

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

(48^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 30 octobre 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT

1. **Dépôt du rapport d'une commission d'enquête** (p. 4295).
2. **Loi de finances pour 1990 (deuxième partie)**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4295).

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET MER

Urbanisme, logement et services communs

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

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

- MM. Pascal Clément,
Jacques Guyard.

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT

- MM. Jean Tiberi,
Jean Briane,
André Duroméa.

- M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

- M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

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

3. **Ordre du jour** (p. 4311).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT, vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉPÔT DU RAPPORT D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, le 28 octobre 1989, de M. Raymond Forni, président de la commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisation d'entreprises et de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986, le rapport fait au nom de cette commission par M. Raymond Douyère.

Le dépôt de ce rapport a été publié au *Journal officiel* du 29 octobre 1989.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 969 et distribué, sauf si l'Assemblée, constituée en comité secret, décide, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

Je rappelle que la demande de constitution de l'Assemblée en comité secret doit parvenir à la présidence dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt du rapport au *Journal officiel*, soit avant le samedi 4 novembre 1989.

2

LOI DE FINANCES POUR 1990 (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 1990 (nos 895, 920).

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET MER Urbanisme, logement et services communs

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

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 de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, monsieur le ministre délégué chargé

du logement, le budget de l'urbanisme et du logement qui nous est soumis aujourd'hui s'inscrit dans un ensemble plus vaste que l'on peut désigner par l'expression : « effort public » en faveur du logement.

Cet ensemble recouvre le budget de l'Etat proprement dit, les budgets sociaux, notamment pour les aides à la personne, la contribution obligatoire des entreprises au logement, ou « 1 p. 100 à la construction », et les réductions et exonérations d'impôts.

L'effort public prévisionnel pour 1990 peut s'élever à 132 milliards de francs. Même si les comptes ne sont pas encore arrêtés, on peut estimer que cet effort serait de l'ordre de 124 milliards de francs en 1989 soit, pour 1990, une augmentation de 7 p. 100.

Différentes études montrent que l'aide consentie en France en faveur du logement n'a rien d'exceptionnel et se situe plutôt dans la fourchette des normes européennes en la matière.

Ce constat nous incite à affirmer que toute réduction de l'effort public en faveur du logement serait sans doute lourde de conséquences en ce qui concerne l'habitat en général d'une majorité de Français, par comparaison avec les autres pays industrialisés.

Le montant total des crédits du budget de l'urbanisme et du logement proprement dit s'élève à 58 milliards 830 millions de francs, contre 56 milliards 790 millions en 1989.

En ajoutant le fonds de concours de 900 millions de francs et le crédit complémentaire de 168 millions voté par l'Assemblée nationale en première partie, l'augmentation par rapport à 1989 se situe donc à un taux de 5,4 p. 100.

Le rapporteur spécial avait présenté le budget pour 1989 comme un budget de transition pour une politique à redéfinir.

Or, depuis un an, le débat s'est poursuivi, et le rapport de la commission Bloch-Lainé, parmi d'autres rapports d'ailleurs, a alimenté la réflexion qui a été conduite à différents niveaux.

Le projet de budget pour 1990 concrétise quelques grandes orientations qu'il convient de souligner.

L'effort public en faveur du logement est maintenu. Il est même amélioré. Tout autre choix serait contraire à l'exigence de solidarité.

Après l'intervention du Président de la République, notamment au congrès de l'union H.L.M., le logement social est entré dans le cercle des priorités nationales, et cela se traduit très fortement dans le projet de loi de finances.

Dans l'effort que nous propose le Gouvernement en faveur du logement social en général, la priorité est conférée au logement des plus démunis.

Deux nécessités avaient été soulignées : le maintien de l'effort public, dont je viens de parler, et l'urgence d'un redéploiement des ressources afin d'améliorer l'efficacité et de rendre plus évidente la référence aux critères sociaux.

C'est en particulier ce que traduit le réaménagement des aides fiscales. Peut-on, par exemple, oser affirmer qu'un couple marié avec deux enfants ayant déclaré en moyenne 55 000 francs de revenus mensuels imposables a réellement besoin d'une réduction d'impôt pour accéder à la propriété ? Je ne le crois pas. Le plafonnement des aides fiscales ne sera contesté que par les portes-parole des gros contribuables.

C'est donc un bon budget que nous abordons aujourd'hui. Pour ma part, je me limiterai à l'examen de quelques points essentiels qui seront pour moi l'occasion d'aborder certaines questions de fond auxquelles, j'en suis persuadé, vous répondrez, messieurs les ministres.

Pour ce qui est de l'aide à la personne, tout d'abord, au total, les crédits affectés aux aides à la personne recevraient un supplément de 1,453 milliard de francs, ce qui correspond à une progression de 7,55 p. 100 par rapport à 1989.

Pour la première fois depuis 1983, la réévaluation des barèmes des aides personnelles assure un maintien du pouvoir d'achat de ces aides, il faut le souligner, et, plus encore, une amélioration dans les zones les plus touchées par les hausses de loyers.

En outre, l'augmentation des dotations doit permettre l'extension des allocations de logement à de nouvelles catégories de bénéficiaires - personnes âgées, personnes isolées et titulaires du R.M.I.

Le rapporteur se permet d'insister une nouvelle fois sur le rôle déterminant de l'aide à la personne dans l'effort que les pouvoirs publics doivent assumer pour améliorer le niveau de vie réel des moins favorisés, même si le coût budgétaire en est nécessairement élevé - en tout état de cause, il est moins élevé que ne le laissent supposer certaines extrapolations un peu alarmistes mises en exergue il y a quelques années !

Le rapporteur souhaite également qu'une meilleure simplification des barèmes puisse aboutir. Par exemple, le forfait « ascenseurs » - souvent un locataire, dans un ensemble H.L.M., ne choisit pas d'habiter dans un immeuble de quatre étages ou dans une tour - ou le plancher de 100 francs pour le non-relevement de l'A.P.L. restent à discuter.

Les nouveaux barèmes sont applicables au 1^{er} juillet de chaque année, ce qui peut créer quelques difficultés, car, au mois d'octobre, ils n'étaient pas encore effectivement déterminés pour les allocataires. Monsieur le ministre, il faudrait s'efforcer d'accélérer les procédures pour 1990, mais, je le sais, ce n'est pas toujours facile.

En ce qui concerne les prêts locatifs aidés, de manière générale, les aides à la pierre progressent de façon sensible. La ligne fongible, P.L.A., P.A.L.U.L.O.S., est en apparence en stagnation sur le plan budgétaire : 5,9 milliards de francs de crédits de paiement en 1990, comme en 1989.

Mais le Gouvernement s'est engagé à abonder cette ligne fongible par un fonds de concours de 900 millions de francs dont 400 millions dévolus aux P.L.A. et 500 millions aux P.A.L.U.L.O.S.

Dans les propositions du Gouvernement, l'accroissement ressortit donc à 18,6 p. 100, ce qui est important, et qui correspond à un programme de 55 000 P.L.A.

Afin de faire face aux besoins exprimés, et que nous connaissons, le rapporteur a proposé une dotation complémentaire de 10 000 P.L.A. et le groupe socialiste a pu obtenir du Gouvernement et des arbitrages budgétaires, au moment du vote en première lecture de la première partie de la loi de finances, un crédit complémentaire de 168 millions de francs, correspondant à ces 10 000 P.L.A., soit 500 millions de francs en autorisations de programmes.

C'est donc, au total, 65 000 logements H.L.M. qui pourraient être programmés en 1990.

À côté des prêts P.L.A. ordinaires apparaît une dotation en prêts P.L.A. accession sans la condition de réhabilitation lourde. Il s'agit, je crois, dans le cadre d'un partenariat plus soutenu, de permettre aux collectivités locales, aux organismes H.L.M. et aux associations habilitées, de conduire une politique d'acquisition et de gestion de logements sociaux de fait.

En effet, nombreux sont aujourd'hui les ensembles collectifs privés locatifs qui, en raison de la situation des locataires, jouent en fait - ou devraient jouer - le rôle de logements sociaux. Ces prêts P.L.A. devraient donc permettre de mener des opérations concertées, évitant les processus d'exclusion, de ségrégation et de dégradation.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous préciser les modalités d'octroi de ces prêts ? Comment concevez-vous, notamment, le partenariat dans le cadre des opérations de développement social des quartiers et des contrats de ville ? Dix mille logements sont en effet concernés par cette mesure nouvelle.

En ce qui concerne les subventions P.A.L.U.L.O.S., l'ensemble des dotations budgétaires pour 1990 se caractérise par un effort accru en faveur de la réhabilitation des logements H.L.M. Cette dernière orientation est d'ailleurs conforme au contrat-cadre signé entre le ministre du logement et le président de l'union H.L.M. prévoyant la remise à niveau du parc d'H.L.M. d'ici à la fin du septennat. Un million de logements devront ainsi être réhabilités avant 1996, ce qui représente un effort annuel minimal portant sur environ 150 000 logements. Chacun mesure l'enjeu et la nécessité d'un tel programme.

Au total, 200 000 logements devraient être réhabilités en 1990 contre 160 000 en 1989. Au-delà de 200 000 logements, il apparaît que les capacités de mise au point des programmes de réhabilitation, opérations toujours délicates, par les organismes logeurs, pourraient sans doute arriver à saturation.

Dans le cadre du nécessaire redéploiement des ressources publiques, que j'ai évoqué au début de mon propos, le rapporteur souhaite que soit organisée une modulation plus efficace des aides publiques en fonction du bilan social de chaque organisme H.L.M., dans son ensemble, et non pas immeuble par immeuble, ou opération par opération.

Je traiterai en quelques mots de la question de l'accession sociale à la propriété. L'aide publique en faveur des prêts P.A.P. enregistre une évolution contrastée.

Les crédits de paiement sont en diminution du fait de la baisse des programmes physiques des années précédentes, alors que des autorisations de programme sont inscrites pour un montant tout à fait significatif de 2 milliards 459 millions de francs, correspondant à un programme de 50 000 P.A.P.

L'an passé, dans l'attente d'une « réforme », aucune autorisation de programme n'avait été prévue. Cependant, les reports de crédits de 1988 devaient permettre de financer un programme de 55 000 prêts. Votre rapporteur s'efforcera d'ailleurs, dans les mois à venir, de faire le point sur la consommation effective des prêts P.A.P.

Le premier rapport proposé par M. Bloch-Lainé, à titre personnel, sur l'accession à la propriété, concluait à une possible banalisation des prêts P.A.P.

L'analyse approfondie des problèmes de l'accession sociale à la propriété conduit le rapporteur à se prononcer sans ambiguïté en faveur du maintien d'un secteur important - même s'il n'est pas totalement prioritaire - d'accession à la propriété sociale avec des prêts non banalisés.

De ce point de vue, on doit, mes chers collègues, se féliciter de l'amélioration amorcée pour le prêt P.A.P. puisque la quotité est portée de 72,5 p. 100 à 82,5 p. 100 et que le plafond de ressources est réévalué de 6 p. 100.

La condition d'apport de 10 p. 100 du prêt paraît fondée, mais elle n'exclut pas les prêts complémentaires de complaisance, ce qui ne règle pas les difficultés d'endettement.

À cet égard, le rapporteur souligne qu'il est indispensable d'organiser une gestion beaucoup plus sociale des plans de financement des accédants à la propriété, afin d'éviter certains abus qui conduisent des familles à un endettement rapidement insupportable.

Je signale à votre attention, messieurs les ministres, une lacune législative. Le système de la délégation de maîtrise d'ouvrage permet à un vendeur de pavillons d'avoir complète liberté quant au montage financier d'un accédant aux ressources modestes. Cela, me semble-t-il, devrait pouvoir être corrigé.

Quelques mots maintenant sur les aides à l'amélioration de l'habitat.

Les crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre, en augmentation de près de 23 p. 100, traduisent la priorité que constitue l'aide aux plus démunis.

En revanche, l'A.N.A.H. voit ses moyens d'engagement régresser de 10,5 p. 100. Dans ces conditions, pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que le volume des opérations sera maintenu ? C'est une question que la commission des finances, unanime, m'a demandé de vous poser.

Nous considérons, en effet, que pour faire face aux demandes actuellement recensées dans les départements un crédit complémentaire de 200 millions de francs en autorisations de programme serait indispensable en 1990. Il permettrait de rattraper les retards accumulés.

Je voudrais maintenant évoquer la politique de la ville.

Il convient de mentionner de manière particulière les crédits affectés au F.S.U., fonds social urbain, qui sont eux-mêmes en augmentation sensible, mais qui pourraient encore être abondés. Ces crédits devraient permettre à la délégation interministérielle de M. Dauge de mener à bien une politique de la ville innovante et partenariale, à la fois sur le plan de l'urbanisme et de la construction et sur celui des relations sociales au sein de la cité.

De manière générale, ces crédits ne peuvent évidemment suffire pour mener à bien les contrats de ville en cours d'élaboration et les opérations de développement social des quartiers en cours. Il conviendra que soient précisées les procédures interministérielles qui permettront le financement des opérations jugées prioritaires, sur les crédits des différents ministères concernés.

Pouvez-vous, messieurs les ministres, nous préciser quels sont les moyens de votre budget que vous envisagez de réserver à l'action conduite par la délégation interministérielle à la ville ?

Je voudrais aborder maintenant le problème de la trésorerie des H.L.M. Il est donc prévu un fonds de concours de 900 millions de francs. Le fonds de concours est une procédure réglementaire permettant d'alimenter le budget à partir de recettes parafiscales particulières. Il semble, monsieur le ministre, que vous envisagiez le dépôt obligatoire sur le livret A d'une partie de la trésorerie du mouvement H.L.M.

A hauteur de 20 milliards, ces fonds placés, par exemple à 9 p. 100 sur le marché, et rémunérés à 4,5 p. 100, taux du livret A, rapporteraient effectivement 900 millions de francs pour 1989, bien qu'aucune donnée définitive ne soit disponible, le chiffre total de 40 milliards est avancé pour l'ensemble de la trésorerie H.L.M., en sensible augmentation depuis 1985.

Sur ce sujet, il est indispensable que la représentation nationale soit informée de vos intentions.

Quels sont les organismes - et sur la base de quels critères - qui seront amenés à ce dépôt obligatoire ?

Pour différents motifs, il est vrai que la trésorerie de certains organismes s'est fortement gonflée depuis quelques années. Mais il n'en demeure pas moins que les situations sont très contrastées.

Les statistiques de la direction de la construction montrent, pour l'année 1986, que le fonds de roulement net représente moins d'un mois de dépenses d'exploitation et d'investissement pour les organismes les moins favorisés. Mais, pour les 10 p. 100 de sociétés anonymes les plus favorisées, ce ratio dépasse dix mois ; ce qui est considérable !

Est-il vrai qu'une société anonyme comme le foyer français du fonctionnaire dispose de 600 millions de francs d'excédents annuels et d'une trésorerie de 2 milliards environ dominant des produits financiers annuels de plus de 150 millions ?

Le président de cette société anonyme, qui s'est exprimé publiquement, prétend parler au nom du mouvement H.L.M., alors que quelques organismes seulement bénéficient d'une situation très privilégiée et réalisent effectivement des bénéfices sur les financements publics à taux modéré, ce qui peut paraître discutable.

Votre rapporteur considère que lorsque les trésoreries atteignent des niveaux exceptionnels et que, dans le même temps, le bilan social n'est que moyen, l'obligation de dépôt peut paraître justifiée.

Inversement, il serait tout à fait anormal que des organismes qui jouent pleinement leur rôle social à l'égard des catégories les plus démunies ne puissent faire profiter au maximum leurs locataires d'une gestion intelligente de leur trésorerie.

Pour ma part, je considère que l'obligation de dépôt, si telle est votre intention, je le répète, monsieur le ministre, doit être modulée en fonction de critères simples relevant du bilan social de chaque organisme.

D'autres questions seraient à aborder - je pense notamment au 1 p. 100 pour la construction, au problème d'équilibre financier, à l'épargne logement, à l'avenir du livret A. Le temps qui m'est imparti ne me le permet pas. Je suis persuadé que plusieurs de mes collègues interviendront sur ces sujets, et, pour les questions que je n'ai pas pu aborder, je

renvoie à mon rapport écrit. Toutefois, dans ce rapport, deux sujets ne sont pas vraiment traités et je me propose de les analyser l'année prochaine. Je veux parler, d'autre part, de l'avenir de l'I.G.N., d'autre part, de l'architecture et de l'urbanisme.

Sur le premier sujet, il convient de souligner qu'il est nécessaire de mettre en valeur les grands objectifs de l'I.G.N. et, par conséquent, de bien cerner les moyens à mettre en œuvre.

Sur le second, il convient d'observer que des questions de fond se posent. On peut émettre l'hypothèse que des moyens importants devraient être dégagés pour inciter à un meilleur épanouissement de l'architecture et de l'urbanisme en France en cette fin de siècle afin de ne pas commettre les erreurs qui apparaissent ici et là dans certains pays qui nous précèdent apparemment en matière de développement.

Pour conclure, la commission des finances a adopté le budget du logement et de l'urbanisme. Je considère que ce budget est un bon budget notamment en ce qui concerne l'effort d'investissement et l'effort de solidarité sociale. Par conséquent, mes chers collègues, je vous invite à l'adopter. (*Appaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Bernard Carton, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Bernard Carton, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, le Président de la République déclarait le 3 juin dernier, lors du cinquantième congrès de l'union nationale des fédérations d'organismes H.L.M. : « S'impose de plus en plus à mon esprit la certitude que s'il est une autre priorité qu'il faut commencer de dessiner vraiment, c'est celle qui permet de s'attaquer directement aux inégalités profondes qui marquent notre société, c'est la priorité à donner à la politique du logement. »

De nombreuses études sur le problème du logement ont été conduites, problème qui demeure important dans notre pays car le logement n'est pas encore accessible à tous. Il y a encore de nombreux mal logés et 400 000 sans-abri. Les aides au logement remplissent encore imparfaitement leur rôle puisque 45 p. 100 des locataires titulaires du R.M.I. n'en bénéficient d'aucune. Au-delà des chiffres, il est facile d'observer dans la vie quotidienne des villes, notamment des grandes villes, des inégalités qui conduisent à l'exclusion sociale. Le logement est entré dans le cercle très restreint des priorités nationales. Le projet de budget qui vous est soumis aujourd'hui, mes chers collègues, est apparu à la commission ainsi qu'au rapporteur comme une nouvelle et importante étape dans le droit au logement pour tous.

Les craintes qui auraient été exprimées au printemps dernier ont été dissipées. Ce projet de budget est un bon budget. Alors que la lettre de cadrage à tous les ministres n'affirmait pas suffisamment cette priorité, la proposition qui nous est faite aujourd'hui apparaît à beaucoup comme allant au-delà des espérances.

Je ne reviendrai pas sur les thèmes qui ont été abordés par le rapporteur spécial, me bornant en introduction à mon propos, à quelques chiffres : les dépenses ordinaires vont augmenter de 16 p. 100, les autorisations de programme de 26,8 p. 100, passant de 9,8 milliards de francs à 12,4 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter 900 millions de francs de fonds de concours ; les aides publiques au logement progresseront de 17 p. 100 en moyens d'engagement.

Je vais examiner ce budget autour de quatre thèmes : la priorité donnée au logement, vue à travers les crédits et l'analyse des crédits ; l'analyse des principales dispositions tendant à créer un véritable droit au logement tel qu'il avait été affirmé dans la loi de juin dernier, en particulier pour tous ceux qui n'y ont pas accès aujourd'hui ; les premiers résultats de la mise en œuvre d'une véritable politique de la ville orientée vers la lutte contre la ségrégation spatiale ; enfin, j'aborderai quelques réflexions qui me paraissent être les plus importantes concernant le problème du financement du logement et en particulier des effets négatifs qu'aurait à terme une réduction des réseaux de collecte privilégiés dans le financement du logement.

Le logement est une priorité nationale. Il s'affirme dans trois actions importantes : une relance du locatif, l'accession sociale à la propriété, les aides personnelles au logement.

La relance du locatif : il est vrai que les besoins restent importants. Toutes les statistiques le prouvent. Nous allons à l'approche de l'an 2000 vers des besoins sociaux qui restent grands, liés en particulier à l'accroissement du nombre des personnes seules et des familles monoparentales, ainsi qu'à la diminution des familles nombreuses. Enfin, il faut aussi tenir compte de la nécessité de loger, de reloger près de 2 millions et demi de personnes actuellement classées parmi les mal logés et les sans-abri. L'ensemble de ces données laisse prévoir que la demande de logements sociaux en particulier restera forte à l'avenir, les deux tiers des ménages concernés disposant de ressources mensuelles inférieures à trois fois le SMIC.

Les besoins augmentent pendant que l'offre locative diminue. On constate par ailleurs, c'est le paradoxe, dans une enquête de l'INSEE réalisée en 1988, que le parc de logements locatifs diminue ; en particulier, le nombre de logements privés diminue environ de 100 000 logements par an, ce qui est inquiétant par rapport aux besoins nouveaux, puisque les dotations en faveur du logement au cours des dernières années n'ont pas suffi à assurer le remplacement de ce parc. Deux grandes mesures ont été prises - je n'y reviendrai que partiellement, puisque M. Anciant les a évoquées.

D'abord, le renforcement des P.L.A. La discussion entre le Gouvernement et l'Assemblée a été particulièrement fructueuse puisque nous aboutissons à un budget qui sera passé progressivement de 55 000 logements bénéficiant de P.L.A. à un ensemble correspondant à 65 000 - je dis : « correspondant » parce qu'il s'agit d'une dotation fongible. Il faut souligner qu'à ce chiffre s'ajoutent 10 000 P.L.A. destinés à financer le programme des logements des plus défavorisés. Leur sera donné l'accès à des logements sans travaux, immédiatement mis sur le marché. Sur ce point, trois réflexions, monsieur le ministre, sur lesquelles nous attendons quelques réponses.

Pour ce qui concerne le volume d'utilisation des P.L.A., nous souhaiterions connaître vos orientations par rapport aux objectifs, en particulier celui du droit à la ville.

S'il est admis sans conteste que, dans la région parisienne, les besoins sont considérables et qu'il y a lieu de construire des logements neufs, peut-être faut-il favoriser, en province, par l'intermédiaire de ces outils de production que sont les H.L.M. et autres organismes, d'autres types de solutions. Seraient ainsi remis sur le marché, après restructuration, des logements abandonnés par leurs propriétaires. Je pense par exemple aux petits programmes de centre-ville. Dans cet ordre d'idées, il serait intéressant de savoir quelles seront les instructions données aux préfets dans le cadre des plans d'habitat qui ont été élaborés dans les départements et les régions.

De la même façon, il importe de connaître vos réflexions sur le sujet suivant : priorité est donnée au logement social et à son accès pour tous ; or on voit fleurir des logements grands, sous la responsabilité, surtout, de propriétaires privés ayant accès aux P.L.A., mais aussi d'organismes H.L.M. Certes, des appartements à grande surface, c'est une bonne chose. Mais les prix plafonds étant calculés en mètres carrés, il en résulte des loyers au montant très supérieur aux loyers de référence pris en charge par l'A.P.L. C'est une manière détournée d'exclure aussi dans ces programmes un certain nombre de locataires. Est-ce de cette façon que l'on entend organiser la lutte contre la ségrégation ? C'est pourquoi il serait intéressant de savoir quelles mesures vous comptez prendre pour qu'à dépense publique et à P.L.A. public réponde une action sociale d'organismes d'ailleurs privés, pour la plupart.

Enfin, le nombre des logements spécifiques destinés aux étudiants ou aux personnes âgées va croissant. Une inquiétude aujourd'hui se fait jour en raison de certaines dispositions qui ont été prises ; c'est ainsi qu'on annonce que les quotités de financement, en particulier pour les personnes âgées, seraient réduites de 95 à 60 p. 100.

Il serait intéressant de connaître la réalité et de savoir comment un certain nombre d'organismes faisant du logement pour personnes âgées leur priorité trouveront les compléments de fonds.

Pour le soutien à l'investissement locatif privé, je n'entrerai pas dans le détail des mesures ; je me souviens ici de nos débats relatifs à la loi sur les rapports locatifs, où certains collègues s'inquiétaient de la manière dont s'orientaient les investissements locatifs privés.

En tout cas, il faut constater que les promesses qui avaient été faites ont été tenues ; les avantages fiscaux qui avaient été accordés ont été maintenus et même amplifiés puisque les déductions pour une personne seule vont passer de 200 000 francs à 300 000 francs et, pour un couple, de 400 000 francs à 600 000 francs, avec la possibilité de répartition sur deux ans. Les moins fortunés pourront bénéficier du total de ces abattements, et les investissements seront orientés vers les catégories les plus moyennes.

L'ensemble de ces dispositions est accompagné d'une volonté d'offrir aux plus démunis l'accès au logement. En effet, le projet de budget prévoit des dégrèvements et des plafonnements de taxe d'habitation en faveur des titulaires du R.M.I. ainsi que des déductions fiscales pour ceux qui acceptent de loger ces derniers. Tout cela va dans le bon sens. Tel est mon avis et celui de la commission.

Ce budget facilite l'accès à la propriété, et c'est une bonne chose. Toutefois, je partage les inquiétudes de mon collègue Jean Anciant. C'est un bon point que d'avoir augmenté les quotités ; il n'en reste pas moins que la question reste posée de savoir où les catégories les plus faibles iront chercher les financements complémentaires. Peut-être faudrait-il imaginer qu'au vu du barème de ressources, les P.A.P. puissent atteindre 90 p. 100. L'accession sociale y gagnerait en possibilité.

Je voudrais également connaître l'état de vos réflexions sur l'évolution des prêts conventionnés. Actuellement, cette évolution est plutôt défavorable ; elle est liée, bien sûr, au fait que, dans une période d'inflation jugulée - 3 p. 100 -, la moyenne des intérêts des prêts s'établit aux alentours de 10 p. 100, soit un « gap », qui n'est pas négligeable, de 7 p. 100. Il est vrai que certains ont eu, à l'occasion des négociations de refinancement, la désagréable surprise de constater qu'être établissement prêteur n'était pas sans risque et que des accédants à la propriété ne pouvaient supporter les charges qu'ils s'étaient engagés à payer au moment de la souscription du contrat.

Que comptez-vous faire pour réorienter et réaffirmer la place des prêts conventionnés dans le cadre des dispositifs du logement ?

Le troisième point sur lequel je veux insister - et mon collègue Anciant l'a largement souligné - c'est un renforcement non négligeable de l'efficacité sociale des aides à la personne.

C'est la première fois depuis 1982 que le pouvoir d'achat de ces aides est maintenu. Cela mérite d'être souligné.

Par ailleurs, à la fin de 1988, le « bouclage » n'était que de 10 p. 100. Pour l'an prochain, nous irons au-delà des espérances puisque, selon le projet de budget, il atteindra 40 p. 100. En même temps, il y aura extension de nouvelles tranches. Nous serions heureux que, au-delà des barèmes, vous nous expliquiez les méthodes que suivra votre administration afin que les dépenses prévues soient engagées et que le bouclage se fasse dans les meilleures conditions. Aujourd'hui encore, force est de constater que n'ont pas accès aux aides au logement beaucoup de ceux qui devraient normalement en être les premiers bénéficiaires, dans l'optique d'une plus grande justice sociale. Donc, il faut poursuivre l'accélération de ce bouclage accompagnant les aides personnelles au logement.

Même si quelques interrogations subsistent en la matière, je tiens à souligner que ce budget affirme véritablement un droit au logement pour tous. Au-delà de la loi de juillet 1989 qui comporte des mesures positives pour éviter les dérapages excessifs de loyers, une seconde étape sera franchie avec le dépôt d'un projet de loi tendant à favoriser un accès beaucoup plus direct au logement des plus démunis. Des mesures essentielles ont été prises pour permettre aux ménages qui vivent sans confort de pouvoir accéder à d'autres types de logement.

Il s'agit donc d'une priorité dans votre budget mais nous souhaiterions, pour dépasser la rigueur des affirmations, connaître plus précisément vos intentions en ce qui concerne la mise en œuvre des plans départementaux et des plans locaux pour les plus démunis et la manière dont les départements seront associés au fonctionnement des fonds de solidarité départementaux. Quelles seront - mon collègue Jean Anciant en a déjà parlé - les conditions nouvelles d'accès pour les P.A.C.T. et autres associations, en particulier aux

logements P.L.A. sans travaux ? Surtout, quelles sont vos intentions en matière d'attribution de logements aux plus démunis dans le cadre des plans d'agglomération ?

Au-delà du droit au logement, il faut affirmer une véritable responsabilité en matière de logement, assurer une insertion durable par le logement, responsabiliser les allocataires les plus démunis.

Par ailleurs, des inquiétudes sur les modalités de mise en place du droit à la ville se sont fait jour, en particulier quant à la possibilité de lutter efficacement contre les problèmes de ségrégation sociale. Je sais qu'au travers des programmes de développement social des quartiers, qui sont renforcés dans votre budget, et des contrats de plan, vous avez mis en place une organisation administrative du développement social urbain mieux rationalisée, autour de la délégation interministérielle des villes qui a pour mission de définir, d'animer et de coordonner les actions.

Vous avez augmenté les moyens budgétaires du F.S.U. dont la dotation progresse de 27,2 p. 100 - ce qui établit à 338 millions de francs ses crédits de paiement pour 1990 - et ceux de la délégation à la ville dont les crédits, 19 millions de francs, progressent de 52 p. 100.

Si les contrats de ville qui seront mis en place par le comité interministériel ne concernent, pour l'instant, que treize agglomérations, ces dernières regroupent près de 10 p. 100 de la population de notre pays. Il serait intéressant que vous nous précisiez comment il sera possible, à travers ces dispositifs, de lutter contre la ségrégation, contre les exclusions, et de réaménager l'espace.

Je veux également revenir, après mon collègue Jean Anciant, sur les dotations de l'A.N.A.H. dans la mesure où elle représente, avec le financement du 1 p. 100, l'un des points centraux d'animation de cette politique de la ville.

Ses dotations sont en diminution puisque son budget est réduit de 1,9 milliard de francs à 1,7 milliard. Comment évoluera son action ? Comment pourrions-nous résorber les files d'attente qui existent dans un certain nombre de villes ?

Par ailleurs, les O.P.A.H. datent déjà de quelques années et elles arrivent aujourd'hui à leur terme, c'est-à-dire qu'elles atteignent un point critique en matière de consommation des crédits. Comment seront donc organisés, à travers les contrats de ville qui ont été établis ou qui seront établis par la délégation interministérielle, les crédits de l'A.N.A.H. ?

Je sais certes que des études sont menées sur la diminution des quotités de subventions afin de permettre d'engager des programmes physiques aussi importants que ceux des années précédentes. Je dois cependant vous interroger à ce sujet au nom de la commission.

Au moment où l'on voit très régulièrement près de 100 000 logements locatifs disparaître du parc privé, ne se pose-t-il pas la question de savoir si cela n'est pas lié, dans le cadre des programmes anciens, à un taux de rentabilité de l'investissement immobilier relativement faible par rapport à d'autres placements ? L'apport de subventions n'est-il pas un moyen de rééquilibrer les choses et de maintenir ce patrimoine locatif ? Quelles solutions entendez-vous mettre en œuvre en la matière ?

La commission a souhaité, à l'occasion de l'examen de ce budget dans le cadre de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances, débattre de ce problème dans le cadre d'un collectif. Elle voudrait étudier, avec le rapporteur spécial du budget, dans quelle mesure nous pourrions trouver des moyens complémentaires, d'autant que les 200 millions de crédits de paiement qui manquent à ce budget de l'A.N.A.H. ne représentent que 30 millions pour le budget 1990.

La politique de financement du logement suscite également les plus grandes inquiétudes pour l'avenir, lesquelles nous conduisent à formuler plusieurs interrogations.

Pour ce qui est d'abord du livret A, tout le monde s'accorde à dire qu'il risque de ne pas être concurrentiel face à la compétitivité européenne. La diminution, d'année en année, des dépôts va poser des questions en matière de financement du logement. Je sais que, pour pallier cette baisse prévisible, on évoque la possibilité de fonds de concours, notamment à travers la trésorerie des organismes d'H.L.M.

À cet égard, je reprendrai les interrogations formulés par le rapporteur spécial, car il s'agit d'un véritable problème pour les H.L.M. En effet, si les situations sont les plus diverses, les

bilans sociaux sont tout aussi variés. Ainsi tous les intéressés ne peuvent pas trouver les moyens nécessaires pour financer les travaux et l'entretien.

Quelles solutions envisagez-vous pour améliorer la collecte par le livret A ?

Quant à l'épargne-logement, elle connaît aujourd'hui des excédents importants entre les placements et les prêts. Pensez-vous utiliser ces excédents pour financer, par exemple, l'accession à la propriété ? Ne pourrait-on pas, au-delà des prêts conventionnés, trouver aussi des modes de financement du prêt P.A.P. à travers ces excédents ?

En ce qui concerne le 1 p. 100 pour le logement, des dispositions ont été prises pour maintenir les dotations. À ce propos, nous souhaiterions connaître vos réflexions sur l'évaluation sociale de l'établissement public mis en place pour accroître l'investissement des sommes provenant du 1 p. 100 dans le domaine social. J'ai entendu - mais nous voudrions avoir davantage de précisions à ce propos - qu'une convention avait été passée avec l'U.N.I.L. pour le logement des plus défavorisés. Comment comptez-vous garantir que cette convention sera menée jusqu'à son terme ?

En matière de financement de la politique de la ville, j'ai parlé tout à l'heure de l'A.N.A.H. Nous désirerions savoir si, dans ce domaine, une réflexion plus approfondie ne pourrait pas être menée sur la taxe additionnelle au droit au bail. On constate, en effet, que des reprises de travaux sont nécessaires, en particulier pour les logements construits après 1975 qui ne bénéficient pas des aides de l'A.N.A.H. Ne pourrait-on instaurer un taux unique de cette taxe qui permettrait tant le financement de l'A.N.A.H. que le recours des propriétaires à cet organisme.

Je dois enfin vous faire part, au nom de la commission, de quelques réflexions complémentaires sur ce budget positif.

L'une d'elle portait sur l'A.N.A.H. et j'en ai déjà parlé.

Une autre porte sur les agences d'urbanisme dont le budget restera à peu près le même que celui de l'an passé. Comment doterez-vous les sept agences qui seront créées au cours de 1990 ? Quels seront leurs moyens de financement ? Faut-il prévoir des dotations financières plus élevées ? Enfin, dans le domaine du logement, les efforts nouveaux nécessitent une importante information sur les dispositifs mis en œuvre et leur popularisation. Les agences départementales d'information de l'habitat ont été constituées à cette fin, mais tous les départements du territoire national ne sont pas encore dotés d'un tel organisme. Nous souhaiterions connaître vos intentions sur la généralisation de ces agences.

Telles sont les réflexions de la commission qui, avec quelques abstentions, a donné un avis favorable au projet de budget qui lui était présenté. En son nom, je vous demande donc de bien vouloir l'adopter et de faire vôtres ses trois remarques concernant l'A.N.A.H., les agences d'urbanisme et les A.D.I.L. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

(*M. Georges Hage remplace M. Pascal Clément au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,

vice-président

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, pour le groupe Union pour la démocratie française.

M. Pascal Clément. Messieurs les ministres, vous m'avez déçu et vous avez déçu le groupe U.D.F.

M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Allons bon !

M. Pascal Clément. La politique du logement annuellement définie par le budget, nous l'attendions, cette année, grande, belle, certes généreuse, mais bouclée. L'année dernière, nous ne vous avions pas tenu rigueur de n'avoir rien proposé. Nous étions en pleine réflexion et vous avez lancé plusieurs études dont la plus connue était la mission Bloch-Lainé. Tout le monde attendait le résultat de ces réflexions et vous deviez nous proposer cette année une vraie politique du logement.

Or que nous présentez-vous ? Un piètre budget d'un montant de 58 milliards de francs, ce qui représente, certes, une augmentation de 5,4 p. 100, mais avec l'obligation d'aller chercher un fonds de concours pour obtenir une véritable progression. À propos de ce fonds de concours, je me disais

jusqu'à ce matin que si je ne savais pas d'où viendraient les dotations du fonds de concours, c'était parce que je n'appartenais pas à la commission des finances et que les membres de cette dernière le savaient ! Notre collègue Jean Anciant m'a malheureusement enlevé cette dernière illusion ! La commission des finances de l'Assemblée nationale elle-même, messieurs les ministres, ignore d'où viendraient ces concours : vive la transparence budgétaire !

Ce budget a donc un montant modeste. Il affirme un effort pour le secteur public amélioré, on s'en serait douté, et je vais y revenir. Certes les subventions P.A.L.U.L.O.S. marquent la volonté tout à fait déclarée d'une amélioration de la réhabilitation de 150 000 logements pendant sept ans - et je me réfère aux propos du rapporteur spécial - ce qui réglerait le problème du million de logements H.L.M. à réhabiliter, et cela représente le point positif de votre budget. Cependant c'est bien le seul et cela ne constitue pas une politique. Il s'agit seulement de l'accent mis sur un sujet particulier, mais même s'il est important, ce n'est pas une politique, je le répète. En dehors de cela je ne vois pas grand chose de positif dans ce budget.

Mon rôle n'étant pas celui d'un rapporteur - nous en avons du reste écouté deux excellents qui ont largement détaillé les chiffres proposés à l'Assemblée nationale - je voudrais axer mon intervention, au nom de mon groupe, sur une seule idée, messieurs les ministres : l'accession à la propriété.

L'accession à la propriété est le domaine que nous aurions voulu voir déclaré prioritaire. Je vais essayer d'étayer ma démonstration.

Je constate d'abord que les prêts P.A.P. sont en diminution. On nous rétorque, certes, qu'au-delà des crédits de paiements, il y a les autorisations de programme. Or tout le monde sait bien, même sans appartenir à la commission des finances, que vous épongez seulement 1988, année au cours de laquelle rien ne s'était passé pour les raisons que je rappelais en début d'intervention. En 1988, en effet, vous attendiez le rapport Bloch-Lainé et vous n'avez rien mis dans le pot des P.A.P. Cette année, vous vous contentez d'apporter l'argent nécessaire pour essayer de résorber la file d'attente. Cela ne témoigne pas d'une politique volontariste en faveur de l'accession à la propriété.

Vous partez d'un constat que nous pouvons faire nôtre, mais nos opinions divergent probablement sur les raisons.

Vous constatez donc - M. Anciant le souligne dans son rapport - un contraste entre les plus démunis qui n'ont rien et les plus favorisés qui ont plus. D'accord, mais pourquoi ? En deux mots je dirais : les libéraux, c'est la propriété du logement ; les socialistes, ce sont des transferts sociaux en faveur du locatif. Voilà pourquoi la disparité est de plus en plus forte dans ce pays !

Afin d'éviter que vous ne me le demandiez, je vais vous donner le programme de l'U.D.F. dans ce domaine. Il peut se résumer ainsi : le programme du groupe U.D.F., c'est une France de propriétaires alors que celui du groupe socialiste, c'est une France des locataires. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il faut que les Français le sachent. Telle est notre politique et nous l'affirmons clairement.

M. Michel Dastot. Quelle caricature !

M. Pascal Clément. Cela vous gêne, mes chers collègues ? Je vous comprends, et je serais gêné à votre place.

Or le programme relatif à l'accession à la propriété marque une pause dans la progression des crédits. Et là ne riez pas, car cela a été écrit par le rapporteur spécial. Mais, messieurs, avez-vous bien lu son rapport ?

M. René Dosière. On a vu ce que vous avez fait, vous !

M. Pascal Clément. Cette pause montre bien que l'accession à la propriété n'est pas votre priorité !

Quels enseignements avez-vous tiré de la mission Bloch-Lainé ? Il est un argument que j'ai déjà entendu, et que MM. les ministres vont sûrement reprendre : est-il utile d'aider un ménage qui gagne 550 000 francs par an ? Cela constitue-t-il un levier fiscal important pour l'accession ? En tenant un tel raisonnement, vous vous montrez une fois de plus hermétiques à l'économie de marché.

En terme de justice, votre analyse est bonne, mais même si elle est fondamentale, la justice sociale n'est pas le seul aspect sous lequel on doit examiner le problème. Si vous

vous en contentez, votre politique donnera, comme d'habitude, des résultats rigoureusement opposés à ceux que vous escomptez. Je vous explique.

Quel est l'intérêt de garder des leviers fiscaux, au lieu de transformer les leviers actuels en faveur de l'immobilier, en matériels de micro-chirurgie, afin de faire croire qu'ils existent encore, ce qui ne trompera pas le contribuable ? Ce n'est pas d'aider les plus riches comme vous le pensez, mais d'aider un secteur, celui du bâtiment et, par là-même, le développement de l'emploi. Or tous les députés sont sensibles à cette question.

Cependant aider l'emploi ne suffit pas. Il faut aussi proposer un secteur locatif privé. Ainsi que vous le savez, messieurs les ministres, le nombre des logements construits est passé de 400 000 logements en 1981, à 300 000 en 1982 et à 260 000 en 1983. Ce volume de construction est loin de couvrir tous les besoins de nos compatriotes. Sans l'apport du secteur privé, nous serons en déficit. Vous devez considérer la participation du secteur privé comme aussi fondamentale - et, à mes yeux, elle l'est plus - que l'aide publique au logement. Si vous n'agissez pas en ce sens nous connaissons, une fois de plus, la crise du logement.

Vous voulez aider les plus pauvres, mais vous êtes responsables si certains ne sont pas logés.

M. Bernard Carton, rapporteur pour avis. Il ne faut pas exagérer !

M. Pascal Clément. Il faut aider ceux qui ont un minimum de moyens à construire dans le secteur privé. C'est une question économique.

Pour une fois, pourriez-vous éviter de vous placer au niveau de la démagogie et au ras de la paquerette électorale ? Nous sommes au cœur du débat : les Français voudraient enfin avoir des hommes politiques capables de saisir le problème dans toute son ampleur.

Je vais vous donner des chiffres.

Un foyer sur six gagne le SMIC. Ce sont ces foyers-là que nous avons toujours aidés. Et là, *nostra culpa* ! Avant vous, d'autres gouvernements ont toujours cru qu'il était social d'aider ceux qui ne pouvaient pas acheter. Cela fait vingt-cinq ans que l'on commet la même erreur !

Mme Muguette Jacquaint. Vous voudriez les laisser dehors !

M. Pascal Clément. Nous allons y revenir, madame.

Pour ma part, j'ai toujours dénoncé cette erreur. Sous prétexte de faire du « social », il ne faudrait aider que ceux qui ne peuvent pas acheter ! Or deux tiers des foyers - c'est l'essentiel de la France, peut-être n'intéressent-ils pas notre collègue communiste mais ils intéressent la plupart d'entre nous - ...

Mme Muguette Jacquaint. Ils m'intéressent, monsieur !

M. Pascal Clément. Madame, je ne vous donne pas la parole. Je vous demande de me laisser terminer.

... les deux tiers des foyers, dis-je, gagnent deux fois le SMIC. C'est cette population qu'il faut aider au niveau de l'accession à la propriété.

M. Jean Anciant, rapporteur spécial, et M. Bernard Carton, rapporteur pour avis. C'est ce que nous faisons !

M. Pascal Clément. Aussi, je vous propose deux réformes dont la seconde, messieurs les ministres, devrait vous surprendre.

La première a trait à l'apport personnel. Ce que je vais dire, je ne l'ai pas inventé, je l'ai lu dans le rapport Bloch-Lainé. En effet, moi, et l'opposition en général, nous tirons profit des missions que vous confiez à certaines personnalités, vous non !

Selon ce rapport, il paraît désormais évident que l'octroi des prêts conventionnés ne peut plus échapper à une condition d'épargne préalable, et que traditionnellement le chiffre retenu est de 10 p. 100.

Cette mesure est non seulement bonne, elle est excellente, messieurs les ministres, car une épargne constituée au fil du temps habitue l'emprunteur à se priver. Jusqu'à présent, les 10 p. 100 étaient également financés par un prêt complémentaire et l'on n'avait aucune assurance quant à la capacité de remboursement des ménages. Il faut avoir la certitude qu'ils sont capables d'épargner au moins jusqu'à ce pourcentage-là.

Voilà un point fondamental si nous ne voulons pas nous laisser entraîner vers des considérations extravagantes sur le surendettement des ménages. Sur ce sujet, un projet de loi nous sera d'ailleurs proposé prochainement par Mme Neiertz, qui est une ahurissante théorie économique.

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Mme Neiertz est une ahurissante théorie économique ? (Sourires.)

M. Pascal Clément. Le projet de loi, monsieur Delebarre ! Vous n'avez pas l'âge d'être sourd !

C'est une ahurissante aberration économique parce qu'on laisse d'abord les ménages s'endetter pour acheter un logement sans apport personnel alors qu'ils sont incapables de rembourser leur prêt. Ensuite, on crie au surendettement et, enfin - nous sommes alors en plein congrès, de Rennes sans doute - on s'indigne : « Voyez, les banquiers sont des voleurs ! »

Sh bien non, messieurs ! Ce n'est pas la question. Il faut exiger un minimum d'apport personnel de ceux qui veulent accéder à la propriété de leur logement, faute de quoi nous risquons d'accroître le nombre de malheureux. Et nous, les hommes politiques de ce pays, nous sommes responsables si nous laissons faire des choses comme ça. Je vous recommande de suivre à cet égard les conclusions du rapport Bloch-Lainé.

J'en viens à ma seconde proposition de réforme qui concerne l'utilisation des excédents de l'épargne logement pour le financement de l'accession sociale à la propriété.

En 1988, la croissance des dépôts a été très importante. On arrive à un total de 69,5 milliards qui provient pour une part très importante de la collecte des réseaux bancaires. De son côté, le montant annuel des prêts est en quasi-stagnation depuis 1982 aux alentours de 40 milliards de francs.

Nous avons là un véritable « gisement », pour employer un mot qui plaisait beaucoup à M. Mauroy, que vous connaissez bien, monsieur Delebarre, un véritable gisement d'argent laissé aux banquiers. Nous sommes toujours réputés aider les riches, le grand capital, mais je m'étonne : pourquoi M. Bérégovoy veut-il tellement faire plaisir aux banques ? Voilà de l'argent disponible, dont l'Etat pourrait se servir pour financer l'accession à la propriété, et on le laisse tranquillement fructifier dans les banques : 80 p. 100 de ces dépôts sont dans les banques privées !

Je vous fais donc une proposition tout à fait sociale : utilisez ces excédents de l'épargne logement pour financer l'accession à la propriété ! Ponctionnez une partie des bénéfices réalisés par les banques qui disposent librement des excédents d'épargne des plans d'épargne logement - 346 milliards de francs - pour les diriger vers les prêts conventionnés, en réaffectant une toute petite quantité de ces excédents vers le financement des P.A.P.

M. Bernard Carton, rapporteur pour avis. Cela s'est déjà fait !

M. Pascal Clément. Voilà, messieurs les ministres, une mesure vraiment sociale : en adossant les P.A.P. sur des ressources à bon marché, on dégage une marge significative qui permet soit d'alléger la charge de l'Etat, soit de réduire les taux, soit d'augmenter le nombre des P.A.P. Je m'étonne que ce soit un gouvernement socialiste qui laisse de tels bénéfices aux banques.

J'en termine en vous disant : votre budget, messieurs les ministres, prépare sans doute - certes, c'est une antienne, mais vous l'entendrez encore - le congrès de Rennes !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Vous nous connaissez mal !

M. Pascal Clément. Il n'y a qu'un malheur, c'est que cela ne nous regarde pas, nous, la représentation nationale. Nous sommes ici à l'Assemblée nationale.

Votre budget, je l'ai dit en commençant, n'ose pas définir une politique. Votre gouvernement, messieurs les ministres, continue sa gestion au jour le jour. Votre projet se résume à la justice sociale. Certes, c'est un aspect fondamental, mais, en ne voyant pas le problème dans sa globalité, on aboutit à une politique socialiste pour des petits Français dans une petite France. Je vous recommande de faire des Français des propriétaires : nous aurions alors plus de chances d'avoir des

Français fiers d'eux-mêmes et fiers de leur pays. (Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Guyard, pour le groupe socialiste.

M. Jacques Guyard. J'ai dû lire le budget que vous nous proposez, messieurs les ministres, avec d'autres lunettes que mon collègue Clément...

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Enfin, on y verra clair !

M. Jacques Guyard. ... car le groupe socialiste a étudié ce budget avec sérieux et le votera avec une grande satisfaction.

D'abord parce qu'il est conforme à la priorité qui a été donnée au logement social par le Président de la République - et nous sommes fiers de nous préoccuper du logement social. Ensuite, parce qu'il répond à la nécessité de conforter une industrie du bâtiment qui va bien, qui se redresse, qui se modernise, qui crée des emplois, et cela est important. Enfin, parce que l'action du Gouvernement - je pense non seulement à ce budget, mais à la loi votée à la session de printemps et dont les décrets d'application ont été publiés cet été - vise clairement à permettre à tous les Français de se loger décemment, quel que soit leur niveau de revenu. Le texte sur le logement des plus démunis, dont nous débattons bientôt, précisera encore cette volonté et les moyens de la satisfaire.

Vous avez bien compris que l'offre de logements est un tout, qu'il n'y a pas d'un côté le logement social, de l'autre le logement qui ne serait pas social, mais que l'offre globale de logements doit satisfaire l'ensemble des besoins, que l'offre soit locative ou en accession, qu'elle soit à financement social ou libre, qu'elle soit en collectif ou en individuel. Nous savons que si l'une des catégories de cette offre vient à manquer, la demande se reporte sur les autres et que la tension devient générale.

Cela est d'autant plus vrai que la France, hélas !, manque de logements. Les experts s'entendent à estimer qu'il en faudra approximativement 350 000 par an jusqu'en 1995 et un peu moins ensuite. C'est indispensable pour répondre aux besoins de renouvellement du parc ancien, dont Bernard Carton a largement parlé, aux besoins des nouveaux ménages, et surtout à la multiplication des ménages d'une ou deux personnes, les jeunes, les personnes âgées, les familles monoparentales.

A ce besoin, vous répondez par des orientations clairement positives.

En matière de prêts locatifs aidés, je ne redirai pas ce qu'a fort bien expliqué notre rapporteur Jean Anciant. Les demandes en matière d'élargissement du nombre de P.L.A. à financer dans ce budget vont être satisfaites et nous nous en réjouissons. Je souhaite simplement que sur ces P.L.A. supplémentaires, qui nous permettront de répondre aux besoins de l'Île-de-France sans toucher au contingent affecté à la province, une partie, même modique, puisse être affectée au logement des nouveaux étudiants, qui va devenir l'un des problèmes centraux de notre pays.

Un très gros effort - même M. Clément l'a constaté - est fait pour l'entretien et la réhabilitation.

Les P.A.P. réapparaissent en autorisations de programme. Là non plus, je n'ai pas compris l'orateur précédent car c'est à une véritable résurrection de l'accession sociale que nous assistons dans ce budget, et autant qu'il me souviennne, son entrée en coma prolongé a coïncidé avec les années 1986-1988. Certes la régression avait commencé avant, mais, vraiment, le coma s'est prolongé pendant ces années-là. Merci de faire renaître l'accession sociale qui en avait besoin ! Je reviendrai sur les conditions de sa pérennisation.

En outre, et c'est tout aussi important, l'investissement locatif est lui aussi encouragé par un élargissement des aides qu'avait initié M. Quilès en 1985 et qu'a poursuivi M. Méhaignerie en 1986-1988. L'élévation du plafond de l'aide à 60 000 francs sur deux ans, permettra de réaliser, par l'investissement privé, des logements locatifs de taille moyenne, en particulier dans les grandes villes.

Enfin, je m'en félicite comme tout le monde, les aides à la personnes sont réévaluées. Pour la première fois depuis longtemps, leur pouvoir d'achat sera maintenu et les bénéficiaires ne verront donc pas leur loyer réel ou leurs annuités augmenter subrepticement. C'était indispensable, nous le savons

tous, car trop de familles modestes ne peuvent plus faire face aujourd'hui au coût du logement car les taux sont devenus, dans beaucoup de cas, trop élevés.

Sur ces bases consolidées, nous allons pouvoir, vous allez pouvoir, aborder en 1990 les problèmes de demain. La méthode est bonne : il fallait d'abord rétablir les circuits normaux de financement du logement pour envisager les évolutions qui seront indispensables dans l'avenir, ne serait-ce que parce que le contexte européen va modifier profondément les conditions de financement du logement.

Je traiterai donc deux sujets : l'alimentation financière du marché du logement et la bonne gestion du parc existant.

S'agissant de l'alimentation financière, nous savons tous que les personnes les plus modestes et même celles appartenant aux classes moyennes dont parlait M. Clément et qui gagnent deux fois le S.M.I.C., ne peuvent pas faire construire au taux du marché. Or les ressources bon marché sont menacées par la multiplication des placements attractifs et par les conditions de l'unification du marché financier européen. Le livret A décline régulièrement et ses détenteurs sont de plus en plus âgés. Les fonds d'épargne logement, quoique bonifiés par l'Etat, ne servent pas au logement social. A ce sujet, j'ai eu le sentiment que c'était M. Clément qui préparait le congrès de Rennes.

Je voudrais, pour ma part, vous faire un certain nombre de propositions extrêmement concrètes, précises et terre à terre quant à l'utilisation de ces fonds.

On annonce, depuis fort longtemps, qu'ils vont plafonner. En fait, ils progressent chaque année. Cette année encore, les encours disponibles, la différence entre les placements et les prêts réalisés, dépasseront largement 20 milliards. Le stock des encours non transformés en prêts va atteindre cette année plus de 360 milliards. C'est là une ressource fort importante qu'il faut gérer avec précaution. Elle doit rester disponible car elle permet, d'une part, de financer les prêts accordés aux titulaires d'un livret d'épargne logement - c'est le minimum - et d'autre part d'approvisionner les prêts conventionnés qui sont un des éléments forts de notre système de construction.

Je suggère, car la masse et l'approvisionnement me paraissent le permettre, qu'une part minimale de cet encours, 15 à 20 milliards par an, soit affectée au financement des P.A.P. Cette ressource, coût de gestion compris, évaluée à 6,6 p. 100, mixée avec des fonds obligataires permettrait de prêter à 8,5 p. 100 environ sans grever le budget de l'Etat ni menacer le financement des prêts aux épargnants.

On pourrait ainsi revenir, avec un financement d'Etat inchangé, aux 100 000 P.A.P. de 1983 et répondre effectivement aux besoins de l'accession sociale à la propriété. On pourrait également ramener la quotité du prêt à 90 p. 100, pourcentage sur lequel tout le monde s'accorde, et relever légèrement le plafond de ressources. C'est dans ces conditions seulement que l'on pourrait exiger un véritable apport personnel c'est-à-dire une épargne préalable qui est, en effet, la meilleure garantie de stabilité du candidat accédant.

Les fonds d'épargne logement constituent une des ressources disponibles bonifiées par l'Etat. L'autre ressource importante est le livret A qu'il faut absolument défendre, messieurs les ministres. Personne ne sait en effet ce que l'on pourrait lui substituer pour financer le logement locatif social.

Peut-être une légère amélioration du taux, sans doute un relèvement des plafonds, en tout cas, une défense énergique du principe du livret A dans le cadre européen sont indispensables. Où en sommes-nous, messieurs les ministres, s'agissant de ce point vital pour le logement social ? Que comptez-vous faire pour donner aux professionnels du logement les garanties durables de financement privilégié dont ils ont besoin ?

Je constate que pour le 1 p. 100 vous avez, conformément aux orientations retenues l'an dernier, maintenu le volume de cette ressource également intéressante quant à son coût. Je souhaite que le contrôle de l'affectation reste rigoureux afin qu'il ne bénéficie pas seulement aux sociétés sous égide des collecteurs du 1 p. 100.

Second grand thème de mon intervention : l'utilisation efficace du patrimoine existant. Cette utilisation peut alléger la pression de la demande.

Notre système fiscal, c'est bien connu, taxe peu la propriété mais frappe lourdement l'échange immobilier. Une réduction des droits de mutation favoriserait la revente et

l'adaptation aux besoins du ménage en matière de logement alors que la lourdeur des droits actuels pousse au maintien dans les lieux, même quand ces lieux sont devenus trop grands pour le propriétaire. Certes, il s'agit d'une ressource des collectivités locales et la réduire suppose une compensation. Dans l'année qui vient, une réflexion est indispensable qui devrait là aussi tenir compte des enjeux européens.

L'utilisation du parc social connaît également ses insuffisances. M. Geindre, à votre demande, vient de présenter un rapport sur ce point. Je dirai simplement, sans anticiper sa discussion, que mieux vaudrait sans doute réduire le contingent dit des mal-logés mis à la disposition du préfet, si celui-ci était sûr de pouvoir faire entrer dans un logement les candidats qu'il propose. Actuellement la liste des refus est impressionnante. Trop souvent, les candidats proposés par le préfet, ou par le maire d'ailleurs, se voient refusés par l'organisme d'H.L.M. pour insuffisance de revenus. Mieux vaut réduire les ambitions affichées et les satisfaire réellement.

On pourrait, en revanche, augmenter le contingent des mairies, à condition que celles-ci respectent dans leurs affectations un équilibre entre les catégories sociales. Je trouve d'ailleurs que le même principe vaut pour les organismes de H.L.M. Il serait absurde de taxer une gestion efficace de la trésorerie par un organisme qui accepte de nombreux locataires à faibles revenus et entretient bien son patrimoine. Il est en revanche parfaitement sain de le faire pour un organisme qui limite en fait son champ d'action aux classes moyennes par une gestion habile de ses attributions et par le type de logement qu'il construit.

S'agissant d'argent public, le critère social doit l'emporter sur le critère financier même si ce dernier est évidemment essentiel.

Si vous confirmez le financement de prêts locatifs aidés supplémentaires et si vous rétablissez les crédits de l'A.N.A.H. dont de nombreux programmes sont attendus par la population, ce budget sera vraiment un bon budget et permettra de préparer l'avenir dans d'excellentes conditions.

Je souhaite que vous répondiez à la demande de M. Carton quant aux agences d'urbanisme, moins pour les agences elles-mêmes que parce qu'elles me paraissent un outil indispensable à une vraie coopération intercommunale en milieu urbain. Nous ne progresserons dans ce domaine que si des outils de réflexion, de proposition sont mis à la disposition des groupes de communes, et à cet effet il faut une incitation de l'Etat.

M. Umberto Battist. Très bien !

M. Jacques Guyard. Les locataires, les accédants, les professionnels sont donc dans l'ensemble satisfaits de ce budget mais ils attendent que dans le nouveau contexte européen vous pérennisiez ce redressement si attendu et d'abord son alimentation financière. C'est le point sur lequel je sollicite de votre part une réponse et des orientations précises. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

(M. Pascal Clément remplace M. Georges Hage au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT, vice-président

M. le président. La parole est à M. Jean Tiberi, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Jean Tiberi. Monsieur le ministre, la réalité de votre politique pour les locataires H.L.M. n'est pas à la mesure de votre élocution, que nous apprécions.

Vous recommandez aux organismes H.L.M. des évolutions de loyer réduites, mais vous savez parfaitement que de telles évolutions seraient contraires aux nécessités de leur exploitation. Les bailleurs sociaux doivent renforcer l'entretien de leurs immeubles et faire face à la fin de l'exonération de T.F.P.B.

Vous annoncez une accélération de la modernisation des H.L.M. et vous assurez qu'elle sera achevée en 1995, mais vous n'organisez pas les moyens de financement durable qui seraient nécessaires pour atteindre cet objectif.

Vous revalorisez en principe le barème de l'A.P.L. mais vous poursuivez la diminution de son montant dans les immeubles avec ascenseur. Vous maintenez à 100 francs par

mois, c'est-à-dire à 1 200 francs par an, le seuil au-dessous duquel la prestation n'est pas servie. De ce fait, plusieurs dizaines de milliers d'ayants droit se trouvent exclus.

Enfin, dans la construction neuve et selon l'Union des H.L.M., vous gelez puis annulez 5 p. 100 des crédits que nous avons ouverts.

Comment pourrions-nous approuver une telle politique du locatif social ?

Votre politique pour l'accession sociale est-elle meilleure ? Nullement !

En 1989, vous avez pratiqué ce qu'on appelle la « roue libre » en n'inscrivant aucune autorisation de programme dans la loi de finances. C'est en « raclant les fonds de tiroir » sur les autorisations précédentes que vous avez pu payer les 55 000 prêts aidés d'accession à la propriété. C'est une vérité historique qu'il était bon de rappeler, monsieur Guyard, en contradiction avec ce que vous avez indiqué.

M. Jacques Guyard. Je parlais pour 1990 !

M. Jean Tiberi. Je ne parle pas de la situation avant 1981. Les comparaisons seraient trop sévères à votre endroit !

Certes, vous revenez à la norme en 1990 et vous nous proposez une autorisation de programme de 2,5 milliards de francs. Hélas ! elle permettra la réalisation de 50 000 P.A.P. seulement, soit une diminution de 10 p. 100 par rapport à 1989. Combien nous sommes éloignés des 150 000 P.A.P. mis en chantier chaque année avant 1981 !

Cette restriction de l'accession sociale que vous poursuivez systématiquement est encore aggravée par la structure du barème de l'A.P.L. pour l'accession et, sur ce point également, je ne suis pas d'accord avec les propos tenus par les rapporteurs : ce barème exclut, de fait, non pas les plus riches, comme ils l'ont laissé entendre, mais les ménages dont le revenu mensuel est inférieur à 7 500 francs ou supérieur à 12 000 francs. Ce ne sont pas des nantis !

Monsieur le ministre, vous condamnez nos concitoyens les moins fortunés à demeurer contre leur gré de perpétuels locataires...

M. Bernard Carton, rapporteur pour avis. C'est la réforme Méhaignerie !

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. C'est vous qui l'avez votée, messieurs de l'opposition !

M. Jean Tiberi. ... alors que, ainsi que le soulignait M. Clément, il faudrait que tout le monde soit propriétaire. Ce serait une évolution dans l'autre sens. En tout cas, je constate que ce sont ces catégories-là et non pas les nantis qui seront touchés. Il ne s'agit pas, me semble-t-il, d'un acte de justice sociale.

Je doute qu'à vos yeux ce soit effectivement justice, car ce n'est pas la bonne volonté qui vous manque, monsieur le ministre, ce sont les moyens financiers qui vous font défaut, pour l'accession comme pour le locatif. Comment, dès lors, ne pas juger avec sévérité votre budget du logement ?

Le Premier ministre, le ministre des finances, vous-même, avez proclamé que le budget du logement marquait le choix d'une priorité nationale pour le logement. Vous avez fait valoir que les autorisations de programme étaient en très forte progression : 9,6 milliards en 1990 contre 7,4 milliards en 1989. Comment pouvez-vous nous tenir pour aussi ignorants ? Le budget de 1989 ne saurait être une base de comparaison intellectuellement acceptable puisque aucune autorisation de programme n'avait été prévue pour l'accession sociale.

C'est donc au budget de 1988, celui que nous avons nous-mêmes établi, que vous devez comparer celui de 1990. Et là, votre résultat se révèle peu brillant : 9,4 milliards d'engagements en 1988 contre 9,6 milliards pour 1990. L'augmentation est de 2 p. 100, bien inférieure à celle de l'inflation. La vérité est que, pour le logement social, l'Etat réduit son aide en francs constants.

J'en apporte la preuve complémentaire en comparant maintenant les crédits de paiement d'un exercice sur l'autre. Ils sont, on le sait, la mesure réelle des dépenses publiques année après année. Pour le logement social, les crédits de paiement s'élevaient à 34,6 milliards en 1989. Ils ne seront que de 35 milliards en 1990, soit une hausse de 1 p. 100, c'est-à-dire pratiquement la stabilité en francs courants, mais, par conséquent, en baisse en francs constants.

M. Jean Anciant, rapporteur spécial. C'est inexact !

M. Jean Tiberi. La baisse est encore plus forte qu'il n'y paraît : l'union des H.L.M. considère comme surestimées vos prévisions en dépense pour les aides personnelles.

Enfin, et plusieurs orateurs ont insisté sur ce point, vous réduisez de 200 millions de francs la subvention à l'A.N.A.H. C'est aussi une mesure plus que contestable.

Voilà un bel exercice de rigueur budgétaire, certes, mais il m'amène à constater, en le regrettant que, désormais, la politique du logement est faite non plus par le ministre du logement en fonction des nécessités de l'habitat mais par le ministre des finances, pour faire prévaloir des préoccupations d'ailleurs fort compréhensibles, mais qui n'ont rien à voir directement avec le problème du logement. Or M. Clément a rappelé à juste titre, tout à l'heure, qu'il fallait avoir en priorité en mémoire la finalité sociale. Encore faut-il qu'il y ait des possibilités économiques pour la construction et que l'on ne retombe pas dans une période de chômage grandissant dans l'industrie du bâtiment.

En juin dernier, vous aviez déclaré solennellement à cette même tribune que vous ne prendriez pas de décret restrictif sur l'évolution des loyers privés. On a eu un débat à ce sujet. Je n'y reviens pas, monsieur le ministre. La loi du 6 juillet 1989 vous apparaissait comme une garantie suffisante pour les locataires. Pourtant, dès le mois d'août, M. Bérégovoy a substitué sa volonté à la vôtre : un décret a figé les loyers dans l'Île-de-France. Et il n'a pas été pris dans l'intérêt exclusif des locataires, ce qui aurait pu se concevoir parce qu'il y a effectivement un vrai problème, ainsi que je l'ai reconnu publiquement. Son objet pur et simple a été de peser sur l'indice du coût de la vie. C'est aux propriétaires que le ministre des finances demande de payer pour la stabilité monétaire, quelles que soient les conséquences pour l'habitat et la construction du logement - problème social prioritaire également - et même si c'est le retour assuré, hélas !, à un déséquilibre du marché locatif, qui se retournera contre les locataires. Comme quoi les meilleures intentions ont souvent des résultats fâcheux !

C'est la même volonté du ministre des finances qu'illustre aujourd'hui votre budget du logement : faire payer par les autres ce dont le Gouvernement semble se glorifier.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Jean Tiberi. Vous faites un effort pour le logement des plus démunis, ai-je dit en commençant. Oui, certes, et je reconnais ce qui est positif, mais le prix en sera payé par une ponction supplémentaire d'un milliard de francs sur la contribution obligatoire des employeurs.

Une accélération de la modernisation des immeubles H.L.M., ai-je dit également. Oui, certes, mais le prix en sera payé par les organismes H.L.M. : telle est l'explication du fonds de concours discret, bien discret, de 900 millions mentionné dans le bleu budgétaire.

Au passage, monsieur le ministre, j'ai regretté qu'un de nos collègues, peut-être pas au fait du fonctionnement des organismes H.L.M., ait cru devoir mettre en cause une des personnalités reconnues par toutes les sensibilités du milieu H.L.M. comme l'une des plus compétentes et des plus sérieuses dans ce domaine, même si l'on n'est pas d'accord sur tous les points.

Pour la première fois, les organismes H.L.M. vont être fiscalisés. Et ils vont l'être par votre gouvernement en dehors de tout contrôle du Parlement, dans les conditions d'arbitraire les plus extraordinaires. A cette fiscalisation subreptice, monsieur le ministre, auriez-vous le courage politique de substituer une fiscalisation ouverte ? Etendez-vous aux organismes H.L.M. l'impôt sur les bénéfices commerciaux ? Ce serait pour eux une charge moins lourde que celle dont ils sont aujourd'hui menacés.

Non, vous ne le ferez pas - j'en suis sûr - parce que vous êtes condamné à vous satisfaire de demi-mesures. Vous pratiquez une politique dont vous vous déchargez à la petite semaine sur les autres. Vous demandez à des experts de vous proposer des réformes. A peine saisi de leurs propositions, vous les ignorez. Plutôt conservateur, vous hésitez devant les changements nécessaires et vous vous retranchez derrière les faux-fuyants.

C'est ainsi que, contraint, vous acceptez la mission de fiscaliser sournoisement les H.L.M. Ce n'est pas votre tâche d'inventer un nouvel impôt. A supposer même que cet impôt

soit légal, vous n'êtes pas techniquement qualifié pour l'établir. La légalisation fiscale exige une compétence spécialisée qui n'est pas la vôtre, et ce n'est pas une critique. Vous ne pourrez pas « ficeler » votre projet.

Que signifiera un prélèvement obligatoire fondé sur les signes extérieurs de richesse des H.L.M., en l'occurrence la trésorerie des organismes ? Comme l'écrit, à juste titre, l'union des H.L.M., ce qui est une bonne référence, mes chers collègues : « Trésorerie n'est pas richesse ». Est-il vrai que le coût du prélèvement de cet impôt sera égal au quart de son montant ? Est-il vrai que, si cet impôt entraîne une augmentation des loyers et, par conséquent, des aides personnelles, la charge induite pour la collectivité sera égale aux deux tiers du produit ? Ajoutez à cela le prix des contrôles nécessairement tâtilons ! La perfection administrative sera atteinte lorsque le coût du prélèvement rejoindra le produit attendu ou en sera très proche.

Où reconnaître, dans cette situation, l'intérêt des locataires H.L.M. ? Y a-t-il vraiment matière pour le Gouvernement à se glorifier de sa politique de logement social ? Et je cite encore une fois l'union des H.L.M. Comment ne pas se référer dans notre débat à une telle autorité ? « La priorité affirmée au logement social serait-elle autofinancée par les organismes H.L.M. ? »

Monsieur le ministre, on ne fait pas de bonne politique en refusant les obstacles. Certes, le logement social doit être réformé. Certes, l'Etat doit tenir compte de l'amélioration globale de la situation des organismes H.L.M. Mais qu'il affiche alors clairement ses objectifs ! Qu'au lieu de sur-réglementer, il tente la contractualisation, seul moyen efficace pour moduler les aides publiques en fonction de situations devenues plus diverses et pour mieux atteindre des objectifs devenus plus complexes !

L'union des H.L.M. est - vous le savez - ouverte à un tel dialogue. Votre prédécesseur, M. Maurice Faure, s'y déclarait favorable. Vous-même n'y êtes sûrement pas hostile. Persévérez donc ! Allez de l'avant !

Au lieu de cela, vous vous enfoncez dans l'économie administrée. Vous multipliez les prélèvements pour multiplier les subventions. Telle est, me semble-t-il, la leçon principale de votre budget. Et, parce qu'il est mauvais, le groupe du R.P.R. au nom duquel je m'exprime, ne le votera pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Je vous remercie.

Pour le groupe de l'Union du centre, la parole est à M. Jean Briane.

M. Jean Briane. Monsieur le président, messieurs les ministres, au nom du groupe U.D.C., je voudrais d'abord faire quelques observations générales, un constat.

Quelques chiffres : les crédits de logement seront de 58 837 millions de francs en 1990, contre 56 790 millions de francs en 1989, soit une augmentation de 3,6 p. 100 alors que le budget global augmentera, lui, de 5,3 p. 100. Derrière la bonne présentation médiatique la réalité est tout autre !

Par exemple, les crédits de l'A.N.A.H. seront réduits de plus de 200 millions de francs par rapport à 1989. Il faudra les abonder compte tenu des besoins réels : liste d'attente dans les O.P.A.H. et besoins de rénovation du domaine bâti. J'y reviendrai tout à l'heure.

Je voudrais souligner, messieurs les ministres, l'action de l'U.N.A.H. à travers les réseaux P.A.C.T.-ARIM et « Habitat rural » et vous rappeler les récentes assises de Vannes où nous avons eu le plaisir de vous accueillir.

Les P.L.A. passent, certes, de 55 000 à 65 000 avec les 10 000 supplémentaires qui seraient destinés à l'Île-de-France, mais que veulent dire ces volumes si, en cours d'exercice, des crédits sont bloqués ? Faut-il rappeler que 12 000 P.L.A. ont été bloqués en 1989, d'où une réduction sur les deux années précédentes par rapport à ce qu'avait fait le ministre précédent. Seront-ils débloqués et quand ?

L'A.P.L. est maintenue. Il y a là une formule d'aide à la personne qu'il faut encore améliorer pour aider les plus démunis et les familles à mieux se loger.

Le diaporama qui fut présenté aux assises de l'U.N.A.H. à Vannes, au cours desquelles le Premier ministre Michel Rocard s'est adressé aux congressistes, me suggère quelques réflexions et je rappellerai quelques chiffres.

Le Premier ministre a parlé du « droit au logement » et du « droit à la ville ». Sans doute est-il nécessaire de corriger les méfaits d'une urbanisation excessive et pas toujours adaptée et de promouvoir une meilleure « politique de la ville », mais la France n'est pas faite que de grandes métropoles et de villes grandes ou moyennes.

Il y a aussi l'espace français, plus ou moins dense, avec son maillage de petites villes, de bourgs, de villages, où les problèmes d'habitat, et notamment de logement social, se posent avec une acuité particulière. Les personnes et les familles qui y habitent ont autant de droits que celles des villes au logement social. Il ne faudrait pas les laisser pour compte.

Sait-on suffisamment en haut lieu, dans les services du ministère du logement, que, défini par l'espace rural et les unités urbaines de moins de 10 000 habitants, le milieu rural représente 80 p. 100 du territoire et 35 p. 100 des ménages, c'est-à-dire 7 millions de ménages sur 20 millions ? Sait-on que l'espace rural est un lieu de pauvreté relative ? En 1985, six ménages sur dix y déclaraient moins de 80 000 francs de revenus annuels, contre 4,5 ménages sur dix en moyenne nationale.

Sait-on que la question du logement social se pose en termes aigus ? Le milieu rural manque de logements locatifs : deux ménages sur dix sont locataires en milieu rural contre quatre ménages sur dix en moyenne nationale. Et le logement social de type H.L.M. y joue un rôle marginal : 2 p. 100 des ménages sont logés en H.L.M. en milieu rural contre 14 p. 100 en moyenne nationale.

Sait-on assez que la question du logement social, de l'insertion sociale, passe en milieu rural par la réhabilitation du parc privé et l'augmentation des budgets de l'A.N.A.H. pour répondre aux demandes individuelles et mettre en place des O.P.A.H. en nombre suffisant ?

Il n'y a pas de politique sociale du logement durable et efficace sans une politique de l'investissement locatif privé.

Il ne faut pas opposer le locatif public et le locatif privé. En tant que vice-président d'office départemental d'H.L.M., je soutiens l'action et les propositions de l'Union nationale H.L.M. En tant que militant du logement social à travers l'U.N.A.H. et ses réseaux P.A.C.T.-ARIM et « Habitat rural », j'affirme l'importance du locatif privé dans le parc immobilier français et dans le parc locatif.

Il nous faut, dans ce domaine, laisser de côté tout dogmatisme et être essentiellement réalistes et pragmatiques. On peut constater aujourd'hui, dans nos provinces et dans nos villes, que le locatif privé est de plus en plus le moyen pour les plus démunis d'accéder à un logement. En effet, le coût des logements H.L.M. les rend inaccessibles à un nombre croissant de familles et de personnes à revenu modeste. Cela nous interpelle, messieurs les ministres, sur la crédibilité de notre politique sociale du logement.

Si nous voulons avoir une politique sociale du logement complète et cohérente, il nous faut distinguer l'accession à la propriété, l'amélioration de l'habitat existant et le domaine public : H.L.M. et P.A.L.U.L.O.S.

L'accession à la propriété se prépare. Il faut donc inciter les futurs accédants à se constituer une épargne leur permettant d'avoir un apport personnel. Sinon, l'accession à la propriété serait suicidaire pour de nombreux ménages. Il faut permettre l'accès à l'acquisition de l'habitat ancien, sans travaux. Actuellement, pour accéder aux P.A.P., il faut 35 p. 100 de travaux. Enfin, il faut conjuguer l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

Pour l'amélioration de l'habitat, il faut distinguer trois catégories : les propriétaires occupants, les propriétaires bailleurs et le parc locatif public.

Premièrement, les propriétaires occupants : 35 p. 100 des logements sont insuffisamment occupés, soit environ 7 millions ; 4 p. 100 sont insalubres : entre 850 000 et 900 000. Il est nécessaire de mener une politique énergique pour rénover ces logements.

Il faut donc permettre aux propriétaires occupants d'accéder à des prêts à taux réduit au même titre que l'accédant, abonder les crédits « prime à l'amélioration de l'habitat » en volume suffisant pour éviter les trop longues listes d'attente. L'Etat récupère d'ailleurs la somme sur la T.V.A. des travaux, monsieur le ministre. L'absence de prime favorise le travail au noir. La prime à l'amélioration de l'habitat moralise donc le marché de la rénovation de l'habitat. Et le plafonnement

actuel de l'accès à cette prime, non modifié depuis 1985, a pour conséquence d'exclure un grand nombre de bénéficiaires potentiels aux ressources modestes puisque non imposables, qui n'ont pas, eux, la possibilité de déduire de leurs impôts des travaux lourds de réfection de leur habitat.

Qu'avons-nous à proposer aujourd'hui aux plus démunis, bénéficiaires du R.M.I., familles ou personnes, logeant dans un habitat insalubre ? Une subvention de sortie d'insalubrité égale à 50 p. 100 du montant des travaux, prise sur la dotation des P.A.H. qui est déjà insuffisante, et une deuxième subvention pour les équipements sanitaires égale à 50 p. 100 des travaux et prise également sur la dotation départementale des primes. On ne peut donc monter les dossiers !

Les bénéficiaires du R.M.I. peuvent se réinsérer en améliorant leur habitat. Mais, n'ayant pas de ressources, ils sont obligés d'emprunter. Il faut donc que l'allocation logement soit assurée pendant toute la durée de l'emprunt.

Deuxièmement, les propriétaires bailleurs.

Pour les deux millions de logements vacants en France, il faut mettre à disposition les crédits nécessaires permettant de récupérer cet habitat vacant qui, sitôt rénové, trouve preneur. Les exemples existent.

Pour les logements occupés, assujettis à la T.A.D.B., il convient d'ouvrir droit à la subvention pour les logements ayant les trois éléments de confort. Un propriétaire bailleur ne comprend pas pourquoi il ne peut bénéficier de la subvention A.N.A.H. pour restaurer le toit, par exemple, alors qu'il paie régulièrement la T.A.D.B. Il faut envisager la possibilité de prendre en compte les logements construits après 1948 pour la T.A.D.B. Et il faut la fixer en tenant compte de la valeur locative, en faisant ainsi jouer une plus grande solidarité.

Troisièmement, le parc locatif public. Il faut veiller à avoir des dotations suffisantes de P.A.L.U.L.O.S. pour les communes.

Pour améliorer l'habitat, monsieur le ministre, il faut non pas remettre en cause les O.P.A.H. mais, au contraire, les conforter et les développer. C'est une excellente formule, qui permet d'aborder globalement un programme de rénovation de l'habitat dans un secteur donné.

La bonne politique sociale du logement est dans la bonne utilisation des crédits publics et privés, et dans la recherche d'un bon équilibre entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Cet équilibre, il faut le chercher sans *a priori*. Les fluctuations constatées dans le temps selon les gouvernements et les majorités ne sont pas bonnes pour la politique sociale du logement. Comme les hommes qui le créent, l'habitat naît, vit et meurt. Il a une triple fonction : économique, sociale et humaine.

Il est facteur de développement, il doit être facteur d'insertion sociale. Il participe de l'aménagement du territoire, qui peut être bon ou mauvais selon la façon dont il est conçu. Il est patrimoine public ou privé, collectif ou familial.

C'est dire que le parc immobilier français requiert toute notre attention, qu'il s'agisse de son implantation, de sa construction, de sa destination, de son entretien, de sa rénovation ou de son renouvellement. C'est dire que l'Etat, s'il ne peut - et ne doit - tout faire, doit veiller à mener une politique du logement pérenne et non en dents de scie si nous voulons que l'habitat puisse jouer dans la nation ses fonctions dans le temps et dans l'espace et répondre aux besoins réels des populations urbaines et non urbaines, c'est-à-dire des familles, y compris les plus démunies, sur l'ensemble du territoire de la République. Il ne faut pas opposer la ville à ce que j'ai appelé « l'espace français », car je crois qu'ils sont complémentaires. Les besoins ne sont pas que dans les villes ; ils sont aussi dans cet espace.

En conclusion, cet objectif que nous devons avoir en commun appelle une politique globale de l'habitat, qui mobilise à la fois l'Etat, les collectivités territoriales et tous les intervenants, les partenaires qui participent à l'acte de bâtir. Cette politique globale de l'habitat que nous préconisons doit être définie et programmée afin que les moyens nécessaires, et notamment les financements budgétaires et bancaires, et toutes les aides à l'habitat soient au rendez-vous en temps et lieu selon les programmations arrêtées aux niveaux national, régional et local. Cela me paraît absolument indispensable.

Pour ce qui est de l'aide à la pierre, nous proposons une modernisation de notre système de financement du logement. La mutualisation du financement de l'aide à l'habitat social,

public et privé, organisé autour de l'ensemble du parc immobilier - que les logements soient construits avant ou après 1948 - doit être envisagée. Elle dégagerait le financement de l'habitat des aléas budgétaires et conjoncturels dont une véritable politique du logement ne saurait se satisfaire si nous voulons maintenir et entretenir notre parc immobilier, et répondre aux besoins des occupants actuels ou potentiels.

C'est ce consensus nécessaire, monsieur le ministre, qu'il faut rechercher entre tous les Français.

Pour terminer, je dirai que le groupe de l'Union du centre, au nom duquel je m'exprime, est peu enclin à voter ce budget, mais, si, au cours du débat qui va avoir lieu, il était amélioré, nous saurions alors en tenir compte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est, pour le groupe communiste, à M. André Duroméa.

M. André Duroméa. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, M. le Président de la République déclarait dernièrement qu'« il fallait changer la ville pour changer la vie ». Comment ne pas être d'accord !

Toutefois, la mise en pratique définie par l'architecte de « Banlieue 89 », M. Roland Castro, éclaire d'un jour différent cette affirmation.

C'est en effet lui qui disait : « Il faut faire avec la ville ce que Jules Ferry a fait avec l'école. Chacun sait que l'école publique dit : "égalité des chances", même si c'est une égalité un peu formelle. Eh bien ! Il faudrait que la ville dise : "à chacun égalité apparente de destin". »

On ne peut être plus clair et plus cynique, et les répercussions de cette politique sont catastrophiques pour des millions de familles.

En effet, 500 000 personnes sont sans domicile fixe. En trois ans, les loyers ont augmenté en moyenne de 19 à 25 p. 100, avec des explosions de 50 à 200 p. 100 de hausse pour les logements neufs. Dans le même temps, l'A.P.L. perdait plus de 15 p. 100 de son pouvoir d'achat. Le nombre des impayés de loyers a progressé de 140 p. 100 en cinq ans. Les saisies ont triplé en deux ans et les expulsions ont doublé.

On peut donc constater que les discours sur la lutte contre les exclusions et les inégalités, et pour une ville solidaire, ne restent que de vaines paroles.

Au mois de juin dernier, une possibilité était ouverte de se doter d'une autre politique du logement en abrogeant les lois « Barre » et « Méhaignerie ». Et nous sommes ici une majorité pour le faire.

Le Gouvernement a choisi une autre voie. Cette politique engendre des résistances et des luttes, car elle heurte de plein fouet les intérêts de la population.

Votre gouvernement, monsieur le ministre, a été obligé d'en tenir compte et de lâcher un peu de lest.

La libération totale des loyers a été repoussée au-delà de 1993-1995, mais cette épée de Damoclès reste suspendue.

La réglementation des loyers a été imposée en région parisienne, mais elle ne concerne pas le logement social et seulement un tiers du million de logements privés en Ile-de-France.

Les rapports Bloch-Lainé sur l'accession à la propriété et sur le financement du logement social sont temporairement mis sous le coude, et c'est bien.

Le budget 1990, lui, avec 17 p. 100 d'augmentation, devrait nous réjouir.

Pourtant, si l'on continue la comparaison, on s'aperçoit que la hausse de 17 p. 100 de vos crédits correspond, en grande partie, à la remise en place des P.A.P. qui n'avaient pas été budgétisés en 1989. On peut donc parler d'un budget en trompe-l'œil.

Quant à la priorité affichée au logement social, nous devrions en trouver la concrétisation sur le plan de l'alimentation financière et des aides au secteur social de l'habitat.

Or, si vous annoncez un effort supplémentaire de 900 millions de francs au budget du locatif social, ceux-ci sont financés par un fonds de concours. Mais vous ne précisez pas qui l'alimente.

En l'état actuel de nos informations, il semblerait que l'éventuelle obligation d'un dépôt sur le livret A de la trésorerie des organismes H.L.M. permettrait à la Caisse des

dépôts et consignations de « replacer » cet argent et de faire ainsi des « bénéficiaires », qui, en transitant par le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, viendront alimenter le fonds de concours. Mais, si c'est de cela qu'il s'agit, il n'y aura pas d'effort supplémentaire de l'Etat !

En ce qui concerne le locatif social, la pression des besoins est fortement ressentie par les dirigeants des organismes H.L.M. qui m'ont fait part de leurs préoccupations.

Selon une étude de l'INSEE, c'est 350 000 logements neufs qui devraient être construits chaque année jusqu'en 1995 pour que l'ensemble de la population soit logé correctement.

Pour répondre à cette demande, l'Etat doit donc dégager des crédits plus importants qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

Les 2,3 milliards de francs correspondant à un réaménagement à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire ne peuvent suffire. Il faut savoir que le réaménagement de la dette P.L.A. procure à l'Etat une recette de 4 milliards de francs par an pendant cinq ans, qui n'est pas comptabilisée dans le budget logement.

Les 75 000 P.L.A. prévus sont loin de correspondre aux nécessités présentes ; il en faudrait 60 000 rien qu'à Paris, 30 000 dans le Val-d'Oise, 70 000 en Seine-Saint-Denis et autant dans les Hauts-de-Seine. Il en est de même dans les grandes villes de province.

Il y a fort à craindre d'ailleurs, compte tenu des modes de financement, que ceux-ci restent inutilisés. Le budget 1989 nous en fournit la preuve puisque 405 millions de francs d'autorisations de programmes et de crédits de paiements P.L.A., P.A.L.U.L.O.S. et P.A.P. ont été annulés.

Concernant la mise en œuvre des 10 000 prêts pour acquisition, avec une part réduite de travaux, le risque principal est la mise en place d'un logement à deux vitesses, inacceptable, avec des habitations de moins bonne qualité pour les pauvres.

Or, ce qui est mis en cause ici, c'est la baisse du pouvoir d'achat et l'existence de loyers ou de mensualités d'accession devenant hors de proportion avec les revenus.

L'habitat constitue aujourd'hui un des terrains principaux de l'accroissement des difficultés des familles.

En ce sens, votre annonce de l'extension de l'A.P.L. à plusieurs catégories de locataires et le maintien du pouvoir d'achat devraient être une bonne chose.

Toutefois, cette réforme se traduit également par la réduction ou la suppression de cette A.P.L. pour des dizaines de milliers d'allocataires.

Vous prenez ainsi dans la poche des moins pauvres pour les donner aux plus pauvres. D'autres solutions existent pourtant.

Quant au maintien de son pouvoir d'achat, il sous-estime grandement l'évolution des ressources et les hausses de loyers.

De plus, deux problèmes subsistent concernant l'A.P.L. sur lesquels j'aimerais que des réponses me soient apportées.

Premièrement, sur le fait qu'en dessous de 100 francs par mois, soit 1 200 francs par an, l'A.P.L. ne soit pas versée, sous prétexte que les calculs informatiques coûtent de l'argent. Or ces calculs sont faits de toute façon. Quand allez-vous permettre le paiement de ces A.P.L. inférieures à 100 francs ?

Deuxièmement, après trois mois d'impayés, les caisses d'allocations familiales cessent de verser l'A.P.L. C'est là une pratique qui enfonce encore plus les familles dans les problèmes et cause aux organismes H.L.M. de grosses difficultés de trésorerie.

Que comptez-vous donc faire pour que soit maintenue l'A.P.L., même en cas d'impayés, pour les locataires de bonne foi ?

Quant aux prêts d'accession à la propriété, vous en avez prévu, monsieur le ministre, 50 000. C'est 5 000 de moins qu'en 1989. Même si la quotité a légèrement été revue, il reste le problème de la réévaluation des plafonds de ressources, promis au mois de juin, et le fait que les crédits n'aient pas encore été tous délégués, malgré la forte demande.

Il est donc à craindre que ces P.A.P. ne soient pas utilisés entièrement.

Rien n'est prévu non plus pour permettre une meilleure gestion des offices H.L.M. et des S.E.M.

L'Etat dispose pourtant, comme je l'ai dit, de ressources importantes, notamment des 20 milliards de francs de réaménagement de la dette des P.L.A.

Ces fonds pourraient être utilisés pour l'entretien, pour des gros travaux et pour les réhabilitations sans augmentation de loyers.

Contrairement à cela, vous avez augmenté de 20 p. 100 les crédits de réhabilitation, ce qui est bien en soi, mais avec obligation de conventionnement, ce qui signifie des hausses de loyers variant entre 60 et 120 p. 100.

Les mécanismes des lois « Barre » et « Méhaignerie » restant en vigueur, votre objectif d'aligner les loyers du logement social sur ceux du privé et, au bout du compte, d'obtenir la libération totale des loyers, demeure donc d'actualité.

Les luttes qui se développent constamment vous obligent toutefois à avancer prudemment dans cette voie, voire à reculer, ce qui est une bonne chose.

Pour ce qui les concerne, les élus communistes sont et seront aux côtés de tous ceux qui combattent une telle politique.

Je voudrais d'ailleurs dire, sans vouloir empiéter sur les questions de mon ami Jean-Pierre Brard, que vos projets sur la région parisienne trouvent en nous des adversaires résolus.

Pour conclure, je dirai que notre proposition de loi reste toujours d'actualité.

Il est possible de réduire de 1 p. 100 le taux d'intérêt des emprunts et d'allonger leur durée, ce qui permettrait de réduire de 10 p. 100 les loyers des logements qui vont être construits.

Les aides aux logements de luxe doivent être supprimées et celles du logement social revalorisées.

L'A.P.L. doit être revalorisée de 16 p. 100.

Le 1 p. 100 logement, actuellement à 0,65 p. 100, doit revenir à 1 p. 100, pour être porté à 2 p. 100 d'ici à deux ans. Mais je m'arrête là car nous défendrons des amendements à ce sujet.

Globalement, donc, ce budget est dans le droit fil de ceux de 1988 et de 1989.

Il recouvre une politique antisociale que nous combattons et les quelques mesures obtenues grâce aux luttes ne font pas le compte.

C'est pourquoi, à moins que le Gouvernement ne consente un effort important et significatif et que nos amendements ne soient adoptés, nous serons, dans l'état actuel de ce budget, contraints de voter contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, l'ordre du jour de notre séance de ce matin a appelé l'examen des crédits de l'urbanisme et du logement. J'y viendrai dans un instant, mais permettez-moi au préalable de vous présenter très rapidement les grandes orientations du projet de budget de l'ensemble du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Au delà des différents secteurs qui le composent, celui-ci a, en effet, une cohérence, que le fractionnement inévitable de nos travaux ne permet pas forcément d'appréhender.

Première préoccupation : améliorer la vie quotidienne de nos concitoyens. En tant qu'usagers d'un logement ou d'un mode de transport, nos concitoyens sont confrontés chaque jour à des difficultés pour se loger, pour se déplacer. C'est en partant de leurs difficultés, de leurs problèmes qu'ont été définies les grandes priorités de ce budget que sont le logement social et le développement des infrastructures de transport, tous modes de transport confondus.

Mais, au-delà de l'amélioration du service offert aux usagers, ce développement des infrastructures répond à un besoin essentiel d'aménagement du territoire et aussi à une nécessité si l'on veut que la France, demain, dans l'Europe, soit un carrefour de communication et d'échanges.

Quelques chiffres - je n'en abuserai pas - permettent de traduire ces orientations dans le projet de budget. En moyens d'engagement, c'est-à-dire en termes de capacité à lancer de nouvelles opérations, la progression sera de 17 p. 100 pour le logement social, après une baisse de 4 p. 100 en 1989, tandis

qu'entre 1988 et 1990 l'augmentation des crédits sera de 33 p. 100 pour les investissements routiers, de 48 p. 100 pour les transports collectifs urbains, de 70 p. 100 pour la navigation aérienne et de 13 p. 100 pour les équipements portuaires.

Ces chiffres sont éloquentes. A l'intérieur d'un budget de plus de 117 milliards de francs en moyens d'engagement en hausse globale de 7,5 p. 100 par rapport à 1989, le développement des investissements tant dans le secteur du logement que dans celui des infrastructures de transport apparaît prioritaire.

Ce n'est pas sans incidence - et ceci constitue ma troisième grande priorité - sur le vaste secteur économique directement concerné par l'action de ce ministère.

Trois exemples, parmi d'autres, permettent d'éclairer cette situation.

En matière de bâtiment et de travaux publics, l'impact positif de ce budget, souligné par les professionnels eux-mêmes - qui, manifestement, monsieur Clément, sont moins caricaturaux que vous dans leur appréciation -, sur le chiffre d'affaires de la profession peut être évalué à près de 3 p. 100.

C'est tout à fait significatif s'agissant d'un secteur qui représente près de 10 p. 100 du produit intérieur brut et qui, au-delà des interventions publiques, est d'abord sensible à une bonne situation économique générale, condition première de l'investissement privé dans le logement.

En matière d'industrie aéronautique, la progression de 17 p. 100 des crédits affectés au développement des programmes traduit bien notre volonté de soutenir l'un des secteurs de pointe de l'industrie nationale et européenne.

Enfin, troisième illustration de l'importance de ce budget pour le développement économique, le refus de voir disparaître notre flotte de commerce avec l'adoption d'un plan cohérent d'une durée de cinq ans pour la marine marchande. Au total, 400 millions de francs ont été dégagés pour la première année d'application de ce plan « marine marchande ».

J'en viens maintenant à l'examen des crédits du secteur de l'urbanisme et du logement, mais je pensais qu'il était important de vous présenter au préalable ce qui donne à l'ensemble de mon budget toute sa cohérence, toute sa dimension.

En matière d'urbanisme et de logement, mon ami Louis Besson développera dans quelques instants les principaux éléments du projet de budget du logement, dont vos rapporteurs, M. Anciant pour la commission des finances, M. Carton pour la commission de la production et des échanges, ont parfaitement souligné les grandes caractéristiques.

Mais la politique de l'habitat ne peut être commandée par le seul souci de la production de logements.

M. Anciant a, en particulier, posé le problème de l'articulation entre la politique des villes et les moyens de mon ministère. Il est clair que la démarche contractuelle, « convention ville-habitat » ou « contrat d'agglomération », par exemple, impliquera des engagements en matière d'aide à la pierre notamment. Nous tiendrons bien entendu compte, dans notre programmation budgétaire, des conséquences de chacun de ces contrats.

Le traitement des difficultés que l'on rencontre dans certains quartiers, dans certaines agglomérations, suppose une politique, un projet pour la ville.

C'est à cette condition, comme l'ont souligné les rapporteurs, que l'effort d'insertion connaîtra une mise en œuvre effective, chacun sachant bien que, après l'emploi et le revenu, le droit au logement est l'étape indispensable à toute insertion réelle. D'où l'importance à attacher au bilan social des organismes d'H.L.M. dans l'attribution des aides au logement émanant de l'Etat.

La politique des villes, que met en œuvre, en liaison étroite avec mon ministère, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, dirigée par Yves Dauge, suppose une mobilisation concertée de tous les acteurs locaux : collectivités locales, services de l'Etat et organismes sociaux. Il s'agit d'un enjeu majeur pour notre pays que l'on peut résumer autour d'un objectif simple : mieux vivre en ville.

Au terme du X^e Plan, ce sont 300 à 400 ensembles urbains qui devraient bénéficier de cette politique.

L'Etat, comme il le fait pour le logement social, y consacrera les moyens financiers nécessaires. La dotation du fonds social urbain s'établira à 338 millions de francs en 1990, c'est-à-dire que, en trois ans, le montant de ce fonds aura quadruplé, ce qui répond, je crois, à votre préoccupation, messieurs les rapporteurs.

On découvre à quel point l'approche de la ville et la politique urbaine sont complexes. Le foncier, le logement social, la réhabilitation, les transports collectifs interviennent au premier chef dans les aménagements de nos agglomérations mais aussi l'accompagnement social, l'effort éducatif et le développement culturel. C'est une partie de la responsabilité mais aussi de la grandeur du département ministériel qui nous est confié que d'être au cœur d'un tel enjeu.

En amont, il faut se doter des outils de réflexion, c'est-à-dire des moyens d'études nécessaires pour penser et organiser cette politique urbaine.

Permettez-moi de faire état sur ce point d'une satisfaction et d'une interrogation.

Ma satisfaction est de voir progresser, pour la première fois depuis de nombreuses années, le volume des crédits d'études et de recherche en matière d'urbanisme. Les crédits d'études des services extérieurs de l'Etat seront revalorisés de 20 p. 100.

Mon interrogation concerne les agences d'urbanisme. Au nom d'une vision un peu sommaire de la décentralisation, on néglige encore trop le rôle irremplaçable que constitue ce lieu unique, sans équivalent, qui permet aux représentants de l'Etat et aux élus locaux de travailler avec des professionnels à la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines. Ce n'est pas le président Berthaud Baptiste, président des agences d'urbanisme, qui me contredira.

Il m'a fallu beaucoup d'efforts pour maintenir à leur niveau de 1989 les crédits des agences, à hauteur de 51 millions de francs environ.

Mais je ne vous cacherais pas que ce résultat me laisse insatisfait au regard de l'impérieuse nécessité de développer les agences là où elles existent et d'en créer un certain nombre dans des agglomérations où s'expriment des besoins très forts. M. Carton, rapporteur et M. Guyard ont insisté sur les problèmes découlant des demandes de sept agglomérations urbaines qui souhaitent pouvoir, elles aussi, mettre en place des agences d'urbanisme.

Troisième aspect important de ce budget : l'architecture.

Au moment où les professions de la maîtrise d'œuvre en bâtiment se trouvent confrontées à l'élargissement européen, l'effort d'amélioration de la qualité de l'enseignement de l'architecture et des conditions d'exercice de ces professions sera activement poursuivi.

Le budget de l'enseignement de l'architecture progressera de 7 p. 100 en 1990 : cette mesure concerne les moyens de fonctionnement des écoles et les bourses aux étudiants. Mais cet effort devra être poursuivi, voire amplifié, ultérieurement tant les conditions d'enseignement sont encore, dans beaucoup d'écoles, très insatisfaisantes, incompatibles avec la place et la richesse de notre architecture. Mais comment soulever le problème de l'enseignement de l'architecture sans poser celui du statut des enseignants en architecture ? J'ai décidé d'ouvrir ce dossier en suspens depuis vingt ans, en me fixant comme objectif d'aboutir avant la prochaine rentrée à la définition d'un statut pour les professeurs des écoles d'architecture.

J'aurai l'occasion de développer très prochainement les grandes orientations de cette réforme statutaire que je souhaite voir aboutir très rapidement.

Le géographe de formation que je suis se félicite par ailleurs, monsieur Anciant, de l'amélioration de la situation financière de l'I.G.N., qui vous préoccupe. L'équilibre d'exploitation a été atteint en 1988 et sera maintenu en 1989. Cet établissement public de pointe placé sous la tutelle du ministère a engagé une véritable mutation technologique.

Le contrat de Plan signé le 6 février 1989 témoigne de la volonté de l'Etat d'accompagner cette évolution.

Enfin, ce budget comporte 18 milliards de francs au titre des moyens des services, en hausse de 4 p. 100 par rapport à 1989. Ils sont affectés pour leur plus grande part à la rémunération des agents du ministère de l'équipement. Le rapporteur de la commission des finances a parfaitement résumé la situation en indiquant dans son rapport que l'évolution mesurée des crédits s'inscrit dans le cadre du renforcement

du service public par l'amélioration de la condition des agents et la modernisation de l'administration. Comme les années précédentes, la poursuite des efforts de limitation des effectifs nécessaires au redéploiement global des moyens de l'Etat se fera encore sentir, à un rythme toutefois sensiblement atténué par rapport à 1989, 0,7 p. 100 pour l'ensemble du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer contre 1 p. 100 en 1989.

Mais cet effort s'accompagne de diverses mesures favorables aux personnels. Faire face à l'évolution des tâches dans un contexte de diminution des effectifs suppose un effort en personnel toujours plus qualifié qui doit bénéficier d'un juste retour par rapport aux efforts consentis. Le projet de budget pour 1990 comporte diverses dispositions favorables en matière de statut, de formation et d'action sociale.

Je citerai notamment la transformation en emplois de promotion de près de 900 agents de catégories C et D et de près de 300 agents de catégorie B. De même, pour tenir compte de l'évolution des tâches et de la plus grande qualification des agents, 1500 emplois d'agents de travaux, les ex-cantonniers, seront transformés en emplois d'ouvriers professionnels.

Enfin, problème commun aux agents de l'équipement de la navigation aérienne et de la météorologie nationale : celui de la catégorie B des techniciens dite B. type. Ces professions ont connu de profondes évolutions avec l'introduction de nouvelles techniques de travail et de nouvelles missions.

Le statut de ces agents n'a pas, en revanche, évolué. Il en résulte un sentiment de malaise tout à fait justifié.

Dans ce contexte, la décision du Premier ministre confiant au ministre de la fonction publique le soin d'engager avec les organisations syndicales une réflexion très rapide portant sur l'aménagement de la grille de cette catégorie de fonctionnaires me paraît très positive.

Parrallèlement, les crédits d'action sociale, de formation et de modernisation connaîtront une hausse sensible de plus de 11 millions de francs. Il s'agit là d'un effort significatif que je souhaiterais voir amplifier ultérieurement.

Enfin, je voudrais conclure en rappelant que l'arche de la Défense est désormais la nouvelle implantation du ministère. La première conséquence de cette grande opération sera une profonde amélioration des conditions de travail des agents de l'administration centrale.

Permettez au ministre de l'équipement de voir dans l'installation de son ministère dans un cadre architectural aussi prestigieux un symbole : celui d'un ministère moderne tourné vers l'avenir.

Je laisse maintenant le soin à Louis Besson de vous présenter le projet de budget pour ce qui a trait plus spécifiquement aux crédits en faveur du logement social.

Je ferai cependant écho aux propos de M. Clément et de M. Tiberi.

Il ne s'agit pas de savoir si une politique est grande, belle ou généreuse ; je pense qu'il appartiendra à l'histoire d'en juger. Pour nous, il importe essentiellement de savoir si cette politique répond véritablement à certaines priorités collectives et sociales de notre pays aujourd'hui, et cela au prix de choix courageux qui ne furent pas ceux des gouvernements auxquels M. Tiberi et M. Clément se réfèrent. Ces gouvernements sont ceux qui, après avoir créé les P.A.P., ont réussi à en être les fossoyeurs...

M. Jean-Pierre Brard. Vous ne les exhumez pas pour autant !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. ... en refusant d'en adapter les conditions d'utilisation. Telle est la réalité.

L'accent mis, dans ce projet de budget, sur l'effort en faveur du logement des plus démunis, comme l'a souhaité M. le Président de la République, la priorité accordée au transport collectif, le droit au logement, réclamé par la majorité de votre assemblée depuis plusieurs sessions, la reconnaissance du bon usage de l'apport personnel tel que défini dans le rapport de M. Anciant, - et je pourrais prendre bien d'autres exemples - sont autant d'éléments susceptibles d'aider progressivement à la prise de conscience de M. Clément mais, en attendant, de nature à répondre aux préoccupations de bon nombre des membres de l'Assemblée. *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.)*

(M. Georges Hage remplace M. Pascal Clément au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, vos rapporteurs, M. Anciant et M. Carton, vous ont présenté les grandes orientations et les principaux chiffres du projet de budget du logement pour 1990. La qualité de leurs rapports écrits et de leurs exposés, que j'ai écoutés comme Michel Delebarre et comme vous tous avec beaucoup d'attention, facilite grandement ma tâche.

Me réservant de répondre à nombre de points abordés dans leurs rapports à l'occasion des questions, je voudrais pour ma part, après le cadrage d'ensemble présenté à l'instant par Michel Delebarre, vous faire connaître les grands choix ayant présidé aux propositions du Gouvernement qui sont soumises à votre examen et répondre aux principales questions formulées.

L'accès au logement constitue une demande fondamentale : « Être logé, c'est commencer d'exister », pour reprendre la formule de Fernand Braudel. Le Parlement a souhaité en faire un droit et vous l'avez inscrit dans la loi du 6 juillet dernier.

Il appartient dans ces conditions au Gouvernement, qui a fait de la lutte contre toutes les formes d'exclusion une des priorités de son action, de définir les moyens juridiques et financiers permettant de le concrétiser. Tel est le sens de la priorité à donner à la politique du logement, et en premier lieu au logement social, affirmée par M. le Président de la République. Tel est aussi le sens des dispositions relatives au logement dans le projet de budget pour 1990.

A cet égard, monsieur Tiberi, je m'interroge sur vos chiffres lorsque vous comparez les lois de finances de 1988 et de 1990. Pour la loi de finances de 1988, les autorisations de programme s'élevaient à 9 941 millions de francs. Pour 1990, elles sont de 12 841 millions de francs. L'augmentation est de 29 p. 100.

En ce qui concerne les crédits de paiement et les dépenses ordinaires, ils s'élevaient à 34 023 millions de francs en 1988. Ils passent pour 1990 à 40 670 millions de francs, soit une augmentation de 19,5 p. 100.

Par rapport à la loi de finances de 1989, avec une croissance de 17 p. 100 des moyens d'engagement, c'est-à-dire des dépenses ordinaires et des autorisations de programme - et même de 19 p. 100 compte tenu des 10 000 prêts locatifs aidés supplémentaires décidés lors de l'examen de la partie recettes au cours des deux dernières semaines - le budget du logement connaît l'une des plus fortes progressions. Je comprend donc mal que M. Duroméa ait parlé de budget en « trompe-l'œil », car même si nous retirons les prêts P.A.P., l'augmentation des moyens d'engagement reste supérieure à 10 p. 100, c'est-à-dire le triple de la hausse des prix, ce qui traduit bien une réelle priorité.

Ce budget constitue un choix pour l'immédiat en apportant des réponses concrètes, Il constitue aussi un choix pour l'avenir en préparant les évolutions nécessaires.

Il répond à une préoccupation sociale et à un objectif économique.

La préoccupation sociale tout d'abord : l'effort de l'Etat doit aller prioritairement à ceux qui en ont le plus besoin. La légitimité de l'aide publique, le rapport Bloch-Lainé nous l'a opportunément rappelé, est d'abord sociale. Tel est bien l'avis du Gouvernement.

C'est pourquoi le pouvoir d'achat de l'aide personnalisée au logement et des allocations logement a été maintenu pour la première fois depuis 1982...

M. Jean-Pierre Brard. Sans rattrapage !

M. le ministre délégué, chargé du logement. ... sans exclure aucun bénéficiaire par une quelconque révision du barème, monsieur Duroméa.

Il a été amélioré pour les catégories les plus modestes, ainsi que l'ont souligné MM. les rapporteurs, même si nous n'avons pu revenir encore, monsieur Tiberi, sur toutes les restrictions que vous avez dénoncées dans votre propos mais qui résultent de mesures prises entre 1986 et 1988.

Cette première orientation de fond, contenue dans le X^e Plan, s'accompagne d'une seconde : l'ouverture progressive à tous, sous seule condition de ressources, c'est-à-dire sans considération d'âge ou de situation familiale ou professionnelle, d'une allocation de logement. Nous savons qu'il faut encore deux ans pour en terminer avec ce que l'on appelle le bouclage des aides au logement pour le parc social et qu'il reste 400 000 foyers français susceptibles de bénéficier de ces aides si nous en restons à la seule condition de ressource. Une première étape substantielle sera franchie dès 1990 puisque 250 000 ménages, notamment des jeunes à la recherche d'un premier emploi, les occupants de foyers de jeunes travailleurs et de nouveaux allocataires du R.M.I. percevront pour la première fois une allocation de logement en 1990.

Les 4 200 000 allocataires des aides personnelles au logement, qui, je le rappelle, représentent approximativement les 20 p. 100 de ménages aux revenus les plus faibles - la moyenne de leurs ressources est de 1,2 SMIC - bénéficieront ainsi de ces mesures.

M. Anciant a émis un regret que je partage devant le retard apporté à la publication des nouveaux barèmes. Cela est dû à la difficulté d'articuler les calendriers respectifs des révisions des barèmes des prestations familiales, qui interviennent normalement au 1^{er} juillet, et de la préparation du budget de l'Etat, soumise aux contraintes que vous savez. Je veux sur ce point le rassurer : d'une part, la parution de ces nouveaux barèmes est imminente et, d'autre part, les intéressés sont assurés de bénéficier d'un rappel à compter du 1^{er} juillet sur la base de ce nouveau rappel.

Deuxième traduction de la préoccupation sociale : l'effort en faveur du logement social connaît une dimension sans précédent.

Cet effort concerne aussi bien la construction neuve - 65 000 P.L.A. sont prévus au budget -, que l'extension du parc social par l'achat de logements anciens sans obligation de travaux, 13 000 P.L.A., et la réhabilitation, qui connaîtra un rythme accéléré : 200 000 logements par an pendant cinq ans.

Ainsi, avec une nouvelle croissance de 500 millions de francs, les autorisations de programme destinées à la réhabilitation du parc social auront plus que doublé depuis 1987.

Au total, les crédits en faveur du logement locatif social connaîtront une progression de 1,4 milliard de francs, soit 28 p. 100.

J'ai bien noté à ce propos trois questions importantes, abordées par plusieurs intervenants.

Tout d'abord, le fonds de concours de 900 millions de francs en provenance du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. Je note que cette pratique des fonds de concours est d'un usage tout à fait habituel. Elle a du reste été utilisée pour cet objet jusqu'en 1987 sans que personne ne la conteste. Je vois mal ce qui, aujourd'hui, la rendrait inacceptable.

M. Clément a été très dur sur ce point. Mais il a admis et voté de tels fonds de concours quand les crédits pour le logement social régressaient, notamment en 1987. Pourquoi s'y refuserait-il quand les mêmes crédits progressent fortement ?

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Très juste !

M. le ministre délégué, chargé du logement. D'autant, mesdames, messieurs, que les 900 millions de francs en provenance du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne s'ajouteront aux versements prévus par ailleurs en recettes au budget de l'Etat. Les résultats tels qu'ils peuvent être anticipés permettent d'envisager une telle contribution du F.R.G.C.E.

Deuxième question importante : la répartition géographique des crédits dans un contexte où des besoins importants s'expriment dans de nombreuses régions.

Le problème n'est pas, bien évidemment, de jouer *a priori* Paris contre la province ou les zones urbaines contre les zones rurales. Le problème est de répondre le plus précisément possible aux besoins réels. Le rapport sur les loyers du

mois de février a été de ce point de vue particulièrement éclairant. Il nous faut être capables de jouer sur la panoplie des moyens existants, en accession et en locatif, dans le secteur privé comme dans le secteur social, en individuel et en collectif, pour répondre le mieux possible aux attentes de nos concitoyens.

C'est l'enjeu des politiques locales de l'habitat. C'est l'enjeu des actions contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales, qu'il s'agisse des contrats de ville ou des conventions ville-habitat. C'est l'enjeu aussi des programmations nationales, régionales et départementales, dont j'ai demandé à mes services qu'ils réexaminent les critères.

S'agissant des P.L.A. sans travaux ou sans obligation de travaux, dès lors que les logements concernés satisfont aux normes, je précise à M. Anciant que les besoins locaux et l'existence de logements vacants seront, bien sûr, des éléments d'appréciation déterminants pour leur programmation.

Troisième question importante : la trésorerie du mouvement H.L.M. La priorité accordée au logement social ne doit pas nous interdire, bien au contraire, de réfléchir aux évolutions nécessaires pour que les organismes remplissent le plus efficacement possible leur vocation sociale.

C'est vrai par exemple en matière d'attributions de logements sociaux. C'est vrai aussi en matière de trésorerie H.L.M.

De quoi s'agit-il ? M. Anciant a cité des exemples que je ne peux démentir. M'en tenant cependant à une approche d'ensemble de la situation, je veux préciser que, depuis plusieurs années, la trésorerie des organismes H.L.M. augmente de l'ordre de 4 milliards de francs par an. Elle s'élève aujourd'hui à une quarantaine de milliards, contre 9 milliards au début de la décennie.

Dans le même temps, que constatons-nous ? D'abord, que l'entretien du patrimoine H.L.M. est très insuffisant et, selon les experts, environ la moitié de ce qu'il devrait être ; ensuite, que les loyers ont augmenté globalement trop rapidement ; enfin, qu'une partie de cette croissance de la trésorerie provient effectivement du placement à 8 ou 9 p. 100, et quelquefois davantage, de prêts consentis par la Caisse des dépôts à 5,8 p. 100 pour la construction de logements P.L.A. ou la réhabilitation du parc existant.

Nous sommes ainsi dans une situation doublement absurde : d'une part, le service rendu aux locataires est souvent insuffisant alors que, dans le même temps, certains organismes thésaurisent ; d'autre part, les organismes, qui sont les bénéficiaires quasi exclusifs de la ressource privilégiée, bon marché, que constitue le livret A, ne contribuent pratiquement pas à son alimentation.

C'est pourquoi nous avons engagé une discussion afin d'aboutir à des solutions réalistes permettant une meilleure utilisation de la trésorerie, en particulier en faveur de l'entretien, sans compromettre pour autant la nécessaire modernisation des organismes.

Il n'y a, dans cette affaire, monsieur Tiberi, ni fiscalisation honteuse, ni décision autoritaire, mais le souci de parvenir, dans la concertation, à une solution équilibrée permettant de répondre aux problèmes que j'ai évoqués.

Par ailleurs, le budget de 1990 verra une nouvelle augmentation de la ligne budgétaire unique destinée au logement social dans les départements d'outre-mer. Ainsi, avec une dotation de 1 milliard de francs, le Gouvernement respecte les engagements pris dans le cadre de la loi-programme du 31 décembre 1986. C'était d'autant plus nécessaire que, comme vous le savez, les cyclones Firinga et Hugo ont durement touché nos compatriotes de la Réunion et de la Guadeloupe. Nous passerons ainsi de 6 390 logements financés en 1986 à 11 300 en 1990.

Aides à la personne, aides au locatif social, mais aussi accession sociale et, sur ce point, je voudrais récuser totalement la caricature de M. Clément opposant une France U.D.F. de propriétaires à une France socialiste de locataires :

Je rappelle qu'au-delà des inscriptions budgétaires le problème qui se trouvait posé, depuis plusieurs années d'ailleurs, était celui de la disparition progressive de l'accession sociale sans qu'un nouveau produit acceptable ait été défini et décidé. La décision d'inscrire en loi de finances initiale les crédits correspondant à un programme de 50 000 P.A.P. et d'améliorer sensiblement les caractéristiques de ces prêts - ce seul aspect coûtera, je le souligne notamment à l'intention de

M. Clément, près de 300 millions de francs - traduit bien une volonté politique : celle de poursuivre une politique favorable à l'accès social, élément indispensable à l'équilibre global du logement social, dans des conditions d'une plus grande sécurité pour l'accédant.

Je rappelle à ce propos qu'indépendamment des drames humains et des coûts sociaux qu'a pu provoquer une politique parfois inconsidérée d'accès, il en coûtera 800 millions de francs au budget de l'Etat en 1990 pour le réaménagement des prêts souscrits en période de forte inflation.

M. Guy Malandain. Très bien !

M. le ministre délégué, chargé du logement. Ainsi se trouve clairement levée l'interrogation que certains d'entre vous avaient formulée il y a un an quant aux intentions du Gouvernement en ce domaine. La réflexion était nécessaire. Elle a été utile ; elle a conduit à une première série de mesures concernant la quotité et les plafonds de ressources ; elle permet désormais d'aborder l'avenir sur de nouvelles bases.

M. Guy Malandain. Très bien !

M. le ministre délégué, chargé du logement. L'affirmation de la dimension sociale de la politique du logement ne peut se limiter à l'addition de dépenses budgétaires.

C'est l'ensemble de la politique du logement qui doit être marquée de cette empreinte. Ainsi, les orientations que j'ai eu l'occasion de présenter le 20 septembre dernier au conseil des ministres avec Michel Delebarre commencent à trouver leurs traductions concrètes.

Michel Delebarre et moi-même avons signé jeudi dernier avec les organisations d'employeurs et les organisations de salariés une convention d'objectifs conduisant à consacrer 1 milliard de francs sur la collecte du 1 p. 100, au logement des plus démunis.

Cette convention, venant après l'accord-cadre signé en juin avec l'Union des fédérations d'organismes H.L.M. et avant celles qui sont en préparation avec d'autres organisations professionnelles et associations d'action sociale et caritatives, montre clairement la voie que nous entendons suivre.

Le projet de loi visant à mettre en œuvre le droit au logement fait actuellement l'objet des consultations nécessaires et sera soumis au conseil des ministres très prochainement.

Enfin, plusieurs mesures fiscales qui vous sont proposées traduisent aussi cette orientation, qu'il s'agisse de prévoir des dépenses nouvelles, comme l'extension de l'amendement dit « amendement Coluche » aux associations d'aide au logement des plus démunis ou l'exonération de l'impôt sur le revenu foncier pour les locations à des bénéficiaires du R.M.I. ou à des associations à vocation sociale, ou qu'il s'agisse de réduire les dépenses - je pense à la suppression des déductions des intérêts d'emprunt pour les ménages les plus fortunés.

Un fil conducteur social, tel est donc bien notre premier choix, lequel, mesdames, messieurs les députés, est complété par un objectif économique.

Nous sommes en effet confrontés aujourd'hui à des besoins de logement importants et qui le resteront durablement. Les études récentes de l'INSEE soulignent cette réalité, produites des évolutions démographiques, sociologiques et économiques. L'offre de logement reste insuffisante et conduit, dans certaines zones, à des tensions insupportables que traduisent les chiffres, couramment avancés, de 400 000 sans-logis et de 2 millions de mal-logés.

Le développement du parc social constitue incontestablement une première réponse, et cette réponse est essentielle. Je viens de rappeler les mesures importantes qui ont été prises dans ce sens, mais il faut aussi, dans le même temps, développer fortement l'offre privée.

M. Guy Malandain. Assurément !

M. le ministre délégué, chargé du logement. En la matière, l'action des pouvoirs publics est évidemment de nature différente : elle consiste d'abord à garantir un environnement financier et fiscal satisfaisant. Elle ne peut se traduire prioritairement par des subventions ou par des aides directes aux propriétaires et investisseurs privés.

J'en viens au budget de l'A.N.A.H.

J'ai bien noté, messieurs Anciant et Carton, les observations que vous avez formulées dans vos rapports écrits et dans vos interventions orales, comme celles de plusieurs autres orateurs, sur ce budget et sur la prime à l'amélioration de l'habitat. Nous y reviendrons dans le débat, plus spécialement lors de la phase des questions.

Je voudrais, à ce stade, me borner à deux remarques.

Première remarque : la forte croissance du budget du logement met d'autant plus en évidence la baisse des crédits de l'A.N.A.H. Pour autant, n'est-il pas normal que les pouvoirs publics s'interrogent sur l'efficacité réelle de chaque type d'aide ?

Il m'apparaît que, tout en reconnaissant à l'amélioration de l'habitat privé une place à part entière dans la politique du logement, il existe sans doute des marges de manœuvre sur les modalités d'intervention actuelle de l'A.N.A.H.

Seconde remarque : les besoins exprimés sont actuellement importants, vraisemblablement beaucoup plus importants que ne le laissent penser les estimations avancées lors de l'établissement du projet de budget. En cela, je veux donner acte à plusieurs intervenants des observations qu'ils ont formulées.

En tout état de cause, sans préjuger les modifications positives que le Parlement apporterait à la ligne budgétaire concernée, nous sommes en mesure, Michel Delebarre et moi-même, d'affirmer à la lumière des deux données précitées qu'en dépit d'une diminution de 200 millions de francs du budget de l'A.N.A.H. - à supposer qu'elle reste en l'état - le volume d'opérations pourra être maintenu en 1990.

Cela étant, nous avons noté votre unanimité pour faire davantage. Nous ne ménagerons aucun effort pour y parvenir, sinon dès aujourd'hui, du moins dans la suite de nos travaux, voire dans les prochains mois, conscients que nous sommes de l'intérêt des O.P.A.H. et du bon travail de l'U.N.A.H., parmi les dirigeants de laquelle je salue bien volontiers M. Brianc, dont nous avons entendu le témoignage de qualité.

En matière d'environnement financier et fiscal, le projet de loi de finances comporte, vous le savez, plusieurs aspects positifs que vous avez déjà été conduits à examiner - je pense en particulier à la prolongation et à l'amélioration des exonérations fiscales à l'investissement locatif privé mises en place par M. Quilès et complétées par M. Méhaignerie, ainsi qu'à la prolongation des mesures en faveur des grosses réparations et aussi au rétablissement des dispositions qui avaient été prises en faveur des économies d'énergie et qui avaient été supprimées voilà trois ans.

Il s'agit là de mesures unanimement appréciées par les professionnels. L'effort d'investissement global qui caractérise ainsi le projet de budget se traduira sans doute, d'après ces mêmes professionnels, par la création de quelque 20 000 emplois supplémentaires dans le bâtiment. Cet effort est de nature à accompagner efficacement le redressement de l'activité de ce secteur économique important.

Je sais cependant qu'au-delà de ces dispositions, il nous faut déjà regarder plus loin : les évolutions macro-économiques, l'ouverture du grand marché européen nous imposent et nous imposeront des mutations importantes en matière d'épargne, de fiscalité et d'investissement.

Préparer l'avenir aujourd'hui, ce n'est pas seulement dégager les moyens nécessaires pour l'investissement : c'est aussi examiner chacune des composantes de notre système de financement, en apprécier les forces et les faiblesses, en définir les évolutions à court et à moyen terme.

Tel est le cas, en particulier, en ce qui concerne l'avenir des ressources à coût réduit qui constituent, aujourd'hui, l'un des piliers du financement du logement social.

Si l'avenir immédiat nous paraît assuré, nous avons bien entendu vos interrogations, qui sont aussi les nôtres, sur l'avenir du livret A.

Tel est le cas également, pour les rentabilités respectives des placements financiers et de l'investissement immobilier. Là encore, le court terme ne pose pas de problème majeur. Mais il convient de se placer dans une perspective dynamique si l'on ne veut pas voir réapparaître le spectre de la pénurie et courir le risque de devoir accroître encore l'effort de l'Etat.

Tel est le cas aussi en matière de droits de mutation qui sont beaucoup plus élevés chez nous que chez nos voisins européens et qui contribuent à diminuer fortement le rendement de l'investissement immobilier.

Nous avons noté, sur ces divers sujets, vos suggestions. Nous aurons, Michel Delebarre et moi-même, avec Pierre Bérégovoy, à les examiner dans les prochains mois et à les intégrer dans nos réflexions préparatoires à l'établissement du budget pour 1991.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, Michel Delebarre et moi-même l'avons répété à plusieurs reprises : ce budget pour 1990 du logement nous semble un bon budget.

C'est un bon budget car, d'ores et déjà, il intègre concrètement un certain nombre de recommandations majeures des rapports Bloch-Lainé et Pétrequin.

C'est un bon budget parce qu'il traduit un accroissement important de l'effort de l'Etat.

C'est un bon budget parce qu'il n'oppose pas une France de propriétaires à une France de locataires, et qu'il fait une juste part à l'accession et au locatif, au locatif social et au locatif privé.

C'est aussi un bon budget parce qu'il vise à intégrer la politique du logement dans un environnement plus vaste, celui de la ville, celui de l'aménagement du territoire national, celui du marché européen.

C'est enfin, et peut-être surtout, un bon budget parce qu'il marque le renversement de tendance qui était nécessaire pour traduire dans les faits le droit au logement que j'évoquais au début de mon propos.

Il reste encore beaucoup à faire pour que chacun se voie confirmé dans ce droit. J'en suis le premier conscient, mais j'ai aussi la certitude que le budget pour 1990 y contribuera positivement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

3

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 1990, n° 895 (rapport n° 920 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Equipement et transports. - Urbanisme et logement *(suite)* :
Annexe n° 19 (Urbanisme, logement et services communs). - M. Jean Anciant, rapporteur spécial ; avis n° 925, tome VII (Urbanisme-logement), de M. Bernard Carton, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Equipement et transports. - Transports terrestres, routes et sécurité routière :

Annexe n° 18 (Transports terrestres et S.N.C.F.). - M. Claude Germon, rapporteur spécial ;

Annexe n° 17 (Routes et sécurité routière). - M. Louis Mexandeau, rapporteur spécial ;

Avis n° 925, tome VI (Route et sécurité routière - Transports terrestres et S.N.C.F.) de M. Jacques Fleury, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

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

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

