement compte de ceux qui déclarent trop peu, de ceux qui déclarent trop, en laissant peut-être à chacun la faculté d'une certaine variation: chacun a le droit d'apprécier son bien à une valeur différente de celle qui est communément admise, un peu comme le propriétaire d'une galerie de tableaux évalue les œuvres d'art; il n'est pas obligé de vendre selon le marché, ou d'après la cote.

Cette valeur foncière déclarée serait prise en considération lors d'une acquisition par la puissance publique.

Il est aisé de comprendre que toutes les opérations d'urbanisme, ou de rénovation, seraient faites alors à prix connu. On ne commencerait pas par dresser un bilan provisoire qui sera doublé ou triplé selon l'humeur du juge. Il y aurait une détermination de la valeur de l'emprise considérée.

Mais j'attire votre attention, monsieur le ministre, sur le fait suivant. Vous dites qu'il faut créer des réserves foncières, que les villes devraient pouvoir acheter des terrains pour y construire dans vingt ou vingt-cinq ans. Mais le trésor public n'y suffirait pas, même si l'on y consacrait la moitié de la production intérieure brute d'une année. De plus on créerait une inflation extraordinaire en transformant en billets de banque les terrains mis en réserve.

Or, grâce à l'impôt foncier déclaratif annuel, il devient inutile d'acquérir les terrains puisque la puissance publique, en ouvrant une route, crée une plus-value foncière sur tous les terrains desservis ou situés à proximité, ce qui accroîtra ses ressources provenant de l'impôt foncier déclaratif. Ainsi la commune verrait ses ressources se développer au fur et à mesure de son développement urbain. On peut aller, sans être taxé de « futurisme », jusqu'à dire que la commune aurait, dans certains cas, intérêt à établir une ligne de transport en commun avant même que la construction du premier immeuble soit terminée.

En effet, la ligne de transport en commun entraînerait une plus-value pour tous les quartiers urbanisés et les ressources supplémentaires permettraient de rembourser les emprunts nécessaires ainsi que, pendant les premières années, le fonctionnement de cette ligne de transport en commun.

Le fait de maîtriser le sol et la conduite de l'urbanisation ne signifie pas que la commune soit obligée de collectiviser ou d'acquérir les terrains.

Lié à un plan d'occupation des sols suffisamment contraignant, mais comportant en même temps suffisamment de possibilités d'adaptation, pour éviter l'uniformité, car on ne peut pas imaginer ce que sera l'avenir, même dans cinq ans, en matière de construction, un système d'impôt foncier déclaratif annuel permettrait de conduire l'urbanisation d'une manière logique et raisonnable en vue du bonheur des hommes.

Il faut ouvrir les yeux des Français sur ce qui est en cause. Ne parlons plus de collectivisation, d'appropriation, ni d'attribution, ni de municipalisation. Sans doute laissons-nous les gens s'enrichir avec leur terrain; mais nous récoltons la rente de leur enrichissement, ce qui est positif; et cette ressource est annuelle!

Lorsque j'avais proposé une telle réforme, un ministre avait alors déclaré que, si cette solution était adoptée, la valeur des terrains risquerait de baisser, après un certain temps, si bien que les communes verraient disparaître l'assiette de leurs impôts!

A cette remarque j'avais simplement répondu que, si un tel résultat pouvait être atteint, personne ne s'en plaindrait puisque, par là même, diminueraient les loyers des immeubles bâtis sur ces terrains acquis à moindres frais. Si tel était le seul risque de l'application d'un impôt de ce genre, je serais heureux que cet impôt fût immédiatement créé.

Voyons! On parle toujours de réforme des finances communales. Au Danemark, 87 p. 100 des ressources de certaines communes proviennent de l'impôt foncier déclaratif annuel. De tels exemples sont connus. Et lorsqu'on sait à quel point de nouvelles ressources fiscales sont nécessaires à une ville en voie de développement, on est surpris de voir chaque année déposer sur le bureau de notre Assemblée, des projets qui ne sont que de petites retouches sans que l'on s'attaque au fond du problème. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

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

M. Roland Nungesser. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, présentant les textes qui sont soumis au Parlement, M. le Premier ministre a déclaré qu'ils tendaient à la définition d'une politique nouvelle du logement. Vous avez vous-même indiqué, à l'instant, monsieur le ministre, que cette politique était ambitieuse.

Comme mon ami M. Claudius-Petit, et bien que je me sois efforcé de lire ces textes, je ressens un certain embarras. En effet, si j'aperçois la cohérence de certaines mesures en revanche — et sans doute aussi à cause de la précipitation de ces débats — je crois déceler certaines contradictions entre les principes énoncés et les conséquences probables des mesures qui nous sont proposées.

Embarras aussi dans la mesure où je crains que les résultats ne soient pas au niveau des ambitions qui sont exprimées.

C'est pourquoi, en me référant au débat que vous avez eu raison d'instaurer sur la politique globale de la construction, je voudrais livrer quelques réflexions sur les textes qui nous sont proposés en les replaçant dans un contexte plus général.

A propos de l'allocation de logement, nous abordons un nouvel épisode du débat sans cesse renouvelé entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Comme tous les débats théoriques, il a tendance à négliger la prise en considération des réalités et devient, de ce fait, quelque peu artificiel.

C'est pourquoi je m'efforcerais de parler des nouvelles propositions concernant l'allocation de logement en tentant de confronter sans cesse la théorie et les réalités.

En théorie, l'aide à la personne est évidemment l'idéal, d'abord parce qu'il est facile de la généraliser, laissant donc de côté un minimum d'exclus, ensuite parce qu'elle est plus juste, parce que, pouvant mettre en jeu de nombreux paramètres, elle permet de mieux moduler l'aide apportée.

Mais dans la conjoncture actuelle, j'ai quelque réserve à faire quant à une généralisation de l'aide à la personne.

Si la construction était en vitesse de croisière, autrement dit si tous les Français étaient logés — plus ou moins bien, mais tous logés — on pourrait comprendre que nous cherchions, par l'appoint apporté à ceux qui sont moins bien logés, à leur donner les moyens de bénéficier d'un logement plus confortable.

Mais notre situation est telle qu'il y a, d'une part, des gens logés — un peu moins bien ou un peu mieux — et, d'autre part, des gens qui ne sont pas logés du tout. Dans ces conditions, il est à craindre que l'aide à la personne n'atteigne pas le but que nous nous assignons, qui est de faire cesser les disparités les plus marquées.

Celles-ci ne résident pas dans les différences d'habitabilité de tel ou tel logement par rapport à tel autre ou dans leurs qualités techniques respectives. Elles se situent entre ceux qui ont un logement — plus ou moins agréable — et ceux qui n'ont rien, qui vivent dans des taudis, dans des caves, dans des garages ou entassés avec leurs familles dans des baraquements ou des bidonvilles.

Vous avez à différentes reprises déclaré que l'aide publique, telle qu'elle était présentement dispensée par le moyen de mécanismes que vous jugez plus ou moins sclérosés, n'avait pas un impact suffisant sur la construction et qu'elle n'allait pas forcément aux plus défavorisés.

Ne craignez-vous pas que les crédits de l'Etat qui seront dorénavant affectés à l'aide à la personne passent à côté du but que vous recherchez et qu'on en arrive ainsi à une sorte de dilution de l'aide publique entre des gens dont les conditions de logement seraient fort inégales?

L'aide à la pierre, c'était l'assurance d'un investissement direct. On aidait la « pierre », c'est-à-dire le logement, et son efficacité était indéniable.

Vous avez dit vous-même en commentant vos projets que l'allocation de logement était déjà considérée comme une sorte d'aide sociale. Aussi, ne craignez-vous pas qu'en la généralisant

vous n'accentuiez encore ce caractère, en lui faisant perdre de plus en plus celui d'une incitation spécifique à la construction de logements ?

Si vous la considérez comme une mesure d'aide sociale, je vous approuve : il est bon, en effet, que les familles qui consentent un sacrifice important pour payer leur loyer bénéficient d'un concours de l'Etat atténuant leur charge.

Mais il est probable que certains de ceux qui vont percevoir l'allocation seront tentés, de se montrer moins exigeants quant à leurs conditions de logement pour empocher en fin de compte à la fin du mois ce qu'ils considéreront comme une espèce de supplément de salaire, de super-allocation familiale, sans y déceler la moindre incitation à rechercher un logement mieux adapté à leurs besoins, voire un logement neuf.

Telle est ma préoccupation, et elle est fondamentale dans la conjoncture actuelle.

Vous me direz sans doute qu'il est possible d'éviter ce risque en durcissant les normes et les critères qui sont imposés, et c'est ce qui est fait régulièrement. En 1966, j'ai moi-même renforcé les normes d'habitabilité et relevé le plafond des ressources.

Mais nous ne pouvons ignorer que dans une période de pénurie comme la nôtre, quand s'alourdit le jeu des paramètres de l'allocation de logement, le sentiment d'injustice devient plus aigu chez les malheureuses familles qui, logées dans des conditions lamentables, incapables de se procurer un meilleur logement, ne peuvent comprendre pourquoi, en plus, elles sont exclues du bénéfice de l'allocation de logement.

Ceux qui continuent à attacher à l'allocation de logement une finalité d'incitation peuvent admettre une telle procédure, mais l'opinion publique n'arrive pas à percevoir les raisons de cette pénalisation supplémentaire qui lui semble frapper les plus défavorisés.

Le système du chèque-logement, s'il établit un lien direct entre l'allocation et le loyer, n'incitera pas, pour autant son bénéficiaire à tenter d'améliorer sa situation de logement. Tout simplement, l'allocataire considérera qu'une partie de son loyer est payée automatiquement par ce chèque et prendra vite l'habitude d'une procédure commode à laquelle il n'attachera pas d'autre intérêt.

Ainsi donc, même avec cette formule, l'allocation de logement ne permettra pas l'utilisation maximale de l'aide publique en faveur du développement du parc immobilier, qui doit constituer, en l'état actuel des choses, notre préoccupation essentielle.

Sur le plan de l'Etat, vous me permettez une autre réflexion.

L'allocation de logement généralisée est un système qui entre très vite dans les mœurs, et vous n'empêcherez pas les démagogues professionnels de venir périodiquement vous demander d'en étendre le bénéfice à de nouvelles catégories sociales, dont ils démontreront qu'elles sont dignes d'intérêt. Vous ne les empêcherez pas de venir périodiquement demander, à l'occasion de chaque variation de l'indice des prix, une augmentation du taux de l'allocation de logement pour l'adapter à la conjoncture économique et financière du pays.

Je me demande si on a mesuré les conséquences — notamment financières — de la procédure dans laquelle vous nous proposez de nous engager. Je le répète, sur le seul plan social, cette allocation de logement peut se justifier, mais, étant donné l'ampleur de la crise du logement que nous subissons, elle ne paraît pas constituer la meilleure utilisation de l'aide publique réputée destinée au logement.

Telles sont mes craintes à long terme qui peuvent me faire paraître pessimiste, mais dans l'immédiat il est des réalités qui ne sont pas contestables, et qui me paraissent encore plus inquiétantes.

En effet, si le fonds spécial que vous nous proposez de créer était alimenté par des ressources nouvelles provenant soit du budget de l'Etat, soit de la mobilisation d'une épargne nouvelle en faveur du logement, je m'en féliciterais, car il est permis d'espérer qu'une partie des bénéficiaires de l'allocation se décideraient à faire construire un logement. Ce serait autant de logements en plus de ceux qui sont financés par les autres mécanismes.

Mais j'ai cru comprendre que la participation de l'Etat au fonds spécial serait imputée sur le financement des H. L. M., ce que vous avez confirmé en annonçant la suppression partielle ou totale des P. S. R., ces logements qui sont l'image même de l'aide à la pierre. Si donc l'Etat alimente le fonds spécial par prélèvement d'une part de l'aide publique investie directement dans les logements sociaux, non seulement l'aide à la personne pourrait être contestée dans son efficacité, mais encore elle constituerait un danger réel et immédiat pour le développement de la construction.

La deuxième source de financement du fonds spécial est constituée, selon les textes qui nous sont soumis, par un prélèvement sur le 1 p. cent que versaient les entreprises et qui était affecté lui aussi directement à l'investissement immobilier.

Je sais que certains contestent l'utilisation sociale de cette contribution. Mais il me souvient que nous avons pris jadis des mesures de réglementation, tendant précisément à ce qu'elle ne puisse être détournée de son objet, et je ne saurais croire que la réglementation en vigueur n'est pas appliquée.

Le prélèvement du 1 p. cent sur les entreprises, qui assurerait le financement direct de certaines catégories de logements, se voit donc aussi amputé au profit du fonds spécial de l'allocation de logement.

Si j'en crois certaines évaluations, l'alimentation, par le budget de l'Etat et par le 1 p. cent, du fonds spécial destiné à financer l'allocation de logement va se traduire par la disparition des sources de financement nécessaires à quelque 25.000 logements par an, P. S. R. ou logements financés par le 1 p. cent. Est-on sûr que les crédits distribués au titre de l'allocation de logement vont permettre de compenser le financement d'un nombre équivalent de logements ?

Je crains que, dans cette affaire, ceux qui pensent que le problème actuel du logement consiste, avant tout, à construire plus de logements pour ceux qui en ont dramatiquement besoin ne soient contraints à un marché de dupes, qu'ils ne soient amenés à lâcher la proie pour l'ombre.

Cette allocation de logement, même sans l'intervention des démagogues professionnels dont j'évoquais à l'instant, le rôle éventuel, porte en elle-même tous les germes d'un accroissement systématique et permanent. Il y aura toujours de nouvelles parties prenantes à ajouter à la liste des bénéficiaires, il y aura toujours des majorations de barèmes à envisager.

Autrement dit, si demain il faut donner plus d'argent au fonds spécial, si le principe est admis que son financement par l'Etat s'opérera en prélevant sur d'autres crédits destinés au logement, alors, quand les P. S. R. auront disparu, faudra-t-il, dans une conjoncture de pénurie, frapper les H. L. M. à leur tour, ou porter à 20 ou 30 % le prélèvement sur la contribution patronale du 1 p. cent ?

Et si ce n'est pas encore suffisant, est-ce que la tentation ne sera pas grande, puisqu'on laisse subsister par ailleurs l'allocation de logement destinée aux familles, de prélever sur les allocations familiales de quoi servir les nouveaux bénéficiaires ?

Ainsi, même si les nouvelles catégories sociales, devenues parties prenantes du fonds spécial, méritent, sur le plan social, d'être aidées, tels les handicapés physiques et les jeunes travailleurs, nous n'en arriverions pas moins à ce paradoxe de faire financer des logements de célibataires par les allocations familiales !

Je voudrais ajouter qu'on a eu tort, à l'égard de ces catégories sociales spécialement, d'abandonner un peu trop rapidement — je dirai même un peu trop légèrement — l'aide à la pierre. Je me souviens, en effet, des programmes triennaux que nous avions lancés en 1966, et que M. Claudius-Petit connaît à un autre titre, par exemple pour la résorption des bidonvilles, pour le logement des personnes âgées, des personnes isolées, notamment des femmes célibataires. Or, ces programmes « triennaux » n'ont jamais connu leur seconde année — je ne parle pas de la troisième, cela va de soi — car les crédits y afférents ont été incorporés dans le volume global des crédits destinés aux H. L. M., ce qui fait que le problème du logement de ces catégories sociales est à nouveau posé.

Je reste persuadé, quant à moi, que l'allocation de logement, qui sera distribuée aussi bien aux handicapés physiques qu'aux personnes âgées ou aux travailleurs immigrés, n'est pas près de remplacer demain cette aide à la pierre directe et ces programmes triennaux qui exigeaient peut-être d'importants sacrifices immédiats de la part de l'Etat, mais des sacrifices qui, à terme, eussent été moins lourds que ceux auxquels nous risquons d'être exposés.

J'en viens aux conséquences sur les prix.

Dans la mesure où vous permettez l'extension de la demande solvable et où vous n'imposez plus de prix plafond, la seule limitation des ressources peut tendre à réserver l'allocation de logement à certaines classes sociales. On ne l'accordera pas à tout le monde, certes, mais il n'empêche que vous subirez de nombreuses sollicitations pour élargir le nombre de ses bénéficiaires. Le promoteur, ou le constructeur, sachant qu'il n'est plus tenu par des prix plafond, sera tenté de vendre ses logements un peu plus cher, de faire payer des loyers un peu plus élevés, et ainsi l'allocation de logement sera aspirée vers le haut.

Qu'advient-il en période d'inflation ? Le système, que certains contestent, des prix plafonds — système sans doute difficile à appliquer parce qu'il exige des interventions délicates —

était pourtant bien commode pour bloquer les poussées inflationnistes dans le secteur du logement, dont on connaît le rôle d'entraînement sur l'ensemble de l'économie.

Dans le nouveau système, ce frein ne jouera pas, d'autant que le plafond de loyer n'est pas un butoir : si le loyer est supérieur au maximum, l'intéressé n'est pas exclu pour autant de l'allocation de logement, il ne la perçoit que dans la limite du prix plafond. Vous n'empêchez pas, quelles que soient les mesures prises pour durcir les normes, cet appel du prix sur le loyer et du loyer sur l'allocation de logement.

Ceux qui voudraient voir dans la nouvelle formule une orientation vers la socialisation du problème du logement, un cheminement vers la reconnaissance du droit au logement, risqueraient de se trouver pour une fois d'accord avec des promoteurs dont les intentions seraient moins désintéressées.

Enfin, je regrette que, dès l'instant où la généralisation de l'aide à la personne était proposée au Parlement, on n'ait pas, en corollaire, tenté de régler enfin le problème de l'unité du marché du logement. Tous les ministres de la construction se sont heurtés à cette difficulté depuis que la loi de 1948 a été détournée de son objet et que, peu à peu, s'est estompé le rapport entre l'allocation de logement et la politique des loyers, qui étaient liées, à l'origine. Ne pourrait-on revenir maintenant à une politique de vérité en matière de loyer, dans la mesure où s'étend le bénéfice de l'allocation de logement ? N'est-ce point l'occasion exceptionnelle de supprimer ces disparités scandaleuses qui subsistent, dans le domaine immobilier, du fait que, par exemple, un locataire de Passy ou d'Auteuil paie, pour un appartement de cinq à six pièces dans un immeuble de luxe, un loyer moins élevé que la malheureuse famille, locataire d'un logement de trois pièces dans une lointaine banlieue, tout simplement parce que le premier occupait son appartement avant la loi de 1948, alors que la seconde n'a pas eu cette chance. (Très bien ! très bien !)

Est-ce qu'on ne pourrait pas arriver à régler le problème de ces petits propriétaires qui se débattent dans des conditions effroyables pour faire face aux besoins d'entretien de leurs immeubles dans lesquels logent des gens beaucoup plus riches qu'eux, moyennant un loyer dérisoire ?

N'est-ce pas l'occasion de fixer un calendrier pour la révision des loyers relevant encore de la loi de 1948, de sortir ainsi d'une situation inextricable et scandaleuse et de réaliser enfin l'unité du marché immobilier ?

En ce qui concerne le financement, monsieur le ministre, je vous félicite d'avoir cherché des solutions à un problème qui renaît sans cesse, celui des classes intermédiaires, qui ne peuvent prétendre au logement social, ni accéder à la construction privée.

Le relogement de ces classes intermédiaires — des cadres notamment — doit être prioritairement recherché dans l'accession à la propriété car elles peuvent apporter une part substantielle de l'épargne mobilisable pour le logement. Cette politique répondrait à la préoccupation souvent exprimée de voir l'épargne privée prendre le relais de l'aide publique.

Ainsi se rejoignent deux approches du problème, l'une sur le plan de l'Etat, qui tend à mobiliser une épargne plus grande ; l'autre sur le plan des particuliers, qui consiste à faciliter l'accession à la propriété.

J'aurais aimé trouver dans l'exposé de votre politique des mesures qui auraient permis d'espérer l'accroissement de l'épargne nationale affectée au logement.

En ce qui concerne le Crédit foncier, vous avez pris un certain nombre de mesures qui paraissent satisfaisantes et nous ne pouvons qu'applaudir par exemple à l'unification des prêts, encore qu'on puisse se demander s'il n'y aura pas d'incidences sur les taux d'intérêt.

Nous nous félicitons aussi de l'augmentation de la qualité des prêts spéciaux, mais — et ce point est essentiel — lorsqu'on augmente le montant du prêt consenti à chaque emprunteur et que le total des crédits dont on dispose ne varie pas, il en résulte que le nombre des bénéficiaires diminue.

Dès lors, il importe de savoir si le Gouvernement a décidé le relèvement du plafond de la convention conclue entre l'Etat et le Crédit foncier ? C'est en effet la condition *sine qua non* de notre approbation des modifications de structure des prêts du Crédit foncier.

Monsieur le ministre, autant j'ai apprécié les initiatives prises pour développer l'épargne logement et notamment l'institution des plans d'épargne, autant je suis surpris du silence que vous gardez à l'égard du marché hypothécaire, solution qui, pourtant — chacun le reconnaît — a permis à l'Allemagne fédérale et aux Etats-Unis de maîtriser le problème du logement.

Le marché hypothécaire, qui a démarré en France en septembre 1966 alors que les taux d'intérêt des capitaux privés attei-

gnaient 14 p. 100 dans certaines officines, a permis de les faire tomber à 9 p. 100 au mois de novembre de la même année. Il a résisté à la bourrasque monétaire qui a déferlé sur la France ; et a même permis la mobilisation d'une épargne toujours plus grande. J'aurais aimé que ce système fasse l'objet de soins plus attentifs de la part du Gouvernement et que soient prises certaines mesures tendant à le conforter, telles par exemple l'ouverture plus large des S. I. C. A. V. au marché hypothécaire ou la création de S. I. C. A. V. spécialisées qui auraient pu drainer une épargne plus importante, attirée par des placements attrayants.

Je suis également préoccupé par la situation de « l'outil » de la construction car les bouleversements qu'a connus l'industrie du bâtiment depuis quelque temps ne sont pas forcément positifs.

Si l'on avait développé les programmations à long terme et une politique des modèles appropriée, si l'on avait facilité le regroupement d'un certain nombre de maîtres d'ouvrage, notamment dans le secteur public, pour réaliser des programmes pluri-annuels, nous aurions obtenu des résultats plus sérieux et plus solides qu'avec des opérations coups de poing. Ainsi, il y a deux ans, fut passée la commande globale de 15.000 logements, dont je crois savoir que la moitié n'a pas encore été engagée et dont finalement je me demande si les prix, au lieu d'être 10 p. 100 moins cher que ceux pratiqués lors de la conclusion du contrat, ne seront pas, en vertu des formules d'actualisation, plus élevés que ceux d'aujourd'hui puisque les prix plafond n'ont pas été modifiés.

Telles sont les quelques réflexions que je tenais à présenter. Respectueux du règlement (*Sourires.*), je voudrais conclure en exprimant ma crainte que finalement tous ces bouleversements n'aboutissent pas à des résultats positifs, qu'il n'y ait une inadaptation des mesures prises et de la conjoncture dans laquelle elles s'inscrivent.

L'efficacité semble souvent sacrifiée au spectaculaire. Ne m'étant pas exprimé à cette tribune depuis plus de deux ans sur ces problèmes, je ne pouvais pas ne pas livrer aujourd'hui les réflexions que m'inspire l'ensemble des documents qui nous sont soumis. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. Je ne saurais trop inviter tous les orateurs à suivre l'excellent exemple qui a été donné par les rapporteurs que je remercie, car il y a encore vingt-quatre orateurs inscrits dans la discussion générale. C'est à mon corps défendant, je vous l'assure, mes chers collègues, que je me vois contraint parfois d'allumer un clignotant qui d'ailleurs semble n'être vu par personne. (*Sourires.*)

La parole est à M. Denvers.

M. Albert Denvers. Mesdames, messieurs, je suis moi aussi déçu de la façon dont on nous demande d'ingurgiter en une seule bouchée une assiette pleine d'au moins huit textes !

Nous nous attendions, comme cela nous avait d'ailleurs été annoncé, à discuter une série de projets d'une portée et d'une hardiesse encore jamais connues, qui eussent défini et situé tous les moyens d'une politique globale et cohérente de l'habitat, à la hauteur de nos besoins et au niveau des nécessités, une politique capable de maîtriser les conséquences et les contraintes du phénomène démographique et d'urbanisation que notre pays connaît et connaîtra plus encore demain. Or, les projets sur lesquels nous sommes appelés à délibérer aujourd'hui n'ont d'autre portée que de renforcer des mesures existantes touchant à quelques points particuliers de la législation actuelle sur le logement, ou de nous proposer quelques recettes, quelques-unes acceptables, d'autres moins honnêtes, et qui ne manqueraient pas cependant de soulever des difficultés et de susciter quelques réflexions. Je pense notamment à la contribution patronale de 1 p. 100.

Dans une société — et pourquoi pas la nouvelle ? — qui se veut digne de ce nom et qui entend accroître au maximum sa puissance économique, il ne saurait être question pour l'homme de trouver le honneur et le mieux-être sans un bon logement, condition essentielle de l'épanouissement de sa personne.

La France « lanterne rouge », telle est notre triste place parmi les sociétés développées, aux dires de la commission de l'habitation du Plan. Notre pays — c'est toujours cette même commission qui l'affirme — détient le triste record de « la vétusté, de l'étroitesse, de l'inconfort et du surpeuplement des logements ».

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je veux croire que vous êtes, comme tous les Français, contrits, attristés et peut-être même excédés d'un pareil constat qui souligne nos retards et nos insuffisances et prend la forme d'une condamnation publique. En tout cas, il fait obligation à chacun de nous, et singulièrement au Gouvernement, d'engager avec la

vigueur et les moyens qui s'imposent une lutte sans merci pour permettre à tous ceux qui vivent sur notre sol, quels que soient leur rang social et leurs ressources, de se loger décemment.

Au niveau des hauts pouvoirs publics, accepterait-on d'admettre comme réelle cette donnée que plus de la moitié des Français, pour s'assurer le toit dont ils ont besoin, malgré, à raison de leurs revenus, d'une aide publique, sociale, fiscale et économique ?

Au seul titre du secteur H. L. M. 300.000 à 350.000 logements devraient être construits chaque année. Nous en sommes loin ! Le VI^e Plan, bien qu'il accentue l'effort amorcé par le V^e Plan, en matière de construction d'H. L. M. ne porte cependant pas en lui, les prémices d'un objectif répondant à l'attente des Français.

Faut-il, par ailleurs, continuer d'ignorer que notre société se caractérise par le passage accéléré d'une économie, hier, à dominance rurale et agricole, à une économie chaque jour plus industrielle ?

Le taux d'urbanisation de notre pays qui est aujourd'hui de 56 p. 100 ne fera que croître. Il est de 64 p. 100 aux U. S. A., de 71 p. 100 en Allemagne et de 81 p. 100 en Grande-Bretagne.

Trente millions de Français vivent dans les villes. Cette population risque de passer, en 1985, à quarante-cinq millions et, en l'an 2000, à cinquante-huit millions, ce qui correspondrait alors à un taux d'urbanisation de 77 p. 100.

En trente ans, la population urbaine peut avoir doublé. On imagine, dès lors, la masse de nos besoins en terrains, en logements et en équipements de toutes sortes.

Que faire pour maîtriser les conséquences d'une telle évolution ? Que faire pour empêcher le prix des sols de se multiplier par deux, cinq, dix, vingt ? Que faire pour réussir une politique de l'habitat qui ne se retourne pas, en fin de compte, contre l'homme, ni contre ses conditions normales d'existence ?

La mosaïque de textes que nous débattons ne saurait être considérée comme une réforme ayant l'envergure de celle qui nous avait été annoncée et qui eût été, en effet, nécessaire.

Les objectifs recherchés par les mesures proposées peuvent n'être pas sans intérêt, et même certains d'entre eux ne sont pas sans mérite. Toutefois, au regard d'une situation difficile et qui s'aggrave — et considérés dans leur ensemble — nous les trouvons insuffisants et d'une nature telle qu'ils risquent d'être soit inappliqués, soit inapplicables, soit sans effet suffisamment utile dans l'immédiat.

Nous craignons — mais je formule l'espoir qu'il n'en sera pas ainsi — que certains de ces textes, comme certaines dispositions que l'Assemblée a votées dans le passé, ne restent lettre morte et qu'en définitive ils ne soient inefficaces.

Monsieur le ministre, vous ne pouvez sans doute que déplorer avec nous l'impossibilité, dans l'état actuel de certains esprits français, plus préoccupés de leurs intérêts de classe que du sort social et humain de leurs compatriotes, notamment des plus modestes et des plus défavorisés, vous ne pouvez, dis-je, que déplorer l'impossibilité d'envisager dans le domaine de l'habitat, par un peu plus de bon sens et de réalisme, des réformes profondes « déchirantes », selon votre propre expression, qui permettraient de housculer les préjugés et certaines juridictions qui relèvent d'un passé révolu.

Le Gouvernement — notre devoir est de le lui demander avec force — se sent-il décidé, et dans l'affirmative en prendra-t-il les moyens, à maîtriser le phénomène de l'urbanisation et du développement urbain, à apporter des solutions aux problèmes du cadre de vie et de l'environnement de nos compatriotes ? Pour le faire, il lui faudrait alors ne plus raisonner en termes de rentabilité et de comptes.

Personne, dans ce pays — et je pense plus spécialement aux personnes âgées, aux handicapés, aux jeunes travailleurs et aux migrants — ne doit devenir un vaincu, un déshérité ou un délaissé de l'expansion.

Tout doit être fait pour que le prix du logement n'atteigne pas un niveau tellement élevé qu'il y ait inadéquation entre les zones de l'offre et celles de la demande.

Il convient de savoir que la part prise par le logement en France, par référence au revenu national brut, est l'une des plus élevées dans le monde, alors que le nombre de logements construits par millier d'habitants — là réside le paradoxe — est, chez nous, un peu trop faible.

Ce qui est vrai aujourd'hui, si vous n'y prenez garde, risque de l'être encore plus en 1975, pour deux raisons.

Premièrement, l'assurance d'un plafonnement à 2,5 p. 100 de la hausse des prix est peu crédible, surtout en l'absence d'une politique foncière courageuse, nouvelle dans ses principes.

Deuxièmement, l'accent mis sur la nécessité d'une relève rapide de l'effort public par l'effort privé n'a jusqu'à maintenant pas répondu aux espoirs ; devant des Français, plus nombreux pauvres que riches, cette substitution ne peut aboutir.

Soyons donc conscients et clairvoyants ; ne nous laissons pas entraîner par les folies du gigantisme, par les sirènes du profit et de la spéculation, à l'occasion de la misère immobilière et de la volonté des Français d'exercer leur droit au logement.

L'Etat, donc nous tous, a le devoir de bien apprécier le poids et le sens de ses responsabilités en matière d'habitation, face à une situation clairement exprimée.

Rien que pour réaliser la programmation préconisée par le VI^e Plan — jugée cependant par tous insuffisante — il nous faudra consentir des efforts considérables pour augmenter le volume de l'aide publique sous toutes formes, l'aide à la pierre ou l'aide à la personne, ou les deux cumulées.

Le Gouvernement est-il disposé à faire ces efforts ? Croit-il pouvoir y parvenir alors que déjà deux au moins des conditions nécessaires pour que, selon la commission de l'habitation, les hausses du coût de la construction durant le VI^e Plan soient « contenues », sont très aléatoires, qu'il s'agisse de la stabilité des prix, en général, ou de celle du prix des terrains.

Sinon, ce sera le renoncement à des objectifs pourtant modestes ; ce sera l'échec, avec tout ce que cela comportera sur le plan social, pour les couches les plus humbles, comme à un autre titre, pour tous ceux qui concourent à l'acte de construire : techniciens, architectes et entrepreneurs compris.

Monsieur le ministre, les textes que vous nous proposez semblent avoir perdu, au cours de leur cheminement préparatoire, un peu de leur valeur initiale, celle que vous auriez, sans doute, personnellement souhaité garder. Avant de nous les proposer, vous avez dû les corriger — en moins bien — pour tenir compte des exigences des tenants d'un conservatisme stupide et malfaisant.

Pour mener une lutte efficace contre les maux dont souffrent les Français et satisfaire aux exigences du Plan, certains des textes qui nous sont soumis n'auraient pas dû être vidés de leur substance.

Evitons, par-dessus tout, la politique du hanneton !

Dans la suite du débat, avec vous, monsieur le ministre, et avec l'Assemblée, je m'efforcerais de soutenir par voie d'amendements ou de demandes d'explications, la cause de l'efficacité et de la sagesse.

J'aimerais — et personne ici, je suppose, ne saurait douter de ma sincérité et de ma loyauté dans la défense des intérêts de l'habitation sociale et de ceux qui, dans ce pays, en ont fait ou en font encore leur postulat, et cela quelles que soient les réflexions souvent excessives et injustes dont leur comportement social fait parfois l'objet — j'aimerais, dis-je, que vous acceptiez d'explicitier vos intentions, de rectifier, de renforcer ou de compléter certaines des dispositions de vos textes. Gardons nous de prendre à la hâte, sans en avoir mesuré exactement les effets et les conséquences, des décisions sans cohérence entre elles car, bien vite, les réalités quotidiennes auraient raison de nos impatiences et de nos précipitations.

En voulant faire des pas en avant sans la moindre unité de vues, on risque d'être négatif et rétrograde, et de porter atteinte à l'efficacité de nos édifices les mieux charpentés, de nos structures les plus solides — je pense aux maîtres d'ouvrage des H. L. M., riches d'une longue expérience et hautement appréciés.

Tous ces textes, qu'ils soient relatifs au droit de propriété, à l'expropriation, aux problèmes financiers, aux décisions administratives en matière d'urbanisme, aux notions de zones, à la législation des sociétés de construction et organismes d'H. L. M., à la taxe locale d'équipement, à l'extension de l'allocation de logement, au régime fiscal de la construction ou au 1 p. 100 de l'employeur sont autant de dispositions diverses qui, pour intéressantes qu'elles soient, ne définissent qu'imparfaitement les motivations et les contours d'une politique, qui doit être toujours plus dynamique, plus juste et plus humaine, de l'habitat en France.

Monsieur le ministre, nous ne pouvons, par exemple, que déplorer que, sur le foncier dont chacun sait qu'il est une affaire délicate, mais qu'il constitue la pièce maîtresse de toute réussite, vous ne soyez pas parvenu à vos fins.

La voie de l'appréhension des sols, de leur appropriation, risque donc de se fermer, ce qui nous éloignera d'autant de la mise en place des sociétés ou agences foncières dont nous avons besoin et qu'il faut munir de moyens efficaces pour qu'elles puissent mener à bien leurs initiatives.

Nos craintes demeurent en ce qui concerne les prix fonciers et les charges qui en résultent.

Quand et comment mettre fin à la situation actuelle sans disposer des sols à des conditions de temps, de prix et d'usage supportables et admissibles ?

Notre responsabilité et, sans doute plus directement, celle du Gouvernement, sont au moins engagées pour la durée du VI^e Plan, dont les prévisions dans le domaine du logement restent cependant inférieures aux besoins ; on ne manquera pas de le souligner au cours des prochains jours.

Un toit de bonne qualité pour chacun de nos compatriotes, quelles que soient ses ressources, des conditions d'habitat répondant aux aspirations de l'homme, tel doit être l'objet du combat que chacun d'entre nous doit mener sans relâche, face à toutes les résistances et en dépit de tous les impératifs d'ordre économique et financier.

Le Gouvernement se sent-il concerné par ce problème et entend-il agir ?

Le Parlement exprime-t-il la nécessité d'une solution et veut-il y apporter son aide ?

A l'un et à l'autre, maintenant, de répondre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Bonnet.

M. Christian Bonnet. Messieurs les ministres, mesdames, messieurs, si, depuis bientôt quinze ans, la production intérieure brute a fait un véritable bond, l'économie du secteur du logement n'est pas parvenue à sortir de la grisaille.

D'un tel état de choses, les responsabilités sont partagées.

La frénésie de l'automobile qui a saisi les Français, la méfiance tenace de certains grands commis de la rue de Rivoli vis-à-vis d'un secteur considéré comme la source privilégiée des tensions inflationnistes, les taux usuraires pratiqués par certains établissements de crédit exerçant, au détriment de la construction, un arbitrage en faveur de certains secteurs industriels, la méconnaissance par trop d'économistes de l'étroite liaison existant entre les progrès de l'industrialisation et la satisfaction des besoins en matière de logement y ont, à des degrés divers, leur part.

M. Marc Bécam. Assurément !

M. Christian Bonnet. Quelle qu'en soit l'origine, la stagnation du secteur de la construction n'est plus de mise au moment où la France, qui a connu une très forte poussée démographique au lendemain de la guerre, en subit le prolongement naturel dans l'accroissement du nombre des mariages ; dès 1972, 400.000 nouveaux ménages et, pendant la durée du VI^e Plan, doublement du nombre des Français ayant entre vingt-cinq et trente ans.

La construction peut s'analyser sommairement comme la rencontre de trois éléments : un sol, un outil de production et une solvabilité. Aussi bien est-ce sous ce triple éclairage que je vais m'efforcer de mettre en lumière les réactions du groupe des républicains indépendants aux initiatives du Gouvernement.

La construction, c'est d'abord un sol, matière première fondamentale dont nul n'ignore le poids de plus en plus lourd dans le prix final d'un logement.

Cette augmentation excessive du prix des terrains dans laquelle une inclination d'ordre psychologique, une expérience d'ordre monétaire et une maladresse d'origine fiscale ont également leur part, le Gouvernement avait, dans un premier temps, songé à l'amenuiser par la création d'un impôt foncier dont il attendait la libération de surfaces assez appréciables pour peser sur les cours, spécialement dans la région parisienne et dans les grands centres urbains.

De tous les pays occidentaux, la France est le seul à n'avoir pas d'impôt foncier et si certains de mes amis — certains seulement — estiment, comme moi, qu'il s'imposera un jour, nous sommes unanimes à approuver la réserve actuelle du Gouvernement à son endroit. Il reste en effet — quoi qu'on puisse penser de l'inadaptation foncière de notre droit des sols aux exigences d'une société évoluée, donc urbanisée — et singulièrement en France, des mots chargés de maléficences. Celui d'impôt foncier en est un, et c'est dans l'immédiat faire preuve de sagesse que de ne pas recréer les conditions d'une nouvelle bataille de la retraite du combattant ou d'une nouvelle affaire des droits de succession.

Dans une démocratie digne de ce nom, on ne viole pas l'opinion publique. Mais cela ne devrait pas dispenser, au contraire, de l'éveiller — ce qui n'est pas fait — aux réalités élémentaires de l'économie d'un pays moderne.

A défaut d'impôt foncier, c'est à juste titre que le Gouvernement s'est orienté vers la technique des réserves foncières qui appelle toutefois de notre part deux observations importantes.

Cette technique doit s'accompagner de la possibilité, pour les collectivités, de disposer d'une masse de manœuvre importante sur le plan financier, aspect sur lequel les textes font preuve, hélas ! d'une discrétion inquiétante. Elle ne saurait, par ailleurs, se développer que dans un climat d'équité.

Or il est prévu que le juge de l'expropriation ne pourra dépasser soit la valeur fixée par l'administration des domaines, soit la valeur résultant des déclarations de mutations intervenues au cours des seize dernières années, affectée du coefficient de majoration du coût de la construction.

Abstraction faite du caractère discutable de cette référence, mes amis ont observé que l'on aboutirait en pratique, pour deux terrains voisins, à des distorsions de prix importantes, suivant qu'ils auraient été appréhendés par la collectivité ou cédés dans le cadre des rapports de droit privé. Et c'est là une chose grave dans un pays enclin aux rapprochements, et sensible à l'injustice.

Ils ont observé que ne méritait plus le nom de juge celui qui, dès l'abord, est lié dans son jugement par l'appréciation des Domaines.

Telle est la raison pour laquelle un amendement, dû à l'initiative de mon ami M. Gerbet, tend à rendre au juge la plénitude de ses pouvoirs de juge, ce à quoi nous attachons, dans un souci d'équité, je le répète, un très grande importance.

Nous sommes pareillement attachés au vote de la proposition de loi de nos collègues MM. Duval et Gerbet. Elle tend, on le sait, à ce que le prix fixé par les Domaines soit versé à l'exproprié sans attendre la décision du juge d'expropriation, le solde — si solde il y a — intervenant en fonction de celle-ci.

Mais nous n'entendons pas borner là nos remarques sur ce que j'appellais, il y a quelques instants, « la matière première de la construction ».

Nous approuvons votre souci de permettre plus largement la construction en autorisant l'édification de maisons sur tout terrain viabilisé d'au moins mille mètres carrés, et sur tout terrain non viabilisé d'au moins quatre mille mètres carrés.

M. Eugène Claudius-Petit. A Carnac, ce sera beau !

M. Christian Bonnet. Ceux des maires qui siègent dans cette Assemblée sont trop conscients des problèmes pénibles que crée aujourd'hui la contrainte des surfaces minimales pour ne pas approuver votre initiative.

Celle-ci, toutefois, n'est concevable que si elle s'accompagne d'une action de préservation systématique, par la définition rapide des secteurs méritant une protection particulière.

Pour reprendre les termes mêmes dont s'est servi le chef de l'Etat dimanche dernier, « promouvoir » ne saurait aller sans « sauvegarder », et les interventions qui se sont fait jour vendredi dernier dans cette enceinte, à l'occasion de questions orales sur l'environnement, ont apporté le témoignage qu'au-delà de toute option politique — je pense en particulier aux propos de notre collègue du groupe communiste, M. Virgile Barel — ce souci est partagé par l'ensemble des élus.

M. Eugène Claudius-Petit. Quand on parle mais pas quand on agit !

M. Christian Bonnet. Monsieur Claudius-Petit, je vous invite à venir à Carnac. Vous verrez comment on peut sauvegarder une commune.

M. Eugène Claudius-Petit. En autorisant la construction sur mille mètres carrés ?

M. Christian Bonnet. Ce souci des sauvegarder des beautés qui n'appartiennent pas en propre à notre génération, mais sont le patrimoine commun des générations de Français appelées à se succéder sur notre territoire, ne va pas sans poser un problème d'équité.

Ayant le privilège d'être maire de Carnac, commune dont parlait M. Claudius-Petit, et conseiller général de Belle-Ile-en-Mer, je mesure mieux que d'autres combien, si indispensable que ce soit, il peut être pénible de refuser à une famille modeste, décidée à consentir l'effort d'être logée décentement, d'édifier une maison sur son propre terrain frappé d'une servitude *non aedificandi*.

Les pesanteurs administratives sont telles, et tel le gonflement du secteur tertiaire, que l'on éprouve quelque appréhension à prendre une initiative de nature à alourdir encore ses mécanismes.

Et cependant la justice l'exige.

Aussi bien, le groupe des républicains indépendants, monsieur le ministre, souhaite-t-il que soit étudiée rapidement une procédure de compensation de nature à permettre la mise en jeu d'un fonds de péréquation alimenté par une contribution modique sur les prix de cession de terrains susceptibles d'être construits ; il amènerait les collectivités à se rendre acquéreurs rapidement de terrains « gelés », à un prix permettant au propriétaire d'acheter dans le voisinage un autre terrain sur lequel il pourrait réaliser la plus légitime des ambitions : celle de loger les siens.

Sans pouvoir lui donner, du fait de la Constitution, la forme d'une proposition de loi, les républicains indépendants veulent

saisir l'occasion que leur offre le débat d'aujourd'hui pour présenter au Gouvernement une suggestion destinée à libérer des sols qui font l'objet d'une rétention d'origine fiscale.

Louable dans son inspiration, l'imposition des plus-values immobilières a en effet contribué soit au renchérissement...

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Christian Bonnet. ...soit à la rétention des terrains, et nous demandons, dès lors, que soit suspendu à dater du 1^{er} janvier 1972 le jeu de la loi de 1963, avec rétablissement progressif, à concurrence de 25 p. 100 par an, à compter du 1^{er} janvier 1973.

Les mesures qui entraînent une adhésion active de l'opinion publique dans les démocraties sont toujours des mesures d'inspiration très simple. En tant que telles, elles déplaisent aux grands esprits, mais elles ont la faveur des intéressés, dont le comportement fait le succès ou l'échec — et cela seul importe ! Qui pourrait nier la vertu d'incitation d'une telle décision ?

On objectera, certes, une diminution des rentrées fiscales, mais un gouvernement doit savoir s'élever au-dessus des vues immédiatement comptables lorsqu'il apparaît que, pour l'économie française dans son ensemble, l'allègement des charges foncières issu d'une telle mesure serait de nature à compenser, et bien au-delà, une telle perte de recettes.

Toujours inspirés par le souci d'accroître les surfaces susceptibles d'être construites, nous ne parvenons pas à comprendre pourquoi les dispositions des articles 23 et suivants de la loi d'orientation foncière prévoyant la possibilité pour les propriétaires privés de se constituer en association foncière urbaine — initiative qui a reçu un accueil des intéressés très favorable, dont témoigne le nombre des dossiers déjà déposés — n'ont pas fait l'objet de décrets d'application.

Dans la mesure où cette formule peut très efficacement contribuer à mettre à la disposition des candidats à la construction des surfaces importantes de terrains équipés généralement sans participation de l'Etat, sa concrétisation apparaît urgente et doit s'accompagner d'une franchise fiscale sur l'apport de terrains, les droits n'intervenant que sur le produit de la vente des parcelles préalablement remembrées.

Qu'advient-il enfin, monsieur le ministre, de la procédure allégée, maintes fois annoncée pourtant depuis de nombreuses années, pour les lotissements portant sur un nombre de parcelles inférieur à quatre ?

La construction met en jeu une matière première : le sol, mais aussi un outil : l'industrie du bâtiment.

Objet dans le passé de critiques légitimement fondées, celle-ci a progressé à pas de géant et s'inscrit aujourd'hui, pour le gros-œuvre tout au moins, au tout premier rang.

Ses coûts peuvent se comparer avantageusement à ceux de ses homologues étrangers, comme en témoignent sa pénétration sur leurs marchés nationaux et les distinctions obtenues aux Etats-Unis mêmes, récemment, dans des concours du type de ceux auxquels vous avez, en France, monsieur le ministre, attaché votre nom.

Ses efforts de productivité lui ont permis d'occuper dans le prix final d'un logement une part qui se situe maintenant, honoraires et fondations spéciales compris, au-dessous de 50 p. 100.

D'où vient alors que la situation de ce secteur économique aille se détériorant de mois en mois et que, au moment même où s'engage ce débat, un groupe important dont les prouesses techniques ne se comptent plus connaisse des difficultés qui risquent d'avoir leur répercussion sur quelque 1.500 entreprises, dont près de 300 ne seront pas à même de les supporter ?

L'activité proprement dite du bâtiment peut être considérée actuellement comme stagnante à un niveau inférieur à celui de 1970, déjà en net retrait sur celui de 1969, dans un temps où la pression des demandes de logements continue à se manifester d'une manière soutenue, comme le montre l'évolution des dossiers des candidats locataires à un appartement H. L. M. et, plus encore, le stock des demandes de primes en instance d'octroi. Pour la seule région Bretagne, la progression de celui-ci atteint 25 p. 100 entre le premier trimestre de 1970 et le premier trimestre de 1971.

Stagnation de l'activité, mais aussi discontinuité des programmes, incertitude sur les perspectives, non pas même de l'année, mais, du fait de la « régulation », du semestre à venir.

Mais encore maintien en aval, dans le secteur public, d'un quasi-blocage des prix quand, en amont, les éléments du coût se sont alourdis entre le 1^{er} janvier 1968 et le 1^{er} janvier 1971 de quelque 40 p. 100 pour les salaires et charges annexes, et de quelque 25 p. 100 en moyenne sur les matériaux.

Vous avez eu, monsieur le ministre, le mérite, en arrivant boulevard Saint-Germain, de mettre l'accent sur la nécessité de construire moins cher et, par là même, de contraindre les entreprises à serrer de plus près leurs coûts.

Mais la poursuite d'une politique de plafond des prix irréaliste, mettant les entreprises devant le dilemme « faillite ou tricherie », les a amenées — et qui leur en ferait grief ? — dans un climat de complicité générale, à choisir la tricherie, à imputer, par exemple, à des parcs de stationnement, à des fondations, parfois même imaginaires, des charges ressortissant, en fait, à la construction, ou à créer des surfaces inutiles pour « passer dans les prix ».

Est-il sain, monsieur le ministre, alors que, pour le logement social collectif, le prix du mètre carré homogénéisé est, pour la construction seule, dans les pays voisins, supérieur de quelque 20 à 30 p. 100 à ce qu'il est en France, de contraindre chacun à vivre dans l'artificiel, d'acculer chacun à tricher pour passer et pour survivre ?

Sûrement non !

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Christian Bonnet. De plus en plus, étroitement enserrées entre la progression géométrique du prix de revient et celle, à peine arithmétique, des prix plafond, de nombreuses entreprises se détournent du secteur H. L. M. et des marchés publics.

D'autres abaissent la qualité des prestations et, malgré cela, les situations de trésorerie sont de plus en plus tendues. Les dépôts de bilan se multiplient, créant des problèmes d'emploi auxquels les régions insuffisamment industrialisées sont particulièrement sensibles : dans la mesure où le bâtiment, structure d'accueil des ruraux en mal de conversion, y tient une place plus importante dans leur économie.

Dans un tel désordre, ce ne sont pas nécessairement les meilleurs qui triomphent, ni les plus médiocres qui culbutent.

Ce n'est pas en multipliant les dépôts de bilan que l'on assainira la situation, mais en revenant progressivement à la vérité des prix et aussi, pour redonner de l'oxygène aux entreprises, en accélérant les paiements publics et en prenant en considération — ce que vous avez accepté tout à l'heure, et je vous en remercie, monsieur le ministre — la proposition de loi de notre ami M. Icart sur le déblocage des retenues de garanties.

La construction, ai-je dit, c'est la rencontre d'un sol, d'un outil de production et d'une solvabilité. Cette solvabilité est elle-même fonction de deux éléments : un volume et des mécanismes de financement, d'une part, un système d'aides publiques, d'autre part. Dans l'un et l'autre de ces domaines, le groupe des républicains indépendants approuve sans réserve l'essentiel des orientations que traduisent les projets gouvernementaux. Il approuve les dispositions fiscales tendant à maintenir et, si possible, à développer le concours de certains capitaux privés aux opérations de construction. Il approuve le souci du Gouvernement de couvrir l'ensemble de l'éventail des revenus par des dispositifs adaptés aux possibilités de chacun. Il approuve le développement des prêts directs des caisses d'épargne, du crédit agricole et des crédits mutuels comme celui du système de l'épargne-logement. Il approuve enfin l'augmentation de la quantité des prêts du crédit foncier et la recherche d'un allègement du taux des prêts bancaires par la mise en œuvre de formules de nature à stimuler la concurrence entre établissements de crédit.

Il redoute seulement que l'ensemble des concours prévus soit quelque peu insuffisant pour l'effort colossal qui doit être consenti.

Sur le second point — celui de l'équité dans les aides — les républicains indépendants ne sont pas de ces esprits chagrins qui font mine de faire la fine bouche devant l'extension du bénéfice de l'allocation de logement à un million de Français parmi les plus dignes d'intérêt : personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs.

Ils souscrivent intégralement aux principes qui ont inspiré la réforme de cette allocation ; elle est, en effet, une prestation sociale, et les prestations sociales doivent être adaptées aux ressources réelles des Français qui vivent en famille ou isolés.

La politique sociale — j'ai eu maintes fois l'occasion de le dire dans cette enceinte — ne consiste pas, pour nous, à donner plus que le nécessaire à ceux qui l'ont déjà ; elle consiste à donner l'indispensable à ceux qui ne l'ont pas.

En vertu de ce principe, nous refusons la démagogie qui a miné, depuis cinquante ans, les fondements mêmes de toute politique de construction, et nous ne nous bornons pas à demander une augmentation de l'aide publique en faveur des catégories les plus défavorisées.

Nous pensons que le logement n'est pas un « dû public » et que l'aide au logement ne s'adressant plus, comme tel pouvait être le cas au lendemain de la guerre, à une nation d'assistés, mais à une nation dont le niveau de vie s'élève rapidement — il est déjà l'un des plus élevés au monde — cette aide au logement doit être un service social et non pas un service public gratuit.

Depuis trois ans, l'équilibre loyer-revenu a davantage reculé que dans les années précédentes, et nous n'hésitons pas à dire qu'il ne serait pas admissible que la collectivité fasse plus longtemps les frais du refus des familles les plus solvables de consacrer à leur logement une part accrue de leur revenu.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Christian Bonnet. Monsieur le ministre, tout naturellement, un quart de siècle après la poussée démographique de l'immédiate après-guerre, et quelque dix à quinze ans après qu'elle a produit ses effets dans le domaine scolaire, le problème du logement se pose dans toute son ampleur.

Plus nombreux, les jeunes sont aussi plus exigeants, et ce sont les meilleurs d'entre eux, vous le savez, qui font de l'habitat leur souci premier.

La contraction de la population agricole, l'industrialisation du pays, l'une et l'autre sources d'urbanisation, le pourcentage appréciable des logements encore inconfortables ou surpeuplés — situation de plus en plus mal supportée — l'augmentation de la longévité concourent, avec cette poussée démographique, à ce que vous avez appelé à plusieurs reprises « l'explosion de la demande ».

Cette explosion, nous avons le devoir strict d'y faire face et, parallèlement à la mise en place de la nouvelle politique que vous proposez à travers un certain nombre de textes, il importe de résorber les retards qui s'accumulent en matière de primes.

M. Cointat, ministre de l'agriculture, évoquant le retard pris par les subventions aux bâtiments d'élevage — retard qui se situait entre dix-huit mois et deux ans — déclarait ici même, le 16 avril, qu'il était « politiquement détestable ». De fait, des mesures ont été prises qui ont permis de le maîtriser.

Ce qui est vrai pour l'habitat des bovidés ne le serait-il pas pour ce qui concerne le logement des hommes ? (Très bien sur divers bancs.)

Oui, il est intolérable que les plus dignes d'attention parmi nos jeunes soient invités à attendre une décision d'octroi de prime deux ans durant, pendant lesquels leur plan de financement sera complètement bouleversé.

M. Marc Bécam. Très bien !

M. Christian Bonnet. Aussi bien, au-delà des félicitations qu'appelle la prise de conscience dont témoigne l'ensemble de vos projets au-delà des réserves qu'ils peuvent susciter sur tel ou tel point, paraît-il urgent de mettre en œuvre un plan de résorption sur deux ans d'un arriéré devenu proprement insupportable.

Afin d'éviter les tensions néfastes qu'un tel plan pourrait provoquer, nous proposons qu'un inventaire parallèle des besoins et des possibilités d'y répondre — car nous voyons actuellement, dans bien des cas, la coexistence paradoxale d'une demande insatisfaite et d'un outil de production sous-employé — soit fait, au niveau de chaque région de programme, avec la participation des professionnels, sous la responsabilité du préfet de région et du directeur régional de l'équipement.

Au niveau de chaque région, tant il est vrai qu'existent de grandes disparités géographiques, dues et à la lenteur de la concrétisation du concours de la maison individuelle, et au nombre — variable d'une province à l'autre — des personnes vivant au sein d'un même foyer, et aux problèmes spécifiques que posent aux secteurs à dominante agricole les migrations internes vers les centres urbains.

Au niveau de chaque région : n'avez-vous pas dit, d'ailleurs, monsieur le ministre, ces jours derniers, à Vittel, « qu'il convient de faire ce qu'il faut là où il le faut ? ».

A partir de ces inventaires, le Gouvernement devrait prendre le 1^{er} octobre les décisions faute desquelles l'explosion dont l'éducation nationale a été le détonateur, voici quelques années, connaîtra son prolongement au plan de l'habitat.

Une récente enquête d'opinion publique de la Sofres a révélé que 91 p. 100 des jeunes considéraient le droit au logement comme aussi fondamental que le droit à l'instruction et le droit au travail.

Lors des Etats généraux de la femme, que vous avez honorés de votre présence, à Versailles, il est apparu en outre que le cœur du cœur des problèmes demeurait, pour les femmes d'aujourd'hui, leur habitat.

Des efforts pour libérer les sols, un financement mieux adapté, des aides publiques mieux appliquées : sur ces orientations essentielles d'une nouvelle politique du logement, le groupe des républicains indépendants ne peut que marquer son accord.

Mais, si nous en venons du domaine des orientations à celui des moyens, cette approbation se nuance du scepticisme engendré par la disparité existant entre eux et les besoins auxquels il s'agit de faire face.

A cet égard, le fait pour le Gouvernement de donner suite ou non à notre ultime suggestion constituera, dans les semaines à venir, un test de la place qu'il assigne au logement dans la hiérarchie des tâches qui lui incombent. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur de nombreux autres bancs.)

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion :

Du projet de loi n° 1762 relatif à l'allocation de logement (rapport n° 1796 de M. de Préaumont, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

Du projet de loi n° 1761 relatif aux habitations à loyer modéré, modifiant le code de l'urbanisme et de l'habitation (rapport n° 1788 de M. Carter, au nom de la commission de la production et des échanges) ;

Du projet de loi n° 1758 relatif à diverses opérations de construction (rapport n° 1797 de M. Tisserand, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Des conclusions du rapport n° 1790 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 1412 de M. Icart et plusieurs de ses collègues tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3° du code civil (M. Zimmermann, rapporteur).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente minutes.)

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

VINCENT DELBECCH.