

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985  
(43<sup>e</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 30 Octobre 1984.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. — Loi de finances pour 1985 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5384).

Urbanisme, logement et transports.

I. — URBANISME ET LOGEMENT

M. Anciant, rapporteur spécial de la commission des finances.

M<sup>me</sup> Sicard, rapporteur pour avis de la commission de la production.

M. Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports.

MM. Clément,  
Badet,  
Tibert,  
Paul Chomat,  
Prorloi,  
Malandain,  
Denvers,  
Guyard,  
J...  
... Richard,  
Wacheux,  
Potheault,  
M<sup>me</sup> Osseil,  
MM. Benetière,  
Mayoud.

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

2. — Ordre du jour (p. 5405).

## PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONE,

vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## LOI DE FINANCES POUR 1985 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1985 (n<sup>os</sup> 2347, 2365).

## URBANISME, LOGEMENT ET TRANSPORTS

## I. — URBANISME ET LOGEMENT

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

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

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, mes chers collègues, le budget de l'urbanisme et du logement, par les masses budgétaires qu'il met en œuvre, constitue, nous le savons, un des instruments les plus importants de l'action économique et sociale du Gouvernement.

Je vous renvoie, pour ce qui concerne l'analyse chiffrée des autorisations budgétaires, à mon rapport écrit, dont j'ai souhaité qu'il soit à la fois objectif et précis, tant en ce qui concerne les modalités de financement que l'évolution des crédits. Il me suffira donc de rappeler ici que le budget s'élèvera en 1985 au total à 45 018 millions de francs contre 39 649 millions en 1984.

Les dépenses ordinaires progressent de 7,2 p. 100 et les crédits de paiement de 24,6 p. 100. Ces chiffres, comme je l'indique dans mon rapport écrit, doivent naturellement être nuancés par le fait que les autorisations de programme diminuent de 11,6 p. 100 et qu'il est fait appel, par fonds de concours, à un nouveau prélèvement sur les fonds de garantie des caisses d'épargne. Par ailleurs, la quatrième tranche du fonds spécial de grands travaux permettra, cette année encore, d'accroître l'effort en faveur du logement et de l'habitat.

Au total, dans le cadre général d'une loi de finances marquée par la baisse des prélèvements obligatoires, des mesures d'économie rigoureuses et un redéploiement des ressources disponibles, le budget de l'urbanisme et du logement s'inscrit de manière positive dans le sens d'un effort soutenu en faveur du logement et de l'habitat et d'une affirmation renouvelée des actions prioritaires de solidarité sociale.

En premier, donc, le présent projet de budget marque un effort soutenu en faveur du logement et de l'habitat.

L'effort public en faveur de la construction se situe, une fois encore, à un niveau très élevé. En 1985, l'objectif est de réaliser 380 000 logements, dont 70 000 par prêts locatifs aidés et 150 000 par prêts en accession à la propriété. Ces deux derniers chiffres situent bien l'effort en faveur de l'habitat social, auquel s'ajoutent 160 000 prêts conventionnés.

Plusieurs de mes collègues insisteront sûrement sur les difficultés de l'industrie du bâtiment.

M. Alain Bonnet. C'est certain !

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. Je ferai, pour ma part, deux observations.

La première est que, depuis 1982, l'effondrement dans le secteur du bâtiment en raison de la crise économique aurait été beaucoup plus profond si l'Etat n'avait pas maintenu à un niveau élevé son effort en faveur du logement social. Ainsi est apportée, une nouvelle fois, la démonstration qu'une politique économique globale corrige efficacement les effets des mécanismes du marché qui ont un caractère récessif cumulatif en période de désinflation.

La reprise dans le secteur de la construction dépend uniquement de la reprise de l'initiative du secteur immobilier privé. L'évolution des indicateurs au cours des derniers mois est, de ce point de vue, encourageante. Le rétablissement chez les profes-

sionnels et dans l'opinion publique d'un climat de confiance à l'égard du secteur immobilier dépend très largement d'une certaine reprise de la croissance économique et du climat psychologique général. Pour ma part, je crois que le Gouvernement a déjà fait beaucoup et que cette reprise est directement tributaire de la capacité d'initiative du secteur privé, et donc de sa capacité à parier sur l'avenir économique de notre pays.

Ma deuxième observation concernera le logement social. L'effort de l'Etat en sa faveur est évident. A côté du programme physique de logements neufs aidés dans le secteur locatif ou en accession à la propriété, il convient de souligner la poursuite de l'effort en faveur de l'amélioration du patrimoine d'habitat social, notamment par les P.A.L.U.L.O.S., les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

Mais l'Etat seul ne peut décider de tout et il doit très largement s'appuyer, en matière de logement social, sur le mouvement H.L.M. Ce dernier a derrière lui une longue tradition et un savoir-faire dont il peut, à maints égards, être fier. Mais il est, lui aussi, confronté aux nouvelles données de la situation économique et sociale de la France et à ses difficultés.

Le mouvement H.L.M. a, monsieur le ministre, une fonction économique : construire, réhabiliter et gérer un parc considérable de logements sociaux. Il lui faut, avec l'aide de votre ministère, s'engager encore plus dans la voie de l'innovation et d'une gestion financière rigoureuse des ressources disponibles. En ce domaine, la pleine responsabilité au niveau local et décentralisé doit être un facteur d'efficacité, et je suis persuadé pour ma part, qu'une plus large liberté d'action pour les organismes H.L.M. dans tous les domaines de leur fonction économique devrait accroître leur dynamisme.

Sa deuxième fonction essentielle est sociale. Elle est prioritaire et se situe au niveau national.

Cette fonction sociale, qui se résume au droit au logement pour tous, en particulier pour les plus défavorisés, induit des contraintes financières qui doivent être, à mon sens, séparées avec clarté de la fonction économique. Elle ne peut être financée que par le budget de l'Etat et le budget social de la nation et peut-être, en complément, par celui des collectivités territoriales. L'équilibre financier d'un organisme H.L.M. est impossible aujourd'hui sans un financement national de la solidarité sociale. Cette solidarité ne peut pas s'exercer au niveau d'un seul office et entre les seuls locataires de cet office.

De ce point de vue, je voudrais évoquer quelques difficultés importantes du moment et, d'abord, le problème des impayés de loyers. Il n'est pas nouveau, mais il reste préoccupant.

Il apparaît nécessaire que les impayés de loyers pour les familles sans ressources fasse l'objet de nouvelles mesures. A partir de l'expérience des fonds d'impayés existants, il devrait être possible d'imaginer un système souple et temporaire qui permette d'assurer le droit au logement pour les plus défavorisés.

De la même façon, n'est-il pas possible d'envisager, au-delà de la simulation en cours, que l'aide à la personne soit aménagée dans les meilleurs délais et de telle façon que les cas les plus difficiles puissent être résolus assez rapidement ?

En tout état de cause, le pouvoir d'achat de l'aide à la personne pour les plus défavorisés ne doit pas être amputé. C'est le sens d'une des deux observations adoptées par la commission des finances.

Dans le même ordre d'idées, j'ajouterai que le mouvement H.L.M. doit pouvoir espérer bénéficier pleinement de la baisse des taux d'intérêt des prêts locatifs aidés. Il ne faudra pas, en effet, chacun le comprend, que le niveau élevé des annuités de remboursement de ces prêts pour les opérations nouvelles vienne hypothéquer l'équilibre futur du compte d'exploitation de ces organismes.

Le deuxième aspect du projet de budget de l'urbanisme et du logement sur lequel je veux insister est l'affirmation renouvelée des actions prioritaires de solidarité sociale.

La constitution dans le budget de l'urbanisme et du logement d'un chapitre spécifique « fonds social urbain » est la conséquence budgétaire de la création, en juin 1984, d'un comité interministériel pour les villes. Les transferts de compétences donnent aux communes la responsabilité de leur politique d'aménagement urbain. Mais le Gouvernement a voulu préserver une politique nationale de solidarité sociale dans les villes. Résorber l'habitat insalubre, améliorer le cadre de vie, équilibrer la vie sociale grâce aux innovations lancées dans le cadre de l'opération « banlieues 89 », tels sont quelques-uns des objectifs du fonds social urbain qui devrait disposer en 1985 d'un total de dotations budgétaires de 600 millions de francs.

Une autre action prioritaire est celle qui est menée dans le cadre de la commission pour le développement social des quartiers, présidée par notre collègue Rodolphe Pesce. Des moyens très importants ont été mobilisés au profit des vingt-trois quartiers retenus en 1982 et 1983.

L'originalité de cette action tient aussi aux méthodes de travail qui ont été utilisées, en particulier un décloisonnement réussi entre tous les acteurs : administrations, collectivités locales, organismes sociaux.

Il est possible d'affirmer que la nouvelle politique mise en œuvre à partir de 1982 porte aujourd'hui ses fruits. Pour ceux qui ont la responsabilité de mener ces opérations, les résultats sociaux sont évidents : des quartiers H. L. M. en cours de marginalisation il y a quatre ou cinq ans retrouvent leur aspect normal et leurs habitants la dignité du cadre de vie auquel ils ont droit. Au moment où certains semblent découvrir la pauvreté, l'action de la commission Pesce est bien un exemple de réponse concrète et efficace aux difficiles problèmes de notre temps.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Jean Anciant, rapporteur spécial.** On ne peut que se féliciter de voir l'exemple des seize premières opérations suivi aujourd'hui au niveau régional, dans le cadre de la décentralisation, par de nombreuses villes confrontées aux mêmes problèmes.

Ces deux exemples m'ont permis de souligner, monsieur le ministre, combien les priorités sociales étaient présentes dans votre budget, sans que pour autant, bien sûr, ce budget puisse prétendre, à lui seul, résoudre tous les problèmes sociaux.

En conclusion, je dirai que le budget de l'urbanisme et du logement est, certes, marqué par les contraintes budgétaires du moment, mais qu'il respecte les objectifs économiques et sociaux prioritaires du Gouvernement. Si les masses budgétaires n'augmentent pas autant que beaucoup le souhaiteraient, je me dois de souligner que ce budget vaut aussi par la redistribution des ressources disponibles qu'il a l'ambition de réaliser. A tous points de vue, on ne peut que souhaiter la réussite de cette redistribution des ressources publiques afin de mieux préparer l'avenir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

**Mme Odile Sicard, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans le contexte de la réduction des prélèvements obligatoires voulue par le Président de la République et qui demande une très grande maîtrise des dépenses, le budget concernant l'urbanisme et le logement est cependant un bon budget, car il permet de poursuivre l'effort du Gouvernement en matière de politique de l'habitat.

En effet, les dépenses ordinaires augmentent de 7,5 p. 100 et les crédits de paiement de près de 25 p. 100, cela vient d'être rappelé, et si les autorisations de programme peuvent être réduites de 11,6 p. 100, c'est parce que la diminution du coût des ressources des prêts au logement, autorisée par la baisse de l'inflation, permet de maintenir le même volume de construction à un moindre coût. De plus, les crédits de recherche sont en très sensible progression, ce qui augure bien de l'avenir.

Le budget de l'urbanisme et du logement demeure le premier budget civil d'investissement de l'Etat. Nous avons, en effet, en France, une tradition de soutien de l'Etat au logement social et, à l'heure où certains demandent à cor et à cri moins d'interventions de l'Etat dans tous les domaines, personne ne semble contester celle qui concerne le logement. Au contraire, tout le monde en demande plus. N'est-ce pas une contradiction ?

C'est surtout, il me semble, la reconnaissance du fait que le logement n'est pas uniquement un équipement indispensable, que l'on soit seul ou en famille, mais aussi une condition de l'ordre social. Si une société, sous nos latitudes, peut encore accepter, malheureusement, que des gens soient mal logés et certains très mal logés, elle ne peut pas supporter qu'ils ne le soient pas du tout. D'un point de vue humanitaire, cela heurte nos consciences, mais nous savons aussi ce que recouvre l'expression « sans domicile fixe ». Le logement n'est pas seulement un droit, c'est un outil d'insertion sociale. C'est pourquoi il ne peut y avoir de politique du logement sans politique de l'urbanisme et de solidarité.

L'expérience a été faite, dans les années soixante et soixante-dix, de ce que peut donner une urbanisation non maîtrisée de quartiers et de villes dortoirs, aggravée par la ségrégation sociale, que celle-ci se fasse par catégories de revenus, d'âges

ou de nationalité d'origine, ou les trois à la fois. Nous en subissons aujourd'hui les conséquences. Les conditions d'une vie en société équilibrée socialement et économiquement ne sont pas réunies, et commencent à se dégrader et à délinquance.

Etant donné, donc, le rôle de l'urbanisme, nous ne pouvons pas aborder le projet de budget pour 1985, ni le comparer à d'autres antérieurs, sans constater d'abord que la dernière tranche du transfert de crédits au ministère de l'intérieur et de la décentralisation pour permettre aux communes d'exercer leurs nouveaux pouvoirs d'urbanisation et d'aménagement étant effectuée, pour la première fois, ce budget comporte la restructuration des interventions financières de l'Etat en fonction du rôle qui lui est désormais dévolu.

L'Etat garde pour mission l'assistance technique aux communes, la protection des sites qui appartiennent au patrimoine national, et aussi, parce que c'est seulement au niveau de l'Etat qu'elle peut être réalisée, la solidarité en ville.

La création du comité interministériel pour les villes, en juin dernier, permet la coordination nécessaire des actions en liaison avec les collectivités locales dans les quartiers qui connaissent ou risquent de connaître une dégradation sociale et urbaine grave, point qui a été abordé par M. Anciant. Il permet aussi d'encourager l'innovation pour améliorer les conditions et le cadre de vie en ville ou dans les banlieues.

Ses actions seront financées par le fonds social urbain sur une ligne budgétaire de 130 millions de francs en autorisations de programme et de 40,5 millions de francs en crédits de paiement, mais il devrait disposer, en 1985, de près de 600 millions de francs venant soit d'autres lignes budgétaires du ministère, soit d'autres ministères.

Un budget ne résume pas toute une politique et la responsabilité de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme ne se limite pas à l'utilisation des crédits. Le projet de loi sur l'aménagement qui est actuellement examiné par le Parlement jouera un rôle important en clarifiant les règles de l'aménagement et en permettant à de véritables « projets de quartier » de se réaliser, conformément au programme du 9<sup>e</sup> Plan : « Mieux vivre dans la ville ».

Pas de politique de l'habitat, donc, sans politique de l'urbanisme. Mais loger c'est construire, rénover, réhabiliter, et cela représente bien évidemment la majeure part des crédits.

Les subventions et bonifications d'intérêt pour 70 000 programmes locatifs aidés et 150 000 prêts d'accession à la propriété, les primes d'amélioration de l'habitat versées aux organismes bailleurs sociaux et celles versées aux propriétaires occupants, les primes de sortie d'insalubrité, les aides aux réalisations expérimentales atteignent au total un montant de 24 893 millions de francs. A cela s'ajoutent les 490 millions de francs restants de la troisième tranche du fonds spécial de grands travaux qui seront utilisés au cours de la gestion de 1985, un milliard étant prévu au titre de la quatrième tranche.

Les aides à la personne atteindront 13 068 millions, dont la moitié en allocations logement et l'autre moitié pour l'aide personnalisée auxquels s'ajouteront 6 200 millions de francs de primes d'épargne logement.

En ajoutant à ces dépenses budgétaires les 2 750 millions de francs de reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération de la taxe foncière sur le bâti, on mesure l'effort de l'Etat pour le logement : 46 911 millions de francs, ce qui représente 4,71 p. 100 du budget général de l'Etat. C'est un véritable budget de service public.

Il faut remarquer que les dépenses publiques non budgétaires de contribution au logement — contributions des régimes sociaux, des employeurs, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat — auxquelles s'ajoutent les dépenses dues aux déductions et aux exonérations fiscales dépassent légèrement ce montant, si bien que l'effort de la collectivité pour le logement se monte à plus de 95 milliards.

On peut donc se poser la question de savoir, non pas s'il faut faire plus, étant donné la pression de la demande, mais comment faire plus, et notamment comment améliorer l'efficacité des aides de l'Etat.

En fait, trois facteurs semblent déterminants dans le volume de construction de logements : la solvabilité des ménages ; le coût de la construction ; la confiance des investisseurs.

En ce qui concerne la solvabilité des ménages, je ne reviendrai pas sur les mesures que vous avez prises, monsieur le ministre, en décembre 1983, en avril 1984 et encore récemment. Plusieurs d'entre elles ont déjà eu un résultat sur le nombre des mises en chantier. Pour faciliter la reprise d'un apparte-

ment afin d'en acheter un neuf, sans doute, certains aménagements seraient ils souhaitables. Par contre, l'aide personnalisée étant maintenue en volume, elle risque de diminuer, pour les familles, avec l'importante augmentation du nombre des bénéficiaires, qui dépend elle-même du volume de la construction.

Il faut contenir les aides, mais seule la nouvelle politique des loyers et d'unification de ces aides, prévue au 9<sup>e</sup> Plan et expérimentée actuellement, devrait permettre d'y parvenir. En attendant, monsieur le ministre, plusieurs membres de la commission de la production craignent que cela ne pose des problèmes à de nombreuses familles. Il faut donc faire vite. Notre commission a souligné qu'il y a d'autres familles pour lesquelles il faut faire vite, celles qui ne répondent à aucun critère de solvabilité et se concentrent dans des logements plus que vétustes.

Nous nous réjouissons de l'importance des aides à l'amélioration de l'habitat et de l'augmentation de plus de 16 p. 100 de la dotation pour la résorption de l'habitat insalubre. Désormais, elle aussi, du ressort du comité interministériel des villes. Cependant, un assouplissement des procédures serait indispensable pour que les travaux les plus urgents soient effectués, en acceptant que la mise aux normes soit très progressive et en trouvant des solutions pour que les familles n'aient aucune avance à faire, puisque cela leur est impossible.

Enfin, nous savons que vous êtes très attaché à ce que se développent les fonds d'aide aux impayés pour que certaines catégories de population ne soient pas écartées par précaution, alors que les logements sociaux leur seraient justement destinés. Une aide temporaire, fournie à temps, permet bien souvent d'éviter la dégradation des situations comme on peut le constater localement là où ces fonds existent.

Pour ce qui concerne le coût de la construction, nous savons, monsieur le ministre, que l'objectif de la recherche menée par la direction de la construction dans le cadre du programme « Habitat 88 » est d'arriver à 20 p. 100 de réduction, sans baisse de la qualité.

Vous encouragez également la politique dite de produits industriels et de productivité qui incite les maîtres d'ouvrage à recourir à l'utilisation de composants industriels et à la mise en place de groupements de commandes. L'union des H.L.M., qui a mis au point un catalogue de produits sélectionnés, suscite des clubs d'utilisateurs des produits industriels et joue un grand rôle dans ce domaine.

Vous aidez également la sélection de produits stratégiques au titre de la reconquête du marché intérieur, lui-même garant de la capacité d'exportation.

Si j'insiste sur ces actions, qui tendent à réduire le coût de la production, c'est qu'elles sont déterminantes pour le bâtiment. Dans mon rapport écrit, j'ai consacré un chapitre à la situation de ce secteur, qui préoccupe bien évidemment la commission de la production, notamment en ce qui concerne les P.M.E. qui en forment la trame irremplaçable.

J'ai souligné les mesures de soutien de sa modernisation, mais aussi les mutations nécessaires des méthodes de construction. Il faut s'orienter vers des équipes pluri-corpds d'état et, surtout, vers une formation plus polyvalente car le coût de la construction dépend avant tout, semble-t-il, de l'organisation du processus de production entre les intervenants.

A ce sujet, la loi sur la maîtrise d'ouvrage peut jouer un grand rôle en définissant mieux les missions entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre.

La transparence dans l'établissement des prix a aussi son importance. Ne pourrait-on être plus exigeant dans la définition des contrats ?

Enfin, pour mettre au point des méthodes nouvelles, il faut assurer aux entreprises une certaine continuité des commandes et à tous les intervenants un allègement des procédures.

Mais pour qu'il y ait un volume suffisant de constructions, il faut aussi qu'il y ait confiance des investisseurs. Il est difficile d'en mesurer les paramètres quand on voit à quel point ce secteur a été sujet à des variations cycliques dans tous les pays industrialisés. Vous avez prévu, monsieur le ministre, des mesures d'incitation pour le secteur privé mais on peut se demander si le Gouvernement lui-même, qui, pourtant, depuis 1981, a augmenté le nombre des logements aidés et doublé les crédits affectés à la réhabilitation, pousse assez loin sa propre confiance dans la capacité d'entraînement du secteur du bâtiment.

Il est prouvé que le vieux débat de la concurrence entre épargne immobilière et épargne financière n'a pas de raison d'être, l'une entraînant l'autre. Vous avez dit vous-même, mon-

sieur le ministre, devant le Conseil économique et social, au mois de mai, que le bâtiment est un secteur industriel d'avenir, que ses débouchés à l'extérieur sont multiples. Il est stimulant notamment pour les industries du bois, du verre, des céramiques, des matériels électrique et mécanique, et d'autres.

En outre, des économistes ont relevé l'effet considérable d'entraînement qu'a eu, en 1983, aux Etats-Unis, la reprise de la construction de logements, au plus bas dans les années précédentes.

Monsieur le ministre, le Gouvernement ne devrait-il pas, sans danger d'ailleurs pour l'équilibre de notre économie, au contraire, investir plus dans le logement ? L'effet justifierait peut-être quelques entorses à certains principes.

On ne peut pas parler d'urbanisme et de construction sans parler d'architecture, cela d'autant plus que ce budget prévoit des crédits importants pour la réforme de l'enseignement. Mais à quoi conduiraient ces études si le besoin d'architecture n'était pas ressenti par la population ?

L'information de l'opinion pose, entre autres, le problème des conseils en architecture, urbanisme et environnement. Les C. A. U. E. ont été créés pour sensibiliser le public à la création architecturale et apporter gratuitement leur concours pour faire progresser cette prise de conscience. Leur fédération reconnaît que le vote par de nombreux conseils généraux de la taxe départementale qui leur est destinée doit permettre progressivement à l'Etat de diminuer ses subventions. Mais la réduction d'un tiers qui est prévue risque d'être trop rapide et, en limitant les aides aux C. A. U. E. les plus défavorisés, de laisser très démunis certains autres encore insuffisamment implantés, ou qui ne toucheront le produit de la taxe qu'en 1986.

De l'avis de notre commission, il serait très souhaitable de moins réduire leurs crédits.

Quant à la profession d'architecte elle-même, elle a besoin de se défendre. Quelques personnalités connues ne doivent pas faire oublier que nombre d'architectes qui apportent, eux aussi, un renouveau à la création, qui travaillent en équipes pluridisciplinaires et qui ont un grand souci de concertation avec la population, ne voient pas leur vocation se matérialiser suffisamment dans la construction.

Il faut une information et une formation de tous ceux qui, directement ou indirectement, sont finalement maîtres d'ouvrage : élus et administrés. Si, dit-on « des goûts et des couleurs on ne discute point », il ne suffit pas d'une bonne technique pour bien construire. L'architecture doit avoir les moyens de mettre les progrès technologiques au service des aspirations sociales et culturelles d'une société dont elle restera, de toute façon, le témoin pour les générations à venir.

Ayant ainsi essayé de souligner les questions les plus brûlantes dans le domaine de l'urbanisme et du logement, il est bien entendu que je me permets de vous renvoyer, pour plus de détails, à mon rapport écrit.

Je ne saurais omettre d'évoquer l'administration générale du ministère et surtout son personnel dont dépend la réalisation de la politique traduite par ce budget. Il sera lui aussi aidé par l'effort de modernisation et de recherche.

Votre budget allant de l'avant, monsieur le ministre, la commission de la production et des échanges a donné un avis favorable à l'adoption de ses crédits. J'invite l'Assemblée nationale à faire de même. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

**M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, avant de commencer mon exposé, je voudrais remercier les rapporteurs pour l'important travail d'analyse du budget qu'ils ont accompli et pour la qualité des observations qu'ils ont présentées et auxquelles je m'efforcerai de répondre au cours de ce débat.

Comme vous le savez, le récent changement de Gouvernement s'est traduit dans notre secteur par la création d'un ministère de l'urbanisme, du logement et des transports. Cette modification de structure va permettre de mieux répondre à deux besoins essentiels et complémentaires dans la vie de nos concitoyens : se loger et se déplacer.

Le projet de budget qui vous est présenté aujourd'hui se situe dans le cadre de la politique économique et sociale du Gouvernement. L'effort de redressement structurel dans lequel

est engagée notre économie exige la mobilisation de toutes les ressources pour le rétablissement des comptes extérieurs, la désinflation et la modernisation.

En outre, la combinaison d'une baisse d'un point des prélèvements obligatoires et de la limitation du déficit budgétaire à un pourcentage du produit national brut équivalent à celui de 1984 conduit à une modération des dépenses de l'Etat qui augmenteront de 5,9 p. 100 par rapport à 1984.

Les crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des transports progresseront quant à eux de 8 p. 100 à 98,043 milliards de francs contre 90,666 milliards en 1984, et ceux du budget de la mer de 2,2 p. 100 à 5,663 milliards contre 5,544 milliards en 1984. Les deux budgets représentent ainsi plus de 10 p. 100 du budget total : c'est dire la place considérable que ces secteurs occupent dans l'action de l'Etat.

Pour respecter l'ordre de passage adopté par votre assemblée, je me limiterai pour l'instant à l'examen de la partie « urbanisme et logement » ; la section « transports » sera discutée ensuite en compagnie de M. Jean Auroux et M. Guy Lengagne présentera enfin le projet de budget de la mer.

Avant d'entrer plus en détail dans l'examen des dotations de l'urbanisme et du logement, je voudrais rapidement montrer comment les mesures proposées pour 1985 sont bien dans la continuité de la politique menée jusqu'à maintenant.

Prenant la suite de M. Roger Quilliot il y a un an, j'ai décidé de mettre en œuvre un programme d'action en faveur du logement en me fixant un double objectif : d'une part, développer l'effort de l'Etat en faveur du logement social en améliorant l'efficacité des aides publiques ; d'autre part, rétablir chez les professionnels et dans l'opinion un climat de confiance à l'égard du secteur immobilier.

Dans un premier temps, dès fin 1983, nous avons réduit de 10 p. 100 à 20 p. 100, selon les cas, le montant de l'apport personnel dans les opérations financées par des prêts aidés pour l'accession à la propriété ; nous avons majoré de 15 p. 100 les prix plafonds applicables en prêts conventionnés, permettant ainsi à de nouveaux accédants de bénéficier des taux préférentiels auxquels ces prêts sont consentis ; nous avons également abaissé sensiblement le taux des prêts complémentaires que les banques accordent aux ménages qui accèdent à la propriété.

Au début du mois d'avril 1984, les résultats positifs acquis dans la lutte contre l'inflation ont permis de prendre une seconde série de mesures.

Ainsi, dans le secteur du logement social, nous avons mis en place un nouveau prêt aidé à l'accession à taux ajustable dont l'annuité évolue au rythme du ralentissement de l'inflation ; nous avons également lancé un programme exceptionnel de 10 000 logements locatifs sociaux supplémentaires financés par la Caisse des dépôts dont l'affectation à des projets de construction prêts à démarrer a été faite dans le courant du mois d'août de cette année.

En ce qui concerne les prêts conventionnés, les banques ont accepté de baisser d'un point à un point et demi le taux des prêts ; les acquisitions de logements anciens ont été facilitées par l'abaissement du montant minimum de travaux ramené de 34 p. 100 à 33 p. 100 du prix d'acquisition ; les contraintes réglementaires qui pesaient sur l'utilisation des prêts conventionnés locatifs ont été supprimées ; enfin, le préfinancement des programmes de logements destinés à être commercialisés en prêts conventionnés a bénéficié du taux privilégié accordé à ces derniers, entraînant une baisse de 1,5 p. 100 à 2 p. 100 du prix de vente de ces logements.

Enfin, je vous le rappelle, le Parlement a adopté de façon définitive le régime de la location-accession. J'ai annoncé également une série de mesures en faveur des jeunes ménages, destinées à accroître leur solvabilité en facilitant la constitution de l'apport personnel et en organisant le financement de maisons agrandissables.

Comme vous pouvez le constater, des moyens nouveaux ont été mis à la disposition des principaux partenaires du secteur du logement : professionnels, usagers, maîtres d'ouvrage ou entreprises. Les conditions générales de financement du logement se sont également adaptées à l'évolution de la situation économique afin de mieux satisfaire les besoins qui s'expriment.

Les effets positifs de ces mesures commencent à se faire sentir, même si la conjoncture de l'immobilier présente des aspects contrastés.

Comme la plupart d'entre vous le savent — ou devraient le savoir — la construction d'un logement résulte de l'enchaînement d'un certain nombre d'actes et de procédures qui s'évalent

sur une période pouvant aller de six à dix-huit mois, depuis l'étude de marché ou le choix du terrain jusqu'à la commercialisation, en passant par les différentes phases de dépôt et d'obtention du permis de construire, de financement et de mise en chantier.

A un moment donné, selon que l'on observe la situation au début, au milieu ou à la fin de cette chaîne de décisions, le résultat est différent, surtout lorsque la conjoncture évolue rapidement.

C'est le cas, me semble-t-il, en cette année 1984. Les premiers mois de l'année ont été caractérisés par un recul du nombre de logements commencés, par un ralentissement du rythme de consommation des prêts conventionnés et par une consommation relativement lente des P.A.P. et des P.L.A. Au printemps, les observateurs ont décelé un « frémissement » dans la conjoncture, qui s'est d'abord manifesté sur les ventes de logements neufs. Les mesures prises en avril — et c'était bien leur objectif — ont consolidé cette tendance et plusieurs indicateurs se sont sensiblement rebaissés à partir du mois de mai et jusqu'à aujourd'hui.

D'une part, le nombre de logements financés en P.A.P. s'établit pour le premier semestre 1984 à 75 200 contre 57 500 pour la même période de 1983, soit une augmentation de plus de 30 p. 100, traduisant un redressement très net en mai et juin, confirmé par les chiffres de juillet et d'août.

D'autre part, un mouvement identique est observé sur les prêts conventionnés qui ont enregistré entre mai et juillet 1984 une progression de plus de 30 p. 100 par rapport à la période correspondante de 1983.

Une telle coïncidence entre les évolutions constatées en P.A.P. et en prêts conventionnés est à souligner car c'est la première fois depuis plusieurs années qu'on enregistre un strict parallélisme des tendances.

En contraste apparent avec ces observations, les indicateurs d'activité du bâtiment semblent stagner : ainsi, sur les huit premiers mois de 1984, on constate une diminution des mises en chantier de l'ordre de 15 p. 100 par rapport à l'an dernier, mais également un redressement progressif de cette tendance.

Le redressement est confirmé par l'enquête I.N.S.E.E. réalisée auprès des chefs d'entreprise du bâtiment en juillet et août. Ceux-ci considèrent que leur activité pendant le second semestre de 1984 se situera à un niveau supérieur à celui du premier semestre.

D'autres éléments vont également dans ce sens : le stock de logements vendus dont disposent les constructeurs et les promoteurs est en diminution rapide ; le démarrage des chantiers de construction financés par le programme exceptionnel de 10 000 P.L.A. entraînera un surcroît de chiffre d'affaires pour le secteur du bâtiment ; enfin, la dernière enquête de conjoncture de la Banque de France montre que les chefs d'entreprise sont de plus en plus nombreux à estimer que le montant des stocks et des carnets de commandes va revenir à un niveau considéré comme normal.

Voilà ce que je voulais vous dire sur ce sujet si important du soutien au secteur du B.T.P. Je vous renvoie également à l'excellente analyse développée à ce sujet par Mme Sicard dans son rapport, que j'ai lu avec attention.

Que l'on me comprenne bien : je n'affirme pas que tout va bien ; je sais qu'il y a encore des progrès à faire, mais je pense que nous sommes sur la bonne voie et que l'on peut déjà constater les premiers effets des mesures décidées depuis un an.

C'est dans cette direction qu'il nous faut poursuivre et amplifier nos efforts, et, à cet égard, le soutien à l'activité économique, sur lequel je reviendrai dans quelques instants, constitue l'une des priorités de ce projet de budget pour 1985.

Voyons maintenant, si vous le voulez bien, la partie urbanisme et logement.

Les dotations globales — dépenses ordinaires et crédits de paiement — augmentent de 13,5 p. 100, passant de 39,849 milliards de francs à 45,018 milliards en 1984. Les dépenses ordinaires accroissent de 7,2 p. 100 et les crédits de paiement de près de 25 p. 100. En revanche, la baisse de l'inflation, qui entraîne une diminution du coût des ressources affectées aux prêts aidés au logement, permet de réduire les autorisations de programme de 11,6 p. 100, tout en finançant un programme de logements identique à celui de 1984.

Bien entendu, il s'agit ici exclusivement des crédits qui figurent dans le projet de loi de finances. Pour apprécier l'effort global de l'Etat, il faut ajouter les dotations du fonds spécial

de grands travaux, dont plusieurs milliards seront affectés en 1985 au secteur de l'habitat. Je rappelle à cet égard que, contrairement aux trois précédentes tranches qui ont été fixées à 4 milliards, la quatrième atteindra 6 milliards de francs.

Au-delà de l'examen des crédits globaux, il faut bien entendu regarder leur utilisation.

La politique que je compte mener en 1985 s'articulera autour de trois priorités.

**Première priorité : moderniser et préparer l'avenir.** Il me paraît en effet essentiel d'engager, dans la période de profondes mutations que nous connaissons, un important effort de modernisation, de telle sorte que nous puissions relever les défis auxquels nous serons confrontés dans les prochaines années.

**Deuxième priorité : améliorer la vie quotidienne et le service rendu aux usagers.** En période de difficultés économiques comme celle que nous vivons, plus encore qu'à d'autres moments, il est important que les mesures décidées par les pouvoirs publics aient des répercussions concrètes dans la vie quotidienne de nos compatriotes.

**Troisième priorité : soutenir l'activité économique ;** j'en parlais il y a un instant. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est essentiel à la vie du pays : plusieurs millions de personnes sont concernées sur l'ensemble du territoire. L'effort de l'Etat doit donc être amplifié dans ce domaine.

**Première priorité : moderniser et préparer l'avenir.**

Pour cela, l'effort de recherche sera considérablement accru en 1985 : 156 millions de francs de dépenses en capital contre 130 millions en 1984, soit plus de 20 p. 100. Les deux programmes prioritaires de recherche et d'innovation engagés conjointement avec le ministre de la recherche et de la technologie seront développés. Ainsi, les crédits alloués au titre du programme « Urbanisme et technologies de l'habitat » élèveront à 48,7 millions de francs. Cela permettra au plan construction et habitat de poursuivre les actions en cours, et de lancer deux nouveaux programmes : habitat existant économe en énergie, avec des objectifs pour l'horizon 1990, et développement de l'informatique et de la productique dans le bâtiment. Le plan urbain pourra lancer des actions dans le domaine des services et du génie urbain, et le plan lieux de travail et constructions publiques pourra analyser les conséquences de l'évolution des conditions de travail et des modes de vie sur la conception des lieux de travail.

Le programme génie civil développera plusieurs projets concernant notamment les structures mixtes acier-béton, le renforcement des sols ou la fissuration du béton.

La recherche enseignement sera également privilégiée, avec un renforcement des actions dans les unités pédagogiques d'architecture et dans les écoles d'ingénieurs, de façon à développer un véritable réseau de chercheurs.

Enfin, au titre de la recherche institutionnelle, les crédits permettront de poursuivre la modernisation des laboratoires et, surtout, de réaliser deux grands équipements susceptibles d'avoir des retombées à l'exportation : la machine de fatigue des câbles au laboratoire central des ponts et chaussées, pour 15 millions de francs, et l'avion de télédétection à l'institut géographique national, pour 15 millions de francs également.

Bien entendu, la préparation de l'avenir passe également par la modernisation des entreprises.

Mon ministère continuera à les encourager dans leurs efforts de modernisation et d'adaptation, en concluant avec elles des contrats de modernisation. Dans un tel contrat, l'entreprise s'engage sur un certain nombre d'objectifs — production, exportation, emploi, productivité, organisation — qu'elle se propose d'atteindre à moyen terme. Elle mobilise pour cela des fonds propres que l'Etat complète par une subvention.

Cette politique est menée en étroite collaboration avec les régions. Dix d'entre elles ont d'ailleurs conclu un contrat de Plan avec l'Etat et devraient donc bénéficier de moyens financiers importants : plus de 150 millions de francs de crédits d'Etat sont réservés à ces actions pendant la durée du Plan, auxquels devraient s'ajouter des crédits régionaux d'un montant équivalent.

Seront également développées les actions d'aide au conseil, permettant aux P. M. E. du B. T. P. de recourir à des conseils extérieurs pour s'adapter aux mutations des techniques et des marchés. Il en sera de même pour les efforts en faveur de la formation professionnelle continue et de l'expérimentation et de la recherche en vue de développer des produits industriels performants.

Enfin, j'étudie, et j'espère aboutir très prochainement, la mise en place d'un dispositif permettant aux entreprises du B. T. P. qui connaissent des difficultés de retrouver une situation financière saine.

Au total, les moyens mis en œuvre par l'Etat pour aider les entreprises sont à la hauteur de l'enjeu : ils sont passés de 48 millions de francs en 1980 à 461 millions de francs en 1983, ce qui correspond à 260 prêts participatifs pour 316 millions de francs, trente-six interventions diverses — garantie Coface ou prêts à l'exportation — pour 86 millions de francs, et seize contrats de modernisation pour 59 millions de francs.

Enfin, l'administration ne restera pas à l'écart de l'effort de modernisation. J'ai annoncé récemment plusieurs mesures pour simplifier et alléger les contraintes administratives qui pèsent sur la filière construction.

Par ailleurs, le développement de l'informatique et de la bureautique sera poursuivi : c'est près de 62 millions de francs qui seront consacrés à l'informatique, et 45 millions de francs, au lieu de 5 millions cette année, à l'amélioration de la productivité des services.

L'objectif est notamment d'arriver à équiper à la fin de 1985 88 directions départementales et régionales de l'équipement sur 130 en mini-ordinateurs et 500 subdivisions sur 1200 en micro-ordinateurs.

Les opérations de titularisation et de transformation des emplois seront poursuivies : elles concerneront près de 2 000 agents, notamment 119 emplois d'éclusier et 7 d'agent des phares et balises. En décidant cette dernière mesure, le Gouvernement répond favorablement à un souhait plusieurs fois exprimé par la commission de la production et des échanges. La situation particulièrement défavorable des éclusiers auxiliaires, qui sont d'ailleurs souvent des femmes, ainsi que l'augmentation des tâches qui leur sont confiées justifie pleinement leur intégration dans le corps des agents des travaux publics de l'Etat.

**M. Robert Malgras.** Très bien !

**M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports.** Par ailleurs, les missions dévolues aux personnels d'exploitation du réseau routier ont évolué, puisque les équipes de travaux disposent désormais d'un équipement mécanique plus important nécessitant un plus grand nombre de conducteurs d'engins. Cela a conduit à proposer la transformation de 1 000 emplois d'agent des travaux publics de l'Etat en emplois d'ouvrier professionnel.

Enfin, 10 millions de francs, soit 7 millions de plus qu'en 1984, seront consacrés à l'action sociale en faveur du personnel. L'effort de productivité permettra de diminuer de 1 062 le nombre des emplois, tandis que les frais de fonctionnement, comme pour l'ensemble des ministères, seront réduits de 2 p. 100.

**Deuxième priorité : améliorer la vie quotidienne et le service rendu aux usagers.**

L'amélioration de la vie quotidienne passe d'abord par un meilleur cadre de vie. A cet égard, il est nécessaire de disposer d'architectes bien formés. C'est l'objet de la réforme de l'enseignement de l'architecture, entreprise dès 1982, et qui sera poursuivie en 1985. Cette réforme a trois ambitions : ouvrir l'enseignement de l'architecture sur l'enseignement supérieur, renforcer son caractère d'enseignement professionnel, et permettre une meilleure insertion des diplômés dans le monde du travail. En 1985, l'effort portera sur la mise au point du statut des enseignants en architecture ainsi que sur la transformation des écoles en établissements publics.

Afin d'atteindre ces objectifs, les moyens budgétaires mis à la disposition des unités pédagogiques d'architecture seront augmentés en 1985 : 8 millions de francs supplémentaires permettront d'accélérer le rythme de construction des locaux, de mieux faire fonctionner les unités pédagogiques d'architecture et de développer les enseignements de technologies nouvelles.

Mais il faut aussi assurer la présence de l'architecture dans l'ensemble du cadre de vie, et je rejoins là le propos de Mme Sicard. A cette fin, les actions de sensibilisation à l'égard du public et en direction des maîtres d'ouvrage seront développées. Elles se concrétisent à différents niveaux d'intervention, comme celui des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les C. A. U. E., qui sont des organismes départementaux, mais aussi au niveau national, voire international, en ce qui concerne, par exemple, le rôle de l'institut français d'architecture.

Par ailleurs, plus de soixante projets de constructions publiques destinés à renouveler les modes de création architecturale ont été retenus sur l'ensemble du territoire. L'année 1985 devrait voir la réalisation des études préalables et la mise au point définitive des programmes des concours en la matière. Je suis convaincu que les enseignements de ces opérations seront essentiels et feront l'objet d'une large diffusion. Par ailleurs, l'opération « chantiers libres », qui a été récemment lancée, devrait également permettre de mieux connaître les obstacles techniques ou réglementaires à l'innovation, de façon à pouvoir les supprimer chaque fois que cela est possible.

Enfin, la communication que j'ai faite le 27 juin dernier au conseil des ministres a défini les grands axes de la réforme de la loi de 1977 sur l'architecture, qui visera à adapter la profession aux exigences d'une situation qui s'est profondément modifiée depuis 1977, à donner aux collectivités locales les outils leur permettant de promouvoir l'architecture et les actions en faveur du cadre de vie, notamment par l'intermédiaire des C.A.U.E. et des ateliers publics, enfin, à rénover l'organisation professionnelle des architectes. Une concertation sur tous ces sujets est actuellement en cours avant la mise au point définitive du projet.

La lutte contre les situations sociales inacceptables, notamment en matière de logement, sera amplifiée, car il s'agit là de la priorité des priorités en matière d'amélioration de la vie quotidienne et du service rendu aux usagers.

Ainsi, les crédits de résorption de l'habitat insalubre augmenteront de plus de 15 p. 100 : 135 millions de francs en 1985 permettront de subventionner à 70 p. 100 ou 80 p. 100 la destruction des logements très dégradés, déclarés insalubres, qui, selon le recensement de 1982, étaient encore au nombre de 240 000 et abritaient 350 000 personnes à cette date.

Mais cette procédure exige des mesures d'accompagnement social qui sont souvent la condition de la réussite d'une bonne opération de résorption de l'habitat insalubre. C'est pourquoi je serai particulièrement attentif à ce que soient développées les études qui permettent de mieux connaître les cas d'insalubrité et de définir les conditions techniques, sociales, physiques et financières dans lesquelles la suppression de l'insalubrité peut être engagée. Je veillerai également à ce que soient développées les aides au logement, qui facilitent le passage d'un logement insalubre ou vétuste et d'un loyer très faible à un habitat mis aux normes.

Je pense aussi à l'accueil des ménages en difficulté dans le parc social. Je rappelle que l'Etat accorde une aide de 2 000 francs par an aux organismes sociaux qui accueillent et maintiennent dans leur parc un ménage en situation difficile.

Je serai également attentif à la création d'aires de stationnement pour les gens du voyage, de façon à éviter que ne se reforment de nouveaux bidonvilles.

Enfin, je rappelle l'existence de subventions pour sortie d'insalubrité, qui permettent à un propriétaire impécunieux de remédier à la vétusté et à l'insalubrité de son domicile au lieu de subir la destruction.

Enfin, dès le mois de juillet 1981, le ministère de l'urbanisme et du logement a décidé d'encourager la mise en place de dispositifs d'aide aux familles connaissant des difficultés temporaires pour faire face à leurs dépenses de logement, et je me permets d'insister sur ce point. L'Etat, je le rappelle, attribue une dotation initiale égale à 35 p. 100 du total des fonds affectés au dispositif. A l'heure actuelle, vingt-huit conventions représentant 18 millions de francs de crédits budgétaires ont été signées et sept projets sont en cours. En 1985, en application des décisions du conseil des ministres du 17 octobre dernier, cette action, qui est l'une des plus importantes retenue par le Gouvernement en faveur du logement des plus défavorisés, sera développée.

En matière d'urbanisme, domaine qui concerne de près la vie quotidienne, 1985 marquera la fin des transferts de crédits pour alimenter la dotation globale d'équipement. En trois ans, 320 millions de francs auront été transférés à la D. G. E. et 53 millions à la dotation générale de décentralisation, pour permettre aux communes d'exercer les pouvoirs qui leur sont confiés par les lois de décentralisation.

Les missions que l'Etat continuera d'assurer seront donc réduites. Elles se limiteront à la poursuite de la réalisation des villes nouvelles, à la protection des sites, avec notamment l'opération de désensablement du Mont-Saint-Michel, et au soutien des agences d'urbanisme, qui constituent au niveau pluricommunal un outil propre à faciliter l'exercice des compétences décentralisées en matière de planification urbaine.

L'Etat, bien entendu, ne peut pas se désintéresser pour autant de la ville. Il continue à exercer des responsabilités en matière de solidarité sociale, de lutte contre l'insalubrité et de développement de l'innovation. Les actions menées à ce titre sont désormais coordonnées, les rapporteurs l'ont rappelé tout à l'heure, par le comité interministériel pour les villes. Un fonds social urbain, doté comme en 1984 de 600 millions de francs, aidera les opérations qui justifient l'appel à la solidarité nationale.

Le fonds social et urbain participera notamment au financement des études préalables à l'aménagement global d'un quartier, qu'il s'agisse d'un quartier ancien dégradé ou d'un quartier nouveau expérimental; de quelques restructurations urbaines exceptionnelles; des actions nécessaires à une meilleure insertion dans l'agglomération de certaines catégories de population; des opérations susceptibles d'affirmer le caractère urbain d'un certain nombre de sites de banlieue et de redonner vie à des ensembles déshérités ou inorganisés.

Afin de favoriser les programmes d'aménagement conduits par les collectivités locales, l'Etat mettra enfin en place la réforme d'ensemble, la loi sur le renouveau de l'aménagement, que votre assemblée a votée en première lecture, qui permettra de réaliser des opérations d'urbanisme dans de nouvelles conditions et adaptera à la décentralisation les outils de l'urbanisme ainsi que la fiscalité locale. Je crois que ce projet, lorsqu'il aura été définitivement adopté par le Parlement, apportera beaucoup en matière d'aménagement urbain aux élus et aux collectivités décentralisées.

L'amélioration de la vie quotidienne passe aussi par la recherche d'une plus grande sécurité.

Comme vous le savez, mon ministère a décidé d'améliorer la sécurité dans l'habitat en participant au financement d'équipements de sécurité dans les logements sociaux.

Le programme du ministère, élaboré avec l'Union des H. L. M. et le conseil national de prévention de la délinquance, prévoit d'équiper 150 000 logements par an.

Le financement de ces équipements est assuré à hauteur du tiers par l'Etat au titre des actions socio-préventives du fonds social urbain; un autre tiers est financé par la collectivité locale et le dernier tiers par l'organisme propriétaire à qui l'accord collectif national de novembre 1983, relatif aux travaux d'amélioration, permet d'appliquer une majoration supplémentaire de loyers. Celle-ci sera limitée, si je puis dire, à 5,55 francs par mois, augmentation mineure.

Cette opération est aussi une réponse à l'insécurité dans les grandes cités, s'inscrivant dans le cadre plus général de la politique globale de prévention de la délinquance.

L'amélioration de la vie quotidienne passe, enfin, par la maîtrise de la dépense-logement des ménages.

C'est l'objectif qui nous est fixé par le programme prioritaire n° 10 du 9<sup>e</sup> Plan qui — je le rappelle — prévoit les modalités d'une unification des aides à la personne, destinée à mettre fin aux disparités actuelles tout en maîtrisant mieux la dépense qu'entraînent, pour la collectivité, les aides à la personne.

L'unification sera réalisée par la mise en place d'un barème intermédiaire entre celui de l'A. P. L. et de l'A. L. et par une péréquation des loyers en fonction du service rendu. A l'heure actuelle, une première expérimentation portant sur 70 000 logements est en cours, et c'est au vu du bilan qui sera dressé en 1985 que le Gouvernement décidera de la suite à donner à ce projet de réforme.

En attendant — et je veux répondre sur ce point à M. Anciant —, les prestations en secteur locatif ont été actualisées en 1984 et seront actualisées en 1985 de façon à maintenir leur efficacité sociale, en respectant notamment l'échelonnement des taux d'effort des ménages fixés de 12 à 18 p. 100 selon le niveau des revenus.

Troisième priorité : le soutien de l'activité économique.

En 1985, comme en 1984, ainsi que l'ont souligné Mme Sicard et M. Anciant, l'Etat assurera le financement de 70 000 prêts locatifs aidés, de 150 000 prêts aidés pour l'accès à la propriété et de 160 000 prêts conventionnés.

L'effort en faveur du logement sera donc maintenu à la fois pour répondre aux besoins et pour soutenir l'activité du bâtiment.

Cependant, la baisse du coût des ressources servant au financement de ces prêts, essentiellement le livret A des caisses d'épargne, permet de diminuer la charge de l'Etat — c'est ce qui explique en grande partie la baisse de 11,8 p. 100 des auto-

isations de programme — tout en améliorant les conditions financières des prêts. Pour cela, dès ce mois-ci, des P. L. A. à taux révisables qui assurent une meilleure adaptation des profils au contexte économique de désinflation seront proposés.

Le nouveau système conduit à une amélioration du taux actuariel, lequel passe de 7,09 p. 100 à 6,59 p. 100, et il contribue à un rééquilibrage de la charge de remboursement par un net abaissement de la progressivité des annuités.

Pour ce qui concerne les P. A. P., le mouvement de baisse des taux, qui s'est traduit le 1<sup>er</sup> octobre par une nouvelle réduction de 10,92 p. 100 à 10,67 p. 100 du taux actuariel, sera poursuivi en 1985, en fonction de la baisse de l'inflation.

Le soutien de l'activité sera aussi assuré par les mesures nouvelles prises en matière de fiscalité de l'investissement locatif.

La mesure proposée, que vous connaissez, de réduction d'impôt sur le revenu, limitée à 5 p. 100 du coût de l'acquisition et plafonnée à 10 000 francs pour une personne seule et à 20 000 francs pour un couple marié, constitue une incitation à la construction de logements locatifs neufs qui contribuera, me semble-t-il, à améliorer la rentabilité des opérations et à rétablir la confiance des investisseurs.

L'effort de l'Etat, en faveur des départements d'outre-mer sera maintenu en 1985 : près de 600 millions de francs en provenance de la ligne budgétaire unique et des produits de l'institut d'émission des départements et territoires d'outre-mer traduiront la volonté gouvernementale d'aider les populations les plus défavorisées de ces départements à se loger.

En matière de réhabilitation, le P. P. E. n° 10 « Mieux vivre en ville » prévoit le financement prioritaire de la réhabilitation des logements locatifs sociaux, tant pour améliorer la qualité du patrimoine social que pour adapter le cadre de vie des familles modestes à leurs besoins actuels. L'objectif global est de réhabiliter 700 000 logements H. L. M. pendant la durée du 9<sup>e</sup> Plan, au rythme soutenu de 140 000 interventions annuelles.

Une autre action prioritaire en faveur des propriétaires occupants modestes, notamment en milieu urbain, qui vivent souvent dans des logements vétustes et inconfortables, est également prévue au rythme de 30 000 logements par an.

En 1985, ces objectifs seront largement dépassés. Grâce à l'apport du fonds spécial de grands travaux, ce sont près de 4 milliards de francs qui seront affectés à la réhabilitation du parc existant permettant notamment d'améliorer 165 000 logements locatifs sociaux, grâce aux P. A. L. U. L. O. S., 160 000 logements locatifs privés, grâce aux subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et 57 000 logements appartenant à des propriétaires occupants, grâce aux primes à l'amélioration de l'habitat.

Par ailleurs, une diminution très sensible du taux des prêts complémentaires aux P. A. L. U. L. O. S. va intervenir dès ce mois-ci : ce taux sera ramené de 11,75 p. 100 à 9,5 p. 100. Cette baisse, qui est rendue possible par la maîtrise progressive de l'inflation et par un effort spécifique de la Caisse des dépôts, équivaut à une augmentation de 12,5 p. 100 des dotations. Elle permettra aux organismes d'établir beaucoup plus facilement leur plan de financement.

Enfin, la possibilité pour les propriétaires occupants d'opter pour une réduction d'impôt, fondée non plus sur les intérêts des emprunts mais sur le montant de l'investissement réalisé, permettra d'encourager les travaux de réhabilitation du parc immobilier ancien et aussi, il faut bien le dire, de lutter contre le travail clandestin.

Voilà, mesdames, messieurs les députés, la présentation que je voulais vous faire de ce projet de budget de 1985. L'ensemble des engagements qui ont été pris seront tenus et je pense que les mesures que je viens de vous exposer permettront tout à la fois de soutenir l'activité économique, d'apporter des améliorations dans la vie quotidienne des citoyens et de favoriser la préparation de l'avenir. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Clément, premier orateur inscrit.

**M. Pascal Clément.** Monsieur le ministre, il y a toujours une façon optimiste et une façon pessimiste de voir les choses. Le logement, pièce maîtresse de l'équipement du pays, n'échappe pas à cette règle.

La façon optimiste, c'est celle que vous avez décrite : le budget de 1985 atteint 45 milliards de francs, soit une augmentation de 13,5 p. 100 par rapport au budget de 1984. Quant aux dépen-

ses budgétaires en faveur du logement, elles s'élevaient à 43 milliards de francs, soit une augmentation légèrement supérieure à 11,6 p. 100. Vous prévoyez, par ailleurs, 70 000 prêts locatifs aidés, les P. L. A., 150 000 prêts aidés pour l'accession, les P. A. P., 160 000 prêts conventionnés, soit, au total, un montant de prêts aidés comparable à celui de 1984. En outre, en matière d'aides à la personne, le budget progresse de 5,11 p. 100.

La façon pessimiste, c'est celle qui consiste à prendre en compte non plus les engagements que l'Etat doit remplir, mais les ambitions que le Gouvernement lui assigne puisque, par définition, la construction d'immeubles s'étend sur plusieurs années.

Or le budget de l'urbanisme et du logement, si l'on considère les dépenses ordinaires, soit 26,9 milliards de francs, et les autorisations de programme, qui s'élevaient à 23,2 milliards de francs en 1984, chute de 11,6 p. 100, de beaucoup plus en fait si l'on tient compte de l'inflation.

S'agissant des P. A. P., les crédits de paiement augmentent de 27,7 p. 100, tandis que les autorisations de programme diminuent de 7,8 p. 100. Les subventions pour surcharges foncières dans les centres des villes baissent tant en crédits de paiement, 24,1 p. 100, qu'en autorisations de programme, 10 p. 100, celles-ci s'établissant à 121,7 millions de francs.

De même, pour les P. A. L. U. L. O. S., les crédits de paiement baissent de 24,1 p. 100 et les autorisations de programme, de 19,2 p. 100. Comme le rapporteur pour avis faisait tout à l'heure référence à l'aspect social de ce projet de budget, je rappelle que les P. A. L. U. L. O. S. ont précisément pour vocation d'aider l'habitat social.

Ce projet de budget s'inscrit, par ailleurs, dans un contexte économique et social désastreux.

Je ferai le point de la situation de la construction et du logement.

La construction de logements neufs continue de chuter même si, en juillet et en août, la récession s'est moins accentuée.

Selon les statistiques officielles concernant les huit premiers mois de l'année 1984, 262 985 logements ont été demandés, 216 710 ont été autorisés, et seulement 179 030 ont été commencés.

On peut se demander combien de logements seront commencés cette année, compte tenu de cette baisse. A moins d'un renversement spectaculaire de tendance, on sera loin des 332 000 logements commencés en 1983 alors que, chacun le sait, les besoins sont estimés entre 400 000 et 450 000, et c'est bien, du reste, ce que disaient les rapporteurs à l'époque où ils siégeaient dans l'opposition.

Ce projet de budget ne permettra pas le nécessaire redressement de la construction neuve. Or l'état de la crise actuelle appelle un véritable traitement de choc.

Le secteur des travaux publics subit une crise plus grave que la sidérurgie ou l'automobile. L'effectif de la profession est passé de 375 000 personnes en 1974 à 265 000 aujourd'hui. Au rythme actuel de la dégradation de ce secteur, les entreprises françaises de travaux publics perdront 70 000 emplois dans les quatre prochaines années.

L'activité des entrepreneurs, s'agissant des travaux réalisés, a fléchi de 7 p. 100 dans l'hexagone entre le mois de juin 1983 et le mois de juin 1984. Les prises de commandes en France ont diminué de 15 p. 100 au premier semestre 1984. Le nombre d'heures travaillées a baissé de 10 p. 100 et plus de 13 000 emplois productifs ont dû être supprimés durant le premier trimestre 1984. L'activité à l'exportation devient, nous le savons tous, de plus en plus difficile.

Des entreprises du bâtiment meurent au rythme même de l'accroissement du budget-logement de l'Etat !

L'accession au logement pose toujours des problèmes insurmontables pour la grande majorité des Français.

Les locataires sont si parfaitement protégés qu'ils sont désormais comme assignés à résidence par une incroyable pénurie de logements à louer. Les jeunes ménages et les nouveaux arrivants sur le marché de la location sont obligés de suivre — on a dénoncé cette situation les trois dernières années — un invraisemblable parcours du combattant pour arriver à trouver un logement qui, le plus souvent, ne correspond même pas à leurs besoins. Les transactions sur le marché de l'ancien et du récent ont chuté en volume de 30 p. 100 et parfois de 50 p. 100.

Certes, le projet du budget de 1985 comprend deux mesures nouvelles destinées à relancer l'investissement immobilier. Elles concernent les grosses réparations et l'acquisition d'un logement



à usage locatif et elles conduisent, dans les deux cas, à une réduction de l'impôt sur le revenu. Cependant, ces mesures ne sont pas adaptées — je suis prêt à vous dire pourquoi —, en tout cas, elles ne sont pas à la mesure de la crise. Elles ne peuvent être efficaces que si elles s'accompagnent d'autres mesures destinées à mobiliser l'épargne des ménages. Car personne au monde n'a jamais investi par angélisme ou par socialisme.

La possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu le déficit foncier, que votre prédécesseur a supprimée, était une disposition incitative pour l'investissement, s'agissant des immeubles destinés à la location. Cette suppression a été décidée par esprit de justice, disait-on : il n'était pas juste de permettre aux gros contribuables de déduire de leurs impôts certains revenus.

Monsieur le ministre, je vous pose une question qui n'est ni socialiste ni libérale : qui peut investir en France dans les logements destinés à la location sinon, précisément, les gros contribuables ?

L'efficacité de ce genre d'incitations n'est plus à démontrer. C'est grâce à elles que l'on a construit jusqu'à 550 000 logements par an dans les années 1970.

Le glissement de la demande de l'accession vers la location est encouragé par un certain nombre de dispositions sur lesquelles il est permis de s'interroger.

Comment expliquer qu'un ménage accédant à la propriété, qui accepte de supporter un taux d'effort de 27 p. 100, outre l'obligation de constituer un apport personnel, soit exclu du bénéfice des aides de l'Etat pour dépassement du plafond de ressources, alors qu'un ménage dont les revenus sont de 10 p. 100 supérieurs et qui préfère demander à la collectivité de le loger recevra des aides réduisant son taux d'effort à 11 p. 100 ?

Si l'on tient compte — ce qui est légitime — de la possibilité pour le ménage locataire de placer l'équivalent de l'apport personnel du ménage accédant, le taux d'effort du ménage logé et aidé par la collectivité tombe à 4 p. 100. D'un côté, un effort de 4 p. 100 et, de l'autre, un effort de 27 p. 100 !

Pour corriger cette situation choquante et anti-économique, une inversion de la situation relative actuelle des plafonds de ressources permettant l'accès aux logements locatifs P. L. A. et aux logements des accédants à la propriété financés par les P. A. P. semble donc s'imposer.

Il est clair que l'écart de 4 à 27 p. 100 des taux d'effort dans l'exemple cité entre l'accédant en P. A. P. et le locataire en P. L. A. n'est pas pour rien dans la non-consommation intégrale des dotations P. A. P. et la demande accrue des ménages en logements locatifs sociaux.

En ce qui concerne la pénalisation croissante du statut de l'accédant, un seul exemple est révélateur : la réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition principale reste fixée à 25 p. 100, dans la limite de 9 000 francs, plus 1 500 francs par personne à charge. La non-évaluation de ces sommes représente une véritable perte pour le contribuable.

La reprise de l'immobilier et du marché locatif demande donc un sérieux effort de la part du Gouvernement et, pour commencer, la suppression de certaines dispositions « épouvantails » contenues dans la loi du 22 juin 1982.

Pas plus dans ce projet de budget que dans les budgets des années précédentes, les promesses du candidat François Mitterrand, qui déclarait que le logement serait une priorité essentielle de son septennat, n'ont été tenues.

Ce projet de budget, par sa prudence, prouve à l'évidence que la relance du bâtiment n'est pas pour demain.

Votre prédécesseur avait cassé le ressort psychologique de l'épargne-pierre. Vous, vous vous montrez incapable de remonter le courant comme si, de guerre lasse et à bout d'imagination, vous n'attendiez plus que le moment de nous passer le témoin.

Dans ces conditions, vous comprendrez, monsieur le ministre, que le groupe Union pour la démocratie française ne vote pas, cette année encore, les crédits de votre ministère. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

**M. Jacques Badet.** Monsieur le ministre, votre projet de budget de 1985 poursuit l'effort considérable accompli depuis 1981 dans le domaine du logement.

Il maintient, de manière générale, les priorités affirmées en matière d'habitat depuis 1981. Nous constatons avec satisfaction qu'en cette période où il est nécessaire de conjuguer la maîtrise de la dépense publique et la réduction des prélèvements obligatoires, et donc de rechercher une efficacité toujours meilleure des aides publiques, le logement conserve une place essentielle dans le budget de l'Etat.

Les priorités de votre projet de budget répondent à des besoins tant économiques que sociaux, prennent en compte les impératifs présents et préparent l'avenir. Ainsi, l'effort en faveur de la recherche, de la formation, du personnel est-il particulièrement appréciable. Ainsi, l'aide en faveur des entreprises du bâtiment et des travaux publics répond-elle à un besoin non seulement conjoncturel mais aussi structurel. La recherche d'une meilleure sécurité dans les logements, le développement des économies d'énergie sont autant de mesures que rend possible votre budget et qui répondront, j'en suis convaincu, à l'attente des citoyens.

Dans le domaine du logement, du logement social en particulier, l'effort soutenu du budget de l'Etat, malgré une conjoncture difficile, monsieur Clément, a permis de retourner la tendance à la chute observée de 1974 à 1981, en passant d'un programme physique de 50 000 P. L. A. en 1980, année d'étiage, à un programme maintenu cette année encore à 70 000 P. L. A. Cela se traduit dans votre projet de budget, monsieur le ministre, par une progression de 14,3 p. 100 de l'aide à la pierre par rapport à 1984, ce qui est essentiellement dû à la progression de la construction neuve pendant ces dernières années, l'effet des programmes lancés de 1981 à 1983 se faisant sentir maintenant.

Voilà donc, à mes yeux, une amorce de correction des effets de la loi de 1977 et du conventionnement dont le caractère lésionnaire avait été supprimé dès 1981. Cette loi conduisait, chacun le sait, par sa logique, à pratiquer une réduction drastique des aides à la pierre pour alimenter l'aide à la personne. A cet effort en direction de l'aide à la pierre se sont ajoutées diverses mesures de justice sociale qui ont permis de revaloriser les aides personnelles.

Parallèlement, dans le domaine de la réhabilitation, où la France avait pris un retard considérable, un effort sans précédent est désormais accompli en faveur du patrimoine H. L. M. Avec les 140 000 P. A. L. U. L. O. S. que vous maintenez cette année encore dans votre projet de budget, cette action pourra être poursuivie. Si nous comparons ce chiffre de 140 000 à celui de 1980, à savoir 60 000 — pardonnez-moi de revenir à ces références, mais il le faut — nous mesurons la distance parcourue.

Cette action est d'ailleurs en cohérence avec le travail de la commission pour le développement social des quartiers, ainsi que l'a rappelé notre collègue Anciant, où l'on s'efforce, grâce à un travail interministériel et à une concertation entre tous les partenaires locaux, de résoudre l'ensemble des problèmes de société posés par les quartiers dégradés.

A tout cela s'ajoutent enfin les 150 000 P. A. P. que permettra de consentir le budget de 1985 et les 160 000 prêts conventionnés qui seront distribués dans les conditions que vous venez de rappeler. Le maintien du programme physique de logements à son niveau de 1984 est de nature à soutenir efficacement les entreprises du bâtiment.

Un chemin long a donc été parcouru depuis 1981. Cependant il reste encore à faire pour améliorer davantage l'efficacité économique et sociale du dispositif de financement et de gestion du logement social.

La nécessité en est d'autant plus impérieuse que notre pays est engagé dans une bataille économique mondiale, où les efforts de tous doivent tendre vers la maîtrise de l'inflation et vers la reconstruction d'une industrie nationale, digne d'une économie avancée.

Or nous décelons, monsieur le ministre, dans votre projet de budget les germes de certaines contradictions que nous aurons à surmonter, sauf à laisser volontairement les impératifs économiques prendre le pas sur les objectifs sociaux.

Ainsi la progression de la contribution globale de l'Etat aux budgets du fonds national d'aide au logement et de l'aide personnalisée au logement pour 1985 est de 5,1 p. 100, ce qui traduit en fait un net ralentissement dû, notamment, aux effets des réductions opérées sur les harèmes pour l'exercice de juillet 1984-juin 1985.

Se dégrade ainsi, on ne peut que le constater, le pouvoir d'achat de ménages dont les revenus ont tendance à stagner, voire à diminuer. Si nous approuvons une meilleure efficacité des aides à la pierre, nous ne pouvons la concevoir au détriment des aides à la personne.

Aussi devient-il impératif de procéder au plus tôt à l'unification des aides personnelles, et de tirer sans retard les conclusions de l'expérimentation en cours sur 70 000 logements, sous peine de laisser s'aggraver le déséquilibre que nous commençons à constater entre les aides à la pierre et les aides à la personne et d'entraver dangereusement les programmes futurs de réhabilitation dans lesquels les organismes hésiteraient à s'engager.

Il est un autre point que je voudrais relever parce qu'il ressort de votre budget. En réalité, si le programme physique de logements est maintenu, vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, c'est parce que l'Etat s'attribue tout le bénéfice de la baisse de l'inflation. Or cela pourrait avoir des conséquences graves pour les organismes d'H. L. M., donc pour leurs locataires.

**M. Germain Gengenwin.** Très exact !

**M. Jacques Badet.** En effet, si la baisse générale des taux d'intérêt, plus particulièrement du taux de rémunération des livrets A des caisses d'épargne a été relativement bien répercutée sur les taux des prêts d'aide à l'accession à la propriété et à l'amélioration, il n'en est malheureusement pas de même pour les prêts aux logements locatifs.

**M. Germain Gengenwin.** Très juste !

**M. Jacques Badet.** Dans le dessein louable, mais contradictoire de construire autant de logements avec des aides budgétaires réduites, en autorisations de programmes, l'Etat est contraint de réduire son aide au logement locatif, soit près de 20 p. 100 en francs constants...

**M. Pascal Clément.** Et voilà. C. Q. F. D. !

**M. Jacques Badet.** ... et de conserver pour lui le bénéfice de la baisse des taux d'intérêt, au lieu d'en faire profiter les organismes constructeurs qui empruntent.

Ainsi, les annuités restent-elles très lourdes avec une progressivité qui passe de 4 p. 100 à 3,5 p. 100 l'an. Et c'est trop fort encore par rapport au taux d'inflation qui a pu, lui, être maîtrisé, puis réduit pour le plus grand bien de l'ensemble de l'économie française.

**M. Pascal Clément.** Où en sont vos promesses ?

**M. Jacques Badet.** Monsieur le ministre, la baisse d'un demi-point que vous nous avez consentie alors que le taux des livrets A a diminué de deux points en deux ans est, en fait, la contrepartie du risque résultant de la variabilité des taux, appliqués à tous les P.L.A., risque jusque-là assuré par la Caisse des dépôts et consignations, et maintenant transféré pour moitié à la charge des maîtres d'ouvrage emprunteurs.

Une telle mesure ne va pas améliorer l'équilibre financier des opérations P.L.A. qui affichaient déjà cinq à sept ans de gestion déficitaire : elles vont afficher huit-dix ans avec l'écart accru que l'on constate entre le taux d'inflation d'une part, et le taux des annuités combiné avec leur progressivité, d'autre part.

Pourtant, il existe une solution à ce problème : c'est la conversion en bonifications supplémentaires d'intérêts, étalée sur toute la durée du prêt, de la part de subventions que comporte l'aide de l'Etat à chaque prêt P.L.A. : la charge des crédits de paiement serait sensiblement allégée pendant les quatre premières années.

A un moment où les économies budgétaires sont une priorité tout à fait légitime des pouvoirs publics, cette proposition mérite, semble-t-il, d'être étudiée sérieusement, même si elle doit bousculer certaines pratiques budgétaires.

En outre, on sait l'importance, pour toute politique d'urbanisation d'un rééquilibrage socio-démographique entre le centre et la périphérie des cités.

Les opérations « banlieues 89 » éveillent de nombreuses initiatives locales. La dotation de 130 millions du fonds social urbain, sous l'impulsion du comité interministériel pour les villes vient très opportunément, et pour des objectifs précis, relayer l'action de l'ancien fonds d'aménagement urbain dont les ressources spécifiques ont été fusionnées dans les dotations globales d'équipement aux collectivités locales.

Mais il faut aussi maintenir, en francs constants, l'effort d'implantation pour l'implantation de logements locatifs dans les centres villes dont la revitalisation a pris un bon départ.

La dotation budgétaire devrait être rétablie à concurrence de 145 millions de francs le même montant que l'an dernier, pour permettre le même volume d'actions que l'an passé, alors qu'elle a été réduite à 121 millions, soit 10 p. 100 de moins qu'en 1984 ; ce chiffre, faible en valeur absolue, est d'une importance capitale pour encourager les collectivités à réserver des sols en centre-ville pour les logements locatifs destinés souvent aux jeunes ménages, actuellement trop fréquemment rejetés, on le sait, à la périphérie, alors que certains souhaiteraient vivement habiter le centre.

Votre projet de budget contient aussi des mesures d'exonération fiscale en faveur des constructeurs de logements locatifs privés et des propriétaires assurant des travaux d'amélioration ou de grosses réparations, ce qui peut aller dans le sens d'une efficacité économique accrue.

Dans le même esprit, d'autres mesures d'incitation fiscale pourraient être prises en faveur des organismes chargés des logements sociaux, et leur efficacité serait double : économique et sociale.

Je n'en citerai qu'une, mais primordiale pour les équilibres de gestion des organismes : la modulation sur plusieurs années de l'entrée en vigueur de la taxe foncière sur les propriétés bâties après la période d'exonération dont ont bénéficié les H. L. M.

On sait en effet que l'assujettissement brutal à cette taxe d'un programme de logements se traduit par un prélèvement de l'ordre de 7 p. 100 sur les loyers, qui, dans les circonstances actuelles, ne peuvent pas faire l'objet d'une majoration supplémentaire correspondante.

Faute d'une mesure dans ce sens, les capacités d'entretien et d'amélioration du patrimoine seraient directement réduites en proportion de cette dépense nouvelle « incontournable », et qui n'a pu faire l'objet de provisions au cours des années passées.

Au moment où les problèmes sociaux sont au cœur du débat national, et où des phénomènes de pauvreté, qui ne sont hélas pas nouveaux, sauf pour ceux qui les découvrent aujourd'hui, ...

**M. Pascal Clément.** Allons ! Allons !

**M. Jacques Badet.** ... reviennent sous les feux de l'actualité, de manière cyclique comme ils le font toujours, les organismes d'H. L. M. devraient pouvoir jouer leur rôle.

Mais ils ne sauraient le faire hors du cadre d'une solidarité nationale et locale, sauf à faire supporter par les ménages aux revenus modestes qu'ils logent la charge des ménages les plus déshérités.

**M. le président.** Monsieur Badet, veuillez conclure !

**M. Jacques Badet.** Je conclus, monsieur le président.

Il est nécessaire de se pencher minutieusement avec les organismes et les collectivités sur le parc vacant, et sur la mise en place de réservations spécifiques. Peut-être conviendrait-il également d'envisager une production nouvelle en acquisition-amélioration financée par des prêts C.D.C. et P.A.L.U.L.O.S., les travaux réalisés étant limités à la mise en état d'habitabilité des logements ouvrant droit à l'A.P.L., le niveau local assurant une aide sociale complémentaire en cas de besoin. On peut aussi, monsieur le ministre, étudier la possibilité de conventionner ponctuellement des logements occupés pour des familles sans ressources.

Mais gardons-nous des fausses solutions dans ce domaine : on ne « résorbera » pas les logements vacants en les attribuant à des pauvres, pas plus qu'on n'affrontera valablement le phénomène de la pauvreté en construisant à la hâte des cités de transit ou d'urgence, dont les maîtres d'ouvrage et les services sociaux savent bien qu'il faudra une génération pour les résorber.

Oui, ces problèmes nous interpellent aujourd'hui, et leur solution ne réside certainement pas dans une opposition entre efficacité économique et efficacité sociale, mais une conjugaison de l'une et de l'autre.

Votre projet de budget, s'il présente de manière indéniable des aspects largement positifs sur le plan économique, n'en contient pas moins certains germes de légères inquiétudes au plan de l'efficacité sociale pour tous ceux qui, confrontés aux réalités quotidiennes de la gestion, sont contraints de trouver des solutions à des problèmes immédiats. Les difficultés sont inhérentes à un système dont il convient d'assurer résolument et définitivement la refonte.

Nous comptons, monsieur le ministre, sur votre détermination pour poursuivre la démarche engagée, et le groupe socialiste votera les crédits de votre ministère. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

**M. Jean Tiberi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce stade du débat, pour ne pas retenir trop longtemps votre attention, je ne réperierai pas ce qui a été indiqué par mon collègue et ami M. Clément ainsi que — et ce n'était pas sans surprise ni sans intérêt — par M. le rapporteur spécial de la commission des finances et par M. Badet lui-même.

L'e budget n'est pas un bon budget. Certes, ce n'est pas vous, monsieur le ministre, qui êtes en cause, mais la politique de votre gouvernement ! Il s'agit, plus encore, du résultat de la politique de votre prédécesseur et même du Gouvernement précédent. Leur politique a abouti à la situation très grave que nous connaissons en dépit d'efforts financiers importants que nous ne nions pas.

La politique antérieure a abouti, chacun a pu le constater, à un effondrement de l'initiative privée : les investisseurs se sont retirés de la construction neuve ; les patrimoines bâtis se sont progressivement dégradés. Aujourd'hui par la nature des choses, vous allez avoir le même effet sur le plan du logement social, c'est-à-dire que vous allez aboutir à un échec.

Les autorisations de programme, qui commandent le volume des constructions nouvelles, seront réduites de près de 12 p. 100 en francs courants, c'est-à-dire de près du cinquième en volume.

Plus étonnante encore, compte tenu des pénuries constatées, la réduction des autorisations de programme pour les nouvelles opérations locatives sociales sera de près de 15 p. 100 en francs courants, près du quart en francs constants.

Vous tirez argument, monsieur le ministre, de la diminution du coût des ressources : elle permettra les économies souhaitées par l'Etat, sans mettre en cause le volume physique du programme, c'est-à-dire 70 000 prêts locatifs aidés et 150 000 prêts aides d'accèsion à la propriété.

Mais je suis très sceptique et je récusé même cet argument.

D'abord, vous surestimez, aujourd'hui comme hier, les effets de la diminution attendue du coût des ressources. Vous escomptiez, en 1983, la stabilité de la construction neuve en 1984. Mais que s'est-il passé ?

Les mises en chantier ont diminué de plus de 15 p. 100 dans le premier semestre de l'année, vous l'avez reconnu vous-même. Combien de logements lancés seront mis en chantier en 1974 ? 300 000 environ ! Que nous sommes loin, monsieur le ministre, des engagements d'avant 1981 — si j'ai bonne mémoire, il s'agissait d'un peu plus de 500 000 logements par an !

Du premier semestre 1983 au premier semestre de 1984, l'indice d'activité du bâtiment a baissé de 9,1 p. 100. Ce sont, hélas ! des chiffres importants.

Dans le même intervalle, près de 9 p. 100 des emplois dans le bâtiment ont disparu, soit à une cadence annuelle de 60 000 suppressions d'emplois, vingt fois plus que le dramatique sinistre de Creusot-Loire ! Le rythme des règlements judiciaires, des liquidations de biens et des faillites dans le bâtiment et les travaux publics s'est accéléré de plus de 13,2 p. 100.

Je ne peux que vous donner rendez-vous dans un an pour constater une nouvelle diminution de la construction, les mêmes causes produisant, malheureusement, les mêmes effets.

A supposer même que votre objectif d'un niveau constant dans la production des logements sociaux puisse être atteint, il faudrait que l'Etat s'approprie le bénéfice de la diminution du coût des ressources. Il devrait, au moins pour une large part, n'en pas reporter l'avantage, s'il veut être logique avec lui-même, sur les destinataires des logements, les locataires et les accédants à la propriété.

De fait, il est prévu de réduire d'un cinquième environ l'aide unitaire par logement, tant pour les P.A.P. que pour les P.L.A. Pensez-vous qu'en période de désinflation les accédants modestes pourront accroître leur effort en conséquence ? Pensez-vous qu'avec le mode de fixation des loyers organisé par la fameuse loi de 1982 les loyers sociaux pourront suivre l'évolution qu'impliquera nécessairement la réduction de l'aide publique ?

Ainsi, votre pari sur les autorisations de programme est d'avance perdu.

S'agissant maintenant des crédits de paiement, deux lignes retiennent mon attention : celles qui se rapportent à la contribution de l'Etat au financement de l'aide personnalisée et au fonds national de l'allocation de logement.

Dans la loi de finances de 1984, ces deux lignes formaient un total de 12 milliards 400 millions. Dans le budget de 1985, le total sera de 13 milliards 100 millions, soit une progression de 5 p. 100 seulement, inférieure au taux de l'inflation.

« Miracle », semble-t-il. S'il y en a un, il est tout simple : le barème unitaire des aides personnelles a déjà subi, pour l'A. P. L., ou va subir, pour l'allocation de logement, une baisse de 5 p. 100 environ en francs courants, annonciatrice vraisemblablement de baisses similaires en 1985.

Ainsi, après la progression généreuse de ces aides en 1981 et 1982, l'Etat doit reprendre maintenant ce qu'il avait accordé en hâte. Vous êtes obligé, monsieur le ministre, de gérer l'austérité voulue par le Gouvernement.

De ces observations purement budgétaires, il convient de tirer pour le logement des enseignements de portée plus générale.

A l'irréalisme de doctrines trop généreuses, et par là même nocives pour les intéressés, le Gouvernement fait succéder désormais l'irréalisme d'un discours qui ne correspond plus à ses actes.

Il est faux que la collectivité nationale puisse se passer du concours privé dans le logement, construction neuve ou maintenance du parc.

Il est faux que l'Etat ait les moyens de toujours soutenir avec la même vigueur le logement social.

Il n'est pas exact que les loyers puissent durablement évoluer moins rapidement que le coût de la vie, en particulier les logements sociaux.

Il est dangereux de diminuer les aides personnelles consenties aux locataires sans les en avertir, sans leur en expliquer les raisons, sans justifier la nouvelle voie imposée par la rigueur des temps.

**M. Pascal Clément.** Oui, c'est scandaleux !

**M. Jean Tiberi.** Fixer un objectif social qui ne s'appuie pas sur une possibilité économique et financière, est une erreur grave, monsieur le ministre. Vous découvrez, bien tardivement les vérités économiques et financières dans le logement. Elles tendent à guider désormais votre action. Pourtant vous ne le dites pas !

Vous avez mis en cause la loi du 3 janvier 1977, sur le financement du logement, mais aucune réforme n'a suivi.

Vous avez fait approuver la loi du 22 juin 1982, sur la fixation des loyers. Vous en redoutez désormais, et chacun en est conscient, les effets.

En réalité, vous n'avez plus de politique du logement pour les raisons économiques et sociales que j'ai indiquées. Le système est à bout de souffle. Votre projet de budget n'est que le faire-part de vos espérances disparues !

Le temps me manque pour entrer dans le détail, mais je me dois de souligner que les observations du rapporteur spécial de la commission des finances sur l'importance de la construction privée dans la politique globale du logement devraient être prises largement en compte par vous. Il a noté que ce projet de budget était marqué par la rigueur des temps. L'intervention de M. Badet a retenu également toute mon attention. En effet, en dehors de la politique globale, les organismes d'H.L.M. se trouvent dans une situation bien grave. Je fais mienne une partie des observations qu'il a présentées sur les difficultés des organismes d'H.L.M.

Bloquer l'augmentation des loyers au taux que vous connaissez — mais, au passage, je me réjouis des crédits P. A. L. U. L. O. S. — c'est mettre les organismes d'H.L.M. dans une situation très difficile pour le remboursement de leurs emprunts. L'année dernière, j'avais déjà eu l'occasion de montrer combien votre politique n'était pas bonne sur le plan général. J'avais insisté en particulier sur ses effets nocifs pour les organismes sociaux. La plupart des organismes gèrent bien les offices ou les sociétés d'H.L.M., et ils ont appliqué au mieux la politique de blocage des loyers. Apparemment, une telle politique joue en faveur des locataires. En revanche, à terme, elle aboutit à une dégradation de la qualité du patrimoine H.L.M. A court terme, il s'agit d'une politique qui peut peut-être faire plaisir : à long terme, c'est une mauvaise politique.

En effet, les ressources des organismes d'H.L.M. sont constituées par les loyers, qui servent à payer le personnel et à rembourser les emprunts. Mais, hélas ! le blocage oblige à pratiquer des coupes claires, car les loyers sont bloqués, vous le savez, avec des taux d'augmentation qui ne sont pas conformes à la réalité économique et sociale. Ce sont les travaux qui en subissent les conséquences.

Voilà les quelques observations que je voulais présenter. Le temps me manquant pour aller plus avant dans mes réflexions. Toujours est-il que, vous le comprendrez aisément, ni le groupe R.P.R. ni le groupe U.D.F. ne pourront, dans ces conditions, voter ce projet de budget.

En conclusion, je voudrais vous poser une question. La presse s'est faite l'écho des conditions dans lesquelles se sont déroulés trois concours d'architecture à Paris. Des pressions auraient été exercées, semble-t-il, selon les informations publiées. Je veux parler du site de la Villette, de logements du quartier Nord, de l'échangeur de Bagnolet et de la salle de rock de Bagnolet. Des architectes auraient démissionné. Je souhaiterais notamment à propos de la cité de la musique, que vous nous apportiez tous apaisements souhaitables. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

**M. le président.** La parole est à M. Paul Chomat.

**M. Paul Chomat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ces dernières semaines a été largement évoquée la situation dramatique de centaines de milliers de familles démunies qui, par suite du chômage ou de la maladie, sont dans l'impossibilité de faire face aux dépenses de loyer, de charges locatives, de consommation d'eau, de gaz ou d'électricité.

Ce phénomène, qui n'est pas nouveau mais qui prend des proportions plus importantes, constitue un des graves problèmes auxquels nous devons apporter en priorité des solutions pour assurer le droit au logement à tous et mettre un terme à cette insupportable augmentation du nombre des procédures d'expulsion ou de saisies mobilières.

Monsieur le ministre, nous vous demandons d'intervenir énergiquement afin de lever les obstacles qui subsistent dans de nombreux départements pour la mise en place de commissions d'aide aux locataires en difficulté.

Je tiens tout de suite à indiquer que la situation et l'avenir du secteur du bâtiment et des travaux publics seront abordés à l'occasion de la procédure des questions.

Ma deuxième affirmation sera, pour l'instant, celle-ci : nous avons la conviction que la réponse aux besoins en matière de rénovation ou de construction de logements est très insuffisante. Pour prendre en compte l'aspiration des jeunes à avoir plus tôt un chez-soi, l'allongement de la durée de vie, le désir des familles de disposer de plus de confort et d'espace dans leur logement, il faudrait construire entre 450 000 et 500 000 logements par an. Or, en 1984, le niveau de construction se situait aux environs de 300 000 logements. Le déficit enregistré se cumulera avec les déficits des années précédentes.

La liste des mal-logés, où figurent déjà 300 000 familles dans la seule région parisienne, s'allongera.

Un immense besoin de réhabilitation ou de rénovation existe, qui concerne également des quartiers plus récents où le patrimoine H.L.M. domine. De ce fait, comme l'union des H.L.M. le constate, l'équilibre financier de nombreux organismes est menacé.

Par suite de la maladie ou du chômage, les ventes forcées d'appartements se multiplient en raison de l'impossibilité des accédants à supporter des mensualités représentant souvent de 45 à 50 p. 100 des revenus.

Au total, pour des millions de familles, le droit au logement, en faveur duquel nous nous sommes prononcés à l'occasion de la discussion de la loi Quilliot, reste une abstraction ou se traduit par de bien lourds sacrifices.

C'est à la lumière de cet état de fait que notre groupe a examiné ce projet de budget. C'est pourquoi nous considérons comme grave et très regrettable l'insuffisance de l'effort en matière de construction sociale.

Exprimant l'opinion des députés communistes sur le budget de 1984, ma collègue Adrienne Horvath avait l'an dernier estimé insuffisant l'objectif de construction de 70 000 logements locatifs sociaux et avait souhaité que soit retenu l'objectif de l'union des H.L.M., soit 100 000 logements par an.

Cette insuffisance a dû être reconnue par la suite et 10 000 P.L.A. supplémentaires ont alors été financés sur des excédents de gestion de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette année, vous nous présentez un projet qui limite à nouveau la construction de logements H.L.M. au nombre de 70 000. Cela ne saurait nous satisfaire, d'autant qu'en commission vous avez indiqué que vous n'aviez pas prévu de rallonge pour 1985.

D'une façon plus générale encore, votre projet de budget marque un retrait en matière de financement de la construction aidée. Les autorisations de programme baisseront de près de 15 p. 100 en francs courants pour le locatif social P.L.A. et de 7,5 p. 100 pour l'accession aidée à la propriété.

Les crédits destinés à atténuer la surcharge foncière pour la construction de H.L.M. en centre ville diminueront de 140 millions de francs cette année à 120 millions en 1985, soit une baisse de 14,3 p. 100 en francs courants et de 20 p. 100 si l'on tient compte de l'érosion monétaire.

Certes, le moindre coût des emprunts permettra de maintenir le programme de construction de 70 000 logements sociaux et de 150 000 logements en accession aidée, l'aide de l'Etat par logement s'établissant en moyenne à 114 500 francs l'an prochain contre 140 700 francs cette année.

Nous estimons qu'il eût été opportun de tirer profit de la situation pour porter à 95 000 le nombre de logements locatifs sociaux, allant ainsi dans le sens souhaité par de nombreux professionnels, usagers, élus et organismes constructeurs.

Au lieu de cela, vous nous proposez dans l'article 63 du projet de loi de finances, d'accorder une déduction fiscale à ceux qui construisent ou achètent un logement non pour leur usage, mais pour le louer. Nous considérons cette proposition comme inacceptable et nous défendrons un amendement de suppression de cet article.

Je voudrais maintenant porter un jugement sur les mécanismes de financement de la construction locative sociale. Il est regrettable à nos yeux que, depuis 1981, il n'ait été pas été porté remède à l'application de la loi de 1977.

Bien que chacun s'accorde à dénoncer son inefficacité économique, ses logiques ségrégatives et inflationnistes, bien qu'elle ait été reconnue comme l'instrument privilégié mis en place par la droite pour conduire sa politique anti-sociale en matière de logement, cette loi particulièrement nocive continue à s'appliquer, et vous n'annoncez pas son abrogation.

Nous regrettons également que les résultats enregistrés dans la lutte contre l'inflation ne se repercutent pas au niveau du financement des P.L.A. En effet, ainsi que l'indique l'Union des H.L.M., ce qu'a rappelé ici M. Jacques Badet, la baisse d'un demi-point du taux d'intérêt des P.L.A. n'est que la contrepartie de la diminution du risque encouru par la Caisse des dépôts et consignations du fait de la variabilité des taux d'intérêt en fonction de l'inflation.

A l'évidence, limiter à 0,5 p. 100 la baisse du taux des prêts alors que l'inflation a baissé de sept points rend problématique l'équilibre à moyen terme des programmes locatifs sociaux.

L'union des H.L.M. nous alerte : « Les pouvoirs publics préparent pour dans quelques années des faillites économiques et sociales que la collectivité nationale aura à supporter. »

Par ailleurs, l'union des H.L.M. formule des propositions que nous ne pouvons qu'approuver, ce qui ne surprendra personne puisqu'elles rejoignent certaines de celles que nous avançons depuis plusieurs années : le passage à un système de bonification intégral pour le financement des P.L.A. ; la baisse sensible des taux d'intérêt des P.L.A. et l'allongement des durées de remboursement.

Je renouvelle notre proposition relative à l'épargne-logement. Celle-ci est actuellement rémunérée à moins de 5 p. 100. A cette rémunération s'ajoute une prime équivalente de l'Etat. Les organismes bancaires ont là une ressource particulièrement peu coûteuse, ce qui peut se justifier lorsque l'opération d'accession se concrétise. Mais cela ne se justifie plus lorsque les plans d'épargne-logement ne se concrétisent pas par un projet immobilier. Dans ces cas, les organismes bancaires devraient supporter le financement de la prime versée par l'Etat. Ainsi seraient dégagés deux milliards de francs représentant le financement de près de 20 000 logements.

Encore une fois, il faut souligner que le maintien de la logique qu'inspire la loi de 1977 nous prive de la possibilité, à enveloppe constante, de faire beaucoup mieux pour répondre aux besoins de constructions neuves et de rénovation et pour abaisser le niveau des loyers.

Par ailleurs, depuis sept ans, nous mesurons les résultats désastreux des conditions dans lesquelles cette loi de 1977 a institué les aides à la personne, et notamment l'A.P.L.

Nos préoccupations sont aggravées par le fait que les crédits prévus pour l'A.P.L. en 1985 ne progresseront que de 11,7 p. 100 par rapport à 1984. La progression d'une année sur l'autre avait été de 27 p. 100 en 1984, de 42,5 p. 100 en 1983 et de 37 p. 100 en 1982, en liaison avec l'augmentation du nombre des bénéficiaires, qui était de 308 000 en mars 1981, de 533 000 en 1982, de 772 000 en 1983 et de 1 037 000 en mars 1984.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1984, nous avons enregistré une baisse du montant moyen de cette aide servie aux familles.

L'augmentation insuffisante des crédits pour 1985, eu égard à l'accroissement du nombre des bénéficiaires, laisse prévoir une nouvelle baisse à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1985.

Baisse du montant de l'A.P.L., loyers en hausse : ces nouvelles difficultés pour de nombreux locaux, nous ne pouvons les accepter.

Cette baisse touche aussi les accédants. Elle s'ajoute au moindre avantage du financement des P.A.P. Certes, l'accédant bénéficie d'une baisse du taux d'intérêt des prêts mais, en raison de la baisse du montant du prêt, il est contraint à avoir recours à des prêts complémentaires plus onéreux. L'union des H.L.M. estime que « dans la plupart des cas, les mensualités seront alourdies ».

Dans le domaine de la réhabilitation, vous avez indiqué que les objectifs fixés par le Plan — 140 000 réhabilitations de H.L.M. par an — pourront être atteints, en dépit de la diminution des crédits budgétaires, grâce à la quatrième tranche du F.S.G.T.

Nous en prenons acte.

Encore convient-il de souligner, pour le regretter profondément, que, là encore, s'applique toujours la loi de 1977. En conséquence, les réhabilitations se soldent par de fortes hausses de loyers. C'est alors que « joue » la logique ségrégative, qui s'accroît d'autant plus que le pouvoir « solvabilisateur » de l'A.P.L. est remis en cause.

Nous constatons, par ailleurs, que l'expérimentation sur 70 000 logements de la fusion en une aide unique de l'allocation logement et de l'A.P.L. ne correspond pas à ce qu'il était possible d'en attendre.

Selon les premiers échos que nous avons, « la remise en ordre des loyers », telle qu'elle est conçue, ne signifie pas la baisse des loyers P.L.A., conformément aux recommandations du rapport Bonin, mais se traduit par des hausses souvent massives des loyers — y compris en l'absence de travaux.

Nous restons, pour notre compte, fermement opposés à cette logique qui se manifeste également dans les injonctions formulées par les caisses régionales des comptes à l'encontre des organismes d'H.L.M. en difficulté.

**M. Jean Proriol.** Tout à fait vrai !

**M. Paul Chomat.** En conclusion, constatant le recul de votre projet de budget pour 1985 par rapport aux objectifs de construction sociale et de justice sociale, et la pérennisation de la logique détestable de la loi de 1977, les députés communistes ne sauraient cautionner ces orientations et voteront contre votre projet de budget. *(Applaudissements sur les bancs des communistes.)*

**M. Maurice Ligot.** Très bien !

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

**M. Jean Proriol.** Le bilan des trois dernières années de la politique de logement et l'étude du projet de budget que vous nous proposez, monsieur le ministre, apparaissent largement « contrastés » — vous venez de nous « souffler » vous-même le mot !

Ils sont contrastés au vu des deux objectifs que les gouvernements s'étaient fixés depuis 1981 : une politique « ardente » de la construction, annoncée comme une priorité ; la définition d'une authentique politique sociale du logement.

Du point de vue de l'emploi, nous assistons à un ralentissement inquiétant de la construction : 400 000 logements ont été commencés en 1981, puis 343 000 en 1983 et environ 300 000 en 1984. Ces chiffres expliquent que le bâtiment ait perdu 80 000 emplois depuis un an et que la provision de perte soit supérieure entre la mi-1984 et la mi-1985.

Du point de vue de l'épargne et de l'investissement, l'application de la loi Quilliot pénalise les propriétaires, donc les candidats à la propriété, ainsi que les projets d'investissement privé. De même, cette loi freine la mobilité résidentielle, élément clé de la compétitivité de l'économie. Or la France se sclérose sur ce plan : locations obtenues au compte-gouttes, difficultés d'accès à la propriété.

Quant à la réorganisation de la politique du logement et de la construction axée sur l'industrialisation du bâtiment, je doute que la mise en place de la procédure des P.I.P. — programmes industrialisés et productivité — et la fin des marchés-cadres soient des mesures suffisantes et je crains qu'elles ne soient à l'origine d'effets pervers. En effet, la mise en route des P.I.P. n'aura-t-elle pas pour conséquence de perturber le marché, en favorisant la domination des grands groupes industriels agréés au détriment des P.M.E., voire, dans les petits départements, au détriment de l'artisanat, et d'imposer au maître d'œuvre le choix des matériaux et des prix, substituant ainsi la contrainte à l'initiative ? C'est aussi une perte de qualité pour la petite entreprise, l'entrepreneur devenant alors simple « poseur ».

La politique sociale du logement, monsieur le ministre, reste également à redéfinir.

Je note que vous reprenez comme positif dans ce budget le maintien des programmes sociaux de logements au même niveau qu'en 1984, mais, là aussi, je constate que c'est une stabilisation par le bas, puisque le nombre des P.L.A. sera plafonné à 70 000, contre plus de 130 000 en 1974 et en 1975.

Par ailleurs, vous soulignez l'amélioration du patrimoine par l'intermédiaire des crédits P.A.L.U.L.O.S. et par le fonds spécial de grands travaux, politique lancée par vos prédécesseurs, et bien avant 1981, pour les P.A.L.U.L.O.S.

Mais ces orientations ne permettent pas de voir clairement la trame d'une politique sociale du logement.

Aucune mesure budgétaire significative n'est prise pour améliorer la situation financière des organismes d'H.L.M., dont la moitié connaissent un déficit préoccupant. Les loyers restent bloqués, le nombre des impayés augmente, les coûts de gestion continuent leur ascension, les nouveaux pauvres frappent aux portes des organismes d'H.L.M. pour trouver un toit.

Dans le domaine de la location, vous reprenez d'une main ce que vous avez donné de l'autre. Tout le monde l'a dit : la baisse de la rémunération des livrets A n'est répercutée en aucune manière sur les taux des P.L.A. Le budget récupère entièrement cette baisse. La diminution de 0,5 p. 100 des taux des P.L.A., alors que l'inflation aurait décrié de six points, ne résulte que d'une mesure technique qui fait porter sur les organismes d'H.L.M. le risque supplémentaire de variation de la rémunération des livrets A.

En l'occurrence, il apparaît inadmissible, comme vient d'ailleurs de le reconnaître M. Badet, député socialiste, que la construction sociale soit le seul secteur de l'économie qui ne bénéficie pas de la baisse générale des taux. Je note même que l'aide budgétaire de l'Etat aux P.L.A. diminuera, puisqu'elle passera de 140 698 francs en 1984 à 114 188 francs en 1985 par logement.

Il s'agit donc bien de redéfinir une politique sociale du logement suivant deux directions : il me paraît nécessaire que les notions de logement social et de loyer social soient clarifiées et que les rôles de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes d'H.L.M. soient précisés.

En effet, nous assistons à une recentralisation des décisions en matière d'investissements. Par exemple, pour la seule région Auvergne, la part des crédits de catégories I ou II directement, ou presque, parachutés de Paris représentait 17 p. 100 des crédits P.L.A. en 1983, et 30 p. 100 en 1984.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous nous indiquiez de façon très claire la politique du Gouvernement pour 1985 et dans les années à venir en matière de dévolution des crédits P.L.A. J'appelle votre attention sur les risques de gestion et financière et sociale auxquels les organismes d'H.L.M. sont dorénavant exposés. Les porte-parole des quatre groupes de cette assemblée, l'union des H.L.M. ont dénoncé unanimement ces risques. Ils sont grands, comme sera grande la responsabilité du Gouvernement. *(Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

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

**M. Guy Malandain.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, comme toutes les industries traditionnelles, le bâtiment subit un recul d'activité. Les indications

disponibles montrent une accélération de la crise. Certains annoncent sans hésitation que cette industrie est sinistrée et en appellent à l'Etat, après l'avoir accusé d'être la cause de leur malheur. Cette attitude n'est pas exempte d'arrière-pensées politiques, car s'il est un domaine où l'Etat intervient fortement, et particulièrement depuis 1981, c'est bien celui du financement du bâtiment.

Il y a lieu cependant de prendre au sérieux cet appel et de conserver en bon état une branche d'activité utilisatrice de main-d'œuvre et sans influence sensible sur notre déficit extérieur. Le bâtiment est un atout pour toute politique de croissance, même dans le cadre de la politique de rigueur. En effet, les études faites dans le cadre de la préparation du 9<sup>e</sup> Plan montrent qu'une majoration de deux points du taux de croissance de la formation brute de capital fixe logiquement participerait efficacement à la création d'emplois, améliorerait le solde des finances publiques par le retour de T.V.A., tout en n'entraînant qu'une faible détérioration du solde de la balance des paiements et une très légère hausse de l'inflation, évaluée à plus de 0,5 p. 100 sur toute la durée du Plan.

La baisse du chiffre d'affaires pourrait atteindre 5 p. 100 en 1984. A cette chute de l'activité est directement imputable la baisse des effectifs des salariés. A la mi-1983, la perte était évaluée à 60 000 personnes pour les deux années précédentes. On prévoit une forte accélération de ce processus puisque le nombre des emplois supprimés pourrait s'élever à 70 000 en 1984.

L'inadéquation entre les coûts de construction, les taux d'intérêt et les loyers, d'une part, les ressources des ménages, d'autre part, a continué à peser sur la demande potentielle de logements. En outre, il est évident que l'incertitude pesant sur l'évolution des taux d'intérêt, la baisse de l'inflation et les aléas du marché du travail ont dissuadé une partie des candidats à l'accèsion de s'endetter à long terme.

Il en résulte que les mises en chantier de logements sont en baisse. Une remarque s'impose cependant, car elle est chargée de signification politique. L'étude de l'évolution du financement du logement neuf fait apparaître, de 1974 à 1980, un désengagement de l'Etat et une stabilité de l'investissement privé. Depuis que la gauche est au pouvoir, c'est le phénomène inverse qui se produit. On pourra discuter sur les chiffres mais non sur le phénomène et son ampleur. D'où les questions : où sont ces capitaux ? Pourquoi ne s'investissent-ils pas dans le logement ? Dans quelle situation serait le bâtiment si nous avions continué la politique de M. Barre, qui réduisait les aides de l'Etat au logement ?

**M. Jean Anciant, rapporteur spécial, et Mme Odile Sicard, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Guy Malandain.** Une industrie stratégique en situation de crise depuis une dizaine d'années malgré un effort financier considérable de la collectivité nationale, telle est la situation du bâtiment.

Que faire pour relever ce défi ?

Premièrement, il faut améliorer les formules de soutien de l'Etat par un retour à l'aide à la pierre. La réforme du financement du logement en 1977, basée sur le principe de la substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre, produit maintenant ses effets nocifs. Avec un engagement financier de 12,4 milliards de francs en 1984, l'aide à la personne a augmenté de 42 p. 100 par rapport à 1982. Cette dépense représente désormais 30,5 p. 100 de l'aide budgétaire au logement au lieu de 13 p. 100 en 1978. Il est donc urgent d'inverser la tendance et d'en revenir à l'aide à la pierre.

Deuxièmement, il faut donner la priorité au secteur locatif. Certes, depuis que la gauche gouverne, l'effort budgétaire pour la construction de logements locatifs s'est sensiblement redressé. Cependant, la demande de locatif, surtout dans les agglomérations urbaines, reste forte et le nombre de programmes en attente de financement est lui aussi important. Je n'ignore pas les problèmes de financement, mais je constate que les améliorations apportées dans les aides de l'Etat depuis deux ans ont porté essentiellement sur l'accèsion à la propriété. Sans tomber dans la caricature d'un débat opposant irréductiblement l'accèsion à la location, il s'agit de choisir quelle est notre priorité.

Troisièmement, il faut cesser d'intervenir autoritairement sur les loyers. L'histoire de l'évolution des loyers en France explique, dans une large mesure, l'histoire de l'investissement dans le secteur du logement. Les loyers ont été constamment utilisés par les pouvoirs publics comme un outil de régulation économique. Depuis dix ans — pour limiter la période de référence —

la politique des loyers a connu une évolution particulièrement heurtée. Nous avons poursuivi cette politique d'intervention par le blocage en juin 1982, puis par l'application de la clause de la loi Quilliot limitant la hausse à 80 p. 100 de l'indice du coût de la construction.

Or je ne suis pas certain que ce soit là une bonne politique. La loi Quilliot, si bêtement décriée, prévoit la fixation de l'évolution des loyers par voie contractuelle. Il faut la laisser s'appliquer et se fier à la négociation entre les partenaires du logement.

Si non, comment s'étonner du retrait des investissements privés mais également, et principalement, de la situation financière parfois catastrophique des organismes d'H.L.M. ? L'Etat a engagé un remarquable effort pour l'amélioration de l'habitat. Il ne pourra être poursuivi et porter ses fruits que si les organismes d'H.L.M. retrouvent une situation financière leur permettant d'engager les travaux nécessaires. Il y va de la qualité de vie des locataires.

Enfin, il convient de maîtriser le coût des terrains. L'évolution spéculative du coût du foncier est une entrave — peut-être la principale — à la construction de logements. C'est également un enrichissement sans cause.

L'Etat et les collectivités locales ont tenté de remédier à cette hausse des prix des terrains dans le coût global de la construction en instituant une participation au surcoût foncier. Cela permet de réaliser certaines opérations, mais n'influe pas sur la source du mal. Il est donc urgent, pour être cohérent, de mettre au point un système d'impôt foncier déclaratif, comme nous l'avions envisagé dans notre programme, afin de casser cette spéculation.

Sans doute y-a-t-il également lieu de constater que dans d'autres pays européens les terrains ne sont pas achetés mais loués par bail emphytéotique pour la construction de logements sociaux. Bref, dans ce domaine, nous avons encore beaucoup à faire.

Une autre piste possible pour relever le défi lancé à l'industrie du bâtiment consisterait, pour les entreprises, à améliorer leur gestion et à étendre leur champ d'intervention. Elles ne peuvent pas tout attendre de l'Etat, même si des actions doivent être menées conjointement. Ainsi, c'est de leur responsabilité que relève la maîtrise du coût de la construction, de même que leur incombe le développement de la recherche, qui constitue un enjeu très important, tant pour permettre à ce secteur de satisfaire la demande intérieure que pour assurer sa présence à l'étranger.

En effet — et ce sera une dernière suggestion — le renforcement de la position du bâtiment sur les marchés extérieurs représente certainement une des issues principales à la crise que connaît actuellement cette filière.

En conclusion, des actions sont possibles pour que l'industrie du bâtiment se redresse. Celles que je viens de citer ne sont que des exemples destinés à nourrir la réflexion. Mais, à quelque choix qu'on s'arrête, celles qui seront retenues appelleront, de la part des pouvoirs publics, une volonté politique et des réformes législatives — souvenons-nous de la loi de 1977 et de ses effets nocifs — et de la part des entreprises, un effort industriel soutenu. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

**M. Albert Denvers.** Le logement est un élément essentiel au cadre de vie, à l'équilibre de vie des hommes, et plus encore quand il apparaît comme le dernier refuge de ceux qui sont menacés par les difficultés de la vie : les travailleurs privés d'emploi, les personnes âgées ou isolées, les handicapés à des titres divers. C'est pourquoi, année après année, nous attachons tous la plus grande importance à la discussion des crédits du logement.

Monsieur le ministre, votre projet de budget pour 1985 est, à mes yeux, méritoire, à la fois dans ses intentions et dans son souci d'efficacité. Je crains cependant — mais je sais que vous vous efforcerez de nous apaiser — qu'il ne soit insuffisant à certains égards, et je le sens assez fragile à l'épreuve des réalités économiques et sociales du moment.

Il est méritoire dans ses intentions, ai-je dit. Vous entendez en effet maintenir le nombre de logements aidés à construire, en location et en accèsion. Vous allez mobiliser de très grandes masses financières pour pouvoir continuer à construire, pour développer la réhabilitation et l'amélioration du patrimoine immobilier social existant et, de surcroît, pour soutenir aussi bien que possible l'industrie du bâtiment. Vous poursuivez les

programmes d'amélioration financés à la fois sur votre propre budget et sur les crédits inscrits au fonds spécial de grands travaux. Vous répercuterez les baisses des taux d'intérêt sur les prêts complémentaires nécessaires à ces opérations.

Toutes ces mesures sont positives et nous y souscrivons. Mais comment parviendrez-vous à concilier les impératifs d'économie et de rigueur imposés à toutes les dépenses publiques et une bonne exécution de votre budget alors que les crédits dégagés, notamment au titre des autorisations de programme, me semblent être en diminution ?

Les organismes d'H.L.M. n'entendent pas renoncer à leur mission sociale. Je sais que vous y êtes, vous aussi, très attachés et que vous les aiderez à la poursuivre. Cette mission s'avère cependant d'autant plus difficile que la solvabilité des locataires se dégrade. Certains d'entre eux connaissent une situation si dramatique qu'ils sont même totalement insolvables. Vous devez en tenir compte et vous en avez d'ailleurs la volonté.

Les impératifs économiques et financiers, les organismes d'H.L.M. les vivent constamment sur le terrain, dans leurs activités quotidiennes d'amélioration et de gestion d'un patrimoine important. Mais ils doivent en même temps faire face à des réalités sociales de plus en plus dures, qui sont, trop souvent, difficilement conciliables avec ces impératifs. Pourtant, nous devons poursuivre notre tâche avec la volonté qui nous caractérise.

Le mouvement H.L.M., qui a toujours œuvré — mais peut-être trop discrètement — auprès de chaque organisme et de chaque famille en difficulté pour soulager la pauvreté, entend bien prendre sa part de la lutte engagée par le Gouvernement contre ce fléau. Mais il ne saurait le faire aux dépens des autres locataires des H.L.M. : la solidarité ne peut se limiter à une péréquation entre les plus pauvres et les moins pauvres. La solidarité nationale, par l'intermédiaire des fonds d'aide sociale notamment, doit permettre aux plus démunis d'acquiescer, comme les autres, dans leur dignité d'usagers, la part de loyer non prise en charge par les aides spécifiques au logement.

La pauvreté, il y a longtemps que les organismes d'H.L.M. en ont pleinement pris conscience. Ils s'efforceront, si vous en êtes d'accord, de développer encore la mise en place de fonds d'aide départementaux, qui me paraissent aujourd'hui indispensables. Notre appel doit être entendu non seulement par l'Etat, mais également par tous les partenaires qui, à des titres divers, peuvent et doivent intervenir pour soulager la misère.

En conclusion, monsieur le ministre, le mouvement H.L.M. soutiendra toutes les actions que vous entreprendrez afin de trouver des solutions autres que celles, très classiques, qui ont été appliquées jusqu'à maintenant et qui ne se sont pas révélées suffisamment efficaces. Le temps est venu de donner aux organismes d'H.L.M. les moyens de fonctionner normalement et de remplir ainsi pleinement leur mission sociale en faveur de nos compatriotes, qui ont tous le droit d'être logés et de l'être bien, pour leur bonheur et pour leur liberté. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

**M. Jacques Guyard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les blocages principaux que connaît l'industrie du bâtiment sont de nature financière. Il est donc plus que jamais indispensable de mobiliser au mieux les moyens financiers affectés à la construction du logement en sachant que la part de l'Etat ne peut s'accroître.

Sans revenir sur ce qu'ont dit mes collègues MM. Badet et Malandain sur les aides de l'Etat et la situation des organismes d'H.L.M., je traiterai de la participation financière des entreprises à la construction, de l'abaissement des coûts de construction et des taux d'intérêt.

La participation des entreprises — le 1 p. 100 comme on dit — est de plus en plus indispensable au montage financier des opérations. Or cette base financière, qui approche les 20 milliards de francs — si l'on tient compte, comme il est normal, du remboursement des prêts et des produits financiers — n'est pas utilisée de manière transparente. On peut donc, monsieur le ministre, la soupçonner de ne pas être utilisée de manière efficace.

Les progrès accomplis depuis dix-huit mois vers un paritarisme véritable pour la gestion de ce 1 p. 100, à la suite de l'accord de mai 1983 et de votre engagement personnel, doivent permettre une clarification. Celle-ci suppose cependant que l'organisme de contrôle du 1 p. 100, l'A.C.C.I.L., soit effectivement géré paritairement par les partenaires sociaux et que son directeur soit un fonctionnaire de l'Etat, afin que les comptes soient

transparents pour tout le monde. Elle suppose aussi, bien sûr, que l'A.C.C.I.L. ait accès à tous les éléments financiers du 1 p. 100 : la collecte, le remboursement, les produits financiers.

Par ailleurs, l'exercice du paritarisme implique que les partenaires sociaux soient formés et informés. Les organisations syndicales, grâce aux premiers moyens dégagés, ont fait de gros progrès dans ce domaine en informant leurs représentants dans les C.I.L. et en les réunissant régulièrement. Il n'empêche que, dans un nombre de C.I.L., les administrateurs syndicaux sont encore absents.

Ce problème est devenu encore plus aigu avec la mise en place de comités départementaux de l'habitat, où vous avez, à juste titre, réservé une place importante aux partenaires sociaux. Une commission départementale des C.I.L. doit contribuer à en préparer les réunions. Là encore, le paritarisme doit rester réel. Les partenaires doivent donc trouver les moyens, à l'intérieur des produits financiers dont ils disposent, d'exercer les responsabilités que vous leur avez données.

L'abaissement des coûts de construction est une exigence de notre temps, liée à la modernisation de l'appareil productif, aux progrès des techniques industrielles, à la maîtrise des processus et des calendriers de construction. Lui seul permet, à terme, la réduction des loyers ou des annuités d'emprunts.

Or cet abaissement se heurte aujourd'hui à la logique du système de l'aide personnalisée au logement. Comme cette allocation solvabilise les familles très modestes, elle n'incite nullement les promoteurs à diminuer les loyers. Même quand on obtient d'un promoteur une réduction sensible par négociation avec les entreprises et industrialisation du coût de construction, il maintient les loyers au plafond, car le système de l'A.P.L. conduit tout naturellement à cela. Dans ces conditions, les familles à revenus moyens — 7 000 ou 8 000 francs de salaire mensuel — ne peuvent être bénéficiaires de l'A.P.L. mais sont également incapables de faire face aux loyers courants qui, charges comprises et en construction neuve, atteignent très normalement 3 000 francs et plus pour un F3 ou un F4.

Ainsi, les effets pervers de la réforme de 1977 s'aggravent d'année en année. Les familles de salariés moyens sont chassées de l'habitat social tandis que la lourdeur des taux d'intérêt leur interdit l'accession en dépit des aménagements positifs que vous venez d'annoncer.

Enfin, monsieur le ministre, j'appelle votre attention sur l'écart qui reste excessif entre la rémunération de l'épargne populaire et le coût des emprunts en matière de construction sociale. Cet écart doit être réduit, ce qui exige une rationalisation de la gestion des organismes financiers. En effet, un seul point gagné en taux d'intérêt apporte aux organismes d'H.L.M. des moyens décisifs et soulage de manière appréciable tous les accédants.

A cet ensemble de questions, votre projet de budget apporte des réponses déjà notables. Il faut les développer et les compléter. C'est dans cette perspective qu'avec le groupe socialiste je le voterai. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

**M. Maurice Ligot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec le logement, on touche un point très sensible de la politique du Gouvernement. En effet, les ambitions socialistes proclamées avant mai 1981 étaient considérables et portaient condamnation de l'héritage. Or les réalités budgétaires des trois dernières années montrent clairement que ces ambitions, loin d'être réalisées, ont fait place à une situation bien plus difficile qu'auparavant pour les accédants à la propriété, les locataires et les organismes de construction, mais aussi pour l'ensemble des entreprises de l'industrie du bâtiment et des travaux publics, laquelle traverse une des crises les plus graves qu'elle ait connues.

Lisez, par exemple, monsieur le ministre, les documents et communiqués publiés par les organismes d'H.L.M. au mois d'octobre. Les offices sont pourtant peu suspects d'opposition à votre majorité puisque M. Badet en préside la fédération. Ecoutez, en particulier, la plainte sévère et réprobatrice qu'inspire au comité directeur de l'Union nationale des H.L.M., dans son communiqué du 18 octobre, le projet de budget que vous nous présentez. Je peux d'autant plus valablement citer ces documents, que je suis moi-même président d'un office, président d'une cellule opérationnelle du logement social et membre du conseil fédéral de la fédération des offices.

Ces documents condamnent en bloc l'insuffisance de votre politique du logement qui, elle-même, condamne à mort l'industrie du bâtiment. Il suffit d'analyser les chiffres des dépôts de bilan et des suppressions d'emplois dans ce secteur de l'acti-

tivité économique pour mesurer l'effet destructeur des dispositions législatives, réglementaires et financières que votre prédécesseur, vous-même, sans oublier le ministre de l'économie et des finances, ont prises depuis trois ans. Elles aboutissent à un bilan triplement désastreux : réduction massive de la construction, réduction massive de l'entretien des immeubles, donc dégradation croissante du parc immobilier et, à un horizon proche, crise du logement comme ce pays n'en avait plus connue depuis vingt ans.

Comment en est-on arrivé là ?

M. Anciant l'indique clairement dans son rapport où il est écrit que la construction de logements a marqué un nouveau recul en 1983. Il y est également précisé que 332 000 logements seulement ont été commencés au cours de cette année ce qui représente une diminution de 3,3 p. 100 par rapport à 1982 et que les prévisions pour 1984 donnent 315 000 logements commencés, soit une nouvelle baisse de 6 p. 100 par rapport à 1983. En dix années, la chute a atteint près de 25 p. 100 ; voilà donc l'héritage puisque ce mot est à la mode, mais c'est celui de la politique conduite par les gouvernements socialistes.

Quant à l'accèsion à la propriété, même si le Gouvernement concède des efforts pour remédier à la situation, elle est découragée par les taux, d'une part et par les quotités, d'autre part. Avec le budget de 1985, l'amélioration des taux des P.A.P. aura pour contrepartie des diminutions du montant des prêts, ce qui contraindra les intéressés à recourir davantage à des prêts complémentaires plus onéreux. Dans la plupart des cas leurs mensualités seront alourdies.

L'accèsion à la propriété se trouve aussi gravement découragée par des raisons à la fois juridiques et morales. Le manque de confiance dans une économie de plus en plus fragile, un pouvoir d'achat qui tend à se dégrader — je pense, par exemple, au secteur de la fonction publique — sont des facteurs essentiels de la crise de la construction. Ajoutez-y le manque de confiance dans la parole de l'Etat.

La loi de finances de 1984 a pris deux dispositions très graves pour la construction dont les effets se prolongent et se prolongeront dans l'avenir.

Il s'agit d'abord de la remise en cause du régime fiscal des intérêts des prêts à la construction qui ne sont plus déductibles du revenu global. En effet les déductions du revenu ont été remplacées par des réductions forfaitaires sur l'impôt sur le revenu, mais seulement pendant les cinq premières annuités et non plus pour les dix premières annuités comme auparavant. Depuis 1984, l'incitation à la construction par l'allègement fiscal des charges ne joue donc plus que faiblement.

Par ailleurs, l'Etat a découragé beaucoup plus encore les constructeurs individuels en supprimant, en 1984, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette année, des accédants qui se croyaient exonérés pour cinq ou dix ans encore de la taxe foncière se voient imposés par les communes qu'ils accusent de manquement à la parole donnée alors que c'est l'Etat qui a rompu le contrat qui les liait aux accédants lors de la passation des contrats de prêts.

Je dois certes rappeler, par honnêteté, que vous donnez un avantage aux constructeurs de logements mis en location pour neuf ans. Mais il n'en reste pas moins que l'accèsion à la propriété a été gravement touchée par ce démantèlement de l'ensemble des dispositions budgétaires et fiscales qui constituait l'assise d'une politique de l'habitat favorisant l'initiative, l'épargne et l'effort.

En se désengageant financièrement, l'Etat décourage les constructeurs et je ne parle même pas des effets de la loi Quilliot.

Venons-en maintenant au secteur locatif.

Serait-il mieux traité que celui de l'accèsion à la propriété, dans le cadre d'une certaine vision idéologique ou démagogique ? Même pas !

En effet, les prêts locatifs aidés seront désormais à taux révisable, en fonction de la variation du taux des livrets A des caisses d'épargne. Mais la vérité, c'est qu'il n'y aura pas de répercussion de la baisse des rémunérations du livret A sur le taux des P.L.A. car cette baisse sera récupérée par le budget. Elle ne profitera ni au locataire ni à l'organisme constructeur. Quel est donc l'intérêt de l'opération, sinon budgétaire ?

Les autorisations de programme pour les P.L.A. baissent de 15 p. 100, soit de 21 p. 100 en francs constants. L'aide publique régresse de 42 p. 100 à 33 p. 100 et la baisse du taux de

rémunération du livret A est entièrement récupérée par le budget de l'Etat. Ce n'est pas moi qui le dis, ce sont les documents des H. L. M.

La construction locative sera le seul secteur de l'économie qui ne bénéficiera pas de la baisse générale des taux. Au contraire, la situation s'aggravera dangereusement car, à cause des taux d'intérêt élevés, chaque programme nouveau sera un facteur supplémentaire de déséquilibre financier à moyen terme. On va vers des faillites économiques et sociales d'organismes d'H. L. M.

Pour cette même raison — la hauteur des taux d'intérêt à la construction — il faut demander des loyers élevés qui sont pourtant tout juste suffisants pour établir l'équilibre financier ; ils ne permettent même pas l'entretien normal du patrimoine.

En définitive, la situation des organismes d'H.L.M. est beaucoup plus difficile que celle qu'ils connaissaient en 1977 lors de la réforme.

L'amélioration du parc existant de logements sociaux est amputée de crédits importants — ils diminuent de 19 p. 100 — et même si l'on tient compte du fonds spécial de grands travaux, qui a complété les crédits de 1984 et qui les complètera encore en 1985, on atteindra tout juste le même niveau alors que les besoins et les espoirs sont beaucoup plus vastes.

En d'autres termes, et contrairement à tout ce que dit le discours socialiste, l'Etat se désengage de façon continue.

Cela est attesté par deux signes, dont le premier est le financement à hauteur de 7,7 milliards de francs par le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. On n'utilise pas l'argent de l'Etat, mais celui des déposants des caisses d'épargne ; il y a là spoliation par l'Etat des caisses d'épargne et de l'argent des déposants. Le deuxième signe est le financement de 10 000 P.L.A. par la Caisse des dépôts et consignations. Est-ce vraiment son rôle ?

En fait, l'Etat couvre son désengagement par des solutions que je qualifie de fallacieuses et qui ne peuvent pas être durables. Mais, en même temps, il manque de courage sur un point que je considère comme essentiel du point de vue de la morale économique. Je veux parler du problème des expulsions des locataires mauvais payeurs.

Le poids financier des retards des loyers est très lourd pour les organismes d'H.L.M. et pour les propriétaires en général parce qu'il met en cause l'équilibre financier des organismes et leur existence même. Il est en même temps une injure aux bons locataires qui font des efforts, souvent très méritoires, pour payer régulièrement leur loyer et qui se découragent de voir les mauvais payeurs les narguer publiquement. Refuser l'expulsion des mauvais payeurs est une insulte faite aux bons. Il faut donc l'autoriser à bon escient.

Il peut arriver certes que des situations personnelles et sociales interdisent l'expulsion, ce que je comprends dans beaucoup de cas. Mais il faut alors donner une compensation financière aux organismes d'H.L.M. Autoriser des expulsions dans certains cas, organiser leur compensation en cas de refus d'expulsion, telle devrait la marche à suivre.

En conclusion, je rappelle que la loi Quilliot a proclamé le droit à l'habitat était un droit fondamental. Qu'en reste-t-il avec votre budget, monsieur le ministre, dans la situation économique de crise que vous suscitez par une mauvaise politique ?

Il ne suffit pas d'aligner des mots et de créer de grands espoirs pour définir des priorités et susciter des richesses. Votre politique n'est pas à la hauteur du discours gouvernemental et idéologique. Elle n'est qu'une illusion et, dans certains cas, une tromperie. Parlez-en à tous ceux qui sont concrètement confrontés à ce problème du logement. Avec eux, nous condamnons cette politique et nous voterons contre ce budget. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

**M. Alain Richard.** Monsieur le ministre, je voudrais, à mon tour, essayer de faire le point, d'une part, sur l'évolution des aides au logement et, d'autre part, sur l'engagement du processus de décentralisation en ce qui concerne la programmation de l'urbanisme.

Je constate que le système de l'aide personnalisée au logement, qui a correspondu, à partir de 1977, à un effort pour essayer de regrouper, de coordonner les aides au logement arrive à maturité. Son niveau de développement est tel que l'on peut désormais analyser les conséquences de sa mise en œuvre.



Le premier est évidemment un accroissement considérable des charges qui pèsent sur le budget de l'Etat et sur les comptes sociaux. Il y a également la manifestation de certains effets de seuil et l'apparition de problèmes d'harmonisation qui entraînent des difficultés sérieuses sur le fonctionnement du marché du logement lui-même.

Il me semble donc que l'on ne peut plus retarder les efforts de redressement qui doivent être entrepris — mon collègue Jacques Guyard a formulé une observation judicieuse à ce propos — notamment en ce qui concerne le décalage des taux réels d'efforts dans ce système, entre les ménages les plus pauvres — ceux qui ne touchent que le salaire minimum — et les ménages qui perçoivent une fois et demie ou deux fois le salaire minimum. Ces derniers se trouvent assez fortement défavorisés par ce nouveau système. Nous devons donc nous attendre à une réaction contre cet effet de redistribution qui est sans doute beaucoup trop hâtif et qui exclut de la solvabilité réelle un grand nombre de ménages qui pourraient être soit des locataires de loyers moyens, soit des accédants.

Il conviendra également de réfléchir aux effets sur le niveau moyen des loyers que peut avoir ce système de solvabilisation quelquefois artificiel.

Enfin, il ne faut pas négliger les problèmes budgétaires que nous posera, au cours des toutes prochaines années, la montée financière de ce mécanisme un peu automatique, en particulier avec le développement de la mise aux normes, de la modernisation du parc ancien. La question sur laquelle je souhaite que vous puissiez nous donner des précisions concerne donc le rythme de la réforme de l'A.P.L. qui paraît maintenant s'imposer et sur laquelle des réflexions intéressantes ont déjà été menées, y compris par plusieurs collègues de cette assemblée. Cette réforme devrait être programmée avec un certain nombre de précisions dont l'Assemblée pourrait bénéficier.

Le second point sur lequel je souhaite appeler l'attention est l'application des nouvelles modalités des programmations urbaines à travers la décentralisation des procédures d'urbanisme réglementaires.

En ce qui concerne le développement des plans d'occupation des sols, le nouveau système est en train de trouver son équilibre et l'effort que les directions départementales de l'équipement consentent à travers la mise à disposition de personnel, permet à toutes les communes qui en ont réellement la volonté de prévoir, dans un délai assez raisonnable, la mise au point de leurs plans d'occupation des sols. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que l'attribution des moyens en personnel des directions départementales ne suit pas de façon très rigoureuse le besoin réel d'organisation de la croissance urbaine, c'est-à-dire qu'elle n'est pas effectuée en fonction de la dérive de population que l'on peut prévoir pour les prochaines années. En raison du grand nombre de demandes de P.O.S. et compte tenu du fait que les problèmes d'urbanisme réglementaire dans leur région ne sont pas plus compliqués qu'ailleurs, certains départements vont connaître une situation de saturation.

Je ne veux certes pas faire un appel un peu irresponsable au redéploiement, mais il me semble que s'il existait une possibilité de programmer la répartition de ses effectifs dans les prochaines années votre ministère pourrait en tenir compte.

Par ailleurs, des préoccupations plus sérieuses existent en ce qui concerne la mise à jour ou le développement des schémas directeurs.

Il faut d'abord constater objectivement que l'état de la législation, qui résulte des lois de 1983, n'est pas complètement satisfaisant et que certaines des procédures mises en place dans un souci de conciliation entre les deux assemblées ont engendré des complications et des allongements de délai que l'on ne pourra pas assumer longtemps.

Il convient ensuite de ne pas oublier que les moyens humains requis par la réalisation d'un schéma directeur, lourde opération de programmation sur une longue période qui embrasse l'ensemble des aspects du développement d'une agglomération, sont beaucoup plus importants. En ce domaine, on peut craindre une sorte d'extinction de la capacité de réalisation de nouveaux schémas directeurs ou de mise à jour des schémas directeurs existants par manque de personnel.

A cet égard, nous allons nous trouver dans les cinq ou sept prochaines années devant un problème de recyclage non négligeable d'un personnel très qualifié dans ce domaine, puisqu'il s'agit de celui des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles dont le plus gros du travail de programmation urbaine va s'achever avant la fin de la décennie.

Je me demande donc s'il ne faudrait pas, là aussi, entreprendre un effort de réorganisation en s'appuyant sur la concertation indispensable, afin que la poursuite du développement des schémas directeurs — instruments essentiels de maîtrise de la croissance et, surtout, de l'équilibre urbain d'ici à la fin du siècle — puisse bénéficier du soutien d'un personnel techniquement qualifié et motivé que votre ministère peut fournir.

A ce problème de la décentralisation, je lierai celui du fonctionnement des nouveaux systèmes de concours financiers de l'Etat aux opérations d'urbanisme.

Il est d'abord bien évident que la dotation globale d'équipement ne permettra pas de résoudre l'ensemble des problèmes, mais il est encore trop tôt, surtout dans les communes urbaines, pour porter une appréciation négative sur le système de la D.G.E. Je crois au contraire qu'elle favorise l'esprit de responsabilité des collectivités locales et le travail de planification. En effet, l'action des communes n'est plus entravée par l'incertitude permanente quant aux attributions de subventions; elles savent que la D.G.E. est une ressource complémentaire dont l'arrivée est strictement dépendante de leurs propres décisions.

Il est cependant indéniable qu'il fallait un autre système et, à cet égard, la mise en place du fonds social urbain constitue un progrès, un complément extrêmement valable. Il conviendrait toutefois, à la différence de ce que l'on a connu dans le passé avec le fonds d'aménagement urbain, que les décisions d'attribution du fonds social urbain, qui interviendront d'ailleurs à l'issue d'un mécanisme de concertation appréciable, accompagnent des projets raisonnés, des projets véritablement planifiés, c'est-à-dire qu'elles s'appuient sur une notion de projet de quartier ou de projet urbain très exigeante. Il faut éviter tout saupoudrage des crédits sur des opérations trop ponctuelles.

Les premiers projets présentés au fonds social urbain sont de bon augure mais il est important que le ministère définisse une politique de gestion de ce fonds.

Je conclurai en soulignant que toutes ces réflexions débouchent sur la nécessité de nous pencher sur l'évolution du secteur du bâtiment. Nous constatons d'ailleurs avec plaisir, à travers la nécessaire maîtrise des dépenses, que, sur le plan de la méthode, le ministère s'est engagé dans la bonne voie.

Il a ainsi ouvert la concertation, afin d'essayer de prendre en compte les facteurs humains qui jouent dans le secteur du bâtiment. Cela est essentiel compte tenu du retard accumulé en matière de dialogue social, de formation, de valorisation du travail et de sous-qualification dans ce secteur. Je pense que cette concertation avec les partenaires sociaux portera ses fruits.

Par ailleurs, l'idée de planification qu'il y a derrière l'effort de modernisation et de recherche lié à la transformation du secteur du bâtiment répond à une volonté de redressement, à une volonté de progrès social qui marque l'ensemble de ce budget et qui me conduit à être satisfait de le voter cette année encore. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. Germain Gengenwin.** Vous n'êtes pas difficile !

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

**M. Marcel Wacheux.** Durant ces quelques minutes d'intervention, je souhaite aborder deux problèmes concrets au sujet de la programmation des logements financés par les P.I.A.

Le premier point concerne les communes ayant engagé une opération de restructuration urbaine et, plus spécialement, la réalisation d'une zone d'aménagement concerté.

Créer une Z.A.C., c'est maîtriser l'occupation du sol, planifier, vouloir un urbanisme cohérent au lieu d'un laisser-faire désordonné. Mais, au niveau d'une collectivité locale, créer une Z.A.C. signifie acquiescer des terrains, réaliser des travaux de viabilisation, des axes routiers et bien d'autres investissements, ce qui représente des dépenses considérables, encore accentuées lorsqu'il s'ajoutent la démolition des vieilles cités et la restructuration des voiries.

S'il s'agit d'une zone de construction en limite d'agglomération, on peut parfois mener les travaux et les acquisitions au rythme des constructions. Mais un aménagement en centre ville, pour des motifs évidents de circulation, impose souvent une réalisation immédiate des principales voiries. Or de nombreuses communes rencontrent des difficultés pour obtenir une programmation des P.L.A. compatible avec l'échéancier défini lors du lancement de leur projet.

Si le rythme de construction de logements neufs est insuffisant, les cessions de terrains se ralentissent, ce qui prive de ressources les concessionnaires et entraîne un déséquilibre financier de l'opération, supporté par les collectivités. Il y a d'ailleurs contradiction entre les subventions obtenues pour lancer une opération programmée et les déficits importants engendrés par le retard de ces programmations. Je vous assure que de nombreux élus sont inquiets du déséquilibre financier d'opérations pourtant engagées en concertation avec les services de l'Etat.

Outre l'aspect financier, ce sont les caractéristiques de la politique urbaine qui sont remises en cause, notamment s'il s'agit d'une Z.A.C. de centre ville qu'on ne peut laisser trop en friche. Je puis vous citer l'exemple d'une opération que je connais bien, engagée en 1978 pour huit ans. En 1984, seuls trente-trois logements ont été financés. A ce rythme, il faudrait encore quinze années pour achever la zone.

Certes, nous concevons, pour les opérations en cours, qu'il soit parfois utile de redéfinir le programme, en particulier d'être très prudent pour les constructions en collectif. Il faudra être encore plus prudent pour admettre de nouvelles opérations.

Mais la situation ne peut se continuer ainsi. Je souhaite donc, monsieur le ministre, que vous demandiez à vos services d'être attentifs à ce problème.

Je veux maintenant revenir sur une question déjà exposée en commission : les financements de logements pour les zones minières. En effet, j'ai reçu comme président de l'association des communes minières du Nord-Pas-de-Calais tellement de courrier d'élus qu'il me semble de mon devoir d'insister.

Le patrimoine immobilier des houillères est de qualités fort diverses, mais composé d'une majorité de logements rénovables. Dans ce domaine, nous pouvons dire que nous avons progressé, même si nous souhaitons toujours qu'aux travaux effectués soit ajouté le chauffage central.

Le Gouvernement a répondu à l'inquiétude des élus face aux difficultés apparues à la fin de 1982 en raison de l'insuffisance des dotations pour les P.A.L.U.L.O.S. Non seulement il existe maintenant une enveloppe correcte, mais elle est individualisée dans les crédits attribués à la région. Elle ne vient donc plus en concurrence avec ce qui est nécessaire aux autres organismes, et c'est bien ainsi.

Une autre partie des logements des houillères ne peut être conservée. Il s'agit souvent d'habitations très anciennes, trop vétustes pour être rénovées.

Cela concerne parfois une cité importante, et c'est un problème pour la commune s'il n'y a pas remplacement. Quelquefois, il faut simplement abattre une bande de maisons dans un ensemble correct.

La reconstruction d'un nombre souvent inférieur de logements contribuera à améliorer la cité. Au contraire, le maintien de ces logements à l'abandon, aux portes et fenêtres murées, ou encore la création d'une friche entame un processus de dégradation de l'ensemble du quartier. C'est pourquoi nous souhaitons cette dotation spéciale de P.L.A.-bassin minier, afin de résoudre ce problème spécifique. Je précise qu'il doit s'agir d'une « enveloppe spéciale supplémentaire », car il nous est parfois arrivé, en d'autres domaines, d'obtenir des crédits exceptionnels, mais de ne plus recevoir les crédits normaux...

On a parfois, à ce sujet, fait allusion aux problèmes que rencontrent les sociétés d'H.L.M., et l'on a parlé de concurrence. Or la rénovation, plus encore la restructuration d'une cité minière, même avec un apport de constructions neuves, diminue le nombre global de logements. Il s'agit d'abord d'une opération d'urbanisme. Et puis, voudrait-on envoyer les habitants des cités minières, souvent des retraités, vivre dans les immeubles collectifs, ceux des Z.U.P., par exemple ?

Enfin, n'oublions pas que les zones minières sont en général classées « pôles de conversion ». Les implantations industrielles ne sont pas aisées, l'amélioration de l'habitat et la construction participent à la vie économique en maintenant, voire en développant l'emploi dans les entreprises du bâtiment et de travaux publics.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué que vous étiez prêt à la concertation sur ce sujet. Nous souhaitons donc que nous puissions rapidement faire le point sur les dotations pour envisager l'avenir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

**M. Jean-Claude Portheault.** Monsieur le ministre, les crédits inscrits dans le projet de budget pour 1985 au titre des aides de l'Etat au logement tendent, selon vos propos, à assurer le maintien à un haut niveau du programme physique de logements et renforcer la solidarité en faveur des plus défavorisés.

Mais comment ce maintien peut-il être assuré, alors que, si les dépenses ordinaires et les crédits de paiement progressent respectivement de 7,4 p. 100 et 8,14 p. 100, les autorisations de programme chutent en francs courants de 11 p. 100 ?

Comme vous l'avez montré, la baisse des taux d'intérêt sur les produits de l'épargne concourant au financement du logement aidé — notamment la diminution d'un point de la rémunération du livret A des caisses d'épargne — autorise la diminution du montant unitaire de l'aide budgétaire pour chaque logement construit. Parallèlement, les conditions des prêts aux organismes d'H.L.M. et aux accédants à la propriété seront améliorées grâce au ralentissement confirmé de la hausse des prix.

Les prêts locatifs aidés seront, pour leur part, accordés aux organismes constructeurs dans des conditions plus avantageuses : d'une part, comme cela a déjà été fait il y a quelques mois pour les P.A.P., les P.L.A. comporteront désormais des taux révisibles assurant une meilleure adaptation au contexte économique de réduction de l'inflation ; d'autre part, la progressivité des remboursements de prêts sera réduite, afin d'améliorer les conditions d'équilibre des comptes d'exploitation des organismes. Ainsi, la progression des annuités sera compatible avec celle des recettes de loyers.

Enfin, le taux actuariel du prêt sera ramené de 7,09 p. 100 à 6,59 p. 100, compte tenu d'une réduction de trois mois de la durée des remises d'intérêt.

Par ailleurs, le développement de prêts pour l'accès à la propriété à taux ajustables se poursuivra en 1985. Cette formule améliore la solvabilité des emprunteurs pendant les premières années, financièrement les plus difficiles, et assure ensuite une meilleure adéquation entre l'évolution des charges de remboursement de l'accédant et celle de ses revenus.

Enfin, à compter du 1<sup>er</sup> octobre, le taux des P.A.P. a été abaissé de 10,92 p. 100 à 10,67 p. 100.

Dans le secteur libre, les mesures annoncées en avril 1984 — baisse des taux des prêts conventionnés, diminution de la part des travaux exigible dans le financement d'une opération d'acquisition-amélioration d'un logement ancien, allègement de la réglementation en matière de prêts conventionnés locatifs — auront leur plein effet en 1985 et, comme en 1984, 160 000 prêts conventionnés seront distribués, qui viendront donc s'ajouter aux 70 000 P.L.A. et aux 150 000 P.A.P.

Enfin, le projet de budget pour 1985 est marqué par une innovation importante en matière de fiscalité de l'investissement locatif. La mesure proposée — réduction d'impôt sur le revenu limitée à 5 p. 100 du coût de l'acquisition et plafonnée à 10 000 francs pour une personne seule et à 20 000 francs pour un couple marié — constitue une incitation à la construction de logements locatifs neufs qui contribuera à améliorer la rentabilité de ces opérations et à rétablir la confiance des investisseurs.

De même, pour l'amélioration de l'habitat, la comparaison entre les budgets de 1984 et de 1985 effectuée sur la base des seules dotations budgétaires ne recouvre en fait qu'une vision partielle des capacités financières dont disposent les pouvoirs publics dans ce domaine. C'est en effet sur la base de l'intervention conjointe du budget de l'Etat et des crédits du fonds spécial des grands travaux que doit s'opérer l'analyse de l'évolution des dotations entre 1984 et 1985.

Pour l'année qui vient, en plus des 1 525 millions de francs d'autorisations de programme proposés au budget de 1985, il sera mis en place, au titre de la quatrième tranche du F.S.G.T., un minimum de 1 000 millions de francs pour la P.A.L.U.L.O.S. et la prime à l'amélioration de l'habitat, établissant ainsi le total disponible au même taux que l'an passé.

Par ailleurs, une diminution très sensible du taux des prêts complémentaires à la P.A.L.U.L.O.S. va intervenir dès ce mois-ci. Cette baisse, de 11,75 p. 100 à 9,5 p. 100, est rendue possible par la maîtrise progressive de l'inflation et sera équivalente à une augmentation des dotations budgétaires affectées aux P.A.L.U.L.O.S. de 12,5 p. 100.

Une dynamique nouvelle sera également créée en matière de grosses réparations par la mesure fiscale en faveur des propriétaires occupants : une réduction d'impôt égale à 25 p. 100 du montant des dépenses sera accordée, dans la limite de 8 000 francs pour une personne célibataire et de 16 000 francs pour un couple.

Enfin, les crédits budgétaires consacrés à la résorption de l'habitat insalubre seront accrus d'un peu plus de 15 p. 100 par rapport au budget de 1984. Ainsi, en matière d'amélioration de l'habitat, les objectifs du 9<sup>e</sup> Plan seront respectés, à savoir la réhabilitation de 140 000 logements locatifs sociaux par an.

Les moyens que vous vous donnez, monsieur le ministre, vous permettront donc à la fois de répondre aux besoins, d'améliorer la vie quotidienne et d'apporter un soutien à l'activité économique, et plus particulièrement à celle du bâtiment. En effet, il apparaît que les mesures prises au cours de l'année 1984 ont consolidé la tendance à la reprise de la consommation des crédits grâce à une meilleure solvabilisation des ménages.

Le nombre de logements financés en P.A.P. s'établit pour le premier semestre de 1984 à 75 200 contre 57 500 pour la même période de 1983, soit une augmentation de plus de 30 p. 100.

Compte tenu du démarrage relativement lent des premiers mois de l'année, ce chiffre traduit un redressement très net en mai et en juin, qui est d'ailleurs confirmé par les chiffres de juillet et d'août.

Un mouvement identique est observé sur les prêts conventionnés qui ont enregistré entre mai et juillet 1984 une progression de plus de 30 p. 100 par rapport à la période correspondante de 1983. Ce mouvement s'est même accentué en août puisque 14 300 logements ont ainsi été financés contre 9 300 en août 1983.

Une telle coïncidence entre les évolutions constatées pour les P.A.P. et pour les prêts conventionnés est à souligner, car c'est la première fois depuis plusieurs années qu'on enregistre un strict parallélisme des tendances.

Certes, en contraste apparent avec ces observations, les indicateurs d'activité du bâtiment semblent stagner. Mais si le niveau des mises en chantier continue à être sensiblement en retrait par rapport à celui de l'an dernier, un redressement progressif de cette tendance s'accroît. Celui-ci a d'ailleurs été confirmé par une enquête réalisée auprès des chefs d'entreprise du bâtiment en juillet et août. Ils considèrent en effet que leur activité pendant le deuxième semestre de 1984 se situera à un niveau supérieur à celui du premier semestre. Un certain nombre d'éléments confirment ce pronostic. On assiste à une diminution extrêmement rapide du stock de logements invendus dont disposent les constructeurs et les promoteurs. Les décisions prises par les particuliers qui achètent leur maison sur plan ou sur catalogue et qui ont obtenu leur financement dans le courant de l'été se traduiront par des mises effectives en chantier qui s'étaleront entre octobre et décembre de cette année.

Ce n'est donc qu'au premier trimestre de l'année prochaine que l'on pourra dresser un bilan des mesures prises entre décembre 1983 et août 1984. Dès aujourd'hui, on peut affirmer que leurs effets sont incontestables au niveau du volume des financements engagés dans la construction de logements.

Les mesures prévues dans votre projet de budget pour 1985, monsieur le ministre, ne feront qu'amplifier ces résultats encourageants. Voilà pourquoi, avec le groupe socialiste, je voterai ce projet de budget. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à Mme Osselin.

**Mme Jacqueline Osselin.** S'il ne s'agissait, monsieur le ministre, mes chers collègues, que de faire des additions et des soustractions, et de faire correspondre un nombre X de logements à un nombre X de personnes, voilà bien longtemps que les problèmes du logement seraient maîtrisés.

Mais l'arithmétique pure n'y suffit pas. De nombreuses données sont à prendre en considération : la qualité de l'accueil des populations, l'environnement social et économique, la vie des entreprises du bâtiment, toutes questions dont on s'était fort peu soucieux autour des années 1960-1970.

Beaucoup a déjà été fait dans cette direction avec la gauche. Et, dans une double démarche, votre ministère cherche à répondre, d'une part, à la demande de choix du citoyen pour vivre mieux en ville, et, d'autre part, à maintenir le tissu des entreprises du bâtiment pour ne pas compromettre l'avenir.

Mais il reste un problème difficile à résoudre, celui des conséquences que peut entraîner le soutien à la construction neuve sur la qualité de la vie collective dans certains secteurs.

En effet, que se passe-t-il ?

On voit d'anciens quartiers dans les centres villes, où l'habitat est fort dégradé, des zones à forte concentration urbaine, telles les Z.U.P., de plus en plus délaissés par les familles les mieux intégrées. Elles préfèrent aller habiter de nouvelles constructions plus attrayantes par leur modernité et par leur environnement. Elles sont alors remplacées par des familles qui ne peuvent aller ailleurs, ce qui accentue la paupérisation de ces lieux.

Si cette détente sur le marché global du logement est positive en soi, elle n'en met pas moins en évidence la nécessité d'une régulation à une échelle bien plus vaste que celle de la commune, celle d'un bassin d'emploi ou d'une agglomération, par exemple. Et tous les partenaires, élus, offices H.L.M., secteur privé, devraient être concernés par cette régulation. Cela aiderait les élus locaux à appréhender globalement la programmation, la localisation et l'affectation des immeubles pour mettre en œuvre les solutions les plus adaptées pour contribuer au meilleur fonctionnement de la vie collective. Certains, en toute connaissance de cause, pourraient ainsi décider de laisser des appartements vacants pendant un certain temps, pour éviter que des quartiers entiers ne deviennent des ghettos. Mais il faudra alors réfléchir au partage de la charge financière : comment se fera-t-il, entre qui et qui, avec quelles garanties ?

Ailleurs, pourraient être décidées des opérations, très coûteuses mais nécessaires, de rénovation. Une perméabilité plus grande entre les modes de financement d'Etat ne permettrait-elle pas de mieux les réaliser lorsqu'elles sont justifiées ?

Dans d'autres cas, il faudra se pencher sur les Z.A.C. en cours. Trop souvent, collectivités, aménageurs et maîtres d'ouvrage se livrent à une fuite en avant, que l'on justifie de bien des façons, mais qui n'a pour but que d'essayer d'établir, au détriment de la vie de ces ensembles, l'équilibre financier de la Z.A.C. Pourquoi ne pas aider à arrêter ces Z.A.C. dans de bonnes conditions urbanistiques et financières ?

Même si cela étonne au premier abord, il faudra peut-être aussi choisir de démolir certains bâtiments si l'on veut recréer un environnement attractif. Il faudra alors absolument établir une règle du jeu quant à la répartition des charges occasionnées pour le déménagement, la démolition, le remboursement du prêt, par exemple.

Et comment accueillir les grandes familles mal logées, non logeables, qui vont d'un organisme à un autre ? Une gestion sociale ne doit-elle pas concevoir leur accueil, peut-être dans des logements qui ne répondent pas à toutes les normes, pour les aider à se prendre en charge ? Peut-on envisager des financements « dénormés » ?

La question est bien de savoir comment conjuguer décentralisation et solidarité pour éviter de perpétuer ou d'aggraver les dysfonctionnements de certains quartiers sensibles ou d'en créer de nouveaux. Sinon, le risque est grand de continuer à provoquer un découpage de notre pays en tranches d'habitat correspondant peu ou prou aux différentes catégories sociales, au détriment de toute vie collective harmonieuse.

Comment et où définir les grandes orientations d'une politique concertée de peuplement ? En effet, chacun connaît bien les résistances de certaines collectivités à accueillir les populations défavorisées.

Le comité interministériel pour les villes, les conseils départementaux de l'habitat, la prochaine loi sur le renouveau de l'aménagement, qui incitera les offices H.L.M. à définir plus précisément leurs règles d'attribution, sont certes déjà des outils. Mais il faut aller plus loin dans la concertation entre tous les partenaires et définir précisément comment peuvent s'appliquer concrètement les mesures envisagées si l'on veut éviter de pérenniser des quartiers structurellement déséquilibrés.

Monsieur le ministre, pouvez-vous m'éclairer sur ces sujets et me dire comment ils seront pris en compte dans ce budget, afin d'améliorer la vie quotidienne ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

**M. Jean-Jacques Benetière.** Monsieur le ministre, l'aide à l'amélioration du parc d'habitat privé existant relève de deux procédures et de deux systèmes de financement : des financements accordés par l'A.N.A.H. aux propriétaires bailleurs en contrepartie des taxes additionnelles au droit au bail ; des subventions accordées aux propriétaires occupants sous conditions de ressources dans le cadre de la prime à l'amélioration de l'habitat. C'est cette dernière catégorie qui fait l'objet de mon intervention.

Le mécanisme en est connu : la prime est accordée aux propriétaires à faible niveau de ressources au taux de 20 p. 100 dans la limite d'un plafond de subvention de 14 000 francs, de 25 p. 100 avec un plafond de 17 500 francs lorsque le logement se trouve dans un programme d'intérêt général ou une opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Dans l'ensemble de votre budget, cette ligne budgétaire 65-47 — celle des P. A. H. — est celle qui a le plus grand effet multiplicateur sur l'activité et donc sur l'emploi du bâtiment, particulièrement dans le secteur artisanal.

Le coût final est très faible pour l'Etat, puisqu'il récupère la T. V. A. versée par les différents intervenants. C'est la raison pour laquelle je me réjouis qu'en 1984, avec les financements au titre du fonds spécial de grands travaux, la dotation en primes d'amélioration de l'habitat ait fait l'objet d'une progression spectaculaire, de l'ordre de 50 p. 100, particulièrement bienvenue compte tenu des très nombreuses demandes en instance dans un grand nombre de départements.

Pour 1985, le chapitre 67-47 fait apparaître une dotation de 1 524 630 000 francs en autorisations de programme, en baisse de diminution de 460 millions de francs par rapport à 1984, et de 1 162 000 000 de francs en crédits de paiement, en baisse de 561 millions de francs par rapport à 1984. Cette baisse des crédits budgétaires justifie la première question que je vous adresse, monsieur le ministre, sur les financements qui pourront être mis en œuvre pour l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants avec la troisième et la quatrième tranche du fonds spécial de grands travaux.

Dans le cadre de cette action, je voudrais à la fois vous féliciter et vous demander des précisions sur les dispositions prévues à l'article 62 du projet de loi de finances pour 1985, dispositions qui répondent à une préoccupation dont je m'étais fait l'écho lors de la discussion des lois de finances 1983 et 1984.

L'article 62 prévoit une réduction d'impôt égale à 25 p. 100 du montant des travaux réalisés par les propriétaires occupants, dans la limite de 8 000 francs pour un célibataire et de 16 000 francs pour un couple marié, avec une majoration de 2 000 francs par personne à charge. Il faudra évidemment exiger un contrôle sérieux des factures pour éviter la fraude fiscale et l'extension du travail au noir. Mais cette disposition, qui évitera les lourdeurs administratives et les délais d'attente imposés tant aux bénéficiaires qu'aux entreprises, me semble devoir être particulièrement appréciée, à la fois par ceux qui avaient théoriquement droit à la prime d'amélioration de l'habitat, mais qui ne la percevaient pas par manque de ressources, et par ceux qui en étaient exclus du fait de leur niveau de revenus. Pour ces derniers, il me semble que la mesure proposée devrait garder un caractère conjoncturel.

Ce nouveau financement par la réduction d'impôt, qui ne s'appliquera qu'aux travaux réalisés après le 1<sup>er</sup> janvier 1985, vous permettra-t-il de dégager suffisamment de P. A. H. pour utiliser le contingent finançable sur la ligne 65-47 et sur les crédits du fonds spécial de grands travaux et résorber les files d'attente existantes ? Avez-vous l'intention, si l'article 62 est voté, d'adresser dans les meilleurs délais une directive aux directeurs départementaux de l'équipement pour qu'ils réservent le bénéfice des P. A. H. aux contribuables qui sont exonérés d'impôt et, si cela est possible, à ceux qui versent un impôt inférieur au crédit d'impôt dont ils pourront bénéficier ?

En ce qui concerne l'entretien et l'amélioration de l'habitat existant, je vous suggérerai, en terminant, de prendre des dispositions en vue de faciliter l'octroi d'un logement aux familles les plus démunies, qui sont considérées comme insolubles par les propriétaires bailleurs publics et privés.

Un nombre considérable de logements restent vacants dans nos communes parce que les propriétaires n'ont pas toujours les moyens de procéder aux travaux de réhabilitation indispensables. Parfois, les collectivités locales disposent elles-mêmes d'un patrimoine important, mais les contraintes réglementaires qui pèsent sur la mise en œuvre de financement intéressants du type P. L. A., voire P. A. L. U. L. O. S., découragent la réalisation des travaux nécessaires. Il faut donc, pour faciliter le logement des plus pauvres sans accroître les difficultés du secteur locatif social, mettre au point des procédures moins rigoureuses et moins contraignantes.

Une démarche de « dénormalisation » administrative et financière, contrôlée, certes, mais suffisamment incitative, permettrait à des associations, soutenues à la fois par les collectivités locales et par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et ayant accès à des financements privilégiés, de jouer un rôle déterminant dans le logement des familles les plus démunies. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

**M. Alain Mayoud.** Monsieur le ministre, votre projet de budget — les différents orateurs l'ont souligné tout au long de ce débat — ne peut que susciter un enthousiasme mitigé. Encore ne

s'agit-il là que d'un euphémisme pour dire qu'il plonge en fait les professionnels, notamment ceux du bâtiment et des travaux publics, dans le désarroi le plus total et qu'il ne répond pas à l'attente de ceux qui souhaitent se loger.

Pour ce seul secteur, le total des crédits de la loi de finances pour 1985 atteint 6,9 milliards de francs en autorisations de programme et 8,2 milliards en crédits de paiement. Compte tenu de la hausse moyenne des prix retenue dans le projet de budget — plus 5,2 p. 100 — le volume des dépenses de l'Etat en travaux publics s'est à nouveau réduit, aussi bien par rapport à la loi de finances initiale pour 1984 — moins 26 p. 100 en autorisations de programme et moins 19 p. 100 en crédits de paiement — que par rapport à la loi de finances rectifiée : moins 9,5 p. 100 en autorisations de programme et moins 14,5 p. 100 en crédits de paiement. Je sou mets à votre réflexion l'éloquence de ces chiffres.

Par ailleurs, l'augmentation de 3,93 p. 100 seulement du budget des transports altère sérieusement votre crédibilité à soutenir l'activité d'un secteur en plein marasme. On notera cependant avec satisfaction et soulagement que vous avez renoncé, sous la pression des élus locaux, au prélèvement des 3 milliards de francs opéré par l'Etat sur les ressources des collectivités locales.

**M. Jacques Guyard.** Quel est le rapport ?

**M. Alain Mayoud.** Le ministre représente le Gouvernement tout entier, je suppose !

**M. Guy Malandain.** Ce n'est pas une raison pour dire n'importe quoi !

**M. Jean-Claude Porthault.** C'est le grand déballage !

**M. Alain Mayoud.** Je ne dispose que de cinq minutes pour l'ensemble des budgets rattachés au ministère de M. Quilès. Alors, laissez-moi m'exprimer, s'il vous plaît.

**M. Emmanuel Hamel.** Ces interruptions seront décomptées de votre temps de parole, j'espère !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Mayoud.

Mes chers collègues, je vous demande de ne pas interrompre.

**M. Alain Mayoud.** Vous savez, monsieur le ministre, que la spécificité des professionnels des travaux publics tient au fait que leurs activités dépendent pour quelque 80 p. 100 de la puissance publique : 11 p. 100 des commandes proviennent de l'Etat, 38 p. 100 des collectivités locales et 29 p. 100 des grandes entreprises publiques. Or, au nom de la sacro-sainte austérité, les commandes ont fortement diminué, et je n'hésiterai pas à dire que la profession se trouve déjà dans un état de délabrement avancé.

M. Clément a cité les chiffres tout à l'heure : si la chute des commandes de l'Etat se poursuivait au rythme actuel, il n'y aurait plus que 200 000 salariés dans le secteur des travaux publics en 1988. Le chiffre d'affaires de cette profession dépassait 105 milliards de francs en 1980. Il est prévisible qu'il n'atteindra pas 90 milliards en 1984, ce qui représente donc une perte d'environ 5 milliards de travaux chaque année.

L'autofinancement des entreprises diminue, les réserves s'épuisent, les matériels en se renouvellent pas et les entrepreneurs n'investissent plus. L'âpreté de la concurrence aidant, le niveau des prix baisse et les bénéfices sont pratiquement inexistantes.

Dans ce contexte, il est donc impératif d'offrir aux entrepreneurs une plus grande souplesse de gestion, notamment en ce qui concerne l'adaptation des effectifs au niveau de l'activité. La liberté des prix pour tous les produits touchant au secteur des travaux publics est également un préalable indispensable à la redynamisation de ce secteur. Car, monsieur le ministre, les marchés ne manquent pas, et la France doit poursuivre l'effort de modernisation que nous avons entrepris, en combiant notamment le retard pris dans l'exécution du programme d'autoroutes, en reconsidérant le ralentissement du programme nucléaire et en consacrant des crédits suffisants pour remettre en état nos voies navigables.

La décentralisation, si elle était réelle, efficace et digne de ce nom, pourrait contribuer à apporter des remèdes à ces maux. Certes, la mise en place des contrats de plan Etat-région reste une initiative encourageante, mais ces contrats ne peuvent cependant à eux seuls apporter des solutions durables.

Les collectivités locales — régions, départements et communes — forment le premier client des entrepreneurs de travaux publics. Or les dépenses d'équipement stagnent et la montée des taux d'intérêt, supérieurs à la hausse des prix, n'incite pas les collectivités à investir, d'autant que les transferts de fonds ne suivent pas toujours la décentralisation.

Vous nous direz sans doute, monsieur le ministre, que les dotations affectées au fonds spécial de grands travaux, dont une quatrième tranche de 6 milliards va être prochainement lancée, seront de nature à redonner de l'espoir aux professionnels.

Certes, le lancement de cette quatrième tranche peut constituer un « ballon d'oxygène » pour la profession, littéralement en état d'asphyxie. Cependant, les lois de finances de 1984 et 1985 consacrent une vacuité accablante des moyens de paiement pour les travaux publics, de telle sorte qu'il nous est loisible d'affirmer que les sommes du fonds spécial de grands travaux représentent plus un transfert que des crédits supplémentaires.

Vous déclariez vous-même, monsieur le ministre : « Le fonds spécial de grands travaux est un instrument conjoncturel qui permet d'amplifier l'effort d'investissement de l'Etat, notamment dans le domaine des transports ». Cette déclaration soulève un scepticisme justifié lorsque l'on constate que le budget des transports présente des crédits de paiement en recul de 17 p. 100 en francs constants en 1985 par rapport à 1984.

L'ensemble de vos budgets, monsieur le ministre, ne seront malheureusement pas de nature à redonner l'espoir et la confiance que les professionnels et les Français en général sont en droit d'attendre, et la gestion incohérente que vous menez depuis plus de trois ans ne peut que contribuer à accélérer la chute déjà vertigineuse de cette profession.

Monsieur le président, comme je n'ai pas dépassé mon temps de parole...

**M. le président.** Mais si, vous l'avez dépassé !

**M. Alain Mayoud.** ...je lancerai des fleurs à M. le ministre en lui disant que mon collègue Jean Rigaud, député U.D.F. du Rhône, retenu à Strasbourg, souhaitait, au nom des agences d'urbanisme, se féliciter de la confirmation de l'engagement de l'Etat pour le financement de ces agences et lui indiquer qu'elles attendent beaucoup de la conférence interministérielle qui doit annuellement faire le point des missions d'Etat qui seront confiées au réseau qu'elles constituent. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

— 2 —

## ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1985, n° 2347 (rapport n° 2365 de M. Christian Pierret, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Urbanisme, logement et transports : urbanisme et logement (suite) :

Annexe n° 39 - M. Jean Anciant, rapporteur spécial ; avis n° 2370, tome XVI, de Mme Odile Sicard, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Urbanisme, logement et transport : transports, articles 50 et 71 et budget annexe de la navigation aérienne :

Section commune des transports :

Annexe n° 40 - M. François d'Aubert, rapporteur spécial ;

Transports intérieurs :

Annexe n° 41 - M. Alain Chénard, rapporteur spécial ; avis n° 2370, tome XVII, de M. Jean Bernard, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Aviation civile et météorologie :

Annexe n° 42 - M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial ; avis n° 2370, tome XVIII, de M. Claude Labbé, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Budget annexe de la navigation aérienne :

Annexe n° 50 - M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial ;

Urbanisme, logement et transports : mer :

Annexe n° 43 - M. Albert Denvers, rapporteur spécial ; avis n° 2367, tome X, de M. François Léotard, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 2370, tome XIX, de M. André Duroméa, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures quarante.)

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

LOUIS JEAN.

