

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(52^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 10 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Loi de finances pour 1989 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2059).

EQUIPEMENT ET LOGEMENT

Urbanisme, logement et services communs

- M. Jean Anciant, rapporteur spécial de la commission des finances.
M. Jean Oehler, rapporteur pour avis de la commission de la production.

MM. André Duroméa,
Christian Kert, le rapporteur spécial,
Jean Rigaud,
Jean Tiberi,
Guy Malandain, Jean Tiberi.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.

Réponses de M. le ministre aux questions de : M.M. Jean-Pierre Brard, Dominique Baudis, Charles Fèvre, Claude Gaillard, François-Michel Gonnot.

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

2. **Ordre du jour** (p. 2075).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1989 DEUXIÈME PARTIE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 (nos 160, 294).

ÉQUIPEMENT ET LOGEMENT

URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

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

La parole est à M. Jean 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 d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, mes chers collègues, nous commençons donc l'examen du budget de l'urbanisme et du logement qui, par son importance et son contenu, détermine en partie, au niveau de l'habitat, les conditions de vie de millions de Français.

Le Président de la République a souhaité que soit menée une politique ambitieuse et novatrice de la ville et du logement. Cette politique implique des choix très différents de ceux du précédent gouvernement. Elle implique aussi tout à la fois un redéploiement des moyens disponibles et des évolutions structurelles lourdes. Le budget qui vous est présenté aujourd'hui s'inscrit dans cette perspective. Compte tenu de la relative inertie des structures sur lesquelles reposent l'urbanisme et le logement, il est nécessairement un budget de transition.

Sur les données chiffrées, mon rapport écrit est suffisamment explicite et me permet de me limiter à quelques chiffres essentiels.

Le total des crédits s'élevait en 1988 à 52,920 milliards de francs. Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit 56,150 milliards de francs, soit une augmentation tout à fait sensible de 6,08 p. 100.

Ce chiffre global dissimule des évolutions plus contrastées qui reflètent les choix du Gouvernement, les évolutions en cours et les transitions à venir.

Le précédent gouvernement a libéré les loyers dans des conditions très avantageuses pour les propriétaires et au détriment des locataires. Il a réduit sensiblement le barème de l'aide personnalisée au logement, qui concerne les familles à revenus modestes. Il n'a pas véritablement pris en compte les difficultés du mouvement H.L.M. confronté à une désinflation durable.

Les mesures gouvernementales arrêtées au mois de juin dernier marquent déjà un changement d'orientation sensible de la politique du logement social.

Tout d'abord, le réaménagement de la dette P.L.A. : les annuités des prêts P.L.A. à taux et progressivité fixes accordés de 1978 à 1984 sont allégées ; la progression des annuités pour le bailleur est ramenée de 4 p. 100 à 1,95 p. 100. Cette mesure très positive doit permettre de ralentir sensiblement la hausse des loyers H.L.M.

Ce réaménagement est effectué au moyen d'un mécanisme financier que j'analyse dans mon rapport écrit. La commission des finances a d'ailleurs adopté à ce sujet une observation sur laquelle je reviendrai dans un instant.

Une autre mesure positive qui concerne les familles en difficulté est le réaménagement des prêts aidés à l'accession à la propriété, les P.A.P. Le Gouvernement engage à cet effet 600 millions de francs de crédits. La désinflation, en effet, a rendu difficile à supporter pour beaucoup de familles la progressivité des mensualités de remboursement. Le Gouvernement a donc décidé de réaménager de manière générale et automatique les P.A.P. sollicités entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 janvier 1985. La progressivité, de 4 p. 100 ou de 3,5 p. 100, est abaissée à 2,75 p. 100.

Mentionnons encore les crédits supplémentaires mis en place au mois de juin dernier, en faveur du fonds social urbain, - 150 millions de francs en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement - lequel fonds social urbain avait été fortement amputé au cours des deux années précédentes.

Au total, les crédits « logement » ont été augmentés de 600 millions de francs en autorisations de programme, à la fois pour accroître le volume des réhabilitations et pour améliorer la qualité des logements.

Allègement, donc, des charges des organismes H.L.M., allègement des modalités de remboursement des petits accédants à la propriété, la primauté donnée au développement social des quartiers, des crédits réorientés pour une politique de la ville, voilà, me semble-t-il, quelques traits essentiels qui se dégagent de votre budget, monsieur le ministre d'Etat, et qui prouvent avec les mesures prises au mois de juin dernier, s'il en était besoin, que c'est bien une nouvelle politique du logement qui s'amorce.

Cela étant, plutôt que de reprendre les analyses chiffrées qui figurent dans mon rapport écrit, je voudrais traiter quelques sujets qui me paraissent essentiels et sur lesquels l'Assemblée se pose des questions.

Le premier concerne l'accession à la propriété sociale. Les crédits de paiement sont en hausse sensible et passent de 6 100 millions de francs en 1988 à 9 500 millions de francs en 1989.

Par contre, les autorisations de programme ne sont pas du tout au même niveau. Environ 40 000 P.A.P. nouveaux pourraient être financés l'année prochaine au moyen des reports de crédits.

La sous-consommation des P.A.P., actuellement, est connue. Une question essentielle est donc de savoir quelle orientation sera donnée à la politique d'accession à la propriété. Nombreuses sont à ce propos, monsieur le ministre d'Etat, les interrogations.

Quelle est la situation exacte du stock de logements en France par rapport aux besoins ?

Quel est le rythme souhaitable de la construction neuve, tant dans son aspect quantitatif que qualitatif et du point de vue de sa localisation ?

Quel est le coût exact pour le budget de l'Etat de l'aide à l'accession à la propriété, en tenant compte de toutes les aides publiques, y compris les incitations fiscales et l'épargne-logement ?

L'accession à la propriété n'est-elle pas actuellement plus favorisée que le logement locatif social ? Inversement, est-il acceptable que des publicités mensongères incitent des familles à faibles revenus à s'endetter dans des conditions telles que les réveils sont souvent douloureux ?

La politique en matière d'accession ne doit-elle pas comporter un volet spécifique en faveur des familles à revenus modestes ? En effet, une famille ayant moins de deux S.M.I.C. de ressources ne peut prétendre accéder à la propriété si son taux d'effort dépasse 30 p. 100. Au coût actuel de l'argent sur le marché et pour un pavillon ordinaire, l'aide publique nécessaire pour ramener les mensualités à un niveau acceptable est de l'ordre de 150 000 francs. Jusqu'où l'Etat veut-il aller pour permettre aux familles à revenus modestes d'accéder à la propriété en zone rurale, dans les grandes villes et dans la région parisienne ?

Enfin, l'aide publique à l'accession peut être ou bien accordée en une seule fois, ou bien étalée dans le temps. C'est le cas aujourd'hui avec l'A.P.L. qui tient compte de l'évolution des ressources de la famille.

Le Gouvernement a demandé à M. Bloch-Lainé de faire des propositions pour une réforme possible de l'accession à la propriété. M. Bloch-Lainé a remis son rapport. Le projet de budget ne prévoit les crédits, pour les P.A.P., que pour six mois environ, dans l'attente précisément de la réforme à venir.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre d'Etat, sur ce sujet important, quelles sont les intentions du Gouvernement ?

Ma deuxième interrogation concerne l'aide à la personne et la politique du logement social.

En matière d'aide à la personne, on a beaucoup insisté ces derniers temps sur le caractère « explosif » pour le budget de l'Etat, de l'A.P.L. C'est vrai. Mais je voudrais dire, pour ma part, que l'A.P.L. notamment pour le logement locatif social, est bien une forme de solidarité qui donne un contenu au droit au logement.

Le budget de 1988 prévoyait pour l'aide à la personne 19 080 millions de francs. Le projet de budget pour 1989 prévoit 18 600 millions de francs. Donc, en apparence, nous constatons une baisse des crédits. Mais celle-ci ne tient pas compte de l'effort supplémentaire au titre du F.N.A.L., le fonds national d'aide au logement, ni des majorations de crédits intervenues au moment du vote de l'article d'équilibre de la première partie du projet de loi de finances, soit 400 millions de francs.

Quant aux crédits de l'allocation logement, ils diminuent de 1 410 millions de francs. Cette baisse s'explique par les transferts vers l'A.P.L. : bouclage du parc, en application des accords cadre entre l'Etat et les bailleurs, à compter du 1^{er} janvier 1988 ; mise en œuvre des programmes de réhabilitation par les organismes H.L.M. Encore faut-il noter que beaucoup de bailleurs peuvent s'interroger sur les incidences du barème de l'A.P.L. 2 avant de lancer de nouvelles réhabilitations.

Cette diminution s'explique aussi par le relèvement, pour 1 milliard de francs, de la participation des employeurs au titre du F.N.A.L.

Les crédits de l'A.P.L. étaient de 12 180 millions de francs en 1988 ; ils sont prévus, en 1989, pour 13 130 millions de francs, soit une augmentation de 950 millions de francs par rapport à 1988.

La situation est, en réalité, assez confuse au niveau des chiffres et de leur évolution. Nous sommes en présence d'un système d'aides beaucoup trop complexe. Je disais à l'instant qu'il est souvent considéré comme « explosif ». Il resterait à démontrer que les évolutions récentes confirment vraiment ce caractère explosif.

L'A.P.L. concerne à la fois l'accession et le locatif. En 1989, le total du financement s'établit ainsi : Etat, 13 130 millions de francs ; Fonds national des prestations familiales, 13 195 millions de francs ; B.A.P.S.A., 482 millions de francs ; F.N.A.L., 1 915 millions de francs.

Trois barèmes coexistent.

Celui de l'A.P.L. 1, relativement favorable pour les revenus modestes et moyens, concerne les logements réhabilités et conventionnés avant le 1^{er} janvier 1988 et les logements neufs construits après cette date.

Celui de l'A.P.L. 2 A correspond au barème de l'allocation logement et est beaucoup moins favorable. Il s'applique aux logements conventionnés sans travaux après le 1^{er} janvier 1988.

Celui de l'A.P.L. 2 B, enfin, s'applique aux logements conventionnés après travaux de réhabilitation. Le barème est un peu plus solvabilisateur que celui de l'A.P.L. 2 A, à condition que les hausses de loyers consécutives à la réhabilitation restent dans des limites raisonnables.

Concernant l'aménagement en cours des barèmes de l'A.P.L., je ferai plusieurs observations.

Sur le barème de l'A.P.L. 1, je note que le taux d'effort des accédants augmente, que les loyers plafonds sont sous-actualisés, que l'A.P.L. inférieure à 100 francs n'est pas versée, enfin, que le forfait « ascenseur » n'est pas révisé.

Le barème de l'A.P.L. 2, de son côté, est réaménagé de façon à augmenter l'A.P.L. des ménages ayant moins de deux S.M.I.C. Le minimum qui reste à charge du locataire a été relevé.

Les prévisions budgétaires qui nous sont soumises posent donc des questions.

Il est évident, tout d'abord, que l'effectif des ayants droit en 1989 reste incertain. L'explosion du système s'explique aussi par la montée du chômage et la baisse des revenus que cela a pu induire. Le rapporteur souhaite suivre attentivement cette question ainsi que l'évolution de la consommation des crédits correspondante.

La réforme de l'aide à la personne est un des sujets importants soumis à la commission Bloch-Lainé. Un barème unique et beaucoup plus transparent est souhaitable. Il doit être centré sur les plus défavorisés et consacrer réellement le droit au logement.

Il serait inacceptable de refuser à l'aide à la personne le rôle qui est le sien : celui d'un instrument de redistribution du revenu global, donc de répondre à un objectif social dans le cadre de la politique du logement.

L'année 1989 devrait permettre de fixer les règles nouvelles de l'aide aux familles et l'étendue de l'engagement financier de l'Etat.

Le ministre des finances a annoncé au cours du débat sur la première partie de la loi de finances que des crédits complémentaires avaient été inscrits pour l'aide aux plus défavorisés, notamment au titre du R.M.I. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre d'Etat, les mesures qui peuvent être envisagées au titre de ces crédits complémentaires, en particulier quel type d'aide pourrait être accordée aux titulaires du R.M.I. ?

Le troisième sujet que je souhaite aborder concerne les crédits d'investissement dans le logement social. Ce budget est marqué en particulier par un effort très sensible en faveur de la réhabilitation du parc social et de la construction neuve. Par exemple, au titre du cadre urbain, la hausse des crédits est de 82 p. 100. Notons aussi un très gros effort en faveur des quartiers dégradés avec une augmentation de 92 p. 100 des crédits de paiement et de 222 p. 100 des autorisations de programme au chapitre « fonds social urbain ».

Quant aux financements P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S., nous savons depuis le 1^{er} janvier 1988 que leur enveloppe est fongible. Les crédits de paiement étaient de 6 340 millions de francs en 1988. Ils seront de 5 900 millions de francs en 1989, soit une baisse, mais, ainsi que je l'ai indiqué dans mon rapport, la consommation des crédits a pris du retard.

Les autorisations de programme, en revanche, qui étaient de 4 442 millions de francs en 1988, seront de 4 820 millions de francs en 1989, soit une augmentation de 9 p. 100. Pouvez-vous nous confirmer, monsieur le ministre d'Etat, que le programme de construction devrait être de l'ordre de 55 000 P.L.A., comparable à celui budgétisé l'année dernière ?

Le quatrième sujet est celui de la destination du 1 p. 100 construction.

Rappelons que le taux d'effort réel des entreprises est de 0,85 p. 100 de la masse salariale. Mais, dans le projet de budget, article 64, le versement aux organismes collecteurs est ramené de 0,72 p. 100 à 0,62 p. 100. Le versement au F.N.A.L. passe de 0,13 p. 100 à 0,23 p. 100, soit une participation supplémentaire des employeurs à l'aide à la personne de 1 milliard de francs environ, qui allégera d'autant la charge de l'Etat.

Les critiques formulées à l'égard de cette décision sont connues : la réduction du versement induisant une réduction des ressources disponibles pour la construction de nouveaux logements ou les réhabilitations.

Le versement au F.N.A.L. signifie que des crédits d'investissement sont transformés en aides à la personne, qui ont néanmoins, il faut le souligner, une vocation sociale liée au logement. Nul ne peut le contester.

On peut s'interroger sur le devenir de cette institution, qui n'a pas son équivalent en Europe.

La loi du 31 décembre 1989 a créé une agence qui a précisément pour objectif de réfléchir sur l'évolution du l p. 100.

Actuellement, le schéma très simplifié de l'équilibre emplois-ressources du l p. 100 peut se résumer ainsi, et je me réfère aux derniers chiffres connus ceux de 1987.

Au titre des ressources, les versements des entreprises s'analysent de la façon suivante : investissement direct effectué par les entreprises, 300 millions de francs ; versements par les entreprises aux organismes H.L.M. directement, 350 millions de francs ; versements des entreprises aux organismes collecteurs, 7,4 milliards de francs ; remboursement aux organismes collecteurs des prêts accordés les années précédentes, 4,4 milliards de francs, soit, pour 1987, un total de ressources de 11,8 milliards de francs.

Les emplois, c'est-à-dire les prêts aux salariés, les versements aux constructeurs, les versements aux organismes réhabilitants, s'élèvent, en 1987, à 11,3 milliards de francs.

Le conseil d'administration de l'agence estime, pour sa part, que le taux de 0,67 p. 100 est un taux minimum pour stabiliser le niveau des ressources chiffré en francs constants en 1989.

Ce taux d'équilibre a été évalué avec l'hypothèse d'une croissance de 3 p. 100 de la masse salariale en 1989 et d'un taux d'inflation de 3 p. 100.

En 1986, la collecte a été de 7,7 milliards de francs pour un taux de 0,77, ce qui fait 100 millions pour un centième de point.

En 1987, la collecte a été de 8 milliards de francs pour un taux de 0,72 p. 100, soit 110 millions pour un centième de point. Il n'est pas déraisonnable de penser que pour 1989 - nous ne connaissons pas les chiffres de 1988 - la collecte pour un centième de point pourrait être de l'ordre de 130 millions de francs, soit une ressource globale qui serait de l'ordre de 8 milliards de francs, l'équivalent de ce qu'elle est actuellement.

Le débat reste ouvert sur le point de savoir si le l p. 100 enregistrera une stabilisation ou une régression des ressources au profit des organismes collecteurs.

Lors de la discussion de l'article rattaché n° 64, nous aurons à débattre de plusieurs amendements. Quelle que soit l'issue de ce débat, le problème se pose de mieux cerner l'affectation et l'utilisation des fonds très importants collectés au titre du l p. 100.

Monsieur le ministre d'Etat, quel est l'avenir du l p. 100 construction ?

La dernière question que je souhaite aborder rapidement concerne les crédits de l'A.N.A.H.

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, veuillez conclure, s'il vous plaît.

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. Je vais bientôt conclure, monsieur le président.

Il faut rappeler...

M. le président. C'est maintenant qu'il faut conclure !

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. Je ne rappellerai donc pas les crédits, pour abrégé mon propos.

La question que nous nous posons est la suivante : les crédits pour l'A.N.A.H. seront-ils suffisants ? Les demandes de l'A.N.A.H. approchaient 2,1 milliards de francs. Il faut tenir compte de la multiplication des opérations programmées.

Pouvez-vous, monsieur le ministre d'Etat, informer l'Assemblée nationale sur l'insuffisance éventuelle des crédits de l'A.N.A.H. et sur l'effort complémentaire qui pourrait éventuellement être consenti dans le collectif budgétaire ?

Je tiens à donner connaissance de l'observation de la commission des finances à propos du réaménagement de la dette P.L.A. des organismes H.L.M. dont chacun appréciera la portée. Elle figure dans le rapport. La commission des finances émet le souhait que les avances restant à rembourser, soit plus de 17 milliards de francs, au titre du réaménagement de la dette P.L.A., soient mobilisées au profit de la mise en œuvre de la politique de la ville et de l'habitat initiée par le Président de la République.

Comme M. le président m'a invité à conclure, j'indique que la commission des finances a adopté le projet de budget de l'urbanisme et du logement, et je recommande à l'Assemblée nationale de faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Oehler, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Jean Oehler, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre d'Etat, le budget que vous nous présentez, comme nous, vous l'avez qualifié de budget de transition, notamment au regard des missions confiées à M. Bloch-Lainé.

Je m'attacherai surtout au secteur « urbanisme, logement et services communs », puisque mon collègue Jacques Fleury doit prendre tout à l'heure la parole pour analyser les crédits des routes.

Ce budget laisse à penser que nous sommes à la veille de réformes importantes dans le secteur du logement.

Je souhaite, monsieur le ministre d'Etat, que vous nous donniez aujourd'hui des informations ou au moins quelques indications, d'autant que les réformes envisagées auront des conséquences budgétaires considérables dans les prochaines années.

Avant de rentrer dans le vif du débat, je ferai tout d'abord un constat. Dès le mois de juin, un train de mesures était arrêté pour répondre aux besoins de la réhabilitation des logements sociaux, aux problèmes posés par les quartiers dégradés et à l'amélioration des logements à usage locatif : plus de 600 millions de francs ont été débloqués - je tenais à le rappeler ici.

La première partie de mon rapport montre l'évolution incertaine de l'aide à la personne. Ainsi, il apparaît que les crédits budgétaires de l'Etat sont en baisse de 2,4 p. 100, pour une masse de prestations qui ne cesse d'augmenter, d'un peu plus de 2,6 milliards de francs - mais peut-être, monsieur le ministre d'Etat, nous annoncerez-vous tout à l'heure quelque bonne nouvelle à ce sujet.

L'aide de l'Etat atteint, en effet, un plafond limite que le cercle vicieux de la loi de 1977, que je dénonce depuis quelques années ici même, menace dangereusement.

Cette inquiétude est d'ailleurs renforcée par certaines dispositions de la loi Méhaignerie, à moins qu'on ne me démontre le contraire.

A cet égard, on évoque le cas de la région parisienne. Mais il en est de même dans le département du Haut-Rhin, où j'ai constaté ces jours-ci qu'il y avait un dossier en instance devant le tribunal dans lequel on est allé du simple au double ! A cette occasion, le président du conseil général du Haut-Rhin, qui est l'un de nos collègues de notre assemblée, a estimé que l'article 21 mérite d'être modifié et il viendra interviendra en ce sens. Il est important que cela soit relevé de notre côté.

Certes, je ne demande pas l'abrogation de la loi Méhaignerie, bien que ce ne soit pas la tentation qui me manque, mais faut-il toujours changer une loi par une autre ?

Il devient cependant urgent, face aux inquiétudes des locataires quant à la façon dont les augmentations de loyer interviennent, de modifier certains articles de cette loi.

Donc, monsieur le ministre d'Etat, si ce n'est pas une demande d'abrogation, c'est une demande d'urgence qu'un certain nombre de modifications soient apportées.

Comment sera assuré, dans ces conditions, le financement des prestations en 1989 ? Essentiellement au prix d'une augmentation de la contribution des entreprises au F.N.A.L., prévue à l'article 64 du projet de loi de finances. J'insiste, à ce propos, sur le fait que le double mécanisme proposé par cet article n'implique aucune augmentation de la charge globale pesant sur les entreprises au titre de la politique du logement. Mais l'article 64 pose d'autres problèmes préoccu-

pants : il prévoit, en effet, comme je l'ai indiqué - je ne donne pas de pourcentages parce que j'espère que des modifications interviendront d'ici ce soir - une augmentation de la contribution versée par les entreprises au F.N.A.L. pour le financement de l'A.L.S., mais il prévoit aussi une diminution équivalente du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction, ce qu'on appelle encore le 1 p. 100 logement.

C'est là le point qui nous pose problème, même si nous sommes pleinement conscients des nécessités du financement des aides à la personne.

Le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction a connu dans le passé plusieurs diminutions, la dernière datant de moins d'un an. Nous nous sommes alors inquiétés des conséquences de cette évolution pour un aspect essentiel du financement du logement social, et nous devons aujourd'hui renouveler nos interrogations.

Quoi qu'il en soit, j'estime qu'il faut rendre impossible à l'avenir toute baisse excessive de ce qu'on appelle encore le 1 p. 100.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement à l'article 64 du projet de loi de finances. La commission de la production a adopté cet amendement.

Ce problème n'est pas le seul qui se pose dans le domaine des aides à la personne ; le fait que, pour assurer leur financement, l'Etat soit contraint de faire appel une nouvelle fois au 1 p. 100 montre bien qu'on ne peut plus se contenter des mesures d'économies ponctuelles prises chaque année lors de la révision des barèmes des aides, d'autant que ces mesures mettent parfois en cause leur efficacité sociale. C'est une réforme d'ensemble qui doit être réalisée, et, à cet égard, je me félicite que le Gouvernement se soit engagé dans cette voie en créant la commission de réflexion présidée par M. Bloch-Lainé. Il s'agit là d'un choix nécessaire, mais difficile, d'autant que, dans le domaine des aides à la personne, toute réforme d'ensemble devra satisfaire à certaines exigences, dans le respect du droit au logement.

La première de ces exigences est que la réforme ne devra pas avoir pour objet de faire des économies, même si la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques doit naturellement rester un objectif fondamental. Le but de la réforme devrait être en fait d'accroître l'efficacité de la dépense publique, en donnant à la notion de taux d'effort un rôle central ; il faudrait peut-être mettre en place, à cette fin, un système fondé sur l'idée d'un taux d'effort croissant avec le revenu, et dans lequel le montant de l'aide ne dépendrait plus autant que dans l'actuel régime de l'A.P.L. de la composition de la famille et de la catégorie du logement.

A partir du rapport Badet, il serait possible, avec un plan sur plusieurs années, trois peut-être, d'établir une aide fondée sur un taux d'effort que l'on peut fixer entre 10 et 20 p. 100.

L'autre exigence est que la réforme d'ensemble soit fondée sur de nouveaux principes, déterminés dans la clarté et la concertation, et qu'il ne soit plus procédé, comme par le passé, à un nouvel ajustement réalisé unilatéralement par l'Etat, qui n'aboutirait qu'à rendre le système encore un peu plus complexe et un peu moins efficace.

C'est d'ailleurs à ce point de vue que je m'inquiète de voir proposer une mesure telle que celle que prévoit l'article 63 du projet de loi de finances, qui apporte au régime de l'A.P.L. une modification non négligeable. Cet article nous est proposé alors même que s'engage la réflexion qui doit aboutir à une réforme d'ensemble. Mais le problème le plus sérieux est celui du fond de l'article 63. A quoi risque-t-il d'aboutir en effet ? A ce que les occupants des logements locatifs sociaux neufs bénéficient d'une aide sensiblement moins solvabilisatrice que l'A.P.L. Les ménages les plus modestes risquent d'être écartés des nouveaux logements P.L.A. L'adoption d'une telle mesure n'irait donc pas dans le sens, pourtant souhaitable, d'un renforcement de la vocation sociale des organismes d'H.L.M.

En tout état de cause, la commission de la production a considéré qu'il serait plus sage d'attendre les conclusions de la mission Bloch-Lainé.

Le deuxième dossier que j'évoquerai est celui de l'accès social à la propriété. Je ne m'étendrai pas sur l'analyse des inconvénients et des dysfonctionnements du système actuel des P.A.P. ; tout le monde peut constater que, malgré son coût pour le budget, il n'a pas empêché la construction aidée de diminuer ces dernières années, qu'il a parfois

constitué un véritable piège pour les accédants à la propriété, qu'enfin il s'est révélé de moins en moins attractif, du fait de la non-révision des prêts : progressivement, les P.A.P. ne sont devenus accessibles qu'aux ménages qui couraient les plus grands risques d'être difficilement solvables. Je ne m'étendrai pas davantage sur ce constat, et je ferai plutôt deux types remarques, pour le présent et l'avenir.

Pour le présent, je tiens à féliciter le Gouvernement d'avoir décidé un véritable apurement du passé, en prenant des mesures structurelles et générales en vue de régler le problème lancinant des accédants en difficulté. Il s'agit de mesures coûteuses, puisqu'elles représentent un engagement pour l'Etat pour les vingt années à venir d'environ 25 milliards de francs, dont 600 millions dès le budget 1989.

Je ferai quelques modestes propositions pour l'avenir.

Il faut prendre garde que le nouveau système n'exclue les ménages à revenus modestes de l'accès à la propriété. Peut-être faut-il restaurer la notion d'épargne préalable ou l'apport personnel ?

Pour mettre fin à ce qui est sans doute l'un des principaux effets pervers du système actuel, dans lequel les accédants les plus modestes sont dirigés vers les logements les plus coûteux, le nouveau système devrait concerner, d'une manière ou d'une autre, le logement ou l'habitat anciens.

Je ne m'attarderai pas sur les primes mais je ne cache pas que ma préférence va au maintien d'une institution spécialisée pour leur attribution et leur gestion.

Je souhaiterais par ailleurs qu'un système de primes étalées dans le temps puisse être défini et qu'une réflexion soit menée dans le même sens en ce qui concerne les prêts accordés pour le logement. Cet étalement serait organisé autour de la notion de taux d'effort révisable en fonction de l'évolution des revenus.

Quant à l'émergence d'une politique des villes, ne croyez pas que je ne la juge pas importante. Toutefois, comme cette politique est en cours d'élaboration, je crois préférable de laisser le Gouvernement s'exprimer davantage.

Quelles que soient les procédures employées pour résoudre les problèmes des quartiers dégradés, j'insiste sur le fait que la décentralisation peut donner un nouvel élan à la réhabilitation des logements sociaux, grâce aux projets de quartier et aux contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

J'insiste sur la nécessité de veiller avec la plus grande attention au suivi, notamment social, des opérations qui seront menées. Rien n'est pire, en effet, que de voir des quartiers réhabilités à grands frais retomber rapidement dans leurs difficultés. Les habitants et les associations doivent se sentir concernés par une telle action.

Enfin se pose le problème du financement de la politique des villes. Pour exprimer ma position sur ce point, je ne peux mieux faire que vous donner lecture de l'observation que la commission a adoptée à mon initiative. Elle va dans le même sens que celle de mon collègue Jean Anciant.

« La commission de la production et des échanges se félicite qu'ait été mis en place un mécanisme d'allègement de la dette P.L.A. des organismes d'H.L.M. Elle souhaite cependant que les vingt milliards de francs de ressources nouvelles dégagés dans un premier temps par cette opération soient recyclés, selon une méthode qu'il appartiendra au Gouvernement de déterminer, au profit du secteur du logement social. Elle considère qu'une masse aussi considérable de ressources pourrait constituer le moyen de financer une grande politique de la ville, dont la nécessité est aujourd'hui unanimement reconnue. »

Je conclus en indiquant que la commission de la production et des échanges a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'équipement et du logement pour 1989, et qu'elle invite l'Assemblée à les voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Cinq orateurs, un par groupe, se sont inscrits dans la discussion. Pour le groupe communiste, la parole est à M. André Duroméa.

M. André Duroméa. Monsieur le ministre d'Etat, les députés communistes ont mesuré votre budget à l'aune des besoins en logements, qui continuent à s'accroître dans notre pays.

L'I.N.S.E.E. a démontré que, pour la première fois, les dépenses consacrées à se loger constituent le premier poste du budget des familles.

La crise de l'habitat s'est considérablement aggravée depuis quelques années. Elle frappe, à des degrés de gravité divers, des millions de nos concitoyens, et je pèse mes mots en disant cela.

Je pense par exemple aux centaines de milliers de mal logés - 400 000 dans la seule région parisienne - qui attendent parfois depuis des années un logement locatif social conforme à leurs besoins.

Je pense aussi à ces centaines de milliers de familles qui, depuis deux ans, ont été frappées par les conséquences de la loi Méhaignerie et ont vu leurs quittances s'envoler sous l'effet des hausses débridées de charges locatives, de loyers, de surloyers, et de la baisse en pouvoir d'achat de l'A.P.L. ou de l'allocation-logement.

Je pense encore à ces centaines de milliers de locataires en difficulté qui sont victimes de saisies, de coupures de gaz et de courant et d'expulsion ; je rappelle à cet égard que 40 000 expulsions par an sont ordonnées par les tribunaux.

Il y a aussi ces dizaines de milliers d'accédants à la propriété en difficulté - j'ai reçu à ce sujet hier une association de Seine-et-Marne - qui sont littéralement écrasés par les charges de remboursement, par la remise en cause depuis 1984 de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et pour qui le rêve d'accéder à la propriété du logement familial s'est transformé en cauchemar quotidien.

Monsieur le ministre d'Etat, je ne cède nullement au misérabilisme en peignant ce tableau. Il y a bel et bien d'un côté ceux, l'immense majorité, pour qui le droit au logement a reculé concrètement et, de l'autre, ceux - une minorité - qui se nourrissent de la crise, la font vivre, l'entretiennent sciemment et réalisent de juteuses opérations spéculatives.

Votre budget pour 1989 s'inscrit, hélas, dans la continuité de la politique de votre prédécesseur, M. Méhaignerie, qui a été un artisan enthousiaste de la mise en œuvre des orientations antisociales décidées voici un peu plus de dix ans lors de la réforme de 1977 sur le financement du logement. Malheureusement, votre gouvernement ne s'est pas contenté de poursuivre la même politique : il l'a encore aggravée dans certains domaines, ainsi que je vais le démontrer.

Apparavant, j'indique que les parlementaires communistes réiterent avec force, et par une proposition de loi, leur exigence d'abrogation de la loi Méhaignerie.

Comme vous le savez, cette loi scandaleuse se traduit d'ores et déjà dans le secteur privé par des hausses insensées de loyers et par une précarisation totale des locataires.

En 1989, environ 3 millions de baux viendront à échéance et nombre de propriétaires bailleurs se préparent à la curée.

Dans le secteur H.L.M., la situation est tout aussi préoccupante. Les organismes H.L.M. connaissent presque tous des difficultés de gestion en raison des charges inouïes qui pèsent sur leurs comptes.

Les frais financiers des emprunts contractés pour construire ou réhabiliter, la T.V.A. sur les travaux d'entretien ou de réparation, les impôts et taxes divers, notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties, représentent fréquemment cinq mois par an de quittancement et jusqu'à sept dans certains cas.

Dans ces conditions, les préfets, sur instructions gouvernementales, poussent les organismes H.L.M. à équilibrer leurs comptes sur le dos des locataires. Ceux-ci ont vu gonfler depuis deux ans leurs quittances, en application de la loi Méhaignerie, avec la mise en place des surloyers, l'augmentation des loyers lors de l'arrivée de nouveaux locataires et, surtout, avec l'augmentation des charges locatives, véritable racket puisque l'on fait supporter aux locataires le paiement à deux reprises - dans le loyer et une nouvelle fois dans les charges - les salaires des gardiens et concierges.

Pire, nous regrettons - ce qui était un autre volet des mesures Méhaignerie - que vous envisagiez, ainsi que vous l'avez annoncé en commission, de proroger les mesures fiscales en faveur des bailleurs privés ; et même d'augmenter encore le montant de ce scandaleux privilège fiscal.

Ainsi, les nouveaux logements locatifs privés, sans garantie de maintien dans les lieux pour les locataires, sont plus aidés par l'Etat que les logements locatifs sociaux !

Nous pensons pour notre part que la priorité de l'Etat devrait être de développer le logement social, en location comme en accession.

A l'évidence vous faites le contraire. Votre budget pour 1989 ne comporte pas de progression significative des crédits de construction et de réhabilitation locative sociale.

Alors qu'il faudrait, pour commencer à répondre aux besoins, construire 150 000 logements locatifs sociaux par an et en réhabiliter 200 000, le niveau de la construction se situe à moins de 50 000 et celui de la réhabilitation à environ 100 000. Il y a donc un recul dans ces deux domaines par rapport à ce qui se faisait il y a encore deux ou trois ans.

Les moyens pourraient pourtant être mobilisés, car ils existent.

L'Etat va bénéficier en quelques années du remboursement par les organismes H.L.M. de quelque 20 milliards de francs, dont 3,5 milliards dès 1989, du fait du mécanisme de réaménagement de leur dette.

Cette renégociation va se traduire, certes, par un desserrement de l'état financier qui étrangle les organismes H.L.M., mais elle ne profitera en rien aux locataires, toujours assujettis à des niveaux de loyers bien trop élevés dans les logements conventionnés.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez indiqué en commission que le Gouvernement cherche à contenir la progression des aides à la personne. Une fois de plus, vous cherchez des solutions sur le dos des familles en réduisant le montant de l'A.P.L. qui leur est servie.

Nous vous en proposons une autre. Cessez de rogner sur le pouvoir d'achat de l'A.P.L. et de l'allocation-logement. Au contraire, revalorisez-le d'au moins 15 p. 100 et utilisez les 20 milliards pour bonifier et baisser les taux d'intérêt des P.L.A. Une baisse de 1 p. 100 du taux d'intérêt des P.L.A. se traduirait par une baisse de 10 p. 100 des loyers ! En abaissant sensiblement le niveau des loyers, donc en augmentant l'aide à la pierre, vous pourriez contenir d'autant la progression budgétaire de l'A.P.L.

En résumé, ce qu'il faudrait, pour la construction H.L.M. comme pour la réhabilitation, c'est en finir avec la loi de 1977 et abroger ce système ainsi que nous le proposons avec force depuis des années.

Votre projet de budget est mauvais également en ce qui concerne l'aide à l'accession à la propriété. Certes, vous avez dégagé 600 millions de francs pour les accédants des années 1980 à 1985. Nous avons rencontré un grand nombre d'entre eux. Tous sont mécontents des solutions que vous avez retenues. Vos mesures auront peut-être un effet positif à long terme mais, dans l'immédiat, elles se traduiront par une réduction extrêmement faible des mensualités de remboursement. Dans cette affaire, vous avez avant tout cherché à préserver les profits bancaires.

Il aurait pourtant été simple d'ordonner la renégociation de droit pour tous les accédants au taux actuel des prêts. Cela aurait permis immédiatement des baisses substantielles des mensualités de remboursement.

Nos propositions pour venir en aide à ces accédants, formulées sous le gouvernement précédent dans une proposition de loi que nous allons redéposer, gardent toute leur validité, et nous continuerons à être aux côtés des accédants pour exiger la mise en œuvre de ces principes.

Enfin, votre projet de budget pour 1989 supprime les crédits en faveur de l'accession aidée à la propriété, c'est-à-dire pour les P.A.P. Ceux-ci n'ont jamais constitué, nous l'avons souvent dit, la panacée en matière d'accession sociale à la propriété. A de nombreuses reprises déjà, alors que, année après année, le nombre des P.A.P. chutait dans le budget, nous avons proposé une réforme réellement spéciale de l'accession à la propriété.

Vous vous êtes situé dans la continuité de M. Méhaignerie. Alors qu'il avait déjà considérablement réduit le nombre de P.A.P., vous le supprimez purement et simplement au lieu de le rénover dans le bon sens. Il aurait fallu diminuer sensiblement leur taux d'intérêt, augmenter les plafonds de ressources et améliorer la quotité.

Nous ne sommes nullement confiants quant à la réforme qui va être proposée par M. Bloch-Lainé. Les premières propositions qui transparissent dans la presse montrent que vous travaillez à réduire encore le caractère social de l'accession à la propriété.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, je ne peux conclure sans évoquer rapidement l'article 64 du projet de loi de finances, par lequel vous voudriez une fois de plus amputer ce qui reste du « 1 p. 100 logement ». Nous défendrons des amendements à ce sujet mais je tiens d'ores et déjà à m'indigner de cette nouvelle mesure qui, en diminuant d'un milliard la contribution, va se traduire par la remise en cause de plusieurs milliers de logements locatifs sociaux.

Au total, votre projet de budget pour 1989 se situe dans la continuité de celui de votre prédécesseur et aggrave encore, par certaines dispositions, sa politique antisociale. C'est la raison pour laquelle, en l'état actuel des choses, notre groupe se prononcera contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Claude Guillard. Quel réquisitoire !

M. le président. Pour le groupe U.D.C., la parole est à M. Christian Kert.

M. Christian Kert. Monsieur le ministre d'Etat, le projet de budget pour 1989 du logement constitue, vous avez précisé vous-même, un budget de transition. A cet égard, nous aurions pu l'accepter comme tel dans l'attente des propositions nouvelles émergeant de la réflexion que vous avez fait engager sur les trois domaines essentiels de votre compétence que sont la réforme de l'aide à l'accession, l'évolution de l'aide publique au logement et la mise en œuvre d'un vaste projet de logement social qui ne serait pas seulement orienté vers la construction.

Nous reconnaissons le bien-fondé de cette triple réflexion et aurions volontiers agréé votre budget sur la base de son caractère transitoire.

Malheureusement, un certain nombre de dispositions nous paraissent dessiner les contours d'une politique où les revenus les plus faibles semblent écartés de l'accession à la propriété et, plus dangereusement encore, du logement neuf locatif. Je signalerai enfin pour mémoire notre opposition à l'abaissement du 1 p. 100 patronal dans les conditions où vous souhaitez y procéder, opposition que traduira parfaitement la proposition d'amendement de mon collègue Bruno Durieux tendant à annuler cette disposition.

La première mesure qui nous paraît constituer un recul par rapport aux politiques de logement antérieures, c'est l'absence de crédits nouveaux en ce qui concerne l'accession à la propriété.

Seuls 50 000 P.A.P. seront financés par l'intermédiaire de reports de crédits. Ces reports représentent aujourd'hui un montant disponible de 1 milliard, qui permettrait de financer 25 000 P.A.P., la partie restante ne pouvant être financée que par une sous-consommation des crédits de 1988 et par une nouvelle baisse du coût des ressources.

Certes, vous nous avez expliqué que votre budget se trouve hypothéqué par la perspective d'une réforme de l'accession. Mais, en tout état de cause, vous auriez pu marquer votre volonté de voir figurer l'accession à la propriété au titre des dispositions prioritaires pour le futur en inscrivant un montant d'autorisations de programme à titre prévisionnel. La seule mesure rassurante pour l'accession est la mise en œuvre de mesures novatrices, complémentaires de celles qu'avait prises votre prédécesseur, Pierre Méhaignerie, destinées à aider les « naufragés du P.A.P. » et qui constituent une véritable réponse aux problèmes des emprunteurs de P.A.P. de la période 1981-1985.

Nous considérons que l'accession à la propriété fait aujourd'hui l'objet d'une forte demande, teintée d'espérance, celle que placent dans ce dispositif les familles à revenus faibles, souvent les plus vulnérables et les plus désarmées, qui trouvent dans cette formule un moyen de se sécuriser et parfois de se protéger. D'où la valeur d'insertion sociale de l'accession, dont le groupe de l'Union du centre fait l'un des axes indispensables de toute politique du logement.

Et le transfert en faveur de 6 000 P.L.A. destinés à financer immédiatement 6 000 logements locatifs n'est pas de nature à nous rassurer. Car, même si vous optiez pour le tout-locatif, les dispositions que vous prenez en matière d'aide personnelle sont marquées par une telle dégradation que vous risquez d'exclure du logement neuf les revenus les plus faibles.

Ces dispositions font l'objet d'une seconde série d'observations de notre part, qui concernent plus particulièrement le remplacement de l'A.P.L. 1 par l'A.P.L. 2 C, qui est une

A.P.L. réduite, mesure qui s'appliquera aux locataires de logements neufs ainsi qu'à tout nouveau locataire entrant dans un logement conventionné avant le 1^{er} janvier 1989.

Cette réforme aboutira à ce que les locataires des logements H.L.M. mis en service à partir de cette date et ceux qui entreront dans un logement conventionné avant cette même date n'aient droit qu'à une A.P.L. réduite, ce qui risque d'aggraver l'insolvabilité des familles ainsi logées.

En outre, ce programme est de nature à engendrer des iniquités entre locataires d'un même immeuble, puisque ceux qui auront la chance de ne pas quitter leur logement bénéficieront de l'A.P.L. 1, la grande, tandis que ceux qui, pour des raisons personnelles ou professionnelles devront changer de logement n'auront droit qu'à l'A.P.L. 2 C, c'est-à-dire l'A.P.L. réduite.

J'ajoute qu'un tel projet risquerait fort de déclencher de graves difficultés de location dans les petites communes du secteur rural où les loyers des logements financés en P.L.A. sont nettement supérieurs aux loyers avant déduction de la grande A.P.L.

Entre autres effets néfastes, ces dispositions concernant l'aide de la personne entraîneront un frein sérieux à la construction neuve des logements locatifs sociaux.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, la dégradation de la situation des aides personnelles sera plus forte encore qu'elle ne le sera sur le locatif, en particulier pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 7 200 francs par mois pour deux personnes à charge et pour ceux dont les revenus dépassent 8 400 francs par mois.

La troisième iniquité que nous formulons a trait à la situation du 1 p. 100, à la baisse des taux que vous proposez et à son effet induit, c'est-à-dire la baisse du concours à l'investissement locatif et à l'accession.

Votre projet de budget prévoit une baisse du taux de 0,72 p. 100 à 0,62 p. 100 et une ponction de 1 milliard sur les entreprises pour financer les aides à la personne au détriment des aides à l'investissement.

A contrario des dispositions antérieures, cette réduction risque de toucher essentiellement le secteur locatif, qu'il s'agisse du neuf ou de l'amélioration, car les employeurs comme les salariés ne sauraient facilement remettre en cause les prêts aux salariés.

Au surplus, la fiscalisation de cette fraction du 1 p. 100 laisse un prélèvement inchangé pour les entreprises, ce qui ne fait que renforcer le désintérêt de celles-ci pour cette forme de prélèvement.

La base de financement disponible, qui se situe autour d'un milliard, est supérieure à l'augmentation de l'effort budgétaire en faveur du locatif social. L'effort de cette priorité que vous semblez, monsieur le ministre d'Etat, vouloir donner à celui-ci se trouverait ainsi sensiblement diminué.

Vous comprendrez dans ces conditions que notre groupe, par la voix de mon collègue Bruno Durieux, propose un amendement tendant à supprimer cette disposition et suggérant que la perte des recettes résultant de cette annulation soit compensée par une majoration des droits et taxes sur les alcools importés hors C.E.E.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, permettez-moi d'appeler votre attention sur le problème du nouveau décalage que les dispositions en matière d'aide au logement va entraîner entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer. D'où notre demande d'intégrer au travail de réflexion sur le nouveau projet de logement cette notion d'extension du régime métropolitain à ces départements où les revenus des populations sont peu élevés.

Monsieur le ministre d'Etat, lorsque votre prédécesseur avait défini les grandes orientations qui seraient les siennes en ce qui concerne la politique de logement, il avait tracé trois pistes : le redémarrage de l'investissement locatif, y compris le locatif privé, la dynamique donnée à l'accession à la propriété des logements sociaux, le développement de l'offre foncière qui constitue à lui seul un problème particulier d'urbanisme à propos duquel l'incitation au dialogue avec les communes apparaît aujourd'hui comme indispensable.

Monsieur le ministre d'Etat, vous comprendrez que nous définirions notre position en fonction des réponses précises que vous voudrez bien nous apporter sur les deux points sui-

vants : d'abord, sur l'accès social à la propriété, point d'autant plus fondamental qu'il répond à une aspiration profonde des Français et que le dispositif reste globalement moins coûteux pour la puissance publique que le logement locatif social ; ensuite, sur l'harmonisation progressive des régimes d'aides à la personne : tout n'est pas possible sur le plan financier, nous le savons bien, mais évitons les situations d'injustice entre les uns et les autres !

Je vous remercie par avance des réponses que vous voudrez bien nous donner. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre et du groupe Union pour la démocratie française.)*

M. Jean Ancient, rapporteur spécial. Monsieur Kert, avant que vous ne quittiez la tribune, me permettez-vous de vous poser une question ?

M. Christian Kert. Volontiers.

M. le président. Vous avez la parole, monsieur le rapporteur spécial.

M. Jean Ancient, rapporteur spécial. Monsieur Kert, vous venez de critiquer l'article 63 du projet de loi de finances et la création de l'A.P.L. 2 C. Je vous précise que, sur ma proposition, la commission des finances a rejeté cet article. Quoi qu'il en soit, le barème de l'A.P.L. 2 C est en définitive assez proche de celui de l'A.P.L. 2 B. Pouvez-vous nous dire qui a créé le barème de l'A.P.L. 2 B ?

M. Christian Kert. Vous connaissez la réponse. *(Rires sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Pour le groupe U.D.F., la parole est à M. Jean Rigaud.

M. Jean Rigaud. Monsieur le ministre d'Etat, je laisserai le soin à mes collègues du groupe U.D.F. de vous interroger sur les problèmes du logement, en particulier de l'aide au logement. En ce qui me concerne, c'est en tant que président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme que je m'adresserai à vous.

Cette fédération vient de tenir, la semaine dernière, son dixième congrès sur le thème « Dynamique urbaine dans la compétition internationale ». Je voulais vous remercier du message que vous m'avez fait parvenir lors de ce congrès, message ô combien encourageant.

Les agences d'urbanisme contribuent, depuis leur origine, au développement des agglomérations et des régions urbaines françaises dans le cadre d'une association originale de l'Etat et des collectivités locales.

Précurseurs de la décentralisation, qu'elles ont nourri sur le plan local, ces agences représentent aujourd'hui le meilleur exemple de la traduction des nouvelles relations de l'Etat et des collectivités locales souhaitées par le Premier ministre, dans la mise en place de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.

L'Etat, membre fondateur de ces agences d'urbanisme avec les collectivités locales, y est aujourd'hui tout à la fois associé et partenaire. Nous avons mis en place ensemble, dès 1988, des contrats d'objectifs permettant de moderniser cette relation partenariale et, d'en mieux préciser les contours.

Après une baisse de 25 p. 100, en 1987, de la participation de l'Etat en francs courants, la discussion du budget de 1988, il y a donc un an, avait permis, grâce à la mobilisation des parlementaires, d'abonder de 3 millions de francs supplémentaires la ligne budgétaire concernée, en la faisant passer à 51,6 millions de francs. Or le projet de budget que vous présentez aujourd'hui revient à la situation de 1987...

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. De 1988 !

M. Jean Rigaud. Non ! Il revient à la situation de 1987 : on déplore donc une diminution de 25 p. 100 puisque, pour 1988, il s'était agi des mêmes crédits qu'en 1987 augmentés de 3 millions de francs. Eh bien ! Ces 3 millions de francs ont disparu de la ligne budgétaire pour 1989.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Et la réserve parlementaire ?

M. Jean Rigaud. Je souhaiterais effectivement que la réserve parlementaire puisse, comme l'année dernière, servir à un abondement.

Cette régression - je dis bien : régression - sur un certain nombre d'années atteint maintenant 30 p. 100 en francs constants.

Au moment où se met en place la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, et où le Gouvernement entend développer le partenariat de l'Etat et des villes, la restriction de la participation financière de l'Etat aux agences d'urbanisme est difficilement compréhensible, d'autant plus que les agences de caractère pluridisciplinaire se sont mises spontanément, dirai-je, à la disposition de la délégation sur le terrain.

Au moment où les responsables de la politique du logement comme de l'équipement, mais aussi de l'aménagement du territoire et du développement économique identifient précisément le rôle essentiel des villes, cette régression apparaît un peu en contradiction avec les discours tenus.

Au moment où nous nous orientons vers une politique de contrat, de développement pluriannuel d'agglomérations, par des programmes établis entre l'Etat et les agglomérations, le rôle des agences d'urbanisme s'affirme.

Dans ces conditions, monsieur le ministre d'Etat, je souhaite que la ligne budgétaire en question reflète, par une augmentation traduisant en francs constants son niveau de l'année dernière, cette volonté que je sais par ailleurs largement partagée.

Je ne citerai que les propos que le chef de l'Etat a tenus le 15 octobre dernier à Oullins : celui-ci a rendu « hommage à ceux qui font la ville » et affirmé que le rôle de l'Etat était de « coordonner et d'ordonner les financements » des programmes.

Mais je crois, monsieur le ministre d'Etat, avoir déjà été entendu, et je vous en remercie. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Pour le groupe du R.P.R., la parole est à M. Jean Tiberi.

M. Jean Tiberi. Monsieur le ministre d'Etat, entre 1981 et 1985, par une politique regrettable dont la volonté n'était pas mauvaise en soi, ainsi que j'avais eu l'occasion de le dire à M. Quilliot, et qui partait de bonnes intentions, vous aviez, non pas vous-même, mais les personnes proches de votre sensibilité, fait disparaître, hélas ! 300 000 emplois dans le bâtiment. Situation préoccupante !

En 1987 et 1988, par une politique volontariste, nous avons permis à cette industrie de créer 10 000 emplois.

Entre 1981 et 1985, les candidats à la location faisaient la queue devant les rares logements à louer. Le paiement d'un pas-de-porte était leur seule chance.

En 1987 et 1988, nous avons rétabli l'équilibre du marché sur l'essentiel du territoire et sans une pression forte sur les loyers. Le rapporteur pour avis a, tout à l'heure, parlé des hausses de loyer évoquées devant le tribunal. Mais il s'agit d'une procédure dont nous devons vérifier les résultats dans quelque temps, et qui avait justement pour objectif de freiner les hausses abusives. Par ailleurs, il n'a pas fait état de la jurisprudence en ce domaine.

Je reviens à mon propos.

Vous aviez ramené l'investissement privé de 60 000 à 32 500 logements par an. En deux ans, nous l'avons fait remonter à 65 000.

Vous aviez condamné les organismes H.L.M. à l'asphyxie. Nous leur avons rendu leur responsabilité et donné les moyens de l'exercer. Leur situation s'améliorait.

Tel est bien, monsieur le ministre d'Etat, le bilan du gouvernement de Jacques Chirac après l'épreuve que vous venez de faire subir au logement. Hélas ! pour des raisons que nous comprenons mal, mais peut-être vous expliquerez-vous, vous avez tout oublié. En effet, voici que réapparaissent un certain nombre de démons de votre politique.

Vous menacez de bousculer la loi de décembre 1986, dite « loi Méhaignerie ». Celle-ci concilie la vérité économique et une protection équitable des locataires. A cette loi de sagesse, certains semblent préférer les dogmes qui ignorent la réalité.

D'aucuns monèrent du doigt l'évolution des loyers, mais ils oublient le niveau artificiel auquel vos contraintes précédentes les avaient réduits. Ils ne permettaient plus, et c'est dramatique pour les locataires, l'entretien des immeubles.

Vous avez rétabli un impôt, qui est pour certains l'impôt démagogique par excellence : l'impôt de solidarité sur la fortune, frère bâtarde de l'impôt sur les grandes fortunes. De cet impôt, c'est la propriété immobilière qui supporte la charge principale. Les œuvres d'art, notamment, n'en sont-elles pas exonérées ?

Mais ces Français que certains croient flatter, savent-ils de quel prix ils paieront demain le plaisir d'un instant que vous leur donnez aujourd'hui ? C'est le prix déjà payé hier, c'est-à-dire le marasme dans le bâtiment, la pénurie dans les locations, la dégradation des logements, en bref le triste privilège pour la France de devenir dans le domaine de l'habitat un pays très, très en retard.

Ainsi, vous optez de nouveau pour une politique collectiviste du logement. Mais alors, soutenir une telle politique, qui a sa logique, monsieur le ministre d'Etat, exigerait que vous inscriviez les crédits nécessaires dans le budget, seul moyen pour l'Etat de se substituer aux acteurs naturels. Or vous vous en gardez bien car vous n'en avez pas, c'est évident. La possibilité, et on le comprend.

Pour le logement, le projet de loi de finances pour 1989 - tout le monde l'a dit et écrit, je n'invente donc rien - est un projet d'austérité, de dépression et donc d'incohérence.

L'Union des H.L.M. elle-même, pourtant peu suspecte d'hostilité à votre égard, vous fait reproche de ne pas accorder vos actes à vos discours. Je la cite : « Ensemble, les mesures gouvernementales dessinent des orientations qui, faute d'être mises en perspective et d'être compensées par d'autres mesures, peuvent conduire à amoindrir, voire contredire la volonté affirmée par les pouvoirs publics d'une priorité en faveur de l'habitat social. » Avec une prudence à laquelle je rends hommage, cet organisme de grande qualité porte un jugement sévère.

Pauvre Union des H.L.M., qui espérait beaucoup de ce second septennat ! Les orientations du premier ayant porté sur la construction des grands palais - je n'entrerai pas dans les détails, - elle espérait, et nous aussi, que le logement social, qui abrite un Français sur quatre, serait dans le second prioritaire. Elle est bien déçue. Le logement social - ce n'est pas à vous en particulier que j'adresse ce grief mais c'est au Gouvernement - n'est pas la priorité des priorités, c'est le moins que l'on puisse dire.

Pour les nouvelles opérations d'accession à la propriété sociale, vous n'ouvrez aucune autorisation de programme. Vous condamnez les plus modestes à rester locataires sans aucune chance d'accéder à la propriété.

S'agissant du locatif social, vous allégez les prêts aidés consentis entre 1978 et 1984 mais, dans la même foulée, vous reprenez les 20 milliards de subventions précédemment affectés à ces prêts. Par votre politique, les prêts prétendument aidés deviennent ainsi des prêts sans aide de l'Etat. C'est une situation que, dans le logement social, nous n'avions plus connue depuis 1928. Curieuse innovation, en vérité !

Enfin, vous prélevez un impôt sur la contribution des entreprises pour le logement. Je constate que, sur ce sujet, il semble y avoir unanimité et même, comme on dit, consensus. Cet impôt, qui représentera plus du tiers des sommes versées - 6,33 p. 100 sur un total de 0,90 p. 100 - alimentera le budget de l'Etat. Aux entreprises et à leurs salariés vous imposez une charge - le financement de l'allocation de logement - qui relève de la solidarité nationale et qui incombe directement à l'Etat.

Sourd aux protestations unanimes et, me semble-t-il, justifiées et sans démagogie que ce détournement provoque chez tous les partenaires sociaux - patronat et organisations syndicales - vous risquez grandement, et je suis sûr que vous en êtes conscient, de conduire à sa ruine prochaine une institution propre à la France et dont celle-ci était unanimement fière.

Comment pouvez-vous ne pas sentir, en effet, que votre décision fragilisera cette institution, à la veille du marché unique, en suscitant le désintérêt des partenaires, en les faisant s'interroger sur le bien-fondé de cette contribution ?

De toute manière, le milliard et demi de francs dont vous privez ainsi le logement social, le compensez-vous par une progression équivalente des dotations budgétaires affectées à ce secteur ? Pas du tout, et ce sera même tout le contraire !

Les autorisations de programme pour les constructions locatives neuves et les remises en état d'immeubles existants sont inférieures, dans le projet de loi de finances pour 1989, au montant cumulé résultant de la loi de finances et du collectif de 1988.

Si l'on retient les postes comparables et si l'on efface les modifications dans la présentation du budget entre 1988 et 1989, la réduction des autorisations de programme sera de 100 millions de francs courants et de quelque 300 millions en francs constants.

Enfin, vous réduisez de 460 millions en francs courants le concours de l'Etat pour les aides personnelles dans le moment même où le pouvoir d'achat des ménages se réduit.

Monsieur le ministre d'Etat, j'entends bien que la rigueur budgétaire impose ses contraintes. Mais alors, laissez à vos partenaires naturels - organismes H.L.M. et sociétés d'économie mixte - une liberté qui leur permette de pallier la paupérisation de l'Etat. On ne peut pas jouer sur les deux tableaux.

Selon le commissariat au Plan, source objective, les loyers H.L.M. devront augmenter chaque année pendant cinq ans d'un point de plus que l'inflation. A défaut d'une telle évolution, les organismes seront menacés de faillite et leurs immeubles de dégradations nouvelles. A quoi vous servirait un bon indice des loyers - et je comprends bien votre volonté sur ce point - s'il devait être mortel pour l'habitat ? Pourquoi limiter alors, comme vous en avez exprimé l'intention récemment, la hausse des loyers H.L.M. en 1989 à 2,2 p. 100, c'est-à-dire en dessous de l'inflation prévisible ? Vous savez bien que les charges des organismes croissent en francs constants.

Une telle limitation des loyers ne serait même pas favorable aux intérêts des locataires. Car ceux-ci n'en auront pas pour leur argent. Des loyers sous-évalués donnent des logements sous-entretenus. Les locataires, d'ailleurs, à terme, ne pardonnent pas la mauvaise qualité du service.

A moins, bien sûr, qu'au cours du débat vous ne nous annonciez votre intention de compenser par des subventions les difficultés de gestion des organismes H.L.M. résultant de ce blocage des loyers. Cela ne me paraîtrait pas la bonne méthode. Mais enfin, cela s'inscrirait dans votre logique, car ce serait le seul moyen d'empêcher que la stagnation des loyers des H.L.M. n'entraîne à terme la dégradation de l'entretien du patrimoine et donc que les locataires ne soient en définitive les grands perdants.

Monsieur le ministre d'Etat, votre défaut, c'est peut-être de ne pas faire confiance ; c'est aussi de ne pas avoir d'imagination en ce domaine. Pour notre part, nous présentons quelques suggestions.

Faites le compte de toutes les aides directes ou indirectes au logement. Comptez, en regard, le produit de la T.V.A. sur le logement. Dans combien de cas n'y a-t-il pas équivalence pour l'Etat entre, d'une part, l'aide versée - ou l'incitation consentie - et, d'autre part, l'impôt perçu ? Prenez l'exemple du locatif social : la subvention versée par l'Etat est de 12,5 p. 100, la T.V.A. perçue de 14 p. 100 en moyenne. Pour la réhabilitation des immeubles, la prime est de 20 p. 100 et la T.V.A. de 16 p. 100. Prenez un autre exemple, celui des opérations de prêts aidés pour l'accession à la propriété. Compte tenu des allègements de prêts récemment décidés, la subvention entre 1981 et 1984 aura été de 100 000 francs environ par unité, soit quelque 20 p. 100 de la valeur du logement. En regard, la T.V.A. payée par l'acheteur aura été de 14 p. 100 en moyenne. Vous le constatez, dans tous les cas, il existe une sorte d'équilibre entre la subvention et la T.V.A. payée.

Voulons-nous véritablement redonner un souffle aux acteurs du logement social ? Voulons-nous accélérer la remise en état des immeubles H.L.M. ?

Plus généralement, voulez-vous rendre la société civile plus libre de ses actions et plus responsable de ses décisions, ne pas obliger les acteurs à quémander à tout instant une subvention que l'Etat hésite à accorder pour des raisons que l'on comprend bien ? Voulons-nous enfin réduire les prélèvements obligatoires et, dans le même moment, alléger les charges publiques ? Il existe un moyen pour atteindre ces objectifs : exonérons de la T.V.A. les travaux sur le logement

ou, tout au moins, réduisons-en très fortement le taux. Et, conjointement, supprimons l'essentiel des subventions affectées au logement.

Certes, des aides de l'Etat resteront encore nécessaires. Mais elles n'auront plus à couvrir que les surcoûts fonciers du logement social dans le centre des villes, les opérations de P.A.L.U.L.O.S. les plus coûteuses et l'accès à la propriété très sociale.

Irréaliste, cette proposition de bon sens ? Non ! Vous savez qu'en Angleterre les travaux sur les immeubles sont exonérés de la T.V.A. En Italie, ils sont taxés au taux réduit de 2 p. 100. Par quelle loi du destin ce qui est possible en Grande-Bretagne et en Italie deviendrait-il impossible en France ?

Comment trouvez-vous bon de détaxer, vous et votre gouvernement, un certain nombre de produits de luxe mais pas le logement social ? C'est une priorité, me semble-t-il.

Malheureusement, monsieur le ministre d'Etat, mes propos, je le crains, ne vous convaincront pas. Je vous laisse donc à cette politique qui ne nous semble pas une bonne politique et à un budget qui ne nous semble pas un bon budget. Le groupe R.P.R., au nom duquel je m'exprime, ne le votera pas ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Guy Malandain.

M. Guy Malandain. Monsieur le ministre d'Etat, lorsque vous êtes venu présenter votre budget devant la commission de la production et des échanges, vous avez indiqué qu'il comportait des ombres et qu'il présentait un caractère de transition. En plus de sa franchise, voilà un avis juste, si l'on ajoute ce que d'ailleurs vous avez fait, que votre budget comporte également des lumières.

C'est pourquoi je rappellerai à ceux qui, peut-être, ont la mémoire courte - et je viens de m'en rendre compte - ce qui a été fait par le Gouvernement dès sa venue au pouvoir au mois de juin : les importantes décisions prises pour les travaux de réhabilitation, qui ont mobilisé 800 millions de francs, toutes actions comprises ; l'organisation d'un processus permettant le réaménagement de la dette des organismes H.L.M., ce qui devrait se traduire assez rapidement par une baisse des loyers et par des engagements contractuels pour une bonne gestion ; la mise en œuvre d'un processus de réaménagement des prêts P.A.P., même s'il reste à régler la situation de ceux qui, d'ores et déjà, ne peuvent plus faire face à leurs remboursements.

Pour l'essentiel, mon intervention tentera de répondre à la question difficile qui nous est posée : quelle politique mettre en place pour l'habitat ?

J'ai en effet observé, comme tous ceux qui s'intéressent à ce sujet et qui l'envisagent autrement qu'au travers des formules toutes faites ou des préjugés idéologiques - n'est-ce pas, monsieur Tiberi ? - qu'il n'était pas possible de poursuivre la politique actuelle. Du reste, monsieur le ministre d'Etat, dans votre budget même, dans vos déclarations et dans les travaux des diverses missions en cours, se dessinent de nouvelles orientations.

A propos de ces missions multiples, me permettez-vous de vous dire, à vous-mêmes aussi à d'autres, que j'y vois comme une manie du Gouvernement ? Tous les deux jours, il en crée une ! Peut-être est-ce bien ! Je regrette simplement que le Parlement y soit aussi rarement associé.

M. Raymond Douyère. Très bien !

M. Guy Malandain. La politique de l'habitat, qui ne se résume pas à la politique du logement, se situe au point de rencontre d'intérêts multiples. C'est d'abord, chacun en convient, la réponse à un droit incontournable. Il n'est pas acceptable, dans une société démocratique, que des citoyens soient mal logés ou pas logés du tout. C'est aussi un acte de solidarité nationale que l'on peut difficilement amoindrir en situation de crise économique. C'est une activité économique importante à plusieurs points de vue : son chiffre d'affaires, la diversité des compétences et des techniques mises en jeu, une répartition équilibrée sur le territoire, au-delà de quelques concentrations spectaculaires. C'est encore un acte « historique » et social, dont la durée dans le temps façonne

la qualité de vie de plusieurs générations. C'est enfin, on en parlera beaucoup aujourd'hui, la conjonction de masses financières considérables et de financements complexes.

Une politique socialiste de l'habitat doit, selon nous, avoir pour objectif de réaliser, dans les dix ans qui viennent, le droit au logement pour tous.

Alors, que faire ?

D'abord, il faut admettre que le logement est malheureusement redevenu un véritable problème pour les Français depuis une dizaine d'années, soit parce que l'offre de logements est insuffisante dans les grandes agglomérations, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers d'acquiescer ceux qu'on leur propose. C'est compte tenu de cette réalité qu'il convient de réorienter le rôle de l'Etat, lequel reste, qu'on le veuille ou non, l'acteur majeur de la politique du logement en France.

Cette réorientation pourrait suivre les axes suivants : redonner la priorité au logement social, en mettant fin à une certaine banalisation des aides et des produits ; rétablir la priorité du logement locatif sur la solvabilisation artificielle des accédants, et les intentions que vous avez manifestées à cet égard ne manquent pas d'intérêt ; rétablir la priorité de l'aide à la pierre sur l'aide à la personne, perspective difficile que je préciserai tout à l'heure ; enfin, redonner la priorité, ou tout au moins consacrer un effort significatif, à la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé.

De ces principes découlent un certain nombre d'orientations sectorielles.

La première me semble la maîtrise des sols. Le coût de la construction publique ou privée est fortement influencé par le prix du foncier. Si l'on peut admettre que, pour le privé, cette réalité s'inscrive dans les lois du marché, je crois qu'on doit s'interroger en ce qui concerne les constructions publiques.

Il conviendrait d'abord de poursuivre l'action engagée par M. Méhaignerie en intensifiant la simplification des procédures d'urbanisme pour empêcher que la décentralisation ne soit contournée sans cesse par des réglementations ou des contrôles qui retardent bien des projets.

A ce propos, j'aimerais que vous nous précisiez votre conception du rôle des administrations auxquelles il revient de gérer le problème des sols. Quel avenir, quelle organisation, quelles perspectives pour les directions départementales de l'équipement qui viennent de sortir du traumatisme nécessaire de la décentralisation et qui maintenant s'inquiètent de la position qui doit être la leur dans la politique de l'urbanisme ?

Pour assurer la maîtrise des sols, il serait bon aussi de donner aux collectivités locales les moyens de créer des réserves foncières et d'exercer un droit réel de préemption ; de développer la pratique, très répandue à l'étranger, du bail à long terme pour les constructions de logements sociaux ; d'agir fortement sur les péréquations de la dotation globale de fonctionnement et de la taxe professionnelle au profit des collectivités locales qui réalisent des programmes locatifs sociaux ou intermédiaires. Ce dernier objectif ne concerne pas votre ministère, mais nous aurons bientôt à y réfléchir.

Deuxième orientation sectorielle : le financement du logement. J'ai déjà souligné que les mécanismes étaient complexes, les sommes en jeu considérables. D'unc, le système ne peut évoluer que lentement.

L'Etat, il faut le réaffirmer, ne peut pas et ne doit pas se désengager du financement du logement, et je constate dans votre budget, ne serait-ce que pour le locatif et la réhabilitation, une progression de 400 millions de francs par rapport à l'an passé. Sans doute est-il nécessaire de réfléchir à la mise en place, comme cela se pratique dans d'autres pays, de ressources « courtes », de façon à diminuer le coût du crédit. Sans doute faudrait-il aussi examiner de plus près un aspect du budget de l'Etat dont on ne parle pas - je ne sais quelle pudeur a saisi tout à coup le Parlement et les acteurs du logement à cet égard - à savoir la part croissante des exonérations fiscales. On s'interroge avec raison sur la montée en puissance de l'aide à la personne. J'aimerais qu'on s'interroge aussi sur la montée en puissance des aides fiscales de l'Etat. Je citerai quelques chiffres à ce propos dans un instant.

Troisième orientation : l'accès à la propriété.

Il faut être clair sur les principes. D'abord dire que pour nous, socialistes, il n'y a aucune ambiguïté idéologique : on peut accéder à la propriété ou louer, selon son désir ou selon

ses moyens. Mais dire aussi, par honnêteté vis-à-vis de nos concitoyens, qu'accéder à la propriété est une démarche longue qui demande un effort constant ; on ne peut donc l'entreprendre qu'avec des garanties raisonnables de pouvoir la mener à son terme. Dire enfin que l'aide de l'Etat à l'accession doit sans doute être inférieure à celle qu'il lui revient d'apporter à la location.

De ces principes découlent un certain nombre de règles dont nous aurons sans doute à débattre à propos des P.A.P. C'est l'obligation d'un apport personnel et donc d'une épargne préalable, car on n'accède pas à la propriété du jour au lendemain, sans réserve financière. C'est le respect du rapport entre les revenus et les remboursements. C'est peut-être aussi l'adoption à notre tour, comme au Canada et ailleurs, d'un dispositif permettant d'adapter les modalités de remboursement des prêts à l'évolution de la situation financière et familiale de l'acquéreur. C'est peut-être enfin la remise en route d'un mécanisme oublié mais qui fonctionnait bien : le système de promotion associatif et coopératif.

J'en viens à une question difficile et toujours débattue : l'Etat doit-il continuer à financer un secteur social d'accession à la propriété ? Le groupe que je représente pense que oui, même si on doit en modifier certaines conditions ou modalités. Et peut-être trouve-t-on là le maillon un peu faible de votre budget, sur la méthode comme sur le fond.

Sur la méthode, je vais être sévère avec vous, monsieur le ministre d'Etat, ou avec le Gouvernement ! Il n'est guère convenable de dire au Parlement : « Je finance les prêts d'accession à la propriété en procédant essentiellement à des reports des années antérieures et pour six ou huit mois seulement. Pour la suite, on verra, en fonction des résultats d'une mission confiée à tel ou tel. » (M. Eric Raoult applaudit.)

Nous mettez pas en peine, monsieur Raoult !

M. Patrick Balkany. Profitez-en, monsieur Malandain, ce n'est pas si fréquent !

M. Guy Malandain. Je ne crois pas que l'Assemblée ait pour rôle de voter des demi-budgets ou des hypothèses.

Sur le fond, chacun sait que si les P.A.P. sont mal distribués, c'est parce qu'on n'a voulu ni changer la qualité, le plafond de ressources ouvrant droit aux P.A.P., ni ouvrir aux bénéficiaires la possibilité d'accéder à l'habitat ancien.

Faut-il passer d'un système de bonifications plus A.P.L. à un système de primes initiales ? Pourquoi pas, mais soyons prudents ! On ne joue pas plus avec l'industrie du bâtiment qu'avec les autres industries. Il faut donc, d'une part, bien ménager la transition entre les deux systèmes et, d'autre part, contractualiser l'aide de l'Etat avec l'apport personnel du candidat à l'accession, conformément au principe que je viens d'énoncer.

Faut-il banaliser les circuits bancaires ? La réponse est clairement négative. D'abord, parce qu'il ne faut pas tout bousculer en même temps, sous peine de provoquer une chute de la construction. Ensuite, parce que le Crédit foncier, le Comptoir des entrepreneurs et le Crédit immobilier ont bien fait leur métier. Enfin, parce que tous les pays européens disposent d'outils spécialisés. Il n'y a donc pas de raison de se priver d'outils performants, dans l'espoir d'une baisse hypothétique du taux des prêts. Bref, si la concurrence est parfois nécessaire, la désorganisation peut devenir nuisible.

Quatrième orientation : les aides personnalisées.

L'allocation-logement et l'aide personnalisée, ça existe. Inutile de le regretter. Peut-être doit-on même s'en féliciter. Penser en diminuer le coût pour le budget de l'Etat, dans cette période, ce serait un non-sens. Par contre, rendre plus justes, mieux organiser ces aides, cela va de soi. Pour ce faire, on peut encore s'inspirer, parmi d'autres, du rapport qu'avait rédigé notre ami Jacques Badet sur cette question. Nous en reparlerons au moment du vote de l'article 63.

Chacun doit en convenir, la réforme de 1977, qui privilégiait l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre, est, sinon un échec, du moins une non-réussite. Ces aides qui pourraient devenir, à terme, un piège pour le budget de l'Etat, on ne pourrait cependant envisager de les supprimer qu'en période de forte croissance. Nous n'en sommes pas là !

Si le « bleu » budgétaire fait apparaître une baisse à ce titre puisque l'inscription n'est que de 18,6 milliards de francs au lieu de 19 milliards, le rapporteur spécial a bien expliqué tout à l'heure qu'une part du financement des aides à la personne figurait à d'autres articles.

Cinquième orientation : la fiscalité. J'ai déjà brièvement évoqué le problème délicat qu'elle pose.

Budget après budget, décision après décision, on a mis en place des déductions fiscales pour les opérations de logements. Elles avaient au départ un caractère conjoncturel mais, à force de les voir reconduire, nos concitoyens s'y sont habitués et les considèrent comme acquises. C'est ainsi que le reversement aux collectivités locales pour l'exonération du foncier a augmenté de 600 millions en deux ans, les réductions d'impôts afférentes à l'habitation principale de 1 milliard en deux ans, et les déductions du revenu imposable au bénéfice des propriétaires bailleurs de 200 millions.

Une réduction très progressive de ces déductions fiscales, qui n'ont plus de raison d'être, ou du moins d'être aussi fortes, permettrait d'affecter des crédits supplémentaires au logement locatif. La diminution des coûts qui en résulterait permettrait elle-même de diminuer les loyers. Et c'est ainsi que, petit à petit, en appliquant un plan de quatre ou cinq ans, par exemple, on parviendrait à diminuer notablement les aides personnelles. Opération difficile, sans doute, mais courageuse et dont la réussite suppose une programmation.

La participation des employeurs à l'effort de construction constitue un autre sujet de discussion : nous le constaterons lors de l'examen de l'article 64. La création, en 1987, de l'agence nationale de contrôle et d'animation du 1 p. 100 a été une bonne chose. On y voit déjà plus clair et la situation devrait encore s'améliorer. Rapporteur de cette loi à l'époque, je suis étonné, monsieur le ministre d'Etat, que le débat se polarise sur le taux de collecte de ce qu'on continue d'appeler le 1 p. 100, car cela ne me paraît pas être le point essentiel de votre budget.

La situation de la profession me tient à cœur. Si elle connaît des difficultés, c'est au même titre que toutes les industries traditionnelles, et pas seulement à cause de la loi Quilliot ou des décisions du gouvernement de la gauche. Qu'il me soit permis, à cet égard, de rappeler quelques chiffres à l'orateur qui m'a précédé.

En 1985 ont été réalisés 83 000 P.L.A. et 117 000 P.A.P., chiffres tombés à 69 000 P.L.A. et 80 000 P.A.P. en 1987. Qui donc avaient effectivement comme objectif évident la construction sociale soit en accession, soit en location.

M. Jean Tiberi. Puis-je vous interrompre ?

M. Guy Malandain. L'industrie du bâtiment a donc, comme toutes les industries traditionnelles, subi un recul d'activité. Je crois que la situation actuelle permet de conclure à un redémarrage significatif, mais il faut toujours être prudent et faire attention à ce qui se passe, même si la France occupe encore une position moins défavorable que la moyenne des autres pays industrialisés.

Le B.T.P. est un atout pour toute politique de croissance, et les travaux publics doivent être tout à fait satisfaits de votre budget pour 1989, car il leur est très favorable. Il est en revanche nécessaire, pour le bâtiment, de poursuivre le soutien à l'investissement privé pendant encore deux ou trois ans. La mesure Quilès, modifiée Méhaignerie, sera encore en vigueur en 1989. Il faudra s'interroger à la fin de l'année prochaine, mais il me semble qu'il peut être utile de prolonger cet effort pendant un certain nombre d'années parce qu'il induit des investissements.

M. Jean Tiberi. Monsieur Malandain, puis-je vous interrompre ?

M. le président. Monsieur Malandain, accepteriez-vous que M. Tiberi vous interrompe ?

M. Guy Malandain. Non, monsieur le président. (Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Jean Tiberi. Merci !

M. Patrick Balkany. Bravo !

M. Guy Malandain. Nous avons entendu tout à l'heure M. Tiberi : il a été tel qu'en lui-même, c'est-à-dire parfaitement R.P.R. Il est donc inutile qu'il m'interrompe. (Nouvelles protestations sur les mêmes bancs.)

M. Patrick Balkany. Sectaire !

M. Joan Tiberi. Vous m'avez mis en cause ; la courtoisie voudrait que vous me permettiez de vous répondre. Je ne veux pas polémiquer !

M. le président. Poursuivez, monsieur Malandain.

M. Guy Malandain. Un des secteurs qu'il est utile de développer dans cette industrie du bâtiment, monsieur le ministre d'Etat, c'est celui de la recherche-développement. Or il faut constater que ce que j'appelle « cette industrie », parce que c'est une industrie, y consacre trois fois moins d'argent que les autres industries nationales.

Entin l'architecture et l'urbanisme, également rattachés à votre ministère, sont des valeurs culturelles dont dépend largement, je l'ai souligné tout à l'heure, le cadre de vie de nos concitoyens. Ils supposent d'ailleurs des choix politiques.

Il paraît donc indispensable de repenser une nouvelle dynamique des questions d'architecture, au travers soit des ateliers publics d'architecture et d'urbanisme, soit des agences d'urbanisme dont vous avez parlé avec beaucoup de talent, monsieur Rigaud, en soulignant l'action continue qu'elles mènent depuis des années, soit des C.A.U.E. Or je ne trouve pas, dans le budget, les mesures d'incitation qui seraient nécessaires dans ce domaine.

A ce point de mon propos, presque à la fin, je voudrais parler quelques instants de la politique de la ville.

La décision du conseil des ministres du 26 octobre de mettre en place une politique coordonnée de la ville apparaît tout à fait intelligente. Il faut en effet coordonner les actions de différents services car c'est bien au milieu de nos villes que se bâtit le type de société, qu'il se façonne, qu'il est en progrès ou, au contraire, qu'il rencontre des difficultés.

Le décret qui a suivi met, dans son *f*, l'accord sur la recherche « concernant l'évolution des formes urbaines et l'innovation architecturale ». Je crois effectivement qu'une politique pour la ville doit être fondée non seulement sur la coordination des actions sociales ou de prévention, mais aussi sur une politique de recherche, car, dans l'évolution de nos cités, nous avons davantage tendance à suivre la pression du quotidien ou des services marchands qui, les uns après les autres, se mettent en place, qu'à mener une réflexion organisée sur ce que seront nos cités de demain.

Si des outils doivent servir à cela, ce sont bien ceux que je viens de citer et auxquels j'ajouterai certains services relevant de votre ministère, en particulier ceux du plan urbain.

En ma qualité, non de représentant du groupe socialiste, mais de président du comité d'orientation scientifique et technique d'un des programmes du plan urbain, j'ai été surpris de constater, dans les chapitres concernant les dotations de recherche et d'expérimentation pour la ville, une baisse tant des crédits de paiement que des autorisations de programme. Ainsi que M. Rigaud l'a affirmé, nous sommes évidemment favorables à la création d'une délégation à la ville ; encore faut-il lui donner des moyens d'action, de recherche et de prospective, sinon on parlera philosophie sans agir.

M. Claude Gaillard. Tout à fait !

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Guy Malandain. Le dernier point que j'aborderai avant ma conclusion, monsieur le président, a déjà été évoqué par mon ami Jean Ehler, et Jacques Guyard y insistera tout à l'heure. Il s'agit des rapports locatifs.

Le groupe socialiste a ouvert sur ce sujet avec le Gouvernement, en particulier avec vous, un dialogue dont l'objet n'est pas, contrairement à ce que disait M. Tiberi, - et je lui laisserai la possibilité de me répondre sur ce sujet, si M. le président le veut bien - de savoir s'il faut organiser un duel Quilliot contre Méhaignerie, mais de constater que l'évolution législative en matière de rapports locatifs a été rapide ces dernières années avec l'intervention de deux lois : celle de M. Quilliot et celle de M. Méhaignerie.

La sagesse commande - c'est en tout cas la façon dont nous souhaitons travailler - que l'on examine, hors de tout esprit de revanche et de tout esprit de système, ce qui a bien fonctionné et ce qui pose des problèmes afin d'apporter, en toute sérénité, avec le plus large consensus à la fois politique et professionnel, les aménagements et les ajustements nécessaires. Ce qui est bien sera conservé et l'on modifiera ce qu'il faut pour que les choses aillent mieux.

Nous avons entrepris ce travail avec vous. Je suis persuadé qu'il sera très fructueux et que ni vous ni nous n'écouterons les excès que l'on pourrait entendre d'un côté ou de l'autre.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais formuler dans le débat politique du ministère de l'équipement et du logement.

Au nom de mon groupe, j'indique que nous croyons sincèrement - et je reprendrai ce terme - que votre budget trace des perspectives parfaitement conformes à celles que je viens d'évoquer. Comme il présente beaucoup plus de lumière que de tout petits points d'ombre - on peut en discerner dans tout budget - c'est absolument sans arrière-pensées et avec enthousiasme que le groupe socialiste votera votre budget, monsieur le ministre d'Etat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Tiberi avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Tiberi. Je n'ai pas du tout l'intention de polémiquer, mais, puisque notre collègue m'a aimablement mis en cause, - lui posera simplement deux questions.

D'abord peut-il se réjouir - sur le plan politique, bien sûr, et pas humain - de la suppression, entre 1981 et 1985, de 300 000 emplois dans l'industrie du bâtiment, résultat de la politique globale, - car je ne mets pas en cause telle ou telle loi - du gouvernement entre 1981 et 1985 ? Ce fait est dramatique et il ne l'a pas mis en évidence. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Raymond Douyère. Les restructurations ont donné le même résultat dans tous les domaines. Cette perte a été le résultat de la modernisation nécessaire qui n'avait pas été engagée depuis vingt ans. Vous n'y connaissez rien !

M. Jean Tiberi. Mon cher collègue, je réponds courtoisement, laissez-moi terminer !

M. le président. Seul M. Tiberi a la parole.

M. Jean Tiberi. Je veux ensuite demander, très aimablement, à M. Malandain s'il estime que ce budget du logement peut être considéré comme une super-priorité du Gouvernement.

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

M. Guy Malandain. La première interrogation de M. Tiberi est certes justifiée. L'industrie du bâtiment est un domaine que je connais bien - il peut au moins me reconnaître ce mérite - sinon parfaitement, car personne ne connaît rien parfaitement. J'y ai en effet travaillé suffisamment longtemps, pour savoir ce dont il s'agit, y compris concrètement sur un chantier.

Cette industrie était vieille et elle a, tout d'un coup, évolué rapidement sous l'effet des procédés modernes de construction, d'assemblage et de préfabrication. Depuis les premières préfabriques mises en œuvre par l'entreprise Coignet, les techniques de construction se sont modernisées à une vitesse très élevée. Donc le bâtiment a subi de plein fouet, comme toutes les entreprises lourdes - c'est ainsi que j'appelle les entreprises traditionnelles comme la sidérurgie, l'automobile, le textile - la crise économique. On peut le regretter, mais c'est un fait.

Les politiques menées par les gouvernements successifs peuvent avoir joué plus ou moins favorablement et l'on peut débattre à l'infini de leurs effets, mais cela ne m'intéresse pas. En revanche, je ne peux pas accepter que l'on se rabatte sur un bouc émissaire pour régler tous les problèmes. Ce n'est pas parce que l'on répète cent fois que la loi Quilliot - d'ailleurs votée à l'unanimité par le Sénat et par la commission mixte paritaire - a causé la perte de 300 000 emplois dans le bâtiment, que l'on aura fait une analyse de fond. Cela ne restera qu'un prétexte.

M. Bernard Charles. Très bien !

M. Guy Malandain. Comme je l'ai souligné dans mon intervention, il faut, d'une part, prolonger les mesures qui incitent à l'investissement et, d'autre part, encourager cette industrie à intensifier son effort de la recherche et de développement, parce qu'elle en consent beaucoup moins que d'autres. J'essaie ainsi d'aller au fond des choses et de ne pas m'en tenir à une approche superficielle.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Malandain.

M. Guy Malandain. A la seconde question de M. Tiberi, je réponds que les chiffres que j'ai rappelés montrent que ce budget est bon. Si l'un nous avait présenté l'année dernière un budget semblable, nous aurions été bien contents ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Maurice Faura, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.

M. Maurice Faura, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Mesdames et messieurs, c'est sans triomphalisme mais sans complexes non plus que je monte à cette tribune à laquelle me ramène le hasard de la carrière parlementaire.

Le Gouvernement, comme tous les gouvernements du monde, s'est trouvé, en la matière, devant le choix entre le souhaitable et le possible. Je me suis d'ailleurs amusé en écoutant les différentes interventions, même brèves, des orateurs qui m'ont précédé, à l'annonce du nombre de catastrophes que j'ai pu provoquer en si peu de mois. J'ai été tellement mal compris que les uns m'accusent d'avoir complètement tourné le dos à la politique de M. Méhaignerie, alors que d'autres me reprochent de l'avoir poursuivie et même aggravée. La vérité est sans doute ailleurs, et je vais essayer de le montrer.

Un mot a souvent été utilisé tant par les rapporteurs - que je remercie de la qualité de leurs rapports, comme je remercie tous ceux qui ont pris la parole en faisant preuve, à mes yeux, sinon d'objectivité, tout au moins de compétence et de talent - que par les autres orateurs : celui de transition.

Il est exact que, dans un premier domaine précis, celui qui a parfois été considéré comme le plus faible du budget que je vous présente - ce que je ne nie pas totalement - je veux parler de l'accession à la propriété, nous avons cru devoir réexaminer la manière dont se présentait le problème. Ainsi M. Bérégovoy, M. Charasse et moi-même avons demandé à M. Bloch-Lainé, et à lui seul, de nous présenter un rapport sur cette question. Il nous l'a remis hier, et mon emploi du temps ne m'a permis d'en lire que le titre des chapitres. Au demeurant, il n'engage effectivement que son auteur.

Un débat va donc être ouvert, notamment avec le conseil national de l'habitat et avec les commissions parlementaires, avec lesquelles je souhaite très vivement travailler. Bien entendu, ce débat se déroulera au sein du Gouvernement - j'aurai l'occasion d'en reparler - car personne n'imagine que, dès le premier jour, tous les ministres seront d'accord sur la forme à donner à la réforme. Il est incontestable que nous devons en débattre entre nous. Vous permettez cependant de dire ce que j'en pense sur le fond, en n'engageant que moi.

Il y a également transition dans un autre domaine. J'ai, en effet - cette fois tout seul - confié, toujours à M. Jean-Michel Bloch-Lainé, le soin de me remettre, d'ici à quatre ou cinq mois, un rapport sur l'ensemble de la politique publique du logement. Le ministère des finances évalue à quelque 115 ou 120 milliards de francs l'ensemble des sommes que, sous des formes diverses - aides directes de l'Etat, aides indirectes, détaxations fiscales... - l'Etat consacre au logement. On peut, en effet, se demander si l'emploi que nous en faisons est le meilleur, regarder si l'on peut agir différemment ou mieux et comparer avec ce que font nos voisins, ceux auxquels nous serons bientôt confrontés dans le marché unique à partir de 1993, si, toutefois, nous atteignons ce terme.

Il n'est donc pas inutile que ce rapport, qui sera rendu public et qui fera, lui aussi, l'objet d'un grand débat, ait été demandé par le ministre de l'équipement à quelqu'un dont nul ne nie la compétence et l'impartialité.

J'en reviens aux problèmes purement budgétaires, en m'excusant de ne pouvoir répondre, dans le bref laps de temps qui m'est imparti, à toutes les questions techniques qui m'ont été posées, mais qui reviendront sans doute au cours de la procédure des questions-réponses.

Dès le mois d'avril 1988, le Gouvernement a donné ses orientations politiques. Je ne vais pas reprendre dans le détail chacune des mesures adoptées, mais qui pourrait contester que le réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. avec la réduction de 4 p. 100 à 1,95 p. 100 de la progressivité annuelle du taux pour les 100 milliards de

dettes contractés entre 1979 et 1984 est une mesure négligeable ? Elle était demandée depuis longtemps mais elle n'avait pas encore été prise. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Je conviens certes qu'elle ne produira pas la totalité de ses effets dès la première année de sa mise en œuvre. Il faudra attendre cinq ou six ans. Ensuite, elle s'étendra sur vingt ans de plus et elle coûtera à l'Etat 75 milliards de francs, dont personne ne pourra nier l'affectation essentiellement sociale. Il s'agira d'une très importante contribution de l'Etat.

Par ailleurs, nous avons dégagé 600 millions de francs pour augmenter les crédits de l'A.N.A.H., ceux du F.S.U. - le fonds social urbain -, ceux des P.A.L.U.L.O.S.-réhabilitation et ceux affectés aux réparations des parties communes des H.L.M. En outre, nous mettons à la disposition de ces organismes un milliard de francs de prêts, au taux bonifié de 7 p. 100, afin de leur permettre de résoudre l'ensemble des problèmes d'environnement. Nous croyons beaucoup à cette action.

Ces mesures constituent l'amorce d'une politique des villes. Personne n'a pour autant prétendu qu'avec 600 millions on résoudrait tous les problèmes en une année, en une seule fois. C'est une œuvre de longue haleine, qui n'exigera pas que la réhabilitation du bâti. Elle a d'ailleurs déjà été amorcée. Je me suis en effet aperçu, au cours des voyages que j'ai effectués en parcourant la France dans le cadre de mes nouvelles fonctions, que l'on ne m'avait pas attendu pour commencer. Chaque fois que j'ai vu que des quartiers avaient été réhabilités, j'ai été le premier à m'en réjouir, me disant en moi-même : « C'est autant de fait, autant de moins qu'il reste à faire. » (Sourires.)

Cela dit, il faut accélérer le processus et, peut-être, prendre davantage la situation en considération sous son aspect humain, car c'est là que résident les problèmes les plus difficiles.

J'en viens au projet de budget pour 1989. Aide à la pierre, aide à la personne : je ne veux fuir aucune des difficultés principales que vous avez abordées à la tribune.

En ce qui concerne d'abord l'aide à la pierre, la rubrique la plus simple est celle des P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. Depuis l'année dernière, sont prévues des délégations pour chaque préfet de département et les crédits sont inscrits dans une enveloppe « fongible ». Au total, ces dotations atteignent 4,8 milliards de francs, soit une augmentation de 9 p. 100 par rapport au budget de 1988. Il ne s'agit donc certainement pas d'une régression !

Je ne peux cependant pas vous indiquer aujourd'hui quel sera, au 31 décembre 1989, le résultat de l'ensemble des décisions que les préfets auront prises ni s'ils auront affecté davantage de crédits aux P.L.A.-construction qu'aux P.A.L.U.L.O.S.-réhabilitation. On peut seulement supposer que, *grosso modo*, 2,8 milliards de francs seront affectés aux P.L.A.-construction, ce qui permettrait d'en construire de 50 000 à 55 000, et que 2 milliards seront affectés aux P.A.L.U.L.O.S.-réhabilitation, ce qui permettrait d'en réaliser 150 000.

Restent les P.A.P. Pourquoi n'y a-t-il pas d'inscription de P.A.P. ? Pour la même raison que celle qui, l'année dernière, a fait que, dans le budget présenté par mon prédécesseur, il n'y avait qu'un crédit de 100 millions de francs inscrits à l'A.N.A.H. En effet, M. Méhaignerie bénéficiait, au moment où on a changé le système de financement de l'A.N.A.H., d'un reliquat de 1 090 millions de crédits de paiement, qui avec 100 millions de crédits de paiement seulement inscrits, lui avait permis de disposer de 1 900 millions d'autorisations de programme.

Toutes ces questions sont complexes, techniques, et elles ne me sont pas vraiment familières, encore que maire et président de conseil général, elles soient loin de m'être étrangères ou de me laisser indifférent.

Mais enfin, il est clair que, dans ce domaine, nous avons fait, je vous le répète, un effort important puisque 2,5 milliards de reliquat restent à ma disposition pour financer les quelque 30 000 P.A.P. qui vont être demandés pendant les premiers mois de 1989.

Pourquoi réformer le système de l'accession à la propriété ? Comme l'ont déjà dit les rapporteurs et M. Malandain, parce que le système fonctionnait de moins en moins bien. Une règle veut d'ailleurs que, tous les dix à douze ans,

l'environnement économique et social ayant changé, on s'interroge sur la politique du logement. Le moment est venu. Je ne peux pas vous dire si le bouleversement sera total ou partiel, mais une vaste réflexion est ouverte, et une large concertation est proposée à tous. Pour ces P.A.P., lorsque mes crédits auront été épuisés, nous mettrons en place un nouveau système, après discussion avec le Parlement. Il est bien évident qu'il sera financé par l'Etat. Je parle sous le contrôle du ministre du budget dont il n'est pas toujours facile d'invoquer le témoignage (*Rires*), mais qui conviendra volontiers avec moi qu'il sera impossible de demeurer plusieurs mois dans un vide juridique et budgétaire, c'est-à-dire sans aucune possibilité d'accès sociale à la propriété.

M. Francis Gang. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Sans doute la position budgétaire du Gouvernement peut-elle paraître faible, puisqu'elle ne porte que sur une demi-année. Mais quand la réforme aura été décidée, tout indique - le bon sens, le sens politique mais aussi la force des choses - que nous saurons la financer, ne serait-ce que pour faire taire certaines critiques parfois contradictoires ou effacer certains sourires ironiques. (*Sourires.*)

J'en arrive à l'A.N.A.H. Grâce à une augmentation de 50 millions décidée le 8 juin et aux 200 millions qui figurent dans le prochain collectif, en plein accord avec le ministre du budget auquel je l'ai proposé, les crédits de l'A.N.A.H. passeront en 1988 de 1 900 millions à 2 150 millions. L'enveloppe pour 1989 atteindra à peu près celle de cette année, soit donc 1 900 millions. Peut-être, l'an prochain, des tensions se produiront-elles. Je constate en effet que la demande augmente d'une façon exponentielle, ce dont je me réjouis. En réhabilitant des centres-villes et la construction diffuse dans l'ensemble de nos campagnes, elle contribue par là même à résoudre un important problème d'architecture et d'urbanisme. Je crois que nous avons fait la preuve que nous n'étions pas du tout insensibles à cet aspect du problème. Nous verrons bien en cours d'année, lorsque les crédits seront épuisés, ce qu'il faudra faire. Nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler.

J'en viens maintenant au point qui fut le plus controversé, le 1 p. 100 patronal ramené de 0,72 à 0,62 p. 100. Même si ce dernier taux est maintenu - mais la journée est longue (*Sourires*) - la baisse n'aura pas d'incidence sur 1989 puisqu'il y a un décalage d'un an, et 1989 vivra sur la collecte de 1988. Là, nous n'avons aucun mérite dans cette affaire ! Nous aurons donc en 1989, avec les retours, 18 600 millions, au lieu de 18 100 millions cette année. Ce n'est qu'en 1990 qu'une légère déprime risque d'abaisser cette somme à 15,9 milliards, c'est-à-dire pratiquement à 16 milliards. Mais, en 1991, on retrouvera le chiffre de 1989 et, par la suite, on continuera à monter.

M. Jean-Pierre Brard. Comment ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Par l'augmentation des retours et par la croissance économique, qui aura un effet positif sur les ressources.

M. Jean-Pierre Brard. Vous êtes un magicien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. N'oublions pas qu'un budget doit s'apprécier globalement. Ayant siégé ici durant trente-deux ans, combien de fois ai-je entendu, au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances, dénoncer l'excès des charges fiscales, le manque de rigueur du budget, demander la réduction des déficits, réclamer des économies, puis, les mêmes, à cette tribune, protester contre les insuffisances des crédits de chaque département ! La démocratie ne consiste pas à s'installer dans une contradiction permanente entre les discours et les comportements. Elle consiste à accepter quelquefois quelques sacrifices.

J'assume pleinement ce budget, même si j'espère que, dans les quelques heures qui viennent, quelques oreilles voudront bien s'ouvrir pour écouter la sirène qui s'adresse à elles en cet instant. (*Rires et applaudissements sur les bancs des groupes socialiste, de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.*)

M. le ministre des finances a annoncé lui-même le maintien au-delà du 31 décembre 1989 des exonérations fiscales, qui ne font pas l'unanimité, je le sais, sur les bancs de cette

assemblée mais qui ont incontestablement joué un grand rôle pour la relance des investissements locatifs, et que, dans une large mesure, le Gouvernement récupère par ailleurs.

J'en arrive à la deuxième partie de mon propos qui a trait à l'aide à la personne.

Les crédits de l'A.P.L. tombent, il est vrai, en chiffres bruts, de 19 milliards de francs à 18,4 milliards de francs, mais n'oubliez pas l'aide apportée aux sinistrés des P.A.P. Celle-ci peut être assimilée à une aide à la personne étant donné que, même si aucun logement supplémentaire n'est construit, elle permet à un certain nombre de personnes qui possèdent un logement, qui l'habitent et qui seraient sans cela sans doute contraints de le vendre dans des conditions de braderie d'envisager d'y demeurer.

Cette mesure n'est pas négligeable, monsieur Tiberi. Elle pèsera, dès 1989, pour 600 millions sur le budget de l'Etat et coûtera, en vingt-cinq ans, 25 milliards de francs. En définitive, le total de la dette qu'auront à rembourser ces emprunteurs sinistrés sera réduit selon une progression « en sifflet » et allant s'aggravant, il est vrai, d'environ 20 p. 100. C'est pourquoi je ne crois pas que l'on puisse qualifier cette mesure d'insignifiante.

Nous avons également augmenté l'A.P.L. de 400 millions, dont 200 millions consacrés au bouclage de l'A.P.L. pour les bénéficiaires du R.M.I. Il serait en effet tout à fait injuste que ceux qui relèvent du R.M.I. mais qui sont logés dans le secteur privé, en général parce qu'ils sont les plus mal lotis, ne soient pas éligibles à l'A.P.L. Ce bouclage concerne 60 000 personnes, et je rappelle que les mesures relatives aux sinistrés des P.A.P. intéressent 500 000 familles et 1,5 million de personnes. Personne ici, je pense, ne contestera le bien-fondé de cette mesure. Bien évidemment, le Gouvernement ne soustraira pas du montant du R.M.I. celui de l'allocation A.P.L. car ce serait reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre. Une fraction qui sera à peine égale au quart sera retirée, et en toute hypothèse il sera fait en sorte que reste ce qu'on appelle le sous-minimum vital à la disposition de chacun.

Je dirai quelques mots à propos de la loi Méhaignerie, puisque vous m'y avez invité. Le Gouvernement ne souhaite pas passer tous les quatre ou cinq ans d'une loi à l'autre. Le secteur du logement a besoin de stabilité. Nous sommes ici dans un domaine particulièrement sensible, et le Gouvernement est très conscient de la nécessité de maintenir à un taux élevé l'activité de la construction. Cette année, 330 000 logements ont été mis en chantier. C'est un peu le point culminant de la pyramide. Nous voulons ne pas nous en éloigner.

Mais la loi Méhaignerie a eu pour effet, surtout dans l'agglomération parisienne et dans quelques grandes villes, de tirer les loyers vers le haut, parfois de façon inadmissible. (*Applaudissements sur divers bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Brard. Parfois !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Je lance un appel à la modération à tous les propriétaires.

M. Jean-Pierre Brard. Oh !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Mais j'ai autre chose à dire, monsieur ! M. Bérégovoy et moi-même avons pris une première mesure sous la forme d'un décret qui fait obligation aux propriétaires, quand ils demandent des hausses de loyer, c'est-à-dire lors du renouvellement du bail, de fournir à leurs locataires des justifications, en présentant au moins trois références de loyers pratiqués dans le quartier pour des logements comparables. A eux incombe la charge de la preuve.

Depuis, nous avons aussi passé des contrats de modération avec des propriétaires institutionnels, dont la fédération française des sociétés d'assurances et le groupe des sociétés immobilières d'investissement. Nous sommes sur le point de conclure avec deux autres organismes : la fédération des sociétés d'économie mixte et le groupe de la S.C.I.C. Ces contrats, qui concernent 240 000 logements, disposent que l'augmentation ne doit pas excéder plus de 10 p. 100 en trois ans, répartis en trois tiers annuels. Si la hausse devait être supérieure à 10 p. 100, elle serait étalée sur six ans et appliquée par sixièmes annuels, ce qui est un encouragement à demeurer en-dessous de 10 p. 100, avec un bail de trois ans.

Si l'application de ces accords, plus difficiles à négocier avec le secteur privé qu'avec le secteur parapublic, s'avérerait décevante - encore qu'ils prévoient que l'augmentation ne pourra pas dépasser 5 p. 100, ce qui revicnt à un plafonnement -, le Gouvernement aviserait et n'hésiterait pas à prendre d'autres mesures. En effet, il ne pourrait pas tolérer que des augmentations injustifiées et excessives continuent à se produire.

Je serai bref sur les modalités nouvelles de l'accèsion à la propriété car, comme je vous l'ai déjà dit, le rapport Bloch-Lainé n'a été déposé qu'hier et nous n'en avons pas encore débattu. Aucune de vos commissions n'en a été saisie, pas plus que le Conseil national de l'habitat.

Deux points, à mon avis, ne feront pas problème. Le premier, c'est l'ouverture à l'ancien dans des proportions raisonnables, car une ouverture excessive nuirait à l'industrie du bâtiment. C'est meilleur marché, et surtout les modalités sont simples. Jusqu'à maintenant, les P.A.P. donnaient la possibilité d'acheter l'ancien, mais il fallait réaliser, en plus de la valeur de l'acquisition, 35 p. 100 de travaux. Personnellement, je considère que plus une réforme est simple, meilleure elle est. Sur ce point, nous ouvrirons les nouveaux systèmes d'accèsion sociale à la propriété au privé dans des conditions, je le répète, aussi simples que possible mais en souhaitant qu'elles restent raisonnables.

Second point qui me semble acquis : le nombre d'accédants devra rester à peu près le même que ce qu'il était au cours des années précédentes. Dans cette affaire, le Gouvernement ne cherche pas à réduire l'impact social de l'accèsion à la propriété. Il cherche à mieux utiliser, et de façon plus efficace, les finances publiques.

En la matière, deux thèses s'affrontent. L'une consiste à accorder une grosse prime en une seule fois pour ensuite, dans une certaine mesure, laisser l'accédant vivre sa vie. L'autre, que je fais mienne, revient à préférer l'octroi d'une prime plus faible mais à continuer à élire l'accédant à l'aide personnalisée.

Enfin, il est évident qu'un certain nombre d'accédants à la propriété peuvent trouver dans le crédit banalisé la solution de leurs problèmes. Pourquoi pas s'ils arrivent à trouver des conditions bancaires favorables et qui leur agréent ! Si c'est la voie qu'ils choisissent, personne ne peut s'y opposer. Mais il faut penser aux plus faibles car une banalisation du crédit poussée à l'extrême reviendrait à ce que les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui présentent pour la banque le plus de risques, obtiendraient les conditions les plus dures. Ils seraient conduits à payer des taux d'intérêt plus élevés que ceux qui auraient des situations sociales et matérielles supérieures. C'est pourquoi, d'une manière ou d'une autre, un filet protecteur devra subsister sans doute aux mains du Crédit foncier - lequel a fait ses preuves - et du Comptoir des entrepreneurs. Le système ne concernera pas la totalité des accédants mais seulement ceux qui, confrontés aux plus grandes difficultés, se trouvent en bas de l'échelle.

M. Guy Melandain. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Passons à un tout autre sujet : l'architecture, dont les crédits augmentent de 8,5 p. 100. Je préside le 22 novembre prochain l'inauguration de la nouvelle école d'architecture de Lyon qui est une grande réussite. Nous aurons à poursuivre dans cette voie. Je connais toutes les difficultés de l'enseignement de l'architecture, le délabrement de certaines écoles, particulièrement en région parisienne, les difficultés de statut des maîtres. Nous sommes en retard, mais Paris ne s'est pas fait en un jour ! Je trouve un héritage que je ne reproche à personne, mais, incontestablement, nous aurons à faire quelques progrès dans ce domaine.

Quid de l'avenir des directions départementales de l'équipement ? Il est évident qu'elles ont été ébranlées par la décentralisation. Selon que tel ou tel conseil général leur a maintenu ou leur a retiré le droit de rester leur conseil et leur maître d'œuvre, il a bouleversé profondément ou non leur statut et surtout leurs moyens matériels. Personnellement, comme président de conseil général, j'ai conservé à ma direction départementale de l'équipement les mêmes attributions que celles qu'elle avait autrefois, et je m'en trouve fort bien.

Mais il est incontestable que pour celles qui n'ont pas eu cette chance, ce privilège ou cet avantage, c'est dans d'autres voies, vers l'urbanisme, à travers des contrats de performance

qu'il a été lancés récemment, qu'elles devront chercher leur voie. Elles devront devenir plus concurrentielles, faire la preuve qu'elles sont capables de rendre les mêmes services, et même des services meilleurs, dans des conditions pas plus onéreuses que les autres.

Conclusion : on ne met pas en œuvre une politique du jour au lendemain, mais on ne fait pas non plus une politique sans une ambition et sans un rêve. L'ambition et le rêve s'inscrivent dans la durée. Cette ambition, c'est surtout vers la politique de la ville qu'elle est tournée. J'ai eu l'occasion de faire plusieurs interventions publiques sur ce sujet. Certains d'entre vous m'ont entendu ou ont peut-être lu quelques-uns des propos que j'ai tenus.

J'ai l'impression que, dans le double volet que présente cette politique, il y en a un qui est largement engagé, celui de la réhabilitation des centres-villes. Je ne visite aucune de vos villes sans trouver des rues pavées, des rues piétonnes, des améliorations de places publiques, des fontaines, des statues - de plus ou moins bon goût (*Rires*), mais enfin ! l'intention y est.

Pour le reste, c'est beaucoup plus difficile. Il s'agit des quartiers dégradés, des quartiers en quelque sorte exclus de nos villes, surtout des plus grandes, où l'on trouve les plus grandes difficultés. Je reconnais que, dans une ville moyenne, on finit par appréhender l'aspect humain du problème. Mais - et cette idée me tient à cœur - il ne s'agit pas seulement de réhabiliter le bâti. On peut parfois réhabiliter le bâti, mais il se dégradera à nouveau aussi vite qu'on l'aura réhabilité. C'est une affaire de culture. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir des équipes locales d'animation qui prennent en compte la notion de quartier, qui finissent par le faire aimer, par y susciter une sorte de patriotisme.

Bien entendu, l'Etat doit les aider en proposant aux communes, aux collectivités locales, aux départements, aux organismes H.L.M., un contrat qui sera global, et c'est la tâche qu'accomplira à mes côtés M. Dauge qui dirige une mission interministérielle. Qu'est-ce que cela signifie ? Que mon ministère n'est pas le seul concerné, bien entendu, dans cette affaire. Chacun comprend que le ministère de l'éducation nationale, celui de la santé, celui chargé des sports, celui de la culture, et j'en oublie, sont également concernés par la revitalisation de ces quartiers dégradés, et surtout par leur réhabilitation pour qu'à nouveau ils aient le sentiment de faire partie de la ville au lieu de se sentir exclus.

Ce n'est pas la partie la plus populaire de l'œuvre municipale. Un maire qui s'attache à cette tâche n'est pas toujours soutenu très fortement par sa population. Et c'est pourquoi certains sont tentés, dans une certaine mesure, de tourner la page. Je suis tout à fait conscient de la difficulté de ce problème, mais c'est pourquoi je dis que, même si l'action est commencée, il faut vraiment l'accélérer et lui donner une priorité.

Ce budget pourrait certainement être davantage social. On peut toujours faire mieux. Il a en tout cas la prétention d'aller dans la bonne direction. Il a la prétention, bien que ce ne soit qu'un budget de transition et que j'espère l'améliorer l'année prochaine, de vous offrir pour 1989 un chantier concret de réalisations qui vont incontestablement dans le sens du progrès, du rêve et de l'ambition auxquels je faisais allusion à l'instant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur plusieurs bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Nous en arrivons aux questions.

Vous connaissez la règle : j'appellerai les questions par périodes successives d'un quart d'heure par groupe, chaque auteur disposant de deux minutes pour poser sa question. Et je demanderai aux intervenants de bien vouloir respecter leur temps de parole.

Pour le groupe communiste, la parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le ministre, vous avez le sens de la formule et, si vous aviez eu un chapeau, on aurait pu s'attendre à en voir sortir des lapins. Malheureusement, la réalité est toute différente, réalité dure pour les locataires et les accédants à la propriété.

Le maintien de la loi Méhaignerie perpétue les atteintes portées au droit au logement. Votre Gouvernement reconnaît une hausse de 6,5 p. 100 des loyers en un an. La flambée des

quittances, la restriction des droits et des garanties des locataires, le financement public de la spéculation foncière et immobilière restent les objectifs visés par cette loi.

Le désengagement de l'Etat a conduit à un endettement des organismes de logements sociaux qui s'élève à plus de 250 milliards de francs. Malgré le réaménagement modeste de la dette proposé par le Gouvernement, les charges de remboursement continuent à absorber près de 40 p. 100 du montant des loyers.

La loi de 1977, dont l'abrogation avait pourtant été promise en 1981, prévoyait une aide à la personne qui a coûté 20 milliards de francs au ministère de l'équipement en 1987, alors que la réduction de 1 p. 100 du taux des emprunts en matière de construction permettrait d'abaisser les loyers des logements actuellement construits de plus de 10 p. 100.

En revenant au mode de financement existant en 1966, le loyer de base d'un F4 passerait de 2 800 francs à 1 050 francs par mois. Certes, la revalorisation de 400 millions de francs de crédits destinés à l'A.P.L., votée le 21 octobre dernier, à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe communiste, compensera en partie les dispositions du projet de décret applicable au 1^{er} juillet 1988 qui fait passer de 50 à 100 francs le montant en dessous duquel l'A.P.L. n'est pas versée.

Mais il est nécessaire d'assurer aux organismes de logement social des taux d'emprunt réduits, en tout cas inférieurs à celui de l'inflation, et l'aide que vous évoquiez tout à l'heure aux sinistrés des P.A.P. et aux bénéficiaires, peu nombreux, du R.M.I., ne peut dissimuler la nouvelle baisse de l'A.P.L. que vous avez prévue dans votre budget.

Les accords de modération que vous avez évoqués tout à l'heure ne peuvent faire davantage illusion puisque, d'une part, ils prévoient des augmentations de loyers sensiblement inférieures à l'évolution prévisible de l'inflation et que, d'autre part, ils ne concernent qu'à peine un logement sur dix.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Brard !

M. Jean-Pierre Brard. J'arrive à ma conclusion, monsieur le président.

M. le ministre a évoqué tout à l'heure ce qu'on appelle à tort le 1 p. 100 patronal. Je ne sais pas si beaucoup de mes collègues ont compris cette arithmétique un peu curieuse mais, si je suis bien M. le ministre, avec moins d'argent on en aura tout de même à peu près autant, si ce n'est davantage. Cela mérite certainement quelques explications. La pédagogie étant l'art de la répétition, nous ne serons certainement pas complètement sourds aux explications qui peuvent être données.

En conclusion, monsieur le ministre, quelles mesures comptez-vous prendre - nous ne pouvons vous suivre quand vous dites que nous verrons bien en cours d'année - pour réduire substantiellement le taux des emprunts et faire baisser le coût des loyers, afin de garantir le droit à l'habitat pour chacun ? Quand comptez-vous proposer au Parlement, sous une forme ou une autre, l'abrogation de la loi Méhaignerie, qui fait durement supporter ses effets aux locataires ?

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Je croyais m'être fait comprendre, monsieur le député, dans l'intervention que j'ai faite à la tribune. Je vous ai répondu sur la loi Méhaignerie ce que je pouvais vous répondre. Que cette réponse ne vous satisfasse pas, je peux le concevoir, mais, je ne vais pas répéter ce que vous avez incontestablement entendu et fort bien compris.

Que sera le financement du logement social après la réforme ? Je vous ai dit que je ne disposais que depuis hier du rapport de M. Bloch-Lainé, que je n'ai même pas eu le temps de lire. C'est après une concertation aussi large que possible - j'en ai indiqué les partenaires - que nous aurons l'occasion tous ensemble, y compris vous-même, d'en discuter avant de prendre la décision.

En ce qui concerne les hausses de loyers H.L.M., j'entends ici des reproches contradictoires. Nous avons adressé aux sociétés H.L.M. une indication - ça ne peut pas être une instruction puisqu'elles vivent aussi sous le règne de la liberté des loyers - leur demandant que la somme des augmentations de loyers de 1988 et de 1989 ne dépasse pas 5,5 p. 100.

Pourquoi ? Parce que, 1988, il leur avait été autorisé une augmentation de 3,6 p. 100, par conséquent de 0,9 ou 1 point supérieure à l'augmentation du coût de la vie. C'est la raison pour laquelle nous avons essayé de limiter celle de 1989.

Pour ce qui est de la réduction des taux d'intérêt actuellement consentis pour les P.L.A.-construction, il me semble très difficile de donner suite à votre requête. Les budgets ont leur rigueur et, dans la circonstance, c'est elle que je suis obligé d'invoquer.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard pour poser la question de Mme Jacquaint.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le ministre, je voudrais évoquer la question des saisies et des expulsions pour dettes de loyer.

Vous savez que, parmi les millions de chômeurs, nombreux sont ceux qui n'arrivent pas à payer leur loyer pour des raisons complètement indépendantes de leur volonté, puisqu'ils subissent les effets d'une politique dont ils ne sont pas responsables et avec laquelle - le présent budget en est la démonstration - vous n'avez pas envisagé de rompre.

Néanmoins, il y a, en cette année où nous nous préparons à célébrer le Bicentenaire de la Révolution française, des mesures immédiates d'humanité et de solidarité à prendre à l'égard de ceux qui sont victimes de cette situation, afin que cessent ces pratiques moyenâgeuses qui débouchent, pour ceux qui sont frappés par le chômage et la maladie, sur des expulsions ou sur des saisies résultant du non-paiement des loyers.

Monsieur le ministre d'Etat, quelles mesures envisagez-vous de prendre pour que ces saisies et ces expulsions ne puissent plus avoir lieu ?

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le député, il est très difficile d'instaurer une règle définitive de droit français disant qu'en aucun cas les expulsions ne doivent avoir lieu ! Ce serait évidemment l'encouragement sans frein au non-paiement ; il faut tout de même avoir le courage de le reconnaître.

M. Patrick Belkany. Bravo !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Mais ce que je puis vous dire, c'est que le Gouvernement est aussi conscient que vous de ce problème. En 1987 - Dieu sait si je ne parle pas pour ma paroisse - sur 37 907 jugements d'expulsion rendus au bénéfice des propriétaires, seulement 5 594 ont été exécutés.

Par ailleurs, alors que les expulsions ne peuvent pas avoir lieu à partir du 1^{er} décembre, Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, vient d'envoyer aux préfets une instruction pour qu'elles n'aient plus lieu à partir du 1^{er} novembre. Et comme dans ce cas c'est l'Etat qui paie le loyer à la place du locataire défaillant, cette mesure coûtera sans doute 120 millions l'année prochaine, d'après nos prévisions budgétaires, alors que 81 722 000 francs y avaient été consacrés en 1987. C'est dire si nous essayons d'humaniser, autant que faire se peut, l'aspect que vous venez d'évoquer ; nous y sommes, croyez-le, extrêmement sensibles. La circulaire du ministère de l'intérieur vient de le prouver et le crédit budgétaire auquel je viens de faire allusion l'illustre parfaitement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Pour le groupe U.D.C., la parole est à M. Dominique Baudis.

M. Dominique Baudis. Monsieur le ministre d'Etat, je souhaite vous interroger sur le problème du logement des étudiants.

La France compte à ce jour 1 350 000 étudiants ; en l'an 2000 on estime que l'on atteindra le chiffre de deux millions. Or les formules d'hébergement qui sont proposées aux étudiants restent notablement insuffisantes, alors qu'à ce moment de leur vie les jeunes sont confrontés à un problème de dépassement non seulement géographique, mais aussi social et psychologique.

Aujourd'hui, quelles sont les formes d'hébergement qui sont proposées aux étudiants ? Il y a l'accueil chez des parents ou des amis, le logement en appartement locatif ou

en chambre chez l'habitant, et puis l'hébergement en foyers ou résidences, gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ou par différentes associations.

Ces trois formules sont complémentaires, mais elles présentent toutes la caractéristique d'offrir un nombre de logements insuffisant, et ce déficit se fera sentir de plus en plus cruellement au cours des prochaines années.

Pour les étudiants qui ne peuvent pas être accueillis en famille et qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour habiter un logement individuel, il n'y a pas d'alternative : il leur faut évidemment habiter dans des logements de type foyer-résidence ou cité universitaire. Et, vous le savez, ces équipements sont trop peu nombreux au regard d'une demande croissante. D'ailleurs, dans certaines villes universitaires à forte urbanisation, on ne bénéficie pas toujours de réserves foncières suffisantes pour permettre l'installation de nouveaux campus universitaires.

Je voudrais attirer votre attention un instant sur la ville de Toulouse, deuxième ville universitaire de France avec plus de 70 000 étudiants, une ville qui s'honore d'accueillir de nombreux étudiants lotois ou cadurciens.

Nous tentons de suppléer les carences de l'Etat en la matière en dégageant deux types d'actions complémentaires pour faire face à ces besoins. D'une part, nous mettons à disposition des terrains affectés à la réalisation de logements pour les étudiants ; d'autre part, dans le cadre du programme de réhabilitation du centre-ville, nous proposons la construction de studios ou de petits appartements destinés en priorité au logement des étudiants.

Nous avons donc dégagé les terrains et les espaces en périphérie ou dans le centre ; encore faut-il que l'Etat engage les financements.

Monsieur le ministre, quelle politique entendez-vous conduire dans ce domaine pour répondre à la demande croissante de logements pour les étudiants et pour satisfaire les besoins spécifiques des grandes villes universitaires en la matière ?

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Sur le plan du principe, il est important de savoir s'il faut multiplier les logements sectoriels. Socialement, il n'est probablement pas mauvais que, dans un même immeuble, vivent une personne âgée, une personne plus jeune et un couple d'adultes.

Je reconnais néanmoins que le problème des étudiants est spécifique. Je vous ferai observer que, jusqu'à cette année, le taux de l'A.P.L. destinée aux étudiants était calculé à partir d'un revenu moyen supposé de 2 500 francs par mois. Dans notre projet de budget - et c'est en leur faveur qu'a été consenti le plus gros effort dans le nouveau barème de l'A.P.L. - on est parti de l'idée qu'ils disposent d'un revenu mensuel de 1 300 francs, ce qui leur permet de toucher, en moyenne, un supplément de 200 francs par mois d'A.P.L.

Quant aux cités universitaires auxquelles vous faites allusion, sans les encourager systématiquement, nous ne les interdisons nullement. Le préfet de région dispose de délégations de crédits P.L.A., mais à condition que le rectorat ou la ville fournisse le terrain. Vous pouvez donc vous entendre avec lui et, bien évidemment, rien ne s'oppose à ce que vous multipliez ainsi les possibilités d'hébergement des étudiants dans une ville où je sais quel est le développement de leur population et quels sont les besoins ressentis de ce fait.

M. le président. Pour le groupe U.D.F., la parole est à M. Charles Fèvre.

M. Charles Fèvre. Monsieur le ministre, les crédits affectés aux primes à l'amélioration de l'habitat ont augmenté de manière insuffisante de 1987 à 1988. L'augmentation n'a été en effet que de 2 p. 100 et, l'an dernier, en qualité de rapporteur du budget de l'urbanisme et du logement, je l'avais signalé à votre prédécesseur en soulignant que les files d'attente allaient d'autant plus s'allonger qu'avait été décidé - opportunément d'ailleurs - un assouplissement des exigences de mise aux normes et une majoration des subventions pour les familles les plus modestes.

Je vais vous donner un exemple, monsieur le ministre : dans le département de la Haute-Marne que je représente dans cette assemblée, non seulement il n'y a pas eu d'augmentation de 2 p. 100, mais on a enregistré une forte diminu-

tion, puisque les crédits de P.A.H. sont passés de 2,758 millions en 1987 à, en principe, 1,7 million en 1988. Encore dois-je signaler qu'à la mi-novembre nous n'avons obtenu que 75 p. 100 de cette enveloppe de 1,7 million.

De ce fait, nous avons cent trente-sept dossiers pour environ 1,2 million de francs de subventions qui sont aujourd'hui en attente, dont soixante-treize pour des personnes âgées. Soit dit en passant, ces soixante-treize dossiers en attente ne constituent pas une situation très cohérente avec la politique de maintien à domicile des personnes âgées !

Or, vous le savez bien, l'amélioration de l'habitat reste une nécessité, d'une part, parce qu'il s'agit d'une solution souvent moins coûteuse que l'accession à la propriété ou la construction et, d'autre part, parce qu'elle maintient la vie dans le centre des villes et des villages et, notamment dans les villages, permet de remédier au développement des ruines.

Les besoins restant donc importants, les files d'attente se sont allongées. Nombre de candidats désireux d'améliorer le confort de leur logement sont éliminés, d'un autre côté, en raison du plafond de ressources.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre d'Etat, que vous connaissez en qualité d'élu d'un département rural, je vous demande de préciser, premièrement, si vous comptez porter au moins les crédits de prime à l'amélioration de l'habitat au niveau des besoins exprimés, et cela très rapidement ; deuxièmement, si vous comptez doter les départements à dominante rurale de crédits plus substantiels en les assortissant de mesures incitatives pour l'amélioration de l'habitat dans le centre des villages et des bourgs ruraux ; troisièmement, si vous comptez relever le plafond de ressources requis, ce qui augmenterait le nombre de candidats en permettant à des personnes qui le souhaitent, sans pouvoir actuellement y parvenir financièrement, d'améliorer leur logement ?

Je vous remercie à l'avance des réponses que vous m'apporterez.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Je vous ferai tout d'abord remarquer, monsieur le député, que si vous connaissez actuellement des difficultés dans votre ville au sujet des primes à l'amélioration de l'habitat et s'il y a de longues files d'attente, c'est le résultat du budget de 1988 et pas de celui de 1989.

Le budget pour 1989, j'en conviens, ne croît pas considérablement. Le crédit qui avait été inscrit au budget de cette année augmente à proportion du coût de la vie. Si vous dites que c'est insuffisant, vous avez raison. En effet, il y a une très grande demande dans ce domaine.

Compte tenu de critiques contradictoires, une expérience a été tentée dans quinze départements, où l'on a augmenté le taux de la subvention jusqu'à 35 p. 100, mais où l'on a abaissé le plafond de revenus à 50 p. 100 de celui exigé pour obtenir un P.A.P. Il est bien évident, en effet, que le choix est entre augmenter le taux de la subvention et diminuer le nombre des bénéficiaires ou, au contraire, baisser le taux de la subvention et augmenter le nombre des bénéficiaires. Nous allons étudier les résultats de cette expérience et nous verrons quelles conclusions peuvent en être tirées.

Cela dit, vous auriez tort de croire que les primes à l'amélioration de l'habitat n'intéressent que les zones rurales. Récemment, au cours d'un voyage dans le Nord - Pas-de-Calais, je me suis entendu présenter par les députés de cette région, qui n'est pas particulièrement rurale, exactement la même requête que vous celle que venez de formuler.

C'est dans des débats parlementaires comme celui-ci que je me forge petit à petit une conviction, que j'apprends les points sur lesquels il faut faire porter le plus l'effort, étant entendu qu'il faut avoir le courage, aussi, de dire qu'on ne peut pas le faire porter sur toutes les rubriques du budget en même temps. En tout cas, j'ai l'impression que, sur celle-là, je suis l'objet d'une demande dont je devrai tenir compte à l'avenir pour essayer de lui réserver un sort meilleur que celui qui lui a été réservé jusque-là, d'autant que les actions qu'elle permet de mener ont un effet très démultiplicateur et contribuent au maintien à domicile des personnes âgées.

M. le président. Toujours pour le groupe U.D.F., la parole est à M. Claude Gaillard.

M. Claude Gaillard. Monsieur le ministre d'Etat, ma question porte sur les aides foncibles au logement et sur la procédure de développement social des quartiers.

J'ai noté l'augmentation de 9 p. 100 de l'enveloppe destinée à l'aide fongible au logement. Mais, dans le même temps la Lorraine connaît, depuis quatre à cinq ans, une diminution constante. Actuellement, de 11 000 à 13 000 logements devraient être rénovés pour redonner à la Lorraine les capacités d'accueil qui nous apparaissent nécessaires et souhaitables. Selon une première estimation, le coût de ces travaux serait de 170 millions de francs par an. Je rappelle que les dotations allouées à la Lorraine en 1988 correspondaient à environ 130 millions de francs.

Parallèlement, j'apprécie *a priori* la procédure du développement social des quartiers. Vous me permettrez toutefois d'attendre un peu pour en apprécier ses effets, mais son approche ne peut être que complète et beaucoup plus globale que celle du logement. C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, ma question sera double.

Pouvez-vous me confirmer que l'évolution de votre enveloppe budgétaire permettra de lancer de façon significative les opérations de développement social des quartiers sans générer des files d'attente trop longues par rapport aux besoins et aux espoirs naissants ? Quelle place réservez-vous à la Lorraine, compte tenu des éléments que je viens de vous préciser ? Je rappelle que, quand on perd entre 6 000 et 8 000 emplois par an pendant de nombreuses années, la répercussion sociale sur l'habitat est évidente.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Je peux difficilement répondre région par région, puisque, le budget n'étant pas voté, je n'ai pu procéder à la répartition des crédits. Votre question est une véritable colle, monsieur le député ! (Sourires.)

M. Claude Gaillaud. Donnez-moi la tendance !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. La tendance, incontestablement, est que dans la balance P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S., nous allons vers de plus en plus de P.A.L.U.L.O.S. et de moins en moins de P.L.A. Mais nous ne nous faisons pas d'illusions. Les besoins quantitatifs ne sont pas encore totalement satisfaits. Il y a en France, chaque année, 200 000 ménages nouveaux qu'il faut évidemment loger dans le parc social ou dans le parc privé. Par conséquent, si, il y a trois ans, la tendance était de deux tiers de P.L.A. et un tiers de P.A.L.U.L.O.S., elle se situe maintenant à 58 p. 100 de P.L.A. et 42 p. 100 de P.A.L.U.L.O.S. C'est dans ce sens que va l'évolution.

J'ai indiqué que nous pourrions financer 150 000 réhabilitations de logements H.L.M. Pour que le loyer n'augmente pas dans des conditions insupportables et que l'A.P.L. en couvre une partie relativement importante, la moyenne du coût d'une réhabilitation d'un logement H.L.M. ne devrait pas dépasser 80 000 francs.

Je ne peux pas vous dire exactement quelle somme sera allouée à la région de Lorraine. Mais nous tenons évidemment compte, dans la répartition des crédits, de la densité des logements sociaux de la région concernée, densité qui dépend de son caractère industriel. Votre région devrait donc, avec le Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, la région de Marseille et, bien entendu, la région parisienne se trouver parmi les régions qui seront le mieux servies, pour des raisons purement objectives.

M. le président. La parole est à M. François-Michel Gonnot.

M. François-Michel Gonnot. Monsieur le ministre d'Etat, je reviendrai sur l'article 64 du projet de loi de finances, c'est-à-dire la nouvelle amputation du « 1 p. 100 logement ». Vous avez reconnu qu'il s'agissait là d'une mesure qui n'était pas franchement positive. C'est le moins qu'on puisse dire, puisque cette proposition fait l'unanimité contre vous.

L'ensemble des organisations syndicales vous mettent en garde contre les conséquences de cette mesure. Les organismes collecteurs, bien évidemment, vous promettent les pires catastrophes. Les entreprises, dont on connaît l'attachement au « 1 p. 100 logement », sont relativement mécontentes, sans parler des organismes d'H.L.M. Certains évoquent même, par analogie avec une autre décision, une véritable fiscalisation rampante de l'aide au logement et évoquent la vignette. On referait aux entreprises, pour le logement, le coup de la vignette automobile pour les personnes âgées.

Je ne sais pas quelle est la part d'objectivité, pour reprendre votre remarque de tout à l'heure, dans ces critiques. Il n'en reste pas moins que l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction estime qu'on ne peut pas abaisser la participation des employeurs à l'effort de construction en dessous de 0,69 p. 100, sinon on rompt l'équilibre. Cet organisme, où siège d'ailleurs un représentant de l'Etat, est tout à fait compétent pour émettre un tel jugement.

Monsieur le ministre d'Etat, j'aimerais savoir quelles sont, selon vos services ou ceux du ministère des finances, qui semble vous imposer plus ou moins cette mesure, les conséquences précises, notamment sur le nombre de logements construits et le nombre d'emplois dans le secteur du bâtiment, de l'amputation du « 1 p. 100 logement » que vous nous proposez aujourd'hui.

La fédération nationale du bâtiment a avancé quelques chiffres : une perte de chiffre d'affaires des entreprises de 4 100 millions de francs ; 12 000 logements de moins construits par an ; la suppression de 14 000 emplois. Je souhaiterais connaître votre opinion sur ces chiffres. Je ne sais pas si la fédération est objective. Quels sont, en tout cas, vos chiffres ou ceux du ministère des finances ?

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, tout à l'heure, dans le feu de l'improvisation, j'ai cité plusieurs fois, s'agissant du 1 p. 100 patronal, le chiffre de 18 milliards. C'est 16 milliards qu'il fallait dire.

M. Michel Péricard. Ce n'est pas du tout la même chose !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur Péricard, rassurez-vous, j'apporte la même rectification à tous les chiffres de ma démonstration : c'était 16,1 milliards en 1988 ; ce sera 16,7 ou 16,8 milliards en 1989, puisqu'il s'agit de la collecte de 1988 ; ce sera 15,9 milliards en 1990, puis le chiffre commencera de remonter en 1991.

Je demande à l'Assemblée de bien vouloir accepter cette rectification, qui figurera comme telle au *Journal officiel*.

J'en viens, monsieur Gonnot, à votre question. Je n'ai pas les prévisions chiffrées que vous me demandez. Mes services n'ont pas pu les établir. Je vous rappelle qu'en 1989 la réduction du « 1 p. 100 logement » n'aura aucune incidence. Ensuite, il n'est pas impossible que les organismes comme les C.I.L. fassent quelques économies sur leurs frais de fonctionnement. Cela permettrait d'abonder les fonds destinés à la construction. J'ajoute que ces crédits transitent par une multiplicité de canaux.

Que les fonds ainsi collectés soient d'une extrême utilité, je n'en disconviens pas. La seule thèse que j'aie soutenue, c'est que, dans une certaine mesure, nous travaillons à la marge, pour un an encore. Par conséquent, même si l'on peut penser que ce n'est pas un choix favorable à la construction, il serait quand même excessif de présenter la proposition qui vous est soumise comme une véritable catastrophe. Cela ne vaut pas la peine de faire la révolution. Le Premier ministre a dit que, quand on pouvait l'éviter, il valait mieux le faire ! (Exclamations sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.) Vous le contestez ? (Sourires.)

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989, n° 160 (rapport n° 294 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Equipement et logement. - Urbanisme, logement et services communs et articles 63, 64 et 65 (suite) :

Annexe n° 15 (rectifiée). - M. Jean Anciant, rapporteur spécial ; avis n° 299, tome IV (équipement et logement), de M. Jean Oehler, au nom de la commission de la production et des échanges.

Équipement et logement. - Routes :

Annexe n° 16. - M. Louis Mexandeau, rapporteur spécial.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt.)

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

LOUIS JEAN