

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 33^e SEANCE

Séance du Jeudi 30 Novembre 1978.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 3926).

2. — Loi de finances pour 1979. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3926).

Environnement et cadre de vie (p. 3926).

MM. Josy Moinet, rapporteur spécial (Logement et Cadre de vie); Raymond Marcellin, rapporteur spécial (Environnement).

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ MÉRIC

MM. Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Logement); Pierre Ceccaldi-Pavard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Urbanisme); Richard Pouille, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (Environnement); Hubert Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (Environnement); Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie; Edouard Bonnefous, président de la commission des finances; Marcel Cavaillé, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement (Logement); Josy Moinet, rapporteur spécial; François Delmas, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement (Environnement).

Sur le cadre de vie, le logement et l'architecture :

MM. Fernand Lefort, Pierre Ceccaldi-Pavard, Roger Quilliot, Bernard Hugo.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

M. Daniel Millaud.

Sur l'environnement :

MM. Jean Amelin, James Marson, Jean-Marie Rausch, Maurice Vérillon, François Giacobbi, Bernard Legrand, le secrétaire d'Etat à l'environnement, le ministre.

MM. le secrétaire d'Etat au logement, Robert Laucournet, rapporteur pour avis; le ministre.

Sur les crédits :

Environnement :

Adoption des crédits.

Cadre de vie et logement :

Titre III de l'état B. — Adoption.

Titre IV de l'état B. — Adoption.

Titre V de l'état C. — Adoption.

Titre VI de l'état C :

Amendement n° 167 de M. Roger Quilliot. — MM. Roger Quilliot, Josy Moinet, rapporteur spécial; le ministre. — Retrait.

Amendement n° 211 de M. Fernand Lefort. — MM. Fernand Lefort, Josy Moinet, rapporteur spécial; le ministre. — Retrait.

Adoption du titre.

Architecture :

Adoption des crédits.

Titre VII de l'état C. — Adoption.

Art. 58. — Adoption (p. 3967).

Art. 59 (p. 3967).

Amendement n° 210 de M. Fernand Lefort. — MM. Fernand Lefort, Josy Moinet, rapporteur spécial; le ministre. — Retrait.
Adoption de l'article.

Art. 78 bis (p. 3967).

Amendement n° 209 de M. Fernand Lefort. — MM. Fernand Lefort, Josy Moinet, rapporteur spécial, le ministre. — Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 3968).

Amendement n° 203 de M. Robert Laucournet. — MM. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, le ministre, Josy Moinet, rapporteur spécial. — Irrecevabilité.

Art. 79. — Adoption (p. 3968).

Renvoi de la suite de la discussion.

3. — Demande d'autorisation d'une mission d'information (p. 3969).
4. — Transmission de projets de loi (p. 3969).
5. — Dépôt d'une proposition de résolution (p. 3969).
6. — Ordre du jour (p. 3969).

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à onze heures quarante-cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1979

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1979, adopté par l'Assemblée nationale (n° 73 et 74 [1978-1979]).

Environnement et cadre de vie.

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie.

A la demande de M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie, en accord avec la commission des finances, je vais donner successivement la parole aux rapporteurs spéciaux et rapporteurs pour avis des commissions, aux orateurs inscrits dans la discussion des dispositions concernant le cadre de vie, le logement et l'architecture et aux orateurs intervenant sur les crédits de l'environnement.

Nous procéderons ensuite à l'examen des crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie figurant aux états B et C, ainsi que des articles rattachés.

La parole est à M. Moinet, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (logement et cadre de vie). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le nouveau ministère du cadre de vie et de l'environnement rassemble désormais tout ce qui concourt à améliorer le cadre de la vie quotidienne des Français.

Les modifications de structures qui sont intervenues dans l'ancien ministère de l'équipement, devenu ministère de l'environnement et du cadre de vie, ne rendent pas très aisées les comparaisons que je me propose d'opérer entre les crédits des années précédentes et les crédits pour 1979.

Cette difficulté signalée, je voudrais tout de suite faire quelques observations concernant les dotations pour 1979. Tout d'abord, en ce qui concerne les dépenses ordinaires, la progression est apparemment considérable, puisqu'elle est de l'ordre

de 60 p. 100, mais il convient de tenir compte, d'une part, de l'aide personnalisée au logement, qui comporte un important transfert du budget des charges communes à celui du cadre de vie et de l'environnement, et, d'autre part, d'un accroissement des crédits liés à la mise en place de la réforme. Si l'on exclut ces crédits, l'augmentation constatée de 1978 sur 1979 est de 13,4 p. 100.

S'agissant des dépenses en capital, on observe, pour les autorisations de programme, une régression de l'ordre de 2 p. 100, tandis que les crédits de paiement augmentent faiblement de 4 p. 100.

Globalement, on peut donc considérer que ce budget se caractérise par une réduction de l'effort d'investissement dans le secteur du cadre de vie, laquelle se traduira par une diminution du nombre des logements aidés, particulièrement dans le secteur locatif.

Après ces quelques considérations générales sur l'évolution des crédits, je voudrais successivement présenter les observations et les remarques de la commission des finances sur le fonctionnement des services, le logement et l'urbanisme.

Tout d'abord, en ce qui concerne le fonctionnement des services, il convient d'observer que les dépenses qui sont inscrites à ce titre ne recouvrent pas que des dépenses de l'Etat. Sont notamment prises en compte les dépenses correspondant aux personnels qui travaillent pour les collectivités locales. Nous savons tous l'importance des personnels affectés aux directions départementales de l'équipement qui effectuent des tâches pour les collectivités locales. Le Sénat aura à se pencher sur ce problème lorsqu'il examinera, probablement à la session de printemps prochain, le projet de loi-cadre intéressant les responsabilités des collectivités locales et un nouveau partage des compétences. Il est bien évident que c'est un domaine auquel nous serons particulièrement attentifs. Dans la mesure où des transferts de personnels ne comporteraient pas des transferts de moyens, nous serions assez réservés pour les accepter.

Ma deuxième observation concerne l'équipement administratif. J'ai relevé que les services du ministère étaient actuellement répartis, à Paris, en quelque seize adresses et 2 055 bureaux. Monsieur le ministre, cette dispersion dans la capitale ne va pas sans poser quelques problèmes. Le regroupement des services du ministère de l'environnement et du cadre de vie est à l'ordre du jour. Il serait souhaitable qu'il ne soit pas différé trop longtemps si l'on souhaite donner une plus grande cohésion à votre administration et également vous en faciliter la gestion quotidienne, car une telle dispersion ne va sans doute pas sans quelques inconvénients.

Je traiterai maintenant du logement. Vous le savez, l'année 1978 a été dominée par la mise en place de la réforme de l'aide au logement. Au moment où nous examinons ce budget pour 1979, quatre inquiétudes dominent.

La première concerne, d'une part, le développement de l'accès à la propriété au détriment de la location et, d'autre part, le développement de la maison individuelle au détriment des logements collectifs. Certes, il peut s'agir là d'un phénomène de civilisation, mais, à l'évidence, nous n'en avons pas, semble-t-il, maîtrisé toutes les conséquences.

Ma deuxième remarque concerne le barème de l'aide personnalisée au logement, dont on peut dire qu'il n'est pas tout à fait bien adapté et qu'il mériterait certaines retouches. En effet, il favorise tout particulièrement les familles nombreuses à ressources modestes, ce qui pourrait conduire à une sorte de ségrégation sociale que la réforme de l'aide au logement se proposait précisément d'éviter.

Ma troisième observation concerne l'application de la réforme aux logements existants et, là, je veux traiter du difficile problème du conventionnement sur lequel, monsieur le ministre, vous voudrez sans doute apporter quelques informations au Sénat.

Enfin, ma quatrième observation concerne la situation particulière des offices d'HLM, qui est difficile et sur laquelle il y aurait lieu, me semble-t-il, de se pencher tout particulièrement.

Nous savons tous l'importance du logement du point de vue social ; c'est un élément essentiel du cadre de vie et l'effort doit donc être poursuivi dans ce domaine. Il existe encore un pourcentage trop élevé de logements surpeuplés ; et les conditions de confort sont notoirement insuffisantes dans une fraction non négligeable du patrimoine immobilier dont une partie — 40 p. 100 — date d'avant 1915. Donc, l'effort ne doit pas être ralenti.

Du point de vue économique, les investissements dans le logement représentent, malgré la récession, quelque 8 p. 100 du produit intérieur brut marchand et concernent l'emploi de deux millions de Français. C'est dire quelle est la responsabilité de l'Etat dans ce domaine du logement.

Pour avoir une vue globale des crédits affectés au logement, il convient, non seulement de prendre en compte ce qui figure au budget de l'environnement et du cadre de vie, mais également de tenir compte des crédits qui figurent au budget des charges communes ainsi que de ceux qui figurent au budget de l'agriculture pour le financement des bonifications d'intérêt. Lorsque l'on rassemble l'ensemble de ces crédits on observe que, de 1976 à 1979, l'augmentation est globalement de l'ordre de 25 p. 100 mais il faut tenir compte de l'érosion monétaire, ce qui amène à constater, en définitive, une stagnation des crédits.

Par ailleurs, la répartition est maintenant tout à fait différente puisque, en 1976, il n'y avait pratiquement pas d'aide à la personne et que l'aide était apportée principalement sous la forme d'aide à la pierre. Désormais, l'aide à la personne prend une part grandissante dans les aides au logement.

Disons un mot des moins-values fiscales. Vous savez que divers régimes d'exonération sont prévus en ce qui concerne le logement. Ces exonérations représentent — c'est une estimation — entre 16 et 24 milliards de francs en 1979 et une partie non négligeable de ces sommes concerne des exonérations imputables à l'impôt sur le revenu.

Il s'agit là, bien entendu, d'une forme d'aide personnalisée ; mais contrairement à l'aide personnalisée au logement, cette aide croît avec le revenu des ménages ce qui, naturellement, va à l'encontre de la réduction des inégalités sociales. Sur ce point, le Conseil économique et social et le Conseil national de l'accession à la propriété se sont prononcés en faveur d'une révision de la fiscalité applicable au logement et force est de constater que les mesures qui sont actuellement proposées dans la loi de finances pour 1979 ne constituent pas, par rapport aux propositions présentées tant par le Conseil économique et social que par le Conseil national de l'accession à la propriété, des aménagements satisfaisants.

Je crois, monsieur le ministre, qu'il y aura lieu de reconsidérer globalement ce problème de la fiscalité du logement afin de trouver les moyens de réduire les inégalités qui sont constatées dans ce domaine.

Si tant est que certaines exonérations venaient à être supprimées, naturellement la question se poserait de savoir si les produits ainsi réalisés et imputables à votre budget pourraient lui être conservés ou si, au contraire, ils tomberaient dans l'ensemble des recettes de l'Etat, ce qui vous priverait d'une ressource que vous pouvez très légitimement attendre.

Venons-en aux actions. L'action sur le parc de logements anciens est menée dans trois directions : tout d'abord, la résorption de l'habitat insalubre, ensuite l'amélioration des logements et enfin le conventionnement pour les logements existants.

En ce qui concerne la résorption de l'habitat insalubre, je crois que vous proposez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, de réorienter la politique suivie par l'Etat dans ce domaine.

Cette année, le budget de 1979 fait apparaître une réduction des crédits alors que l'effort, vous le savez, doit être développé, bien entendu, dans ce secteur. Même si l'on passe à une autre conception des opérations à réaliser, il serait tout à fait souhaitable que les crédits mis à votre disposition soient plus importants. Quelque 420 000 personnes vivent encore en habitat insalubre. C'est dire que les besoins en ce domaine restent tout à fait considérables et qu'au rythme des crédits dont vous disposez actuellement, une quinzaine d'années seront nécessaires pour résorber l'habitat insalubre. Mais étant donné qu'au cours de cette période, d'autres besoins seront apparus, ce problème ne recevra pas de solution satisfaisante si les crédits ne sont pas majorés.

C'est sans doute dans le secteur de l'amélioration des logements que les efforts les plus importants ont été accomplis. Le nombre total des logements améliorés est ainsi passé de 78 700 en 1977 à quelque 111 000 en 1979. Ces efforts doivent être poursuivis. Il faut signaler que, sur ce plan, les offices d'habitations à loyer modéré ont lancé deux programmes spéciaux et que, au 30 juin 1978, 45 p. 100 de la dotation initiale, augmentée des crédits imputables à ces programmes spéciaux, avaient été engagés. Le nombre de logements réhabilités par les offices d'habitations à loyer modéré pourrait ainsi atteindre 80 000.

J'en viens maintenant au conventionnement. La procédure va probablement dans le bon sens, mais son dispositif n'est pas adapté à l'objet qui lui a été assigné. Lorsqu'il y a amélioration des logements, le conventionnement, semble-t-il, ne pose pas trop de problèmes. Bien sûr, l'amélioration emporte une élévation modérée des loyers. L'aide personnalisée au logement assure une meilleure solvabilisation, ce qui permet au système de fonctionner, avec toutefois quelques à-coups. En revanche, pour les logements existants, non améliorés, la situation est beaucoup plus complexe. L'article 30 de la loi de 1948 laisse le locataire libre de repousser les conditions nouvelles de location lui ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, même après que le

bailleur eut conclu une convention avec l'Etat et réalisé, le cas échéant, la mise aux normes de confort. Or, avec les barèmes actuels — et selon les estimations disponibles — il semble que, dans un immeuble moyen, 70 p. 100 des locataires gagnent à se voir ouvrir ainsi la possibilité de percevoir l'aide personnalisée au logement, alors que 30 p. 100 y perdent.

Il existe toujours des locataires qui refusent l'extension du système. Sans doute le bailleur pourrait-il prendre à leur égard une mesure d'expulsion, qui n'est généralement pas prise surtout lorsqu'il s'agit des offices d'habitations à loyer modéré.

Dans la perspective d'une généralisation du système, le conventionnement tel qu'il est actuellement conçu paraît être une procédure mal adaptée qu'il importe d'améliorer dans les meilleurs délais. Les insuffisances du dispositif actuel se traduisent par une très importante hésitation des offices d'habitations à loyer modéré à se lancer dans cette procédure de conventionnement.

Je crois, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que le moment est venu de formuler des propositions concrètes, précises, pour que le système du conventionnement puisse s'étendre rapidement à l'ensemble du parc existant. Le conventionnement est, en effet, une des pièces essentielles du dispositif de la loi portant réforme de l'aide au logement, et si ce dispositif ne pouvait pas fonctionner, la mise en œuvre de l'ensemble de la loi s'en trouverait compromise.

En ce qui concerne la construction de logements, il convient de noter la diminution importante du nombre de logements locatifs aidés puisque, de 1973 à 1979, il a pratiquement été divisé par deux. Cette tendance a d'ailleurs été accentuée par la mise en place de la réforme. Si, pour l'accession à la propriété, cette réforme s'est effectuée sans trop de problèmes, il n'en est pas de même pour le locatif.

J'évoquerai successivement deux problèmes : le taux des prêts et l'apport personnel.

Il est à craindre que, pour 1979, le taux des prêts conventionnés, qui suit plus étroitement l'évolution des taux d'intérêt sur le marché, ne baisse au point de se rapprocher excessivement du taux des prêts pour accession à la propriété, entraînant un développement du secteur privé au détriment du secteur social. Une inquiétude nouvelle apparaît donc en ce qui concerne le secteur social, auquel nous attachons beaucoup d'importance.

Le problème de l'apport personnel n'a pas reçu de solution entièrement satisfaisante. Vous vous souvenez qu'il a été partiellement réglé grâce à l'utilisation d'une partie du 1 p. 100 patronal, ce qui a permis d'aider quelque 25 000 ménages en 1978. Mais les sommes ainsi dégagées ne sont pas suffisantes pour répondre à tous les besoins exprimés et diverses catégories socio-professionnelles — les fonctionnaires, les agriculteurs, les retraités, les travailleurs indépendants — ne peuvent recourir à l'aide du 1 p. 100 pour compléter leur apport personnel. Un effort important reste donc à accomplir dans ce domaine.

Le secteur locatif est pour nous un sujet de grave préoccupation. En effet, non seulement moins du quart des logements ont été financés avec les nouvelles aides, mais, même avec les aides anciennes, les crédits n'ont pas été consommés. Alors que, avec le budget initial, il était prévu de financer de 94 000 à 111 000 logements, selon que la loi serait ou non appliquée intégralement, on n'en financera, au mieux, que quelque 70 000.

Les raisons de ce blocage sont diverses : c'est d'abord l'augmentation des coûts, dont le rythme continue à être élevé, c'est aussi l'accroissement supplémentaire des coûts résultant de l'amélioration de la qualité. Il faut y ajouter les conditions de financement des offices d'habitations à loyer modéré. Les conditions de prêt se sont profondément modifiées, ce qui a eu tout naturellement des répercussions sur le montant des loyers.

Cette situation reste tout à fait préoccupante et nous estimons, quant à nous, qu'elle peut entraîner une ségrégation tout à fait contraire à l'esprit de la réforme portant institution de l'aide personnalisée au logement.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous puissiez nous indiquer quelle politique vous entendez mener en ce qui concerne le secteur locatif. Il nous semble qu'un certain équilibre doit être maintenu entre le logement locatif et le logement en accession.

Bien sûr, la tendance porte les Français à l'accession à la propriété, mais cela ne signifie pas pour autant qu'il faille accélérer ce mouvement. Peut-être faut-il l'accompagner tout en maintenant un certain équilibre, compte tenu de l'importance considérable des besoins qui subsistent ? Nous allons construire, bon an mal an, quelque 400 000 logements, alors que nous devons, aux termes mêmes du VII^e Plan, en construire 500 000.

Par ailleurs, la mobilité professionnelle, la mobilité géographique exigent que nous disposions, surtout dans la période que nous traversons, d'un patrimoine de logements locatifs susceptibles de faciliter cette mobilité. Chacun sait que lorsqu'on est propriétaire de sa maison, on est beaucoup moins mobile

que lorsqu'on occupe un logement en location. Au demeurant, d'ailleurs, le conseil national de l'accèsion à la propriété, qui ne saurait être suspecté de ne pas être favorable à l'accèsion à la propriété, considère que « l'encouragement de l'accèsion à la propriété pourrait avoir pour effet pervers de contrarier la mobilité résidentielle ». Sur ce point, un équilibre doit donc être trouvé.

Au surplus, l'accèsion à la propriété se confond, d'une certaine manière, avec le désir de posséder une maison individuelle. Le développement de la maison individuelle ne va pas, lui non plus, sans poser quelques problèmes, notamment en ce qui concerne la consommation des sols. La maison individuelle est, en effet, plus grande consommatrice de sols que l'habitat collectif.

S'agissant de l'aide à la personne, je ferai essentiellement deux remarques. L'une porte sur les conditions dans lesquelles les aides personnalisées au logement pourraient être liquidées en régime de croisière. Il semble que les caisses d'allocations familiales ont pu assez facilement liquider les aides personnalisées au logement en 1978. Quelques difficultés d'application sont à craindre lorsque l'aide personnalisée au logement connaîtra son régime de croisière. Il conviendrait donc de se préoccuper de cette question pour la simple raison qu'elle n'est pas sans effet sur la trésorerie d'un certain nombre d'organismes.

En second lieu, le barème de l'aide personnalisée au logement mériterait d'être révisé. Il cesse d'être appliqué trop brutalement lorsque les ressources mensuelles dépassent 5 000 francs. L'instauration d'un barème dégressif serait donc souhaitable.

Par ailleurs, le barème favorise les familles nombreuses au détriment des personnes seules, des célibataires et des personnes âgées. Là aussi, des modifications s'imposent.

Il semble que l'information du public et la protection des usagers doivent être développées. Bien des personnes, des jeunes ménages notamment, qui souhaitent acquérir un logement, ne sont pas toujours familiarisées avec la pratique notariale ou bancaire. L'Etat, associé peut-être aux collectivités locales, a une responsabilité dans la diffusion d'informations objectives, notamment à l'intention de ceux qui ne disposent pas des moyens de se les procurer eux-mêmes.

Bien sûr, la création de centres d'information, qui pourraient être mis en place dans les départements, pose des problèmes financiers. Il serait en tout cas souhaitable d'y associer les principaux bénéficiaires de la politique du logement, c'est-à-dire les établissements bancaires et les promoteurs immobiliers. Il y a là, me semble-t-il, une formule à trouver.

J'en viens à la situation des offices d'habitations à loyer modéré. Je sais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous la connaissez bien, mais il nous semble que, compte tenu du rôle que joue le mouvement HLM dans la politique sociale du logement, les problèmes auxquels il se trouve confronté doivent être examinés rapidement et au fond. Tout ce qui touche aux conditions de gestion, à la situation financière, au statut du personnel, au regroupement et à la rationalisation des interventions des offices d'habitations à loyer modéré doit être appréhendé, dans une étroite concertation, avec le mouvement HLM, dont le rôle reste déterminant pour la conduite d'une politique sociale active en matière de logement.

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, prévus par la loi du 30 janvier 1977, devront être mis en place dans tous les départements le 31 mars 1979. Leur intervention se trouve sinon différée, du moins rendue facultative jusqu'en 1984. Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur l'activité qu'ils pourront avoir.

Des mécanismes de financement paraissent être trouvés pour assurer la mise en marche et le bon fonctionnement de ces organismes. Votre commission des finances y souscrit pleinement.

Je résumerai brièvement des crédits concernant l'urbanisme et les paysages. Dans ce domaine, la disparition de tout ce qui concerne l'aménagement foncier traduit une politique de désengagement de l'Etat au bénéfice des collectivités locales. Votre commission des finances approuve cette démarche, à la condition toutefois que les collectivités locales soient mises en mesure d'exercer les responsabilités nouvelles qui leur sont ainsi dévolues et qu'elles bénéficient de moyens d'accès au crédit leur permettant une intervention efficace dans ce domaine essentiel.

Je présenterai maintenant quelques brèves observations sur les différentes rubriques.

Tout d'abord, les schémas d'urbanisme se développent à peu près normalement, là où il existe une agence d'urbanisme, c'est-à-dire dans les grandes agglomérations. En revanche, il subsiste un problème en ce qui concerne les plans d'occupation des sols en milieu rural.

La procédure des plans d'occupation des sols, nous le savons tous mes chers collègues, est lourde, sophistiquée, pointilliste, tout à fait inadaptée aux petites communes rurales, lesquelles ont besoin de documents d'urbanisme pour se protéger contre un urbanisme sauvage lorsqu'elles se situent à la périphérie des villes, ou bien, plus loin des villes, contre les effets du « mitage ». Il serait souhaitable, sur ce point, que puisse être mis en place un dispositif allégé.

Je voudrais dire un mot touchant l'aménagement du tissu urbain. Il est prévu, pour ce chapitre, un crédit de quelque 223 millions de francs, crédit en réduction en 1979 par rapport à 1978.

Au surplus, se trouve précomptée sur ce crédit l'indemnisation accordée à un certain nombre de sociétés qui, après avoir obtenu un permis de construire, se sont vu ensuite, retirer l'autorisation de construire et qui, tout naturellement, se font indemniser d'une manière que votre commission des finances considère comme peu satisfaisante, pour ne pas dire clandestine en l'absence de décision de justice.

Il existe des procédures d'indemnisation. Le préjudice subi doit être déterminé par la justice et non à l'aide de procédures comme celles qui, semble-t-il, sont utilisées.

Il en résulte que des crédits relativement importants consacrés à l'aménagement du tissu urbain sont utilisés pour indemniser des promoteurs immobiliers qui n'ont pas pu, en raison même de décisions contradictoires prises par l'Etat, réaliser les opérations qu'ils pouvaient légitimement compter conduire à bien.

Pour ce qui concerne les villes nouvelles, la situation ne s'est pas substantiellement modifiée par rapport à l'an passé. Il subsiste un retard assez important dans le domaine des équipements publics et un déséquilibre marqué continue à apparaître entre l'emploi et le logement dans ce secteur des villes nouvelles, où les efforts de votre ministère vont principalement porter, pour l'année 1979, sur les acquisitions foncières et sur les espaces verts. On peut dire que pour les villes nouvelles, l'intervention du ministère du cadre de vie et de l'environnement se présente sous la forme d'une intervention d'accompagnement.

Telles sont, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques remarques et observations que la présentation des crédits de votre ministère appelle de la part de la commission des finances du Sénat.

L'effort en faveur du logement doit être poursuivi et amplifié, et singulièrement, nous semble-t-il, en faveur du logement social. Mais une bonne politique du logement suppose le maintien d'un certain équilibre entre l'accèsion à la propriété et le logement locatif.

Si l'on veut que la réforme des mécanismes d'aide au logement et l'instauration de l'aide personnalisée au logement produisent les effets qui en sont attendus, notamment dans le domaine social, il convient d'assouplir le dispositif de conventionnement, d'une part, et de réviser les barèmes, d'autre part.

Mais il n'y aura pas, nous semble-t-il, de politique active du logement social sans une participation étroite du mouvement HLM, dont les structures et les modes de gestion doivent, certes, être améliorés et modernisés, mais dont la finalité et le désintéressement sont tout à fait irremplaçables pour conduire une telle politique.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances soumet les crédits du logement et de l'urbanisme à l'approbation du Sénat (Applaudissements.)

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Marcellin, rapporteur spécial.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (Environnement). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget concernant l'environnement est en très forte augmentation d'une année sur l'autre puisque sa progression, dans l'ensemble, est de plus de 35 p. 100 avec, notamment, une augmentation de 72 p. 100 pour les dépenses ordinaires.

Si l'on jugeait un projet de budget sur son augmentation globale, on devrait constater que celui-ci est excellent. Cela dit, la commission des finances, l'examinant chapitre par chapitre, a été amenée à faire certaines réserves et à émettre un avis un peu plus nuancé.

Dans mon rapport écrit, j'ai souligné les forces et les faiblesses de la politique gouvernementale. Aussi limiterai-je d'abord mon exposé à l'énoncé des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement, après quoi je formulerai quelques critiques et suggestions émanant de la commission des finances.

Cinq mesures nouvelles sont inscrites dans les dépenses ordinaires et méritent d'attirer l'attention du Sénat.

Une première innovation dans la création, auprès de chaque préfet de département, d'un chargé de mission responsable de l'environnement. Nous considérons, à la commission des finances, qu'il s'agit là d'un progrès indiscutable car, ainsi, est affirmé le rôle du département comme échelon privilégié dans la mise en ordre de la politique de l'environnement.

La deuxième innovation concrète concerne l'inscription dans votre projet de budget d'une rémunération pour les commissaires enquêteurs chargés par les préfets de procéder aux enquêtes préalables sur les établissements insalubres et incommodes ou risquant de créer des pollutions et des nuisances.

Chacun de nous connaît bien l'importance de ces nuisances. Or, dans la loi de 1917 sur les établissements insalubres et incommodes, rien n'était prévu pour donner des indemnités à ces commissaires enquêteurs. C'est une déficience qui, maintenant, est réparée.

La troisième mesure nouvelle, c'est la création, dans ce projet de budget, de l'agence nationale de l'air, qui va être mise en place en 1979.

Les autres actions nouvelles, qui avaient fait l'objet de crédits renforcés, ont trait à l'aménagement et à la valorisation des rythmes de vie. Des actions ponctuelles d'aménagement des temps de travail et des loisirs sont engagées dans douze villes moyennes et dans la région parisienne.

Enfin, cinquième mesure, des crédits sont ouverts pour le développement de la vie associative.

Monsieur le ministre, j'attire ici votre attention car il s'agit d'une affaire très importante qui, certainement, retiendra tout particulièrement l'intérêt de la Haute assemblée.

Des crédits doivent être accordés à des associations qui, d'après les renseignements que vous avez bien voulu me fournir, doivent être en mesure d'apporter leur concours aux élus locaux. Mais attention, il ne suffit pas qu'une association ait reçu l'aval de votre ministère ; encore faut-il que vous puissiez en suivre l'action car, souvent, ces associations dissimulent, sous des objectifs d'intérêt général, des menées politiques qui contre-carront l'action des élus, seuls responsables de la vie de la commune et du département — je tiens ici à le rappeler solennellement.

J'aimerais savoir, monsieur le ministre, comment vous attribuez ces crédits chaque année et si, une fois attribués, ils ne feront pas l'objet d'un renouvellement automatique les années suivantes, ce qui vous empêcherait d'assurer, sur ces associations, un contrôle qui nous semble absolument indispensable.

Voilà pour les dépenses ordinaires.

En ce qui concerne l'évolution des dépenses en capital, il est absolument indispensable de faire une mise au point.

A la lecture du « bleu » du budget, on s'aperçoit que les autorisations de programme diminuent de 1,6 p. 100 par rapport à l'année passée. Mais il ne s'agit là que d'une diminution apparente qui tient à une modification de la présentation du document budgétaire.

Votre commission des finances, en 1977, vous avait fait remarquer, monsieur le ministre de l'environnement, que des crédits inscrits en autorisations de programme auraient dû figurer dans les dépenses ordinaires, car il s'agissait de financer des dépenses reconductibles automatiquement. Il devait en être ainsi pour les crédits afférents au réseau de surveillance de la pollution atmosphérique et du milieu marin.

Le Gouvernement nous a donné satisfaction. Pour obtenir une présentation budgétaire constante, il faut donc réintégrer ces crédits et ceux qui sont maintenant inscrits dans le budget du Premier ministre pour la création des espaces verts. Les autorisations de programme sont alors en progression de 12 p. 100 par rapport à 1978.

Voilà pour les dépenses en capital.

L'examen, chapitre par chapitre, de ce projet de budget, a conduit la commission des finances à formuler des critiques et des suggestions.

L'effort d'équipement des divers parcs naturels nationaux et régionaux est insuffisant. La zone périphérique des parcs nationaux, notamment, doit faire l'objet d'un effort d'aménagement qui compenserait le préjudice causé aux habitants par la mise en place de ces zones très protégées. Or la subvention d'équipement des parcs nationaux augmente, l'an prochain, de 10 millions de francs, mais ce crédit inclut une dotation exceptionnelle destinée à la création de deux nouveaux parcs. Aussi, la commission des finances estime qu'il conviendrait d'ajouter 2 millions de nouveaux francs à cette dotation, afin, notamment, d'équiper ces zones périphériques.

Le même problème d'insuffisance de crédits se pose pour l'équipement des parcs naturels régionaux. Ces crédits n'augmentent en effet que de 3,5 p. 100, et cela aboutit à une régres-

sion d'une année sur l'autre en francs constants ; en conséquence de quoi votre commission des finances demande une augmentation de la dotation de ces parcs de 2 millions de francs.

De leur côté, les crédits destinés à la création des espaces verts passent de 98 millions de francs à 120 millions, ce qui représente une progression d'un peu plus de 20 p. 100. Mais là, il ne s'agit que d'une augmentation apparente, puisque l'année dernière il avait été prévu une participation supplémentaire du FIANE de 35 millions de francs, qui n'a pas été accordée.

J'attire votre attention, monsieur le ministre, sur l'impossibilité dans laquelle se trouvera l'Agence des espaces verts d'Ile-de-France, l'année prochaine, de prolonger l'action qu'elle a engagée en 1978.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. L'opération qui est lancée à Paris sur les terrains de l'usine Citroën absorbera, l'an prochain, 15 millions de francs. Or l'agence ne dispose que de 42 millions de francs, ce qui va lui interdire de continuer les opérations commencées en Ile-de-France, faute d'un financement régulier. Or quelle région, en France, a vraiment besoin, actuellement, de créer des espaces verts, si ce n'est cette région parisienne qui compte 10 millions d'habitants ?

Il a semblé indispensable à votre commission des finances que le Gouvernement ajoute à la dotation de l'Agence des espaces verts d'Ile-de-France un nouveau crédit de 15 millions de francs, sinon la politique amorcée par cette institution se trouvera entièrement paralysée.

Monsieur le ministre, la lecture de l'état récapitulatif de l'effort financier consenti en 1978 et prévu en 1979 pour l'environnement par les dix ministères concernés m'amène à poser de nouveau le problème des pouvoirs de coordination du ministère de l'environnement.

Ces pouvoirs de coordination sont fixés par l'article 6 du décret du 2 février 1971, qui prévoit que le ministre de l'environnement est informé des crédits envisagés et de l'exécution du budget. C'est vraiment peu.

Il est vrai que vous disposez du pouvoir supplémentaire de formuler des observations au ministre de l'économie et des finances — ce qui, à ma connaissance, s'est produit une seule fois en 1972. Cela n'a servi strictement à rien et semble avoir définitivement découragé le ministre de l'environnement d'utiliser cette voie de recours. Il faut accroître cet indispensable pouvoir de coordination.

La commission des finances, l'année dernière comme l'année précédente, avait évoqué ce problème. Nous n'avons obtenu qu'une demi-satisfaction, car il semble que le conseil des ministres ait admis, le 4 janvier 1978, je crois, ce principe que nous avons défendu, en acceptant l'existence d'une enveloppe budgétaire pour l'environnement. Cela a-t-il été suivi dans la pratique d'une véritable réalisation ? C'est la question que je vous pose.

Il semble, à la commission des finances, qu'un comité inter-ministériel de l'environnement devrait se réunir en mars de chaque année, sous la présidence du Premier ministre, pour contrôler l'exécution du budget de l'année précédente et, peut-être, préparer l'enveloppe budgétaire globale destinée à l'environnement pour l'année suivante, ce qui permettrait vraiment d'établir des choix prioritaires.

C'est le seul point sur lequel il nous semble que vous n'ayez pas donné complètement satisfaction à la commission des finances du Sénat.

J'attirerai l'attention de la Haute assemblée sur deux exemples qui appellent effectivement le jeu du pouvoir de coordination du ministère de l'environnement.

Le Gouvernement a adopté, le 7 juillet 1978, un plan d'ensemble visant à renforcer la prévention et la lutte contre les pollutions marines accidentelles.

La catastrophe de l'*Amoco Cadiz* avait mis en évidence la grave insuffisance des moyens de prévention et de lutte.

Or, l'écart est considérable entre les propositions mesurées faites par la commission d'enquête du Sénat et celles inscrites au budget par le Gouvernement en application de son propre plan.

Les éléments ne manquent pas pour enregistrer ce décalage.

La commission d'enquête prévoyait, pour les équipes d'intervention, 400 hommes et 32 millions de francs ; le budget inscrit 155 hommes et 5 millions de francs. Et encore n'est-il prévu aucun crédit supplémentaire pour l'entraînement de ces équipes.

La commission d'enquête réclamait un ajustement des matériels — barrages, pompes, etc. — de l'ordre de 45 millions de francs ; le budget prévoit 13 millions de francs.

La commission d'enquête estimait qu'il fallait louer, en 1979, deux remorqueurs de haute mer ; le budget n'en prévoit qu'un seul.

La commission d'enquête souhaitait que l'on engage la construction de trois remorqueurs de haute mer ; rien n'est prévu en 1979. Or le délai de réalisation est de deux ans.

La commission d'enquête avait estimé qu'il fallait compléter les études pour la mise au point des systèmes d'allègement des pétroliers. Il s'agit ici de perfectionner le matériel de pompage de petits pétroliers qui, par gros temps, pourraient vider de leur pétrole les pétroliers géants qui se trouvent en danger. Rien n'est prévu dans le budget, alors que le coût de ces études était évalué à 2 millions de francs et qu'elles pourraient être menées à leur terme en six mois.

Enfin, il est indispensable de doter la marine de guerre de bateaux et d'avions de surveillance et d'intervention adaptés aux missions qu'ils ont à effectuer, et non pas d'utiliser des bateaux et des avions de guerre dont le coût de fonctionnement est considérable et qui ne peuvent pas rendre les mêmes services que des navires et des avions garde-côtes.

J'estime, monsieur le ministre, que, dans la mission de coordination qui vous est impartie par les textes dans le domaine de la lutte contre la pollution, il vous appartient d'intervenir auprès des ministères compétents afin d'obtenir que les conclusions du rapport de la commission d'enquête du Sénat, qui ont été sérieusement élaborées, comme vous le savez, puissent être adoptées par le Gouvernement, permettant ainsi d'éviter à la Bretagne, dans toute la mesure possible, les conséquences désastreuses d'une catastrophe semblable à celle de l'Amoco Cadiz.

Votre ministère assure la gestion du fonds d'intervention contre les pollutions marines. Ce fonds reçoit une dotation de 10 millions de francs, comme en 1978. Mais cette dotation doit provenir de transferts de quatre ministères : défense, équipement, transports, intérieur.

Or, le 17 mars 1978, après la catastrophe de l'Amoco Cadiz, les opérations de transfert n'avaient pas été faites et le fonds ne disposait que de 3 millions de francs d'autorisations de programme et de 2,8 millions de francs de crédits de paiement.

Ces fonds devant être disponible à tout moment, ne serait-il pas plus efficace que cette première dotation de 10 millions de francs ne dépende pas de transferts ? Ainsi, en cas de catastrophe, un temps précieux serait-il gagné. Là aussi, c'est une question de coordination.

Mon second exemple relatif à la nécessaire coordination concerne les moyens de l'inspection des établissements classés qui sont administrés par le ministère de l'industrie et à la disposition du ministère de l'environnement. Le nombre d'établissements classés est de 450 000. Or, avec les effectifs actuels, l'inspection des établissements classés ne peut contrôler que 20 000 entreprises par an. Le rapprochement de ces deux nombres est édifiant.

De 1976 à 1980, 382 postes devaient être créés. Or, de 1976 à 1979, y compris l'année 1979, il n'y en aura eu que 125. Je serais très étonné qu'en 1980 soient financés, d'un coup, 257 postes pour atteindre l'objectif fixé par le VII^e Plan !

Votre rapporteur insiste sur la gravité de la situation qui résulte de cette carence.

Des contrôles approfondis des installations industrielles préviennent les pollutions accidentelles. Cette action de prévention est, sans nul doute, la moins coûteuse pour la collectivité. On ne peut que déplorer l'insuffisante application, à ce sujet, du VII^e Plan. C'est ce qu'a fait la commission des finances du Sénat.

Au total, malgré ces critiques, le projet de budget pour 1979 fournit des motifs de satisfaction car il traduit d'incontestables améliorations.

Le ministère dispose désormais de structures administratives nouvelles qui permettront une politique plus cohérente de l'environnement et de la qualité de la vie.

De plus, la gestion comptable de ce ministère a été singulièrement améliorée.

L'inscription accélérée des crédits de paiement permet un rythme de consommation qui limite les reports de crédits.

Cette consommation des crédits améliorée justifie que le ministère de l'environnement reçoive enfin les moyens financiers qui lui permettent d'accomplir la grande mission qui lui est confiée.

En effet, mes chers collègues, un des traits les plus frappants de notre époque est le phénomène de l'agglomération. Les villes, les transports en commun, les écoles, les universités, les plages, les équipements de loisirs regorgent de monde.

Les individus qui vivent dans ces foules réagissent pour protéger leur personnalité contre ce trop-plein, en aspirant à la qualité de la vie, ce qui veut dire pour eux : un meilleur emploi du temps de travail et des loisirs, pas d'habitation mitoyenne, un environnement naturel sain.

Ils veulent du temps et de l'espace pour mieux vivre. Telle est la conception moderne de la liberté en cette fin du XX^e siècle.

Il vous appartient, monsieur le ministre, c'est là une très grande tâche et combien difficile, de convaincre l'ensemble des administrations de l'Etat de la primauté de cette aspiration à la qualité de la vie et au mieux-vivre.

La France a la grande chance de disposer du plus vaste territoire habitable par rapport à sa population de toute l'Europe occidentale.

Une meilleure répartition de la population est fonction d'une meilleure répartition des équipements et des emplois.

Il faut donc que la gestion du territoire soit améliorée, que toutes les parties de celui-ci soient attractives, et elles ne peuvent le devenir qu'en donnant enfin aux départements et aux communes les moyens financiers qui leur permettent d'exercer leur compétence générale, à savoir, ne l'oublions pas, celle de régler les affaires du département et de la commune, compétence générale qui leur a été attribuée par les lois de 1871 et de 1884.

Aussi estimons-nous que le ministre de l'environnement et du cadre de vie et le délégué à l'aménagement du territoire devraient participer prioritairement à l'élaboration de la loi-cadre concernant les collectivités locales.

Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir tenu compte de la plupart des observations de la commission des finances faites l'année dernière à cette tribune. Aussi la commission des finances du Sénat propose-t-elle à la Haute assemblée l'adoption de votre budget. (Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures trente-cinq minutes, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. André Méric.)

PRESIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC,

vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie.

La parole est à M. Laucournet, rapporteur pour avis.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Logement). Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, après les deux rapports de la commission des finances, je voudrais vous donner le résultat de nos réflexions relatives à l'aspect économique — et à celui-là seulement — du budget du logement. Son examen a fait naître au sein de la commission des affaires économiques un certain nombre d'inquiétudes dont je voudrais me faire l'écho à cette tribune.

Nous sommes dans une période de transformation totale de la politique du logement de la France, transformation inaugurée par la mise en place de la réforme et de la mutation de l'aide à la pierre en aide à la personne.

Les années cinquante et soixante sont révolues, au cours desquelles nous devions reconstituer le patrimoine immobilier français pour réparer les dommages de la guerre et répondre aux problèmes que posait la natalité. Maintenant, nous concevons fort bien que nous devons nous adapter et tenir compte de ces trois aspects — environnement, urbanisme, logement — qui font l'objet aujourd'hui d'un débat général fort bien venu.

Comment aborder la question ? Les praticiens que, pour la plupart, nous sommes — comme présidents d'office ou présidents de société d'économie mixte — ne sont pas systématiquement opposés à cette mutation ; mais ils estiment qu'il eût fallu prévoir un échelonnement plus important de la réforme — on vous l'a dit, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, à plusieurs reprises — et faire preuve de moins de précipitation. L'exemple de ce qui s'est passé avec la taxe professionnelle, remise souvent sur le métier, devrait vous inciter à agir avec beaucoup de modération pour l'application des textes nouveaux.

Mais encore faut-il que, maintenant, sur notre conseil, vous acceptiez de rechercher, pour le bien de tous, ce qui ne va pas dans le système. Nos avertissements, les visites que vous effectuez en province et les échos que vous recueillez de la base doivent vous rendre vigilants.

Ainsi que l'a souligné M. Moinet, l'examen de ce budget montre l'insuffisance des sommes mises en jeu. Il nous semble que l'Etat relâche progressivement ses efforts en matière de

construction, et l'extraordinaire complication des nouveaux mécanismes de financement risque d'accentuer le désengagement de l'Etat en matière de logement social.

Il faut revenir un an en arrière pour prendre la mesure de l'arsenal de textes qui s'est déployé, dont nous allons constater les conséquences et ressentir les effets l'année prochaine.

C'est au cours de l'année 1978 qu'a été progressivement mise en place la réforme du logement. Tout le système de financement de la construction se modifie peu à peu. Il semble que les nouvelles aides ne règlent pas tous les problèmes et qu'il soit nécessaire de réviser certains points.

Les deux pivots de la réforme ont été l'aide personnalisée au logement — l'APL — et le conventionnement.

L'APL, instrument de base de la redistribution des aides de l'Etat vers les plus démunis, est modulée en fonction des revenus et de la situation de famille des bénéficiaires. Elle est caractérisée par son incidence économique dans le budget « logement » des ménages et par ses modalités de calculs ; des facteurs spécifiques de modulation interviennent : zone géographique d'habitat, location ou accession aidée, accession avec les nouveaux prêts conventionnés, existence ou non d'un double salaire.

Tout au long de l'année, des décrets et arrêtés ont mis au point — ou ont tenté de le faire, vu la masse de documents sous laquelle nous sommes noyés ! — la difficile application de l'idée de base : conditions d'octroi, plafond de ressources, classement des communes, simplification du calcul et actualisation.

Vous savez, monsieur le ministre, combien vos directeurs de l'équipement ont du mal à digérer tous ces textes, ce qui provoque, dans certains départements, un blocage à la base.

Le deuxième volet de la réforme, dont il a déjà été question ce matin, a trait au conventionnement.

La volonté de garantir le respect des objectifs que vous recherchez et la cohérence de la gestion du parc des logements soumis au nouveau régime sont à l'origine d'une innovation majeure apportée par la réforme à la politique du logement locatif : le conventionnement.

En effet, il a été décidé que l'APL ne pourrait être versée que pour des logements conventionnés, c'est-à-dire les logements dont les propriétaires auront passé avec l'Etat une convention d'une durée minimale de neuf ans dont le contenu doit être conforme à celui d'une convention type. Celle-ci a pour objet de définir les engagements — conditions d'occupation des logements, niveau des loyers, etc. — que doit prendre le propriétaire en contrepartie du versement de l'APL aux locataires des logements conventionnés.

Là encore, toute l'année, vos services ont « tâtonné » pour la mise en place du système. La publication d'un arsenal de décrets et d'arrêtés reflète l'inquiétude qui règne dans les départements à propos de l'établissement des conventions.

J'ai eu l'occasion de m'entretenir en privé avec M. le secrétaire d'Etat au logement sur la complexité du mécanisme. Je vous remettrai, monsieur le secrétaire d'Etat, un tableau qui décrit le fonctionnement du système pour une opération de six logements PLA dans un chef-lieu de canton de 2 000 habitants. Vous y verrez que, depuis le 13 septembre 1977 — nous sommes le 30 octobre 1978 — nous avons remis le troisième document d'un texte de conventionnement, deux fois modifié, et qu'il nous faudra encore deux mois et demi pour poser la première pierre de l'immeuble.

Certes, dans certains domaines, des simplifications ont été apportées. Il n'y a plus maintenant que deux catégories de logement : le logement locatif social et le logement aidé en accession à la propriété. Il faut reconnaître qu'en théorie je trouve ici la réponse aux questions que je pose depuis des années visant à la simplification des conditions de financement de la construction.

Il est dommage qu'une mise en œuvre compliquée compromette le succès de la réforme tentée. Dans ce domaine également, toute l'année, les décrets et les arrêtés se sont multipliés : sur les prix témoins, sur les caractéristiques techniques et les prix des logements neufs, sur les prêts aidés par l'Etat, sur l'apport minimum en capital, sur l'actualisation des taux d'intérêt. Tout cela a rendu l'année 1978 particulièrement pénible pour ceux qui, à la base — vos services et les maîtres d'ouvrage — se préoccupent de la construction de logements en France.

Un certain nombre d'autres textes ont concerné l'incitation à l'amélioration de la qualité — remplacement des prix plafond par des prix de référence — l'élargissement des possibilités d'accession à la propriété et la mise en œuvre d'une nouvelle politique de l'habitat existant — prix témoins des logements améliorés, caractéristiques techniques et prix de revient des immeubles améliorés.

Vous avez prévu un certain nombre de financements exceptionnels pour permettre un démarrage des opérations des offices et des sociétés d'économie mixte dans le courant de l'année,

tandis que, dans certains domaines spécifiques — habitat rural, logements-foyers, logements pour handicapés et utilisation de la contribution patronale — vous avez mis au point, depuis douze mois, de nombreux textes.

En l'espace de quelques mois, vous avez essayé de mettre en place la réforme souhaitée par votre Gouvernement, ce nouveau système devant permettre, à terme, d'améliorer l'efficacité et la justice de votre politique du logement. Qu'en a-t-il été réellement et quel bilan peut-on dresser de l'expérience ?

Pour évaluer les besoins, il ne faut pas, à mon sens, se fonder sur ce qui a été construit en 1978, car de nombreuses et importantes entraves ont empêché la construction de se développer suivant la demande réelle.

En premier lieu, la procédure de distribution des crédits publics est insatisfaisante. Le délai accordé aux constructeurs pour établir et présenter leurs dossiers était notoirement trop court, ce qui a souvent empêché la distribution des crédits car les offices se trouvaient forclos. Cette procédure a donc artificiellement diminué le nombre de logements aidés construits.

Quand une commission départementale d'attribution de logements vous notifie, en février ou en mars, votre programme du premier semestre et vous demande de fournir, avant la fin du mois de mai, ou le 15 juin au plus tard, le dossier, le permis de construire ainsi que la notification de financement, admettez qu'il est impossible de tenir la gageure. Et le cas s'est reproduit au cours du deuxième semestre. Nous avons été informés des notifications en août et il fallait, avant novembre, avoir fourni la totalité du dossier.

Il est absolument nécessaire — je sais que vous y pensez et que vous faites plus que d'y penser, puisque vous avez lancé l'opération en engageant 80 p. 100 du budget qui ne sera voté que dans quelque temps — de revenir à la préprogrammation des crédits en début d'année, ce qui permettra aux organismes de s'organiser pour l'achat de sols, la viabilisation des terrains, les études d'architectes et l'élaboration des financements.

Il ne faut plus que l'Etat bloque, par des procédures inadéquates, les aides qu'il affirme donner à la construction et qu'il tire des conséquences erronées du manque de coopération supposé de ses partenaires.

Monsieur le ministre, il n'y en a pas qui « traînent les pieds », qui doivent « porter le chapeau », pour se servir des formules anciennes ou toutes récentes. Je crois que vos partenaires sociaux sont tout aussi attachés que vous à la réussite du logement social, mais les conditions qui leur ont été faites durant toutes ces années les ont mis dans l'impossibilité de réaliser leur objectif.

S'est aussi posé le problème du choix, durant toute l'année, entre l'ancien et le nouveau système. Dans le système locatif, la même somme investie en HLM — ancienne formule — ou en PLA — nouveau système — ne conduisait pas, pour un prix de revient de la construction identique, au même programme de logements.

Les organismes d'HLM qui, pour des raisons sérieuses, ont préféré l'ancien système — au premier semestre, 95 p. 100 des opérations ont été financées avec l'ancien système — n'ont pu réaliser que 70 000 logements locatifs, alors que la consommation intégrale en PLA aurait pu conduire au chiffre de 93 000.

L'explication de l'échec de la mise en route du système en 1978, repose, à nos yeux, davantage sur les conditions de fonctionnement du système que sur une diminution sensible de la demande.

De même, il est regrettable que les subventions pour surcharge foncière aient été fortement réduites dans le projet de budget. Cette subvention permet à la fois d'aider à la construction d'HLM à proximité des centres-villes et de lancer des opérations d'acquisition-réhabilitation.

Pour diverses raisons, ces subventions ont été peu utilisées en 1978 et cela, malheureusement, a incité le Gouvernement à aligner sa subvention pour 1979. Mais l'implantation de logements sociaux dans le centre des villes est et sera de plus en plus un impérieux besoin qu'il faudra absolument satisfaire.

Votre commission pense que le ralentissement constaté dans la construction, en 1978, est dû, en très grande partie, au mauvais fonctionnement des mécanismes : scission en deux semestres — je l'ai dit — faible et difficile application de l'A.P.L. On ne peut pas se servir des résultats de 1978 pour affirmer, comme on le fait souvent, que la demande est en baisse.

Si le budget de 1979 permet d'effectuer le même programme que celui qui a été réalisé en 1978, cela correspondra en fait à une baisse. On peut se demander — c'est le sujet que je traite dans la première partie de mon rapport écrit — s'il faut encore construire en France.

Je crois qu'il faut encore le faire résolument, mais différemment sans doute et mieux. Il faut se méfier de l'opposition simpliste entre le locatif-collectif des villes et le pavillon-accession de la

banlieue. Ce sont les notions d'aménagement du territoire qui doivent prévaloir. Il faut absolument reconstituer, en le réhabilitant, le cœur de nos cités, grandes et petites.

L'idée actuellement répandue que le problème du logement ne se pose plus en France avec autant d'acuité a inquiété votre commission qui s'est demandée si le désengagement régulier de l'Etat n'était pas plutôt un des volets de sa politique économique et financière.

Alors il faut améliorer la réforme, notamment en ce qui concerne l'A. P. L. Je n'insisterai pas sur ce sujet, puisque M. Moinet y a fait largement allusion ce matin.

Il faut améliorer les conventions. Si je me réfère aux tableaux que publie le secrétariat d'Etat, 114 ont été réalisés en 1977 et 349 durant le premier semestre de l'année 1978. Ce faible nombre de conventions est le signe du difficile décollage du nouveau système.

Certains organismes hésitent à demander l'application de la nouvelle réforme qui peut avoir pour eux de graves inconvénients. L'extraordinaire complexité du système de conventionnement empêche aussi souvent son application. Je vous en ai donné un exemple sur le terrain. L'administration elle-même, votre administration, semble avoir des difficultés à appliquer les textes. La négociation et la signature des conventions exigent de multiples démarches administratives.

Enfin, la loi de janvier 1977, qui portait réforme de l'aide au logement, permet à un locataire de refuser le nouveau bail et d'empêcher ainsi le conventionnement. Mais, comme tous les textes que nous discutons et que vous nous proposez s'imbriquent, ce ne serait plus vrai si l'amendement voté par l'Assemblée nationale à la loi sur les loyers était définitivement adopté, ce qui réglerait le problème juridique.

Je voudrais terminer mon intervention par le troisième volet que je traite dans mon rapport écrit et qui concerne le bâtiment, c'est-à-dire l'emploi, autre problème majeur de notre temps.

Le secteur du bâtiment a une importance primordiale pour notre économie en général, car il emploie près de 2 millions de personnes et réalise un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 200 milliards de francs.

Comme le rappelait un rapport du conseil national d'accès à la propriété, présidé par notre collègue M. Lucotte, la construction de logements représente environ un tiers de l'investissement national, 10 p. 100 de la production intérieure et de l'emploi, et 250 000 entreprises. Depuis quatre ans, 132 000 emplois ont été supprimés dans cette branche.

La politique menée en matière budgétaire, donc de lancement d'opérations, risque d'avoir des incidences directes sur tout un pan de notre économie. Les petites entreprises tiennent toujours. Encore faudrait-il qu'elles s'adaptent aux tâches nouvelles qui ne seront, non plus la construction en série de logements, mais la réhabilitation, plus difficile à faire, dans l'intérieur des villes. Les grosses entreprises résistent encore sur de grands chantiers nationaux — comme les constructions de centrales nucléaires qui exigent sept, huit ou neuf ans de travaux — ou à l'exportation, bien que la part de celle-ci ne représente dans le marché du bâtiment que 8 milliards de francs sur un total de 200 milliards de francs, soit 4 p. 100.

Les moyennes entreprises connaissent actuellement de grandes difficultés.

Vous avez dit, monsieur le ministre, devant l'Assemblée nationale, que le bâtiment était un secteur plus sensible que d'autres aux variations conjoncturelles. Certes, mais peut-on qualifier de « variations conjoncturelles » les reculs réguliers et constants de la production de logements et, d'une manière générale, de l'activité du bâtiment, enregistrés depuis quatre ans, et bientôt depuis cinq ans ?

Vous avez également parlé à l'Assemblée nationale de la « programmation anticipée ». Bien sûr, c'est une bonne chose pour l'activité du bâtiment, mais, globalement, elle ne change rien au volume des crédits consacrés à la construction.

Vous avez insisté sur la possibilité pour les grosses entreprises de jouer à l'exportation sur le marché international. « Les investissements », avez-vous dit, « se dirigeront maintenant davantage vers une demande internationale. » Peut-on affirmer raisonnablement que la demande internationale et l'exportation du bâtiment, malgré leur progression, puissent suffire à soutenir l'industrie du bâtiment ? Autrement dit, peut-on, avec 8 milliards de francs de travaux exportés, conforter 200 milliards de francs de travaux réalisés en métropole ?

Ces travaux à l'exportation ne sont pas à la portée de toutes les entreprises. Si l'on détruit en 1979 l'outil de production qu'est le bâtiment, on constatera, au moment où la reprise escomptée aura lieu, un surschérissement extraordinaire des coûts ainsi qu'on le constate actuellement dans d'autres pays européens, notamment en République fédérale d'Allemagne.

M. Emile Durieux. Très bien !

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Un colloque récent que vous présidiez voilà quelques jours, monsieur le ministre, a mis en lumière les grandes difficultés qu'éprouvent la profession, ses dirigeants, ses cadres et son personnel. Notre commission a tenu à consacrer sa réflexion à ce problème aigu de l'emploi lié à l'essor ou à la stagnation que ce budget va donner à cette branche d'activité. Nous ne sommes pas seuls à le dire. Le rapport des commissions et des comités consultés pour la révision du VII^e Plan l'a affirmé en termes très rigoureux.

La commission a fait siennes, à l'unanimité, les observations que je viens de vous présenter. Mes chers collègues, elle espère que les points importants qui figurent dans mon rapport écrit entraîneront de la part du Gouvernement une modification substantielle de sa politique générale du logement en France, notamment en ce qui concerne l'application de la réforme de 1977. Elle attend, en tout état de cause, la réponse du ministre et des secrétaires d'Etat sur les différents points que je viens de souligner et que reprendront également mes collègues rapporteurs.

J'attire, enfin, votre attention sur le prix qu'elle attache au succès d'un amendement relatif à la reconduction de l'exonération fiscale des logements sociaux, au titre de l'impôt foncier.

En conclusion, elle soumet à l'appréciation du Sénat les crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie relatifs au logement. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Ceccaldi-Pavard, rapporteur pour avis.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (urbanisme). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en décidant de rassembler sous l'autorité du ministre de l'environnement et du cadre de vie les compétences et les interventions de l'Etat en matière d'urbanisme et d'environnement, de protection et d'aménagement, d'architecture et de construction, le Gouvernement a voulu que soit menée une politique cohérente du cadre de vie qui puisse répondre aux aspirations de nos concitoyens.

Nous avons applaudi à cette réorganisation. Mais, lorsque la commission des affaires économiques et du Plan a examiné les chapitres consacrés à l'urbanisme dans votre budget, elle n'a pu que regretter l'insuffisance des moyens financiers proposés qui ne permettront pas au ministre, nous le craignons, de jouer pleinement le rôle qui devrait découler de cette réorganisation.

En effet, en francs courants, les crédits demandés au budget de 1979 pour l'ensemble des actions intéressant l'urbanisme diminueront, par rapport aux crédits votés en 1978, de 7,1 p. 100 pour les crédits de paiement et de 0,6 p. 100 pour les autorisations de programme. De même, si l'on ajoute aux crédits destinés au ministère de l'environnement et du cadre de vie les crédits du fonds national d'aménagement foncier et urbain, nous constatons une diminution, par rapport à 1978, de 13,8 p. 100 pour les crédits de paiement et de 2,2 p. 100 pour les autorisations de programme, alors que l'importance de l'urbanisme pour l'épanouissement de nos concitoyens est de plus en plus justement reconnue tant par les plus hautes autorités de l'Etat que par les citoyens eux-mêmes.

Il est paradoxal d'assister dans le même temps à l'étiollement du budget, alors que l'urbanisme doit rester une priorité nationale dans la perspective à long terme dans laquelle il s'inscrit.

Dans le projet de loi de finances pour 1979, comme les années précédentes, les actions intéressant l'urbanisme sont groupées dans quatre programmes : étude et planification urbaines, action foncière, aménagement du tissu urbain, villes nouvelles.

Nous nous proposons d'examiner rapidement chacune de ces actions et, à la fin de ce rapport, d'attirer l'attention de M. le ministre et du Sénat sur un problème préoccupant : la situation des sociétés d'économie mixte d'aménagement, qui ont pour vocation de mettre en application la politique d'urbanisme des pouvoirs publics tout en respectant l'autonomie des collectivités locales.

Pour le premier groupe de programme « Etude et planification urbaines », qui comprend deux séries d'action, d'une part, l'élaboration des documents d'urbanisme, et d'autre part, l'assistance technique, l'aide architecturale et l'information du public, les autorisations de programme progressent de 128 millions de francs en 1978 à 139 millions de francs en 1979, tandis que les crédits de paiement et les dépenses ordinaires restent stables.

Les crédits prévus pour l'élaboration des documents d'urbanisme, des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les SDAU, et des plans d'occupation des sols, les POS, sont manifestement insuffisants. En effet, les autorisations de programme ne progressent que de 1,8 p. 100 en francs courants.

Sur 10 851 communes où un plan d'occupation des sols est prescrit, seules 4 880 en possèdent un qui ait été rendu public ou approuvé au 1^{er} juillet 1978. Or, les plans d'urbanisme dont la validité avait été repoussée grâce à une initiative du Sénat sont caducs depuis cette date. Nous nous trouvons donc devant un vide juridique inquiétant. Je sais, monsieur le ministre, que vous allez me répondre que le règlement d'urbanisme national s'applique. Mais comment, par exemple, un maire peut-il délivrer des certificats d'urbanisme qui lui sont demandés par les propriétaires désirant vendre leur terrain ?

N'aurait-il pas été plus sage de proroger la validité des plans directeurs d'urbanisme intercommunaux, les PDUI, dans les communes ayant un plan d'occupation des sols en cours d'étude ? Cela d'autant plus que la diminution des crédits ne fera qu'augmenter la congestion des services extérieurs, que reconnaissait, l'an dernier, à la tribune du Sénat, le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

On peut se réjouir, en revanche, des majorations de crédits relatifs à la mise en place ou au développement d'un certain nombre d'organismes destinés à améliorer la qualité architecturale et l'information du public.

Les agences d'urbanisme, actuellement au nombre de vingt-sept, associant, dans une agglomération, l'Etat aux collectivités locales qui les financent conjointement, bénéficient d'une majoration de 20 p. 100 en crédits de paiement et de 36 p. 100 en autorisations de programme.

Les 101 architectes-conseils en place au 1^{er} septembre 1978 bénéficieront, grâce aux crédits inscrits dans le budget, d'une revalorisation de leur rémunération.

Toutefois, monsieur le ministre, les 460 architectes consultants des directions départementales de l'équipement sont inquiets à juste titre, semble-t-il. En effet, la dotation budgétaire demandée pour cette action ne peut permettre ni de revaloriser leur mission, ni, surtout, d'en recruter de nouveaux.

La mise en place des conseils en architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les CAUE, devrait être normalement terminée en mars prochain. L'Etat s'est engagé à participer pour moitié au financement de ces conseils en architecture et le Parlement a adopté un amendement gouvernemental au projet de loi de finances 1979 donnant la possibilité aux conseils généraux, pour financer leur part, d'instituer une taxe additionnelle dans la limite de 0,3 p. 100 à la taxe locale d'équipement.

Il est peut-être regrettable que cette ressource nouvelle pour les conseils généraux soit une charge pour les constructeurs. Mais il faut surtout craindre — et nous en avons, hélas ! beaucoup d'exemples — que cette nouvelle possibilité de financement ne serve de prétexte à l'Etat pour se désengager du financement des CAUE. Nous voudrions, monsieur le ministre, avoir l'assurance formelle que l'Etat tiendra ses engagements, notamment en continuant à mettre du personnel à la disposition des CAUE.

La consultation de ceux-là par des candidats constructeurs qui ne sont pas soumis à l'obligation d'architecte ne sera obligatoire qu'en 1984, si l'Assemblée nationale adopte le projet de loi adopté, voilà quelques jours, par le Sénat. Il faut espérer que cette consultation n'entraînera pas de nouveaux retards dans la délivrance des permis de construire. Car, actuellement, dans de nombreux départements, les délais d'instruction des permis de construire sont presque toujours augmentés par des prorogations de délais de dernière heure.

Bien entendu, je ne vise pas les délais supplémentaires et normaux qui sont nécessaires pour recueillir l'avis de l'architecte des bâtiments de France, lorsque la construction envisagée est située dans le périmètre d'un bâtiment classé ou inscrit. Mais à ce propos, je voudrais vous demander, monsieur le ministre, votre opinion sur ce que doit être cet avis.

L'architecte des bâtiments de France doit examiner le projet soumis à son appréciation pour éviter toute construction qui dénaturerait les abords des monuments. Mais a-t-il le droit d'exiger une refonte totale du projet, des matériaux coûteux, etc.

Je ne résiste pas à la tentation de vous citer un cas concret : un salarié a déposé un permis de construire pour une maison individuelle dans une commune de 1 000 habitants. Son terrain est situé dans le périmètre d'une église classée. Le projet de maison est tout à fait classique et semblable à des dizaines d'autres situées dans le village. L'architecte des bâtiments de France a émis un avis défavorable expliquant dans une note, que je tiens à votre disposition, monsieur le ministre, ses exigences : emploi de tuiles plates vieillies, ravalement suivant une technique particulière aux monuments historiques, toits non débordants, obligation d'une révision des plans de la maison.

Tout cela entraîne une augmentation du coût de la construction de 30 à 40 p. 100. Je crois ne pas me tromper en disant que même le préfet ne peut passer outre cet avis défavorable. Hélas ! les conseillers ne sont pas les payeurs. Ne serait-il pas bon, monsieur le ministre, de rappeler par circulaire aux architectes des bâtiments de France leur vrai rôle.

Il n'y a pas d'urbanisme possible sans réserve foncière. J'aborde ici le deuxième groupe de programmes. La maîtrise des sols et la constitution de patrimoine foncier par les différentes instances de la puissance publique sont les objectifs prioritaires de toute politique de l'urbanisme. Or, cette année encore, nous devons constater une baisse des crédits budgétaires dans ce domaine : 11,2 p. 100 en ce qui concerne les autorisations de programme, 4,6 p. 100 en ce qui concerne les crédits de paiement.

Les acquisitions directes de l'Etat, soit par l'intermédiaire des crédits budgétaires, soit par le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, le FNAFU, diminuent.

Par ailleurs, les collectivités locales n'ont pas les moyens suffisants pour agir, ce qui conduit à un affaiblissement général de la politique foncière menée en France.

Certes, notre collègue M. Moinet nous indiquait, ce matin, que la commission des finances se félicitait que l'Etat redonne aux collectivités locales le pouvoir de réserve foncière, mais encore faudrait-il qu'elles en aient les moyens financiers !

Ces moyens financiers sont principalement constitués par des prêts à moyen et long terme de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, la CAECL, et des primes de subventions liées à l'établissement de plans d'occupation des sols ou de programmes d'action foncière.

Les prêts à moyen terme de la CAECL ont connu un succès important et sont sûrement appelés à se développer. En revanche, les prêts à long terme, pour lesquels le conseil d'administration de la CAECL a décidé de ramener l'autofinancement de 20 à 10 p. 100, présentent encore une obligation très lourde pour les collectivités locales qui seront en grande partie incapables de les utiliser.

Les primes liées aux prêts à moyen terme de la CAECL, qui permettent de ramener le taux d'intérêt à moins de 5 p. 100, voient leurs autorisations de programme subir une baisse de 21,2 p. 100, ce qui est inquiétant pour l'avenir.

En revanche, les subventions accordées dans le projet de loi de finances aux collectivités locales pour constituer des réserves dans le cadre des plans d'action foncière, voient leurs autorisations de programme majorées de 11 p. 100. Cette progression est heureuse, mais elle ne suffira sans doute pas à satisfaire les programmes qui sont en cours d'examen.

Une autre source de recettes pour les collectivités locales est celle qui est procurée par le plafond légal de densité. Soulignons qu'elle est nettement moins importante que ne le prévoyait l'auteur de la réforme.

Avant de quitter ce domaine de l'action foncière, je voudrais très brièvement aborder le problème des zones d'aménagement différé, les ZAD, qui sont un instrument de la politique d'aménagement mais aussi un instrument de régulation du marché foncier et de lutte contre la spéculation. Créées pour un maximum de quatorze ans, de nombreuses ZAD vont voir leur validité arriver à expiration. Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé, les ZAD sont moins indispensables, d'autant plus qu'elles peuvent être relayées par les zones d'intervention foncière.

Cependant, ne faudrait-il pas prolonger la validité des ZAD dans la mesure où les plans d'occupation des sols ne sont pas encore approuvés ? En effet, s'il fallait constituer de nouvelles ZAD, la date de référence pour apprécier les prix serait un an avant la nouvelle ZAD, ce qui risquerait d'entraîner une forte hausse des prix.

Le troisième groupe de programmes concerne l'ensemble des actions d'aménagement du tissu urbain existant, des quartiers nouveaux et des espaces verts.

Du fait des modifications intervenues dans la présentation des crédits consacrés à ces actions, il est extrêmement difficile de faire des comparaisons avec le budget de l'an passé.

Les crédits consacrés aux espaces verts s'élèveraient, en 1979, à un total général de 120 millions de francs contre 98 millions de francs en 1978, soit une progression de 22 p. 100. Il faut noter avec satisfaction cette augmentation de crédits, car les besoins en ce domaine des espaces verts sont excessivement importants.

Depuis 1976, date de la création du fonds d'aménagement urbain, le FAU, les opérations d'aménagement urbain peuvent être exécutées avec plus de souplesse, bien que les procédures soient loin d'être bien précisées. Les subventions du FAU intéressent pratiquement toute la gamme des actions souhaitées par les collectivités locales en milieu urbain.

C'est pourquoi il est de plus en plus urgent que le FAU mène à bien la tâche que le Parlement lui a assignée dans le cadre du VII^e Plan et qui consiste à proposer des réformes de procédure juridique et financière, des interventions publiques en centre ville.

L'Etat pourra intervenir plus facilement à partir de 1979, dans la mesure où les crédits concernant ce problème d'aménagement urbain sont regroupés dans un chapitre unique, le cha-

pitre 65-43, ce qui, par ailleurs, empêche pratiquement toute comparaison entre les crédits de 1978 et de 1979 pour ce type d'action.

L'apparition de ce chapitre 65-43 entraîne, entre autre, la disparition de la ligne spéciale consacrée aux villes moyennes. Il est regrettable que, par ce biais, puisse être abandonné le système des contrats villes moyennes, contrats qui permettaient aux villes dont la candidature était retenue de travailler avec la certitude que les subventions indispensables seraient accordées.

En revanche, les villes nouvelles continuent à bénéficier de crédits spéciaux, c'est le quatrième programme d'action de ce budget. Les autorisations de programme pour les villes nouvelles sont pratiquement les mêmes qu'en 1978.

Neuf villes nouvelles sont actuellement en cours de construction dont cinq en région d'Ile-de-France. Dans les années 1960, la création de ces villes nouvelles est apparue aux yeux de certains comme la seule solution pour absorber la forte croissance urbaine prévue par les évaluations des statisticiens.

La région parisienne — je me souviens du débat qui a eu lieu à l'époque dans le cadre du conseil d'administration du district de la région parisienne — devait compter seize millions d'habitants à la fin du siècle. Elle en aura, sans doute, à peine douze millions. S'il faut se féliciter de la diminution de la croissance des agglomérations, notamment de celle de Paris, il faut s'interroger sur l'avenir des villes nouvelles qui ont été créées.

Certes, les villes nouvelles qui ont été lancées doivent être réussies. Mais, compte tenu de l'évolution des besoins de la population, ne serait-il pas sage, d'ici à deux ou trois ans, que ces villes soient traitées, lorsqu'elles auront atteint un certain équilibre, comme toute autre ville de France. Elles pourront ainsi se développer selon les besoins du moment et non sous la pression d'un « forcing administratif ».

Il est évident que des problèmes vont se poser. Les équipements réalisés sont surdimensionnés et leur fonctionnement risque d'être financièrement insupportable aux habitants trop peu nombreux. Les réserves de terrains ne pourront pas être utilisées avant longtemps. L'Etat ayant eu la responsabilité de ces villes nouvelles, ayant créé des procédures exceptionnelles pour les réaliser, doit dégager des moyens exceptionnels pour permettre aux villes nouvelles de « rentrer dans le rang » des villes de droit commun.

Il serait inadmissible qu'intervienne une pression administrative pour faire progresser, contre vents et marées, les villes nouvelles, au détriment des cités existantes, que ce soit en matière de crédits d'équipement ou en matière d'emploi.

Certes, les neuf établissements publics chargés de l'aménagement des villes nouvelles vont rencontrer des difficultés, mais ils ne sont pas les seuls ; les sociétés d'économie mixte d'aménagement dans une mesure moindre pour chacune d'elles, mais de façon plus importante au total, connaissent, elles aussi, des difficultés grandissantes qui ne leur sont pas imputables.

Comme je l'avais annoncé en commençant cette intervention, je voudrais attirer votre attention, monsieur le ministre, et celle du Sénat sur ce problème préoccupant qu'est la situation des sociétés d'économie mixte d'aménagement.

Pour faire face à leur responsabilité d'aménagement, les communes ont eu recours, dans ces dernières décennies, comme outil adapté à leurs problèmes, à la formule des sociétés d'économie mixte. Elles ont trouvé dans cette formule un instrument efficace et souple, adapté et moderne, qui, incontestablement, a accru leur capacité d'intervention, leur a permis de faire face à leurs responsabilités, a pallié l'insuffisance de leurs moyens traditionnels.

Bien évidemment, les sociétés d'économie mixte de service public, celles qui sont indépendantes et totalement dans la mouvance des collectivités locales, n'ont pas été épargnées par la conjoncture économique. Le ralentissement d'activité dans le domaine de la construction, causé par la prudence des constructeurs privés, frappe de plein fouet les créateurs de terrains à bâtir que sont les sociétés d'économie mixte d'aménagement. Il en va de même dans la commercialisation des terrains de zones industrielles.

Par ailleurs, les changements dans la politique de l'urbanisme, les changements dans le goût des Français, attirés de plus en plus vers le pavillon individuel, les changements dans les municipalités ont entraîné la remise en cause de très nombreuses opérations d'aménagement dont sont concessionnaires les sociétés d'économie mixte.

L'acte d'aménager, le geste d'urbanisme ne peut s'effectuer que sur des périodes longues, à l'échelle du devenir de nos villes.

Quelles sont les difficultés auxquelles se heurtent les sociétés d'économie mixte ? Quels sont les remèdes possibles ?

Je classerai les difficultés en quatre rubriques : la trésorerie des opérations, la liquidation financière de fin d'opération, les comptes d'exploitation des sociétés d'économie mixte et, enfin, le domaine d'intervention de ces organismes.

La trésorerie des opérations d'aménagement s'effectuait, jusqu'à présent, grâce à des prêts à court terme, notamment du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

L'allongement de la durée des opérations d'aménagement entraîne, pour les sociétés d'économie mixte, l'impossibilité de faire face aux échéances de remboursement des emprunts. Il faudrait envisager une formule de prêts à moyen terme pour consolider la trésorerie opérationnelle.

L'allongement de la durée des opérations comme les modifications de programmes entraînent, par ailleurs, un alourdissement important des agios bancaires et, parfois, des diminutions de recettes qui remettent en cause l'état prévisionnel des dépenses et des opérations.

Lorsqu'une opération arrive à son terme, s'il y a déficit, qui paiera ? Théoriquement, les sociétés d'économie mixte, selon les anciens cahiers des charges des concessions, mais elles ne le pourront pas, faute de réserves financières.

Pratiquement, les collectivités locales, garantes des emprunts, seront mises en cause, mais elles n'auront pas la capacité financière de digérer les sommes qu'elles auront cautionnées. Quels sont, monsieur le ministre, les moyens permettant de sortir de ces situations qui vont se présenter dans les années à venir ?

La longueur imprévue de la durée des opérations, le fait d'avoir à recommencer plusieurs fois les dossiers entraînent, sans supplément d'une rémunération déjà insuffisante, des déficits considérables dans les comptes d'exploitation des sociétés d'économie mixte.

Le temps où une nouvelle opération permettait de pallier l'insuffisance des rémunérations de l'opération précédente est révolu.

Les sociétés d'économie mixte ne peuvent plus vivre des médiocres honoraires qui leurs sont versés. Si des décisions rapides ne sont pas prises pour réorganiser leur mode de rémunération aussi bien pour leurs tâches anciennes que pour les nouvelles, beaucoup seront obligées de licencier du personnel et ainsi disparaîtra un instrument forgé depuis un quart de siècle et mis à la disposition des collectivités locales.

Les collectivités locales ont toujours besoin des sociétés d'économie mixte d'aménagement. Il est donc nécessaire, d'une part, de redéfinir leur mission et leurs tâches, par exemple en leur reconnaissant, contrairement à la circulaire du 3 mars 1977 du ministère de l'équipement, le droit de conduire la réalisation des opérations pour lesquelles elles ont élaboré, à la demande des collectivités mêmes, les études préalables et, d'autre part, de leur donner la possibilité de réaliser par mandats tous les équipements de superstructures publiques.

En définitive, il est aujourd'hui évident que l'on ne peut vouloir développer la responsabilité des collectivités locales sans leur en donner les moyens. Il convient donc que l'Etat, les départements et les communes assument leurs responsabilités en dégageant, pour les sociétés d'économie mixte d'aménagement, des moyens de financement puissants à long terme et, par là même, concourent efficacement à la solution des problèmes créés par leurs propres décisions.

Encore une fois, il faut faire vite. Il y va de l'existence même des sociétés d'économie mixte.

En vous demandant, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, de bien vouloir excuser le rapporteur de la longueur de son exposé, j'indique au Sénat que, sous réserve de ces observations, la commission des affaires économiques et du Plan donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget du ministère de l'environnement et du cadre de vie relatifs à l'urbanisme. (Applaudissements.)

M. le président. Mes chers collègues, je dois rappeler que la conférence des présidents a fixé des temps de parole. Je demanderai donc aux rapporteurs et aux intervenants de bien vouloir les respecter car, bientôt, il ne sera plus possible de continuer à siéger dans de telles conditions.

Cela dit, la parole est à M. Pouille, rapporteur pour avis. J'ai l'espoir qu'il respectera le temps de parole qui lui est imparti.

M. Richard Pouille, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan (Environnement).

Je le respecterai, monsieur le président.

L'environnement est un sujet à la mode. La qualité de la vie est un grand objectif.

Le nouveau ministère constitué en réunissant ces deux domaines a une tâche énorme : il doit définir une politique, donc une programmation ; il doit se doter de moyens structurels et financiers indispensables.

La charte de la qualité de la vie définit les études et les orientations que le Gouvernement s'est engagé à mettre en place et à poursuivre.

Les lignes d'action définies par cette charte sont vastes, satisfaisantes et ambitieuses, ce qui est d'ailleurs très bien, mais, de ce fait, elles entraînent la nécessité d'actions très volontaristes du Gouvernement et des collectivités locales, qui devront faire de la qualité de la vie un engagement prioritaire.

Le budget de 1979 répond-il à cette volonté ?

Comment apparaît la réorganisation administrative dans le budget ?

On constate par rapport au budget de 1978 une bonne volonté certaine du Gouvernement pour améliorer les moyens d'atteindre les objectifs de la charte.

L'intégration de l'environnement dans l'ex-ministère de l'équipement peut être très positive. En effet, les puissantes structures de l'équipement devront pouvoir s'atteler aux tâches de l'environnement.

Mais quel résultat peut-on espérer de la cohabitation dans le nouveau ministère des techniciens en place et des techniciens nouveaux ? Obtiendra-t-on une réelle et franche collaboration ?

Les préoccupations qualitatives pour l'amélioration du cadre de vie et de la qualité de la vie, de la protection de la nature, risquent de s'opposer au développement économique, celui-ci étant évidemment indispensable au financement de la charte de la qualité de la vie.

Livrons-nous à une analyse financière rapide ; du point de vue financier, le budget de 1978 avait traduit un grand pas en avant, en faveur de l'environnement. Celui de 1979 qui nous est présenté est, lui aussi, en progression. Les crédits de paiement de la section « environnement » atteignent en 1979 près de 500 millions de francs, soit une progression de 35 p. 100.

Cela correspond à une vive revalorisation des crédits de dépenses ordinaires de fonctionnement, plus 72,6 p. 100.

L'évolution des crédits d'investissement est en nette progression pour les crédits de paiement — plus 18,9 p. 100 — mais en régression légère pour les autorisations de programme.

Cette stagnation peut être expliquée par la rigueur budgétaire qui restreint les engagements nouveaux tant que les anciens n'ont pas atteint un degré de réalisation suffisant.

Mais il serait condamnable d'appliquer systématiquement cette rigueur financière, si la progression des réalisations au fil des années ne devait pas être régulièrement accélérée.

Le fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement, le FIANE, est devenu le fonds d'intervention pour la qualité de la vie, le FIQV.

La dotation 1978 du FIANE, de 81 170 000 francs, diminue en 1979 pour le FIQV à 42 500 000 francs.

Il faut toutefois signaler que 13 670 000 francs antérieurement affectés aux opérations imputées au F.I.A.N.E. apparaissent dans le budget de 1979, pour la poursuite d'actions engagées précédemment au titre du FIANE et poursuivies dans le cadre du budget.

Le changement de sigle correspond donc finalement — malheureusement ! — à une perte d'investissements. Aussi peut-on se demander si les fonds qui lui sont affectés en 1979 seront suffisants pour assurer le lancement des actions exemplaires auxquelles ils sont destinés.

Les responsables de l'attribution de cette manne seront-ils assez proches des autorités locales pour bien définir et bien apprécier cette notion d'exemplarité ?

Monsieur le ministre, que le « Q » de la qualité de la vie sonne mal dans le nouveau sigle ! N'est-ce pas une atteinte à l'environnement sonore, déjà tellement éprouvé par tous ces sigles à résonance si désagréable ? (*Sourires.*)

Pour les moyens en personnel, il faut souligner leur progression importante : 23 p. 100 par rapport à 1978.

Soixante postes sont créés tant pour le secrétariat d'Etat à l'environnement — treize — que pour les chargés de mission auprès des préfets — vingt-cinq — ou la délégation à la qualité de la vie, six.

De plus, dans le budget de l'industrie, on peut noter vingt-cinq emplois nouveaux d'inspecteur des installations classées.

A la suite de la catastrophe de l'Amoco Cadiz, la commission d'enquête sénatoriale, après une analyse objective des causes et des répercussions du naufrage, a présenté une série de mesures efficaces de prévention, de répression et d'organisation.

Il est un peu regrettable que nombre de propositions de la commission n'aient pas été retenues pour le nouveau plan Polmar et que le fonds unique de lutte contre les pollutions marines accidentelles n'ait pas eu plus d'audience.

Dans l'ensemble, on peut considérer que l'environnement bénéficie d'un effort financier important. La commission des affaires économiques et du Plan approuve cet effort et souhaite que soit définie une politique active de l'environnement, assortie d'une définition d'objectifs spécifiques dans le cadre d'une programmation souple. Celle-ci devrait indiquer en particulier les efforts annuels à concrétiser sur les années à venir.

Passons au bilan des actions sur l'environnement et, tout d'abord, de la mise en application des lois. Lors de l'examen du budget de 1978, j'avais déjà souligné l'importance des textes votés pour la protection et la promotion de l'environnement. Mais la commission m'avait déjà chargé d'insister sur la nécessité de prendre le plus rapidement possible les mesures permettant l'application des lois votées.

Le lancement des études d'impact doit permettre une application des textes à tous les projets nouveaux. Mais il faudrait, pour tout l'ensemble, que les décrets d'application sortent plus rapidement.

La loi relative aux installations classées peut, elle, maintenant, entrer en vigueur. Les responsabilités très grandes de l'administration dans le domaine de la prévention des nuisances industrielles sont assorties d'un programme de renforcement en personnel important. Cent postes créés de 1976 à 1978, vingt-cinq en 1979, cela représente un programme, certes, important, mais malheureusement encore faible par rapport aux prévisions du Plan, qui envisageaient 382 emplois nouveaux jusqu'en 1980. Soulignons toutefois qu'actuellement 377 personnes dont 278 ingénieurs et techniciens sont en place.

Voyons maintenant la loi sur la protection de la nature et revenons aux études d'impact. Le décret du 12 octobre 1977 est applicable depuis le 1^{er} janvier 1978. Il a permis le lancement des études d'impact. Un grand effort d'information a été fait par le ministère de l'environnement auprès des administrations, des élus, des associations, des bureaux d'étude et du grand public. Des documents de méthodologie, des études pilotes, des circulaires d'application ont été diffusés. Le nombre des études d'impact est très important et deviendra de plus en plus important, mais il est encore difficile d'en cerner le développement.

Depuis l'année 1978, entre 1 000 et 2 000 études d'impact ont été faites. On estime le nombre annuel de ces études à 8 000 ou 10 000, dont un quart pour des installations classées soumises à autorisation. Le FIQV — le fonds d'intervention pour la qualité de la vie — financera des actions significatives, et je me permets d'insister à nouveau sur l'importance de ce problème. Il convient de déterminer comment définir les actions significatives.

Il est également nécessaire de prévoir une incitation financière capable simultanément de résoudre rapidement les problèmes soulevés et de mettre en application les solutions les plus performantes pour la protection de l'environnement. Ces deux points me semblent primordiaux.

Pour le choix des actions significatives, il ne faut pas aboutir à un simple saupoudrage des crédits sur l'ensemble du territoire.

Certes quelques actions particulièrement exemplaires peuvent être choisies à l'échelon national ; mais dans le cadre régional une large concertation est à établir pour une programmation d'actions permettant aux collectivités locales et aux établissements publics d'accompagner financièrement les opérations aidées par le FIQV, de les coordonner, de mettre en place une véritable action généralisée de la protection de la nature, de l'environnement et du cadre de vie.

Une étude d'impact peut amener à dégager plusieurs solutions. Pour des raisons évidentes, c'est souvent la solution la moins chère, la solution économique qui sera retenue. En effet, l'équilibre financier du projet définitif étant en cause, le choix économique prévaudra.

Il serait pourtant particulièrement intéressant de retenir la meilleure solution, même si elle n'est pas la plus économique. Aussi, je suggère, dans ce cas, que la différence de prix entre ces deux solutions puisse être prise en compte intégralement ou en très grande partie par le FIQV. L'intervention du fonds serait alors beaucoup plus efficace et le nombre des actions exemplaires beaucoup plus important.

Rappelons que la loi prévoit la participation à l'action des organismes publics, des associations agréées. Dès à présent, trente-trois associations nationales, trente-deux régionales, deux cent cinquante locales ou départementales ont été créées. Il faut espérer que l'action de ces associations sera plus critique que destructrice, qu'une bonne information entraînera une réaction de participation et non de rejet.

Aussi, les qualités humaines des personnes qui participeront aux études d'impact seront prédominantes : elles permettront une véritable concertation ou aboutiront à un blocage systématique.

Examinons les actions sur les milieux naturels.

Mon rapport écrit reprend en détail l'état d'avancement des actions menées dans le cadre de l'environnement.

Je me contenterai de souligner quelques points plus spécifiques.

Commençons par l'eau. La politique de l'eau a permis de réduire de 100 à 93 millions d'équivalents habitants la pollution rejetée dans les eaux entre 1960 et 1970. C'est certes un progrès, mais les chiffres mettent bien en évidence l'importance des efforts qui restent à accomplir.

A propos du plan Polmar, j'ai déjà indiqué mes regrets sur l'utilisation parcimonieuse des travaux de la commission sénatoriale, sur la prévention et la lutte contre les pollutions marines accidentelles ou non.

La commission des affaires économiques et du Plan incite le Gouvernement à accélérer la mise en place des moyens nationaux nécessaires et surtout à concrétiser les actions internationales indispensables.

En ce qui concerne les déchets, l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets — l'ANRED — a été créée en 1977. La commission regrette la lenteur de la mise en œuvre de la politique correspondante et l'insuffisance notoire des actions engagées.

Il ne sera possible de juger l'insuffisance des moyens que lorsque des actions nombreuses et efficaces auront été menées.

Les expériences du tri manuel des déchets prouvent que la motivation des habitants pour le tri manuel risque de varier énormément. Elle passe par des pointes d'enthousiasme vite effacées par des creux de lassitude.

Il est à mon avis nécessaire de pousser et d'aider le tri mécanique en usines ou sur des aires spécialisées.

De plus, le marché des produits récupérés n'est intéressant et viable que s'il est très organisé : tri, stockage, transport, débouchés. S'agissant de l'action locale, je donnerai en exemple la société d'économie mixte Tradilor.

L'année dernière, j'avais déjà lourdement insisté sur la nécessité d'une lutte généralisée contre les déchets et pollutions industriels, à partir d'initiatives locales aidées par le ministère. Je n'ai pas été entendu ou peut-être n'a-t-on pas voulu m'entendre !

L'article 1^{er} de la charte de la qualité de la vie s'intitule : « Démocratie locale ». Comment croire à cette charte si les ministres eux-mêmes ne l'appliquent pas ?

Depuis deux ans, nous sollicitons en Lorraine la création d'une société d'économie mixte Tradilor pour le traitement des déchets industriels. Nous avons réussi, à force de patience et de travail, à intéresser financièrement à ce projet la région et les quatre départements de Lorraine, les chambres de commerce et d'industrie, le district de l'agglomération nancéenne, l'agence de bassin Rhin-Meuse et les industriels eux-mêmes.

Les administrations et les ministères intéressés ont constaté le bien-fondé et la possibilité de ce projet : seul l'environnement, monsieur le ministre, semble ne pas vouloir de cette installation.

Il faudrait apporter à vos techniciens, pour les convaincre, monsieur le ministre, des engagements financiers d'industriels envers une société que votre ministère ne veut même pas créer.

Vous pouvez être certain qu'une redevance financière n'est recouvrable que lorsqu'elle est obligatoire. Qui donc, quel Français, si dévoué soit-il, payerait ses impôts, la joie au cœur, avant que le Gouvernement n'ait fixé la date limite de paiement !

Une fois pour toutes, monsieur le ministre, réglez ce problème ; la confiance s'entretient et se gagne. Il ne faut pas la perdre. Cet exemple est dur, mais il y a beaucoup de petits exemples de cette sorte qu'il faut rappeler de temps en temps à nos ministres.

Je reviens au premier point de la charte de la qualité de la vie « Démocratie locale », pour souligner si cela était nécessaire, mais il faut le faire, que technocratie et démocratie n'ont jamais fait bon ménage.

Comme l'année dernière, j'affirme que les contrats de branche et les contrats avec les gros pollueurs sont souhaitables et doivent continuer à rester une action importante de votre ministère pour l'élimination des déchets industriels et la récupération de certains produits réutilisables. Mais nombre de petites, moyennes et grandes entreprises ou collectivités locales, non touchées par ces contrats plus spécifiques, obligent votre ministère à aider les initiatives locales qui acceptent d'attaquer ces risques plus diversifiés et souvent très complexes.

Mon rapport développe également le vœu de la commission, toujours dans l'esprit de la charte de la qualité de la vie, de voir prochainement la création de l'agence de l'air et la sortie de la loi-cadre « antibruit ».

J'en viens maintenant à la protection de la nature et du cadre de vie.

Après avoir mentionné l'importance de l'aménagement des zones périphériques des parcs nationaux, j'insisterai plus spécialement sur les parcs régionaux.

Les chiffres sont parlants : vingt parcs naturels régionaux représentent 2 240 000 hectares, et 760 000 habitants y vivent.

L'année dernière, le Gouvernement avait accepté que la participation financière de l'Etat au fonctionnement des parcs régionaux soit acquise pour l'avenir.

M. le ministre de l'environnement avait également accepté que cette participation soit portée à 7 millions de francs au budget de 1978, en précisant que cette augmentation légère,

vu la rigueur financière du budget, marquait la bonne volonté du Gouvernement, dont l'aide deviendrait plus substantielle dans les budgets à venir.

Et voilà, monsieur le ministre, nous sommes maintenant au budget suivant, et il y a déception.

Mon ami le sénateur Legrand développera, dans le débat, les raisons qui lui font trouver, ainsi qu'à la commission, insuffisants les crédits d'aide au fonctionnement des parcs régionaux inscrits au budget de 1979.

En ce qui concerne le cadre de vie, la programmation des aides accordées pour la création d'espaces verts, par exemple, reste importante ; mais si l'on compare le montant des aides apportées par l'Etat, soit 24,74 millions de francs, au montant des sommes investies par les collectivités, soit 205,2 millions de francs, pour 863 hectares, on constate que la moyenne générale de l'aide de l'Etat est de 12 p. 100, pourcentage encore bien inférieur à celui de la TVA.

La commission souhaite que les aides soient poursuivies et intensifiées.

J'en arrive aux conclusions. Il faut reconnaître, messieurs les ministres, que vous nous présentez un budget intéressant. Il comporte beaucoup de points positifs et de grands espoirs sont encore permis. Mais les commissaires et leurs rapporteurs vous incitent à définir rapidement la politique de l'environnement qu'il sera possible de financer. Il y a donc simultanément nécessité d'affirmer une volonté politique et nécessité de la rendre crédible par les moyens indispensables à sa mise en place.

Il faut espérer que l'aide financière du FIOV sera assez souple, assez incitative, assez importante pour que les solutions données par les études d'impact puissent être engagées. Il faut également se doter des moyens indispensables à l'application des textes votés.

Il faut espérer qu'après les agences de bassin, l'agence pour la récupération et le traitement des déchets deviendra pleinement opérationnelle. Le nombre et la complexité des objectifs ne doit pas faire oublier ce qui est lancé, et l'avenir des parcs régionaux dépend de l'aide contributive financière de l'Etat pour le fonctionnement.

En résumé, monsieur le ministre, nous sommes en présence d'un budget certes intéressant, mais il reste également énormément de problèmes que nous vous demandons de trier, d'étudier, afin d'y apporter des solutions concrètes dans les prochains budgets.

Si la commission des affaires économiques et du Plan émet un avis favorable à ce projet de budget, elle vous demande, monsieur le ministre, de réaffirmer avec force que la charte de la qualité de vie est une priorité gouvernementale et que cette priorité continuera à apparaître très clairement dans les prochains budgets. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Hubert Martin, rapporteur pour avis.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (Environnement). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne procéderai qu'à une analyse rapide des crédits de l'environnement pour 1979, le rapporteur spécial les ayant déjà excellemment commentés.

Qu'il me soit simplement permis de dire que, financièrement, ce projet de budget est satisfaisant. En effet, les crédits de paiement croissent de 35 p. 100. Sur ce total, ce sont les crédits d'action et d'intervention qui progressent le plus puisqu'ils passent de 312 millions de francs à 428 millions de francs. Les dépenses de personnel et de fonctionnement augmentent, elles, de 13 millions de francs. Cette croissance va permettre une augmentation des effectifs que j'analyserai en même temps que les réformes de structures intervenues cette année dans votre ministère.

En effet, mon rapport s'ouvre, une fois encore, sur la description des nouvelles structures de l'administration de l'environnement. Depuis sa création, en 1972, cette administration a changé d'aspects, sinon en efficacité, à un rythme annuel ou même bi-annuel.

L'année 1978 n'échappe pas à la règle, puisque, après avoir vu la réunion de la culture et de l'environnement sous la responsabilité de M. d'Ornano, nous avons assisté à la substitution du premier terme de ce couple au profit d'une partie de l'administration de l'équipement.

Nous voici donc en présence d'un nouveau ministère, celui de l'environnement et du cadre de vie. Convenons que cette association semble plus souhaitable, et espérons qu'elle sera plus durable que la précédente. Ce réaménagement des structures est d'ailleurs plus lourd de conséquences que les précédents, qui semblaient obéir à des considérations purement circonstancielles poussant à caser ici ou là un département dont on ne savait que faire.

Cette fois-ci, l'innovation est d'importance, puisqu'elle scelle la réunion de deux pôles inégaux et antagonistes : l'équipement et l'environnement.

En effet, le ministère de l'environnement et du cadre de vie est composé des services suivants : une délégation à l'architecture et à la construction, qui unit des services en provenance du ministère de la culture et de l'équipement ; une direction de l'urbanisme et des paysages, qui succède à l'ancienne direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'équipement ; une délégation à la qualité de la vie, en provenance du ministère de l'environnement, qui a été déchargée de tâches de gestion, notamment des parcs naturels régionaux et des sites ; enfin, des directions des préventions des pollutions et nuisances et de la protection de la nature, issues également de l'environnement.

A cette nouvelle structure centrale correspond une évolution des services extérieurs. A l'échelon départemental, un service départemental de l'architecture est créé, dont on nous promet qu'il sera doté de moyens importants. Les architectes des bâtiments de France participeront, en association avec le directeur départemental de l'équipement, à l'élaboration des documents d'urbanisme. En cas de désaccord entre ces deux services, vous l'avez promis, monsieur le ministre, l'affaire sera évoquée devant vous.

Le souci bien légitime du renforcement des structures départementales de l'environnement se fait enfin jour, avec la création de vingt postes de chargés de mission auprès des préfets. La commission a toujours appelé de ses vœux une implantation locale mieux organisée des services de l'environnement ; elle ne peut donc que se réjouir de cette initiative, qui innovera heureusement sur la situation antérieure, où les seules structures existantes étaient les comités départementaux de l'environnement, dont les activités étaient pour le moins discrètes, il faut l'avouer.

Au niveau régional, les directions régionales de l'équipement restent inchangées ; en revanche, les conservateurs régionaux des Bâtiments de France seront incités à rassembler leurs compétences avec celles des délégués régionaux à l'environnement. Autant dire que ces derniers sont appelés à disparaître, ce qui ne sera guère dommageable pour la protection de l'environnement étant donné l'inexistence quasi totale des actions qu'ils ont menées à bien jusqu'ici.

La fusion ainsi opérée entre éléments administratifs de poids, d'origine, de volonté très différents, ne pourra se juger qu'après quelques années d'expérience. Disons déjà que l'idée de faire intervenir les services de l'environnement dès la conception des opérations d'aménagement est loin d'être condamnable, à condition que des moyens et une capacité de négociation suffisants leur soient accordés.

Considérons maintenant les actions menées dans le cours de l'année 1978 par le ministère de l'environnement. On sait qu'elles s'articulent suivant deux grands axes : la répression des pollutions et l'aménagement du cadre de vie. Sur aucun de ces deux points, l'année qui vient de s'écouler n'a été réellement concluante.

En ce qui concerne la répression des pollutions, j'avais mis l'accent, lors de la présentation du budget pour 1978, sur deux formes de pollution qui n'avaient pas été, jusqu'à présent, concrètement traitées : le bruit et l'affichage sauvage. Est-ce un hasard, ou bien plutôt avons-nous été écoutés ? Un projet de loi réglementant la publicité extérieure et les enseignes a été examiné au début de la présente session par notre commission, et vous nous avez annoncé, monsieur le ministre, le dépôt, au printemps, d'un projet de loi-cadre sur le bruit.

En matière de pollution atmosphérique, mon rapport écrit analyse les dispositifs de lutte existants pour en souhaiter le renforcement, car, bien que vous ayez récemment rendu public un document qui décrit les progrès accomplis en la matière, il reste encore, comme vous le savez, beaucoup à faire. J'en profite pour vous interroger sur les délais qui seront nécessaires à la mise en place de l'Agence de l'air — on vous en a déjà parlé aujourd'hui — et sur les conditions de fonctionnement de cette agence : comment sera-t-elle financée et quels seront ses pouvoirs ? Je m'inquiète également de la lenteur de la mise en œuvre de la loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement, votée en 1976. Vous savez qu'elle n'a reçu que bien peu de ses textes d'application, alors que cette loi pourrait constituer un instrument déterminant pour la répression des diverses pollutions industrielles.

Enfin, je ne voudrais pas clore l'examen des moyens de lutte contre la pollution sans attirer votre attention sur certaines suites inattendues de la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*.

Cette catastrophe a constitué sans conteste l'événement le plus important dans le domaine de l'environnement, en 1978. Je ne reviendrai pas sur les circonstances de ce drame, mais, du fait de ma formation médicale, j'ai été sensible aux infor-

mations qui nous parviennent progressivement sur l'existence d'une véritable pathologie issue du contact avec le polluant. Un délai de quelques mois était, en effet, nécessaire pour mesurer l'étendue et la fréquence des divers troubles qui ont pu atteindre certains de ceux — soldats du contingent, population locale, volontaires bénévoles — qui ont participé aux opérations de collecte du pétrole.

Cette étude a été faite collectivement par le centre hospitalier et universitaire de Brest et par le docteur Maurice Bagot d'Arc, interne des hôpitaux, grâce aux renseignements qu'il a communiqués.

Il manque, hélas ! à cette enquête les résultats précis constatés chez les militaires. Chacun sait qu'ils ont été nombreux à participer aux opérations de nettoyage et il convient ici de leur rendre un hommage bien mérité.

Des formules sanguines, des dosages d'hydrocarbures dans le sang et l'urine, des recherches d'albumine, de glucose, ont été faits systématiquement, ainsi que des radiographies pulmonaires et des recherches de laboratoires au niveau des échanges entre les alvéoles et les capillaires du poumon.

Quatre cas graves ont été constatés, mais on n'a pu affirmer que seuls les hydrocarbures en étaient responsables : un cas d'hémiplégie, un cas de pneumonie, un cas de crise d'épilepsie et un cas de priapisme.

En revanche, un certain nombre de signes sont liés à l'exposition au pétrole : sensations de malaise avec maux de tête fréquents, tenaces, accompagnés de nausées et de fatigue. On a vu également des vomissements, des douleurs abdominales et des diarrhées, ainsi que de la toux, des sensations de brûlures du pharynx et du larynx, des recrudescences de crises chez les asthmatiques. Les yeux étaient parfois enflammés, rouges.

Enfin, on a noté des signes pathologiques au niveau de la peau : rougeurs, eczémas, urticaires, surtout localisés au niveau des régions en contact direct avec le pétrole.

En conclusion, sur un échantillon de plusieurs milliers de personnes, seule une quarantaine a présenté des signes visibles d'intoxication, quatre cas graves ont été signalés, mais aucun ne peut être formellement attribué aux hydrocarbures.

La toxicité immédiate est donc limitée. A long terme, elle est peu connue, n'apparaissant qu'après une exposition prolongée.

Rappelons cependant qu'il faut être méfiant, car des études expérimentales menées aux Etats-Unis font ressortir un risque de cancer de la peau chez la souris badigeonnée au pétrole brut, comme d'ailleurs au goudron.

Il faut donc préparer un plan médical pour l'avenir, car une nouvelle catastrophe, malgré les précautions prises, est toujours possible. Ce plan pourrait être inclus dans le plan Polmar et comprendre des directives précises connues de tous les médecins du site intéressé. J'aimerais, monsieur le ministre, avoir votre avis.

En matière de protection de la nature, le bilan des actions accomplies au cours de l'année 1978 est assez mince. La publication de la charte de la qualité de la vie au début de cette année constitue cependant un apport positif par l'importance que ce document accorde à l'accroissement des espaces naturels préservés pour l'amélioration du cadre de vie. Cette charte n'a, bien sûr, pas encore reçu d'applications nombreuses, mais elle constitue une intéressante indication de tendances.

Nous n'avons cependant pas encore une politique précise et déterminée en matière de protection de la nature. Sans doute, l'empirisme est-il parfois plus efficace au niveau des réalisations. Mais, en l'occurrence, les principes eux-mêmes ne semblent guère affirmés, ainsi qu'on en jugera lors de l'examen des textes qui fondent les différentes modalités de protection de l'environnement : espaces verts, réserves naturelles, conservatoire du littoral, parcs nationaux et régionaux.

La politique en matière d'espaces verts a été définie par une circulaire du 8 février 1973. Elle devait susciter la création de groupes de travail par région, qui élaboreraient des programmes pluriannuels régionaux d'espaces verts urbains et péri-urbains.

Sur ce point, cette circulaire n'a pas reçu tous les effets souhaitables puisque, à ma connaissance, seules trois régions ont jusqu'à présent élaboré ces programmes pluriannuels.

Quant à la procédure des plans verts d'agglomération, elle date de 1975 ; son objet est de définir et localiser l'ensemble des espaces verts existants ou à créer dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Quatre plans verts ont ainsi été élaborés concernant les agglomérations de Strasbourg, d'Evry, de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Dunkerque.

Enfin, vous avez esquissé, monsieur le ministre, une intéressante politique d'ouverture contractuelle au public des espaces verts privatifs. Ainsi, une vingtaine de sites ont été retenus en 1976 pour faire l'objet d'opérations d'ouverture contractuelle,

mais seules trois opérations ont reçu une suite favorable. Il conviendrait que des initiatives et un soutien plus déterminés du ministère de l'environnement permettent un plus ample développement de cette judicieuse formule.

Les réserves naturelles n'ont guère été multipliées ces dernières années. Certes, plusieurs projets ont été retenus, mais aucune réserve nouvelle n'a été, jusqu'à présent, créée en 1978. Cette stagnation est explicable, d'une part, par des raisons de coût, puisque l'acquisition des territoires, comme l'indemnisation des préjudices causés aux propriétaires, ont une traduction financière, mais surtout par la lourdeur très excessive des procédures préalables. Mon rapport écrit fait l'énumération des étapes que doit suivre le dossier d'une réserve à créer : le décret de création constitue le neuvième et ultime stade de la procédure.

Il n'est pas douteux que la complication de ce dispositif est sans commune mesure avec l'objectif recherché par la création d'une réserve. C'est pourquoi, sans négliger l'indispensable concertation avec les différents intéressés, les procédures préalables à la création des réserves naturelles doivent impérativement être simplifiées et accélérées, faute de quoi leur rythme ne pourra, pas plus à l'avenir qu'aujourd'hui, répondre aux nécessités de la protection de la nature.

J'attire donc votre attention sur ce point, monsieur le ministre, et vous demande de nous faire part des directions que vous entendez suivre en la matière.

Le conservatoire du littoral poursuit, en revanche, une politique dynamique puisque, au 1^{er} mai 1978, soit deux ans après sa mise en place, il s'est rendu propriétaire de trente et un sites en bord de mer, comprenant environ 5 000 hectares et s'étendant sur soixante kilomètres de littoral côtier. Ces résultats sont très positifs et la commission des affaires culturelles n'a qu'un souhait, c'est que des moyens financiers accrus lui permettent de mieux faire face encore aux pressions très vives qui s'exercent, vous le savez, sur les quelques étendues encore vierges de notre littoral. Sans doute serez-vous en mesure, monsieur le ministre, de nous donner des assurances sur ce point.

Enfin, dans le domaine des parcs nationaux et régionaux, aucune création nouvelle n'est intervenue au cours de l'année 1978 ; aussi tâcherons-nous d'analyser quelques-unes des raisons de cette stagnation.

On sait que les modalités de création, comme les buts poursuivis par ces deux types de parcs, sont très différents et ils semblent souffrir de deux ordres de difficultés opposés. En effet, la création d'un parc national entraîne des contraintes nombreuses dans la gestion de l'espace naturel, puisque le but du parc est d'assurer la protection et le maintien à l'identique des zones sur lesquelles il s'étend. Ces contraintes sont assez mal supportées par les collectivités locales qui y sont assujetties, car elles doivent être subies sans guère de contreparties, du fait du relatif échec des zones périphériques des parcs.

En revanche, les parcs naturels régionaux ont une gestion plus décentralisée et une vocation moins univoque, puisqu'ils visent à concilier protection du milieu et animation touristique ; ils sont donc bien reçus par les collectivités locales, dont ils respectent les légitimes volontés d'animation et de développement économique ; mais la protection du milieu n'est pas toujours aussi fidèlement réalisée qu'elle devrait l'être.

Le passage de la tutelle des parcs régionaux de la délégation à la qualité de la vie à la direction de la protection de la nature permettra peut-être de donner une nouvelle impulsion à ces parcs.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire à cette tribune.

Le temps trop court qui m'est imparti ne me permet pas d'aborder tous les problèmes. Il serait d'ailleurs fastidieux de le faire.

Fidèle à mon habitude, j'ai essayé de traiter certains points bien particuliers susceptibles de vous intéresser par leur actualité et leur importance.

Sous le bénéfice de ces observations et de celles qui ont été formulées par certains de ses membres, la commission des affaires culturelles a donné un avis favorable au budget de l'environnement. (Applaudissements.)

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

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens d'abord à remercier MM. les rapporteurs du travail qu'ils ont bien voulu accomplir aussi bien dans leur rapport écrit que dans leur présentation orale. Cela me permettra d'être plus bref dans l'exposé de la réorganisation de mon ministère et dans la présentation d'un certain nombre d'actions.

Je ressens comme les rapporteurs, et probablement comme le Sénat, les difficultés que peut présenter la lecture de ce budget. Elles tiennent au fait qu'au moment où le Gouvernement a été formé il était en préparation.

Ce ministère regroupe différents services jusqu'alors dispersés. Par conséquent, son budget apparaît — je m'en rends bien compte et prie la Haute Assemblée de m'en excuser — beaucoup plus comme une juxtaposition d'éléments que comme une présentation de laquelle on peut dégager aisément les objectifs.

Si je plaide coupable, j'ai en même temps pris des dispositions pour l'avenir et je vous présenterai, l'année prochaine, ce budget d'une façon tout à fait différente. Elle permettra une lecture plus facile et une compréhension beaucoup plus aisée des objectifs qui sont les nôtres.

Tel qu'il est, il s'agit d'un budget d'une grande ampleur. Il est l'expression de la volonté de répondre aux préoccupations qualitatives qui s'expriment de plus en plus chez les Françaises et les Français.

Il me semble que la mise en place, finalement assez rapide, de ce ministère, aussi bien dans son administration centrale que dans ses services extérieurs, et les dispositions que contient le budget qui vous est présenté traduisent bien cette volonté politique et marquent un pas très important dans ce sens.

Organisation administrative d'abord, budget et politique ensuite : j'examinerai successivement ces deux aspects des documents qui vous sont aujourd'hui présentés.

D'abord, je vous demande d'observer que la nouvelle organisation de ce ministère incorpore des préoccupations différentes, mais ayant toutes trait à la qualité de la vie.

C'est la première fois, en effet — et plusieurs de vos rapporteurs l'ont signalé — que l'on voit réunies dans un même ministère les responsabilités pour tout ce qui a trait à la protection de l'environnement, à l'aménagement, au logement et à l'architecture.

En organisant ce nouvel outil, je me suis efforcé d'éliminer les doubles emplois, de faire en sorte que les compétences soient bien définies, secteur par secteur, et qu'elles ne se recoupent pas ; tout cela afin de rechercher le meilleur moyen d'assurer une amélioration de la qualité du cadre de vie, une simplification des procédures et une meilleure information du public.

J'ai — je peux le dire avec beaucoup de force et de conviction, maintenant que j'ai pris ces fonctions depuis plusieurs mois — grande confiance dans mes services, compétents, qui travaillent pour l'intérêt général, en vue d'aller dans le sens des orientations essentielles que j'ai fixées pour ce ministère et qui se traduisent, en fait, par quatre objectifs majeurs : la mise en place de la réforme de l'aide au logement et l'amélioration de la qualité du logement, en même temps qu'est soutenue l'activité des entreprises du bâtiment, les préoccupations de protection — qui doivent être prises en compte très en amont, en particulier au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme et non plus après — la cohérence des actions menées dans le domaine de l'architecture, de la construction et la recherche, en particulier, d'une meilleure qualité architecturale, enfin l'élargissement de la politique de l'environnement, d'abord dans les services de mon ministère, ensuite à l'échelon interministériel.

Je ne reviendrai pas sur la réorganisation des services. Vos rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vous l'ont présentée, en particulier M. Martin l'a fait, excellemment tout à l'heure. Mais je m'arrêterai quelques instants pour vous signaler l'importance que j'entends donner à la direction de l'architecture.

Celle-ci a pour mission de mener une politique systématique de la qualité architecturale, d'étendre l'aide architecturale, de faire en sorte que l'enseignement de l'architecture se situe à un haut niveau, que l'exercice de la profession, tout comme la qualité de l'enseignement, permette l'expression d'une architecture moderne et de qualité. Elle a pour mission d'assurer la prise en compte, en particulier dans les documents d'urbanisme, de la qualité ; elle doit être aussi le garant de cette qualité dans la réhabilitation des quartiers existants.

En ce qui concerne les services extérieurs, la réorganisation sera achevée à la fin de l'année. Quatre éléments sont principalement à retenir pour la caractériser.

D'abord, la création de chargés de mission de l'environnement. Dès à présent, je me suis donné les moyens de créer, à titre expérimental, une vingtaine de postes de chargé de mission de haut niveau, qui seront installés dans les départements auprès des préfets. C'est là qu'est leur place puisqu'il s'agit d'assurer — et beaucoup de rapporteurs l'ont déjà demandé, car ils en ont reconnu l'importance — une politique interministérielle de l'environnement.

Le deuxième élément, c'est la transformation des services des architectes des bâtiments de France en services départementaux de l'architecture. Vous verrez, lorsque j'y reviendrai tout à l'heure, que leurs moyens seront très sensiblement renforcés de façon à permettre leur intervention à tous les niveaux souhaita-

bles, en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. En effet, comme je vous le disais voilà un instant, c'est lors de l'élaboration de ces documents que doivent s'exprimer les préoccupations de protection de l'environnement et non pas *a posteriori*, ce qui est beaucoup plus difficile.

En ce qui concerne les directions départementales de l'équipement, j'ai demandé qu'un redéploiement soit effectué et qu'à l'intérieur des services qui regroupent, vous le savez, de très nombreux agents, l'on accorde de plus en plus d'importance aux documents d'urbanisme, à la rapidité de délivrance des permis de construire et au service de l'usager. Je réponds ainsi à l'une des préoccupations qu'exprimait tout à l'heure M. Ceccaldi-Pavard, et qui reflète certainement ce que souhaite l'opinion publique.

Enfin, au niveau régional, je regrouperai les délégués régionaux à l'environnement et à l'architecture. Ils auront à accomplir une mission de synthèse, de soutien de ce qui se fait au niveau départemental, ainsi qu'une mission de protection.

Après l'excellent travail des rapporteurs, je ne pense pas avoir à m'étendre davantage sur ces problèmes d'organisation. Examinons donc maintenant, si vous le voulez bien, le budget.

C'est un budget — je l'ai dit — d'une grande ampleur : à peu près 10 millions de francs de dépenses ordinaires ; près de 13 700 millions de francs d'autorisations de programme ; environ 7 600 millions de francs de crédits de paiement.

Mais il ne suffit pas de relever les chiffres. Encore faut-il considérer, en réalité, les orientations principales. J'en dégagerai trois devant vous. Ce budget doit, d'abord, traduire, la mise en œuvre des grandes réformes récentes, ensuite, faciliter le développement d'une politique de l'environnement et du cadre de vie, enfin exprimer un souci de vérité.

La mise en œuvre des grandes réformes, c'est l'aide au logement, la politique foncière et l'urbanisme, par exemple.

La réforme de l'aide au logement, vous le savez, a fait l'objet d'un long débat au Parlement. Intervenue voilà deux ans, elle a été expérimentée au deuxième semestre de 1977 et en 1978, et c'est seulement à partir du 1^{er} janvier 1979 qu'elle entrera pleinement en vigueur.

M. le rapporteur Laucournet exprimait tout à l'heure quelques inquiétudes légitimes, mais je crois être en mesure de le rassurer. En effet, je voudrais lui rappeler que cette expérience a duré près de deux ans.

Prenons un exemple, la réforme de l'aide relative à l'accession à la propriété.

Vous vous souvenez, monsieur le rapporteur, qu'au congrès des HLM, à Strasbourg, à la fin du premier semestre dernier, des inquiétudes, que je comprends, s'exprimaient et l'on me demandait de remettre à plus tard la mise en œuvre complète de la réforme.

J'ai annoncé les résultats de l'expérience et j'ai précisé les moyens que nous nous étions donnés pour assurer le succès de la réforme. Je ne l'ai pas reportée et, de ce fait, elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet dernier. Nous sommes pratiquement au mois de décembre et vous pouvez constater qu'elle est un succès et donc que nous étions bien prêts.

De même, pour le logement locatif, nous aurons fait, cette année, des expériences sur près d'un tiers des constructions neuves réalisées selon la nouvelle formule. En revanche, — j'y reviendrai tout à l'heure — vous aviez eu raison de le dire, nous avons encore des progrès à faire en ce qui concerne le conventionnement.

Cette réforme s'est traduite par quelque chose de très important. Vous constatez que si l'aide à la pierre a été, à peu de chose près, maintenue dans le budget qui vous est présenté, en revanche, l'aide à la personne a été augmentée dans de très fortes proportions.

Je voudrais vous rappeler que la France demeure dans le peloton de tête de tous les pays occidentaux, en ce qui concerne aussi bien l'importance de son parc de logements que l'effort budgétaire par habitant, et tout à l'heure, dans les réponses qu'il pourra vous apporter, M. Cavaillé pourra y revenir, si la Haute assemblée le souhaite, en faisant état d'exemples frappants.

Les crédits qui figurent à ce budget sont en mesure, me semble-t-il, de satisfaire les besoins, de privilégier le confort et d'améliorer considérablement la qualité architecturale.

D'abord, vous le savez, une priorité est donnée, et tous ceux qui se sont exprimés ont reconnu que c'était une nécessité, à l'amélioration de l'habitat.

Nous nous rendons bien compte, tous les Français et toutes les Françaises expriment cette opinion, que l'ère des grandes rénovations menées à coup de bulldozers ne correspond plus aux aspirations de notre époque.

Cette priorité est inscrite dans le budget. M. le rapporteur Moinet devrait être rassuré en apprenant que les opérations aidées prévues sont en augmentation de 25 p. 100 en 1979 par rapport à 1978, y compris les HLM.

A ces opérations, s'ajoutent l'action qui sera menée par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et, dans le cadre des orientations nouvelles, une fraction de la contribution des entreprises en vue de l'amélioration de l'habitat.

La politique que M. Cavaillé et moi-même comptons mener dans ce domaine aura pour objet la simplification et le rapprochement des procédures pour permettre, beaucoup plus facilement qu'avant, de décider, programmer, financer, réaliser ces opérations d'amélioration de l'habitat.

Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 1979, nous disposerons d'un mode de financement spécial pour la restauration lourde qui est quelquefois rendue nécessaire pour des raisons de qualité de sites ou de situations particulières.

De même, M. Cavaillé et moi-même sommes en train de préparer un programme pluriannuel destiné à supprimer totalement l'habitat insalubre et à restaurer les logements récents mais néanmoins inconfortables. Ce programme pourra être présenté très prochainement.

Un autre secteur privilégié est celui de l'accession à la propriété. Le nombre d'opérations sera porté à 170 000 unités construites et l'aide budgétaire unitaire consentie sera accrue dans le prochain budget de façon à améliorer encore la qualité de ces constructions.

Les résultats de 1978 montrent, je vous demande d'y être attentifs, que la réforme se traduit par un succès conforme aux souhaits des parlementaires. Elle a, en effet, permis à des ménages de condition modeste d'accéder à la propriété. Ainsi, statistiquement, près de 75 p. 100 des prêts ont-ils été accordés à quotité majorée, c'est-à-dire à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 p. 100 des plafonds qui y ouvrent droit.

J'ai entendu exprimer une grande inquiétude au sujet du taux des PAP pour les échéances du 1^{er} juillet 1978 et du 1^{er} janvier 1979. Les rapporteurs, MM. Moinet et Laucournet, s'en sont fait l'écho.

Je vais exposer au Sénat quelle est la détermination du Gouvernement dans ce domaine. Alors que les anciennes conventions prévoyaient une augmentation du taux des PAP au 1^{er} juillet 1978, celui-ci est resté fixe.

J'avais prévenu que l'augmentation serait faible au 1^{er} janvier prochain, date à laquelle elle avait été reportée, et je suis en mesure d'annoncer aujourd'hui au Sénat, pour la première fois, puisque nous venons de prendre la décision en accord avec le ministre de l'économie et le ministre du budget, que le taux des PAP sera maintenu à son niveau actuel pour ses neuf premières annuités, et augmenté seulement de 0,15 p. 100 pour les onze annuités suivantes. J'avais d'ailleurs déclaré, voilà quelques jours, que l'augmentation serait inférieure à un quart de point.

Vous constatez donc que, dans ce domaine, le Gouvernement fait un effort considérable pour continuer à favoriser l'accession à la propriété, pour les ménages de condition modeste notamment.

Cet effort correspond bien à la demande, il ne faut pas croire qu'il s'agit là d'un phénomène nouveau. Les Français retrouvent le goût, qu'ils avaient autrefois, de la propriété d'une maison individuelle. La proportion était de 40 p. 100 du total des constructions neuves, voilà sept ans ; elle est passée à 60 p. 100 en 1978.

J'attends, pour la fin de l'année, un rapport de M. Jacques Mayoux, qui doit nous permettre de réfléchir sur le développement de l'habitat individuel périurbain.

Dès l'année prochaine, nous conduirons des opérations pilotes afin que des lotissements comportant des maisons individuelles et des petits immeubles collectifs s'insèrent bien dans le tissu urbain ou périurbain et bénéficient de bonnes liaisons avec les centres de ville.

Malgré ces inflexions, le programme de logements locatifs sera maintenu. On nous a quelquefois objecté que sa réalisation devait avoisiner les 111 000 unités pour 1978 et qu'il n'est que de 70 000 unités pour 1979. Ce n'est pas ainsi qu'il faut examiner le problème et je remercie M. le rapporteur Moinet de l'avoir présenté sous l'angle qui convenait.

En effet, le budget exprime un volume de crédits et le nombre de logements réalisés découle d'une division du total par un chiffre qui était pour 1978 inférieur à ce qui a été constaté.

Par ailleurs, une part importante de ces crédits — à peu près 70 p. 100 — a été utilisée pour les opérations d'HLM ordinaires d'ancienne formule, qui coûtent plus cher, et non pas pour les prêts locatifs aidés, qui coûtent moins cher. Je le regrette parce que l'on réalise ainsi moins de constructions et les familles de condition modeste ont donc moins d'avantages et plus de charges. Mais telle est la situation.

En réalité, on aura construit, avec ce volume de crédits, 70 000 logements et nous en construirons le même nombre l'année prochaine. Mais, je vous demande de vous le rappeler, nous aurons augmenté, entre-temps, les prêts moyens de 19 à

28 p. 100, c'est-à-dire que nous sommes en train de réaliser des logements d'une qualité tout à fait différente de celle des logements anciens.

L'aide personnalisée au logement a été peu appliquée pour les logements anciens. Pourquoi ? Probablement en raison d'un mélange de craintes devant une procédure nouvelle, dont on ne percevait peut-être pas très bien les conséquences, et aussi parce que des obstacles juridiques et d'autres complications n'ont pas facilité la tâche de ceux qui auraient volontiers conventionné des logements anciens.

MM. Moinet et Laucournet ont eu raison d'appeler l'attention du Gouvernement sur les simplifications nécessaires en ce domaine.

Je voudrais apporter des précisions pour démontrer que l'avenir se présente sous un jour encourageant à cet égard. En effet, lors de la discussion, au Palais Bourbon, du projet de loi sur les loyers, un député a présenté un amendement, qui a été retenu par le Gouvernement et voté par l'Assemblée nationale, permettant de lever le seul obstacle d'ordre législatif qui s'opposait au conventionnement. Par conséquent, si le Sénat veut bien suivre l'Assemblée nationale, lorsqu'il aura à se prononcer sur ce même texte, il n'existera plus d'obstacle juridique à cette procédure.

Le Gouvernement a décidé de simplifier les procédures de conventionnement et ce travail de simplification sera achevé à la fin de l'année. M. Laucournet sera rassuré. S'il est vrai que le texte sera long, c'est parce qu'il devra reprendre un certain nombre de formules, qui n'auront d'ailleurs pas à être discutées. M. Cavaillé et moi-même serons en mesure de proposer un texte qui pourrait se traduire par le remplissage de quelques « blancs » et permettre d'appliquer le conventionnement.

Tel est le processus que nous avons engagé. J'y ajouterai deux éléments. Premièrement, nous comptons, pour ce conventionnement, mettre à la disposition des organismes des moyens informatiques pour accélérer les opérations.

Deuxièmement, le Gouvernement s'est donné les moyens de cette politique, puisque une somme de un milliard de francs est prévue au budget de 1979 pour l'aide personnalisée au logement, alors que le quart à peine avait été prévu pour cette année et que, sur ce quart, seule une petite partie avait pu être utilisée.

Priorité à l'amélioration de l'habitat ancien, ouverture de l'accession à la propriété pour des dizaines de milliers de Françaises et de Français au revenu modeste qui en étaient jusqu'à présent exclus, maintien du programme locatif social au même niveau que cette année, effort considérable, par les crédits d'aide personnalisée au logement, pour solvabiliser des ménages aux faibles ressources et leur permettre de vivre désormais dans un logement de qualité, telle est la politique du Gouvernement.

Ce sera, je vous le dis, une politique énergique pour répondre aux besoins des Françaises et des Français, une politique qui tiendra compte mieux que par le passé de leurs aspirations et des priorités sociales; par conséquent le contraire de je ne sais quel désengagement dont l'accusation serait sans le moindre fondement.

M. le Président de la République ainsi que M. le Premier ministre attachent une importance essentielle au logement des Français. Nous veillerons donc à ce que les besoins soient satisfaits et, par voie de conséquence, à ce que l'activité de nos entreprises soit soutenue.

Le second volet de la mise en place des réformes concerne la politique foncière et l'urbanisme. Pour l'essentiel, je réponds par là aux questions de M. Ceccaldi-Pavard, posées au cours de la présentation de son excellent rapport, cette mise en place sera achevée en 1978. Je pense en particulier aux textes qui régissent l'usage des sols et aux procédures financières destinées aux collectivités locales.

Nous devons maintenant simplifier ces mesures quand il y a lieu, et les mettre en œuvre pour qu'elles convergent vers une recherche de la qualité pour les quartiers et pour les paysages car, comme le faisait très justement remarquer M. Moinet, elles devraient permettre aux collectivités locales de se sentir plus libres dans les décisions qu'elles sont amenées à prendre.

Je voudrais vous dire quelles seront, à cet égard, mes priorités au cours de l'année qui vient.

D'abord, nous ferons en sorte que les plans d'occupation des sols soient publiés le plus rapidement possible. C'est indispensable, non seulement pour un développement harmonieux de la construction, mais aussi pour permettre, dans les projets qui vous seront présentés, de décentraliser les responsabilités en direction des collectivités locales. A cet égard, je retiens les suggestions qui m'ont été faites tout à l'heure tendant à simplifier les procédures lorsqu'il s'agit de petites communes pour lesquelles, évidemment, le plan d'occupation des sols serait une procédure trop lourde.

La deuxième priorité sera la mise en valeur des paysages urbains et des espaces verts.

La troisième priorité sera la simplification des normes. Les Françaises et les Français sont écrasés par des normes qui s'accumulent et se superposent les unes aux autres. J'ai entrepris le lancement d'une réforme qui devrait permettre, à la fin de l'année prochaine, non pas de supprimer des normes, mais de les valider; toutes celles qui n'auront pas été validées seront supprimées. Et, croyez-moi, il y en aura beaucoup!

Ma quatrième priorité sera d'intégrer le classement pour la protection des sites et des monuments dans l'élaboration des documents.

Il conviendra également de veiller particulièrement aux zones sensibles. A cet égard, j'ai déjà annoncé — et je la confirme devant le Sénat — la sortie prochaine d'une directive d'aménagement du littoral, notre littoral si précieux et si convoité, que nous devons protéger. Cette directive est en cours d'élaboration.

Avant d'en terminer avec la politique de l'urbanisme, je voudrais répondre à M. Moinet sur les procédures d'indemnisation pour annulation de permis de construire et lui dire qu'il n'y a rien, dans ce domaine, de clandestin.

On compte quelque 600 000 demandes de permis de construire par an; sur ce nombre, il y a, pour l'administration, un droit à l'erreur. Mais je puis assurer M. Moinet que, premièrement, aucune indemnité n'est versée sans qu'il y ait eu, auparavant, décision de justice, deuxièmement, chaque cas d'indemnisation est étudié par une commission, la commission Barton, avec l'accord, bien entendu, de l'administration des finances; cette procédure permet un gain de temps et elle coûte moins cher.

Il y a si peu de clandestinité, monsieur Moinet, que tous les documents de mon ministère sont à la disposition de la commission des finances. Mais je tiens à préciser que les mesures qui figurent dans mon budget ne représentent qu'une petite partie des crédits d'indemnisation dont vous retrouverez à peu près les deux tiers aux charges communes.

Enfin, dans le cadre de la recherche de la qualité, il convient de mettre en œuvre la réforme de l'architecture et de développer un enseignement de haut niveau.

A cet égard, je voudrais rappeler ce que je disais devant le Sénat, lorsque celui-ci a été appelé à voter le report de l'obligation de recours aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement: une cinquantaine d'entre eux seront installés à la fin de cette année; les autres le seront, à quelques exceptions près, je l'espère, à la fin du premier trimestre de 1979.

Je me suis engagé devant le Sénat — et je le confirme — à ce qu'un effort très important d'information soit réalisé pour amener librement vers ces conseils ceux qui souhaitent bénéficier d'une aide dans ce domaine.

Je confirme également que les conseils d'architecture seront très décentralisés; ils ne doivent pas être installés dans un bâtiment administratif au chef-lieu du département, mais dans les mairies, pour aller au-devant de ceux qui ont besoin d'eux.

L'Assemblée nationale a voté une ressource, laissée à l'appréciation des conseils généraux, dont je m'expliquerais tout à l'heure lors du vote des crédits. Cette ressource pourra s'élever à 0,3 p. 100 du produit de la taxe locale d'équipement. C'est bien une ressource de cette nature qui avait été prévue au moment du vote de la loi. Le Gouvernement avait alors indiqué qu'il préférerait à l'institution d'une taxe obligatoire au niveau national, qui, ensuite, aurait fait l'objet d'une péréquation — ce qui aurait pu ne pas être du goût des départements, je le conçois — l'instauration d'une taxe départementalisée, modulable, et dont les conseils généraux puissent eux-mêmes décider.

J'ajoute, à l'intention de M. Ceccaldi-Pavard, que le Gouvernement entend continuer à mettre à la disposition de ces conseils d'architecte, d'urbanisme et de l'environnement les personnels nécessaires.

S'agissant de l'enseignement de l'architecture, les mesures que j'avais prises l'année dernière sont, actuellement, mises en œuvre; la réforme est, en effet, dans sa première année d'application.

La refonte des études est en cours. La création de vingt-cinq emplois d'encadrement administratif vous est proposée dans ce budget, pour les cinq premières unités pédagogiques.

Toujours à l'intention de M. Ceccaldi-Pavard — et je reviens là un peu en arrière — je dirai que je connais les difficultés que rencontrent les sociétés d'économie mixte d'aménagement. Je sais aussi que les responsabilités sont partagées. Peut-être certaines de ces sociétés se sont-elles lancées dans des programmes qui n'étaient pas préparés comme ils auraient dû l'être. Peut-être ont-elles trop fait confiance à une expansion qu'elles croyaient continue — mais, après tout, elles n'ont pas été les seules!

Le Gouvernement souhaite permettre aux sociétés d'économie mixte d'aménagement de continuer à exister sous des formes viables. Il me semble que la sagesse serait de séparer la partie « construction » de la partie « aménagement » et de permettre aux sociétés d'aménagement de devenir prestataires de services pour réaliser les opérations nécessaires aux communes. Il faudra aussi qu'elles se dirigent vers des opérations plus modestes, mieux adaptées aux aspirations actuelles des Français.

Déjà, s'agissant des opérations nouvelles, des améliorations ont été apportées au niveau de leur rémunération. J'annonce aujourd'hui au Sénat, en particulier à M. Ceccaldi-Pavard qui soulevait ce point devant moi, qu'en ce qui concerne les opérations anciennes nous nous sommes mis d'accord, le ministre du budget, le ministre de l'économie et moi-même, pour que le préfet puisse éventuellement, à l'échelon départemental, permettre des rémunérations supplémentaires de l'ordre de 20 p. 100 lorsqu'elles sont justifiées. Ce premier aménagement leur permettra de mieux envisager l'avenir.

Le deuxième grand axe de ce budget est le développement des actions en faveur de l'environnement et de la qualité du cadre de vie.

La France s'est dotée, notamment depuis 1971, d'une législation et d'une réglementation qui se sont étoffées depuis 1974 et qui la placent au premier rang des nations en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Je voudrais dire à M. Pouille que nous veillons à ce que cette législation et cette réglementation soient rapidement mises en œuvre, et il peut se rendre compte de l'effort que le Gouvernement réalise — mon ministère en particulier — pour que les textes d'application soient publiés dans les délais les plus rapides. Les principaux sont parus.

Maintenant, il faut mettre à profit cet arsenal dont nous disposons et dont vous trouvez la traduction dans mon budget. M. Marcellin a bien voulu, tout en apportant des atténuations au sentiment d'euphorie qu'aurait pu provoquer la lecture dudit budget, que les dépenses ordinaires progressent de 35 p. 100 et les crédits de paiement de 23 p. 100. Il convient de tenir compte également de l'action d'organismes tels que les agences de bassins, l'office de la chasse et le conseil de la pêche dont les dotations, qui ne figurent pas dans le budget, sont sensiblement améliorées pour 1979.

Eh bien, cet accroissement des crédits, nous allons l'utiliser à un certain nombre d'actions prioritaires. En recevra une part l'agence nationale pour les déchets. Je voudrais à ce propos dire à M. Pouille que c'est auprès de cette agence que l'on peut intervenir pour voir les actions qui peuvent être menées au niveau local. Après tout, qu'y a-t-il de plus démocratique que d'avoir créé cette agence et demandé à celui qui avait rapporté le projet de sa création devant le Sénat, M. Rausch, d'assurer la présidence de son conseil d'administration ?

C'est également vers la méthodologie des études d'impact vers les réserves naturelles, vers la création à Brest du centre de recherches, d'études et de documentations sur la pollution marine que nous avons dirigé ces crédits.

Je voudrais rassurer M. Marcellin : il trouvera dans le collectif les 10 millions de francs nécessaires à la reconstitution de la masse de première intervention de mon ministère.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Très bien !

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je répondrai également, monsieur le rapporteur spécial, à votre question concernant les pouvoirs de coordination et notamment l'enveloppe « environnement ».

Vous avez bien voulu constater que, s'agissant du fonds d'intervention pour la qualité de la vie et pour bien d'autres domaines, les recommandations que vous aviez présentées au nom de la commission des finances ont été suivies d'effets, mais vous avez regretté que celle qui portait sur l'enveloppe « environnement » n'ait pas été écoutée.

Elle a failli l'être. Elle était en préparation, mais une difficulté importante a surgi, constituée par les projets de décentralisation et de globalisation des subventions accordées aux collectivités locales. Comment faire figurer, dans une enveloppe spéciale, des crédits pour l'environnement, alors que toutes les subventions vont être globalisées ? C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé — à mon initiative, je dois le dire, et j'espère que vous me suivrez — de reporter d'un an l'élaboration de l'enveloppe « environnement ». Si nous y avions procédé cette année, nous aurions dû tout modifier l'an prochain.

Pour l'environnement, je compte polariser les ressources sur cinq points importants.

Il s'agit d'abord, des parcs nationaux. Si les études qui ont été engagées sont menées à bien dans les délais prévus nous aurons l'année prochaine deux parcs nationaux nouveaux. Mais, monsieur le rapporteur, vous m'avez fait remarquer que des crédits supplémentaires étaient nécessaires pour les parcs nationaux

pour les zones périphériques des parcs naturels régionaux et pour les espaces verts.

Ai-je besoin d'ajouter que M. le président Bonnefous était déjà intervenu auprès de moi ? D'ailleurs, comment ne pas être sensible aux arguments qu'il présente, quand on sait l'enthousiasme et la foi avec lesquels il s'est consacré au développement de l'agence d'espaces verts de la région parisienne et quand on sait combien il a été d'une façon générale un apôtre de ces créations d'espaces verts en zone urbaine ? Je m'efforcerai, dans le cadre de mon ministère, d'apporter autant de satisfactions que je le pourrai dans ce domaine. Mais, d'ores et déjà, je puis annoncer que, en accord avec le président de la commission des finances, avec le rapporteur général et avec vous-même, monsieur le rapporteur spécial, le Gouvernement proposera un amendement dotant de crédits supplémentaires les trois postes que je viens de citer : parcs nationaux, parcs naturels régionaux et espaces verts.

Plusieurs sénateurs. Très bien !

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Pour ce qui est de l'agence de l'air, l'engagement a été pris qu'elle serait installée, dès l'année prochaine, à Metz et que 18 millions de francs de crédits lui seront affectés.

Quant à la charte de la qualité de la vie, elle sera mise en œuvre dès l'année prochaine. Les crédits s'élèveront à 32 millions de francs en dépenses ordinaires et à 26 millions de francs en autorisations de programme. Si le montant du fonds d'intervention pour la qualité de la vie est en diminution, monsieur Pouille, c'est ce que nous avons donné suite aux observations présentées par la commission des finances l'année dernière et parce que nous avons opéré un redéploiement beaucoup plus réaliste à l'intérieur du budget. Je reconnais avec vous que le sigle est mauvais, mais, puis-je vous donner le conseil de suivre en cela M. le sénateur Descours Desacres et de ne jamais employer de sigle ! (*Sourires.*)

En ce qui concerne le bruit — et je réponds ainsi à M. le rapporteur Hubert Martin — nous avons tous une action à mener pour réduire les sources de bruit, sensibiliser les citoyens aux bruits qu'ils peuvent occasionner eux-mêmes, réprimer les abus et diminuer, autant que possible, la transmission de ces bruits. Les actions, vous le comprenez bien, ne peuvent être que progressives. Lorsque l'on veut réduire le bruit d'un véhicule à quatre roues, par exemple, on ne peut le faire qu'à cinq ou six ans de distance. Ce n'est pas sur les automobiles actuelles qu'il faut intervenir, mais sur celles qui seront produites. C'est d'ailleurs ce qui a déjà été fait.

Je voudrais également que nous menions une action de sensibilisation des citoyens, pour que, dans ce domaine, ils prennent le relais et qu'ils fassent attention, eux aussi, aux émissions de bruits de toutes sortes qu'ils peuvent provoquer par quelque engin que ce soit. En tout cas, au début de 1979, M. Delmas et moi-même, nous procéderons à un bilan de l'action que nous avons menée pour la lutte contre le bruit. Ce bilan sera accompagné d'un programme, qui comportera une loi-cadre, dont j'espère qu'elle pourra être présentée à la session de printemps, sans toutefois encore être en mesure d'en prendre formellement l'engagement devant vous.

Le dernier point que j'aborderai concerne la politique de l'eau. Je compte l'orienter dans trois directions : simplifier et unifier les procédures d'autorisations relevant de la police des eaux ; regrouper les moyens, notamment en ce qui concerne la connaissance et la gestion ; enfin, continuer à pratiquer une politique de reconquête de l'eau.

Vous savez que la qualité des eaux s'est améliorée depuis 1973. Le budget répondra aux préoccupations de M. Pouille, et, à cet égard, je signale que les budgets de l'intérieur et de l'agriculture comportent, dans ce domaine, des augmentations d'au moins 11 p. 100 des crédits affectés à cette politique.

Enfin, dans le cadre d'un budget globalement stable, j'orienterai les crédits de la politique foncière et d'urbanisme vers l'embellissement des paysages urbains et la simplicité d'emploi. Je vous signale que les agences d'urbanisme verront augmenter leurs crédits de 36 p. 100, les espaces verts de 15 p. 100 et l'aménagement urbain de 24 p. 100.

Le fonds d'aménagement urbain poursuivra les opérations qu'il a engagées pour la rénovation urbaine et la restauration immobilière. Il accentuera sa politique d'aide à des aménagements très diversifiés du centre des villes. A cet égard, je voudrais vous dire qu'en 1978, le fonds d'aménagement urbain a engagé 276 opérations nouvelles, c'est-à-dire plus que pendant les années 1976 et 1977 et que 70 p. 100 de ces opérations ont concerné des villes petites ou moyennes.

J'ajoute que j'envisage de déposer devant vous un projet de loi pour unifier et simplifier les procédures.

Enfin, mesdames, messieurs les sénateurs, le troisième volet de ce budget traduit un souci de vérité et un souci de sélection.

Et d'abord des choix. Vous les voyez, dans l'affectation des moyens budgétaires de mon ministère. A part quelques moyens nouveaux, pour ce que j'appellerai la « nationalisation de certains

personnels travaillant dans les départements d'outre-mer », vous voyez un léger renforcement de l'administration centrale de l'environnement, un renforcement des unités pédagogiques d'architecture pour leur encadrement administratif et un renforcement très substantiel à l'échelon départemental des secteurs de l'environnement et de l'architecture : vingt chargés de mission de l'environnement, cinquante et un architectes des bâtiments de France, vingt et un inspecteurs des sites nouveaux. C'est donc une action volontaire qui est menée dans ce sens et, dans ce domaine, je dis à M. Ceccadi-Pavard que je suis à sa disposition pour examiner les lenteurs et les difficultés qui peuvent se produire ici ou là.

J'entreprends, je vous le confirme, une action très vigoureuse pour accélérer la délivrance des permis de construire et pour simplifier les formalités. Nous devons, aussi bien pour notre économie que pour la satisfaction des Français et des Françaises, accélérer les procédures, les simplifier, faire en sorte que la vie soit plus facile pour tous.

Enfin, au niveau des investissements, vous constaterez qu'un effort considérable est fait pour la mise à niveau des crédits de paiement. Il n'est pas convenable, en effet, que nous engagions des dépenses que nous aurions des difficultés à honorer.

Il reste dans tout cela deux sujets qui appellent notre réflexion et qui doivent attirer notre vigilance, l'industrie du bâtiment et des travaux publics et les organismes d'HLM.

Des transformations mondiales très profondes, ont affecté, en France comme ailleurs, l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Bien sûr, notre pays continuera à investir. L'industrie du bâtiment et des travaux publics conservera sa place. Mais les conditions sont différentes : la demande a changé, des préoccupations de qualité sont nées. Vous savez que c'est vers l'accession à la propriété, vers l'amélioration de la qualité, vers l'assainissement que s'effectueront en particulier les nouveaux investissements. Nous suivons avec une grande attention l'activité du bâtiment et je me suis efforcé de faire en sorte que la mise en œuvre des crédits soit aussi rapide et complète que possible. Vous connaissez les mesures que j'ai prises au mois de juillet. Vous savez aussi, je l'ai annoncé, que j'ai avisé l'ensemble des préfets de région de la régionalisation de 80 p. 100 des crédits du bâtiment. Par conséquent, à partir du 2 janvier prochain, tous les départements de France disposeront, par délégation, de crédits massifs pour soutenir l'activité économique, en particulier, celle du bâtiment.

Je ferai en sorte, et telle est bien la politique du Gouvernement, que l'industrie du bâtiment et des travaux publics soit considérée en France comme toutes les autres industries, ni plus mal ni moins mal. Cette industrie ne demande pas qu'on lui accorde des privilèges, mais elle ne veut pas être considérée comme une sous-industrie, et elle ne le sera pas.

Toutes les mesures qui avaient été annoncées le 5 juillet ont été mises en œuvre : contrats de croissance pour mobiliser les aides de l'Etat, comité de financement pour développer les fonds propres des entreprises, pour favoriser l'exportation. D'ailleurs il y a quelques jours, avec M. Monory, ministre de l'économie, j'ai annoncé les mesures qui, prises par la Coface, vont permettre de continuer à développer nos exportations. Après tout, qui aurait dit, il y a quatre ans, que, en 1978, cette industrie serait capable de réaliser aujourd'hui 30 milliards de francs de chiffre d'affaires à l'exportation ? Elle doit faire mieux et nous devons l'aider.

Le second secteur concerne les organismes d'HLM. Eux aussi, sont affrontés à une nécessité analogue d'adaptation. Nous devons, mesdames, messieurs les sénateurs, leur être très reconnaissants, et je suis le premier à l'être, de l'immense contribution, qu'ils ont apportée dans des conditions globalement excellentes, à la solution à la crise du logement que notre pays a connue pendant tant d'années.

Aujourd'hui, nous sommes en présence de données nouvelles : accession à la propriété, aide personnalisée au logement, aspiration au logement individuel, volonté des élus d'assumer plus largement leur propre politique de logement.

Quelle est la situation ? Tous les organismes sont confrontés à des difficultés. En face de celles-ci, ils connaissent des réussites qui sont variables. Certains organismes sont en excellente situation tandis que d'autres rencontrent de sérieuses difficultés.

Je me suis efforcé d'apporter des remèdes ponctuels dans les cas difficiles par des facilités de trésorerie. J'ai même dégagé des prêts de trésorerie à un taux très avantageux, parfois avec une prise en charge des intérêts. D'autre part le Gouvernement a rendu aux offices la liberté de leurs loyers, ce qui devrait leur permettre d'améliorer leur gestion.

Mais il convient de préparer l'avenir. C'est la raison pour laquelle je suis en train de mettre en place une commission de réflexion et de proposition qui associera les organismes HLM et les élus locaux. Elle s'intéressera à l'évolution du rôle des HLM, à l'adaptation de leurs moyens administratifs et financiers

et au développement de leurs relations avec les collectivités locales. Cette commission va se réunir dans les jours qui viennent.

Mesdames, messieurs les sénateurs, pardonnez-moi d'avoir été long en vous exposant les grandes lignes de la politique que Marcel Cavaillé, François Delmas et moi-même entendons conduire. Cette politique tient compte des aspirations nouvelles des Françaises et des Français.

Elle veut répondre à leurs besoins et, surtout, elle veut améliorer leur cadre de vie et leur qualité de vie.

Nous avons été capables, depuis quelques dizaines d'années, d'améliorer le sort global des Français.

Nous devons aujourd'hui répondre aux préoccupations de qualité en même temps qu'aux préoccupations de quantité. Telle est la volonté du Président de la République et du Premier ministre.

Le budget que je vous ai présenté s'efforce de tenir compte de ces priorités. J'espère qu'il y réussit et c'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir l'adopter. (*Applaudissements à droite, sur les travées du RPR et de l'UCDP, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, je limiterai mes observations sur ce budget aux mille facettes à la partie consacrée à l'environnement. Les unes se rattachent directement au budget qui vient de nous être présenté, les autres concernent les conditions de vie, c'est-à-dire l'avenir des Français.

S'agissant de votre budget, mon cher ministre, je dirai qu'il est intéressant et qu'il marque des progrès incontestables. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à l'action persévérante que vous avez menée pour obtenir les moyens financiers et les structures administratives adaptées à la tâche qui est la vôtre.

Je ne reprendrai pas, bien entendu, les différents chapitres caractéristiques de votre budget qui ont été excellemment présentés par le rapporteur spécial de notre commission. Depuis que M. Marcellin a accepté de se charger de ce rapport, il consacre aux problèmes de l'environnement des observations et des réflexions tout à fait remarquables.

Après avoir progressé de 63 p. 100 en 1978, l'ensemble des crédits de paiement augmente à nouveau, en 1979, de plus de 35 p. 100. Ils atteindront donc l'année prochaine 498 millions de francs. En deux ans, je le reconnais l'accroissement de vos moyens financiers — et je tiens à vous en féliciter — représentera 125 p. 100.

Je me félicite évidemment de cette évolution favorable, qui doit vous permettre de renforcer votre action. Celle-ci devrait être facilitée — et je m'exprime peut-être avec une certaine réserve — par la réforme des structures de votre ministère.

Vous avez regroupé sous votre autorité les services de l'équipement, de l'architecture et de l'environnement, bref une grande partie, je le reconnais, de ceux qui concourent à l'amélioration du cadre de vie. Sans doute, les traductions budgétaires de votre réforme ne peuvent être, dès cette année très sensibles, puisque le décret définitif n'est intervenu que le 6 septembre. Je pense que vous êtes sur la bonne voie, je ne dis pas encore que vous avez réussi.

L'environnement ne peut et ne doit, en aucun cas, être simplement un secteur de votre administration. La préoccupation de sa sauvegarde doit imprégner tous ceux qui bâtissent, tous ceux qui aménagent.

J'éprouve cependant certaines craintes, mon cher ministre, à l'égard des comportements de ceux qui, pendant de longues années, n'ont eu en vue que l'aménagement à tout prix. Espérons que vos chargés de mission à l'environnement vont faire merveille.

Vous ne prévoyez que vingt postes, ce qui est très peu dans un pays qui comporte cent départements. Ce n'est qu'un début, reconnaissez-le.

Une observation similaire pourrait être formulée pour les services de l'architecture qui semblent, à mon avis, écartelés entre votre ministère et celui de la culture. Quel sera leur pouvoir face aux directions de l'équipement ?

Il me paraît souhaitable que nous aboutissions à une véritable stabilisation des structures, car votre malheureux ministère et vos malheureux services ont été vraiment, de nombreuses fois, transformés, bousculés, secoués depuis 1971. Enfin vous disposez maintenant d'un instrument qui devrait vous permettre de mettre en œuvre ce que vous venez d'appeler vous-même une « politique globale ». Bravo !

Votre budget me paraît intéressant, en second lieu, car il vise à mettre en œuvre une charte de la qualité de la vie que vous avez présentée en janvier dernier. Lors du précédent débat budgétaire, j'avais insisté sur le fait que la qualité de la vie ne dépendait pas nécessairement, mon cher ministre, de grandes

décisions théoriques. Ce qu'il faut, ce sont des séries de mesures simples, souvent peu coûteuses mais qui peuvent avoir une portée considérable sur les conditions de vie des Français.

Je suis heureux, en tout cas, d'avoir constaté que la charte de la qualité de la vie, c'est-à-dire vos 106 mesures de plus ou moins grande ampleur, vous le reconnaissez, doit en cinq ans améliorer notre existence quotidienne. Les réserves que l'on pouvait formuler lors de la présentation de ces mesures ne sont plus justifiées aujourd'hui.

Il est bon de présenter un programme, a-t-on dit, mais pour le rendre crédible, il faut y associer les moyens de son financement. Reconnaissez que c'était juste.

Pour 1979 vous comblez une lacune ; vous prévoyez, en effet, un effort financier significatif pour la mise en œuvre de votre charte. Là encore, bravo !

Vous comprendrez que celui qui n'a cessé de se battre pour la protection des espaces verts — et je vous remercie des paroles aimables, mon cher ministre, par lesquelles vous avez qualifié mon action — soit quelque peu déçu par une partie des moyens que vous mettez à la disposition des espaces verts, notamment de l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France.

Il ne s'agit pas, je tiens à le dire tout de suite à mes collègues, d'une question départementale. L'agence des espaces verts ne couvre pas un département, mais l'ensemble d'une région de 10 millions d'habitants qui, je l'ai assez souvent répété à cette tribune, s'est développée et urbanisée d'une façon trop rapide et désordonnée.

Je rappellerai brièvement quelques chiffres, mon ami M. Marcellin les ayant déjà parfaitement exposés, ce matin.

En 1978, 23 millions de francs ont été attribués à la région : 14 millions de francs au titre du chapitre 65-40 du ministère de l'équipement et 9 millions de francs au titre du chapitre 67-01 du ministère de la culture et de l'environnement. Avec une très grande astuce, ces deux lignes budgétaires ont été regroupées en 1979 et le crédit affecté à l'Ile-de-France, arrêté, je le reconnais, à 28 millions de francs. Malheureusement, vous prélevez sur ces crédits 20 millions de francs pour réaliser « l'opération Citroën » qui consiste à transformer les terrains du quai de Javel abandonnés par l'usine en espaces verts.

Il s'agit là, je vous le dis franchement, d'un véritable tour de passe-passe, car, de ce fait, l'agence des espaces verts ne disposera plus que de 8 millions de francs, ce qui, mes chers collègues, représente une diminution de 65 p. 100 des crédits.

Il n'est, je crois, pas un organisme, dans aucun budget, cette année, dont les crédits aient été aussi sensiblement réduits. On nous raconte que les crédits de la programmation militaire, après tout, ne connaîtront qu'une augmentation de 14 p. 100 et on veut nous faire pleurer, mais ici on nous enlève 65 p. 100 de nos crédits. J'estime, pour ma part, que c'est inacceptable.

Vous nous avez fait des promesses, monsieur le ministre, et je vous en remercie. Mes remerciements seront donc limités, car vos promesses n'aboutiront pas à une augmentation des crédits, mais simplement au maintien des crédits de l'an dernier. Dès lors, mon « bravo » ne sera pas, cette fois-ci, sans réticences.

J'en viens à ma deuxième série de réflexions.

Si, dans son ensemble, votre budget est bon, il est encore très loin de résoudre l'ensemble des problèmes de l'environnement. Or, c'est dans ce domaine, mon cher ministre, que la politique suivie me paraît préoccupante. La politique de l'environnement ne doit pas se borner à gérer le présent. Sa vocation profonde est d'assurer le meilleur avenir possible.

Or, la politique actuelle du Gouvernement me paraît, je vous le dis franchement, insuffisante sur certains points.

J'aborderai le problème du bruit ; ce bruit qui nous torture, qui nous envahit et dont mon collègue M. Martin a si bien parlé, pose un problème dramatique. Les mesures prises jusqu'à présent sont nettement insuffisantes. Ceux d'entre nous qui sont conseillers municipaux ou maires sont harcelés, c'est le cas de le dire, par les plaintes des gens qui ne peuvent plus le supporter.

Quand déposerez-vous votre fameuse loi-cadre sur la lutte contre le bruit ? Vous nous la promettez, on nous l'a beaucoup promise, mais nous l'attendons toujours. J'attends sur ce point des assurances.

En ce qui concerne la lutte contre les pollutions marines, on en a très bien parlé à propos du drame de l'*Amoco Cadiz* qui a souillé la Bretagne dans les conditions que vous connaissez. Je suis intervenu très souvent à la tribune du Sénat sur les pollutions marines. Je voulais alerter les gouvernements et les obliger à agir. Le Sénat m'a toujours approuvé, les gouvernements ne m'ont pas entendu. Ce n'est pas de chance. J'ai abordé ce sujet après la catastrophe du *Torrey Canyon*, puis en d'autres occasions à nouveau après la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*. Je tiens à rendre un hommage posthume à notre cher collègue André

Colin qui a consacré les dernières forces de sa vie à animer la commission d'enquête constituée par le Sénat après cette dernière catastrophe. Les résultats que nous souhaitons seront-ils obtenus cette fois ? Les deux rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale étaient excellents, mais je regrette, jusqu'à présent, la timidité des mesures gouvernementales. Elles ne nous inspirent pas encore une grande confiance. Je le rappelle devant nos collègues : un seul remorqueur de haute mer est basé à Brest. Les équipes anti-pollution de la sécurité civile sont nettement insuffisantes. Le Sénat demandait 400 hommes, il y en aura 150. Le nouveau plan Polmar, publié le 14 octobre dernier, ressemble tellement au précédent que le problème de la coordination reste posé. La marine nationale ne reçoit aucun moyen pour exercer une mission nouvelle de police.

La marine nationale devra continuer à utiliser des bâtiments beaucoup trop sophistiqués pour une tâche qui réclamerait de simples bateaux de surveillance, très rapides, pour pouvoir intervenir, comme cela existe dans un certain nombre de pays, notamment aux Etats-Unis.

Je sais parfaitement que vous n'êtes ni le gestionnaire, ni le responsable de ces moyens. Je le regrette, car s'ils vous avaient été confiés, un certain nombre de résultats auraient sans doute pu être obtenus. Mais je ne vous cache pas qu'actuellement nous sommes encore loin d'avoir obtenu satisfaction sur ce point. L'effort financier nécessaire est important. C'est exact. La commission d'enquête du Sénat l'avait chiffré à 5 milliards de francs à engager en cinq ans environ. Mes chers collègues, déjà un dixième de ces crédits ont été dépensés uniquement pour redonner vie à la mer.

Il faut demander à nos partenaires européens, non seulement qu'ils nous aident, mais d'abord qu'ils comprennent notre situation et acceptent de participer au financement de cette politique. Jusqu'à présent, ils y ont mis de la mauvaise volonté.

Une agence européenne anti-pollution a été proposée. Où en est-elle ? Il s'agit incontestablement, pour le Gouvernement, d'un sujet de préoccupations et, pour les Français, d'une menace permanente en raison de la gravité du danger qui a été opportunément souligné.

Je félicite encore M. Hubert Martin. J'ai entendu son exposé sur le mauvais état de santé d'un certain nombre de jeunes qui se sont dévoués pour faire disparaître les pollutions marines après la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*. Dans un département comme le mien, qui n'a aucune vocation maritime, de nombreux jeunes sont partis spontanément et gratuitement « patauger » dans la boue pendant huit jours récemment. Est-ce normal et logique, je pose la question ?

Enfin, ma dernière observation portera sur le programme de développement de l'énergie nucléaire dans lequel vous avez une responsabilité limitée. Cependant, vous avez été ministre de l'industrie et votre responsabilité, aujourd'hui, est donc plus grande qu'il n'y paraît.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je l'accepte.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances. Le Gouvernement s'est lancé dans un programme extrêmement ambitieux, qui vise à mettre en service, d'ici à 1985, une puissance de l'ordre de 30 000 mégawatts, soit une trentaine d'usines de 900 à 1 200 mégawatts regroupées généralement sur des sites susceptibles d'accueillir jusqu'à quatre unités.

Il est évident que la crise de l'énergie pétrolière — ce n'est pas moi qui vais le nier — nous impose de revoir nos moyens d'approvisionnement. Mais j'estime, monsieur le ministre, que l'on n'a pas fait un effort de recherche suffisant, non seulement sur les conditions de notre croissance économique, mais aussi sur les conditions par lesquelles nous aurions pu remplacer l'énergie nucléaire ou, au moins, y substituer d'autres formes d'énergie. On n'a pas fait un effort suffisant de recherches pour parer aux dangers provoqués par la généralisation d'une politique nucléaire.

Est-il prudent de se lancer dans une telle aventure, tant que toute la lumière n'a pas été faite sur les conséquences du développement accéléré de cette production d'énergie ?

On a écrit récemment : « Une énergie née sous le signe de la mort — à Hiroshima et à Nagasaki — n'arrive pas à nous faire croire qu'elle peut être symbole de vie. »

La décision prise soulève, dans l'opinion, un certain nombre d'interrogations. Certaines sont liées à la sûreté des installations. D'autres sont liées aux effets directs que le fonctionnement des centrales induit sur le milieu naturel : échauffement des eaux, traitement et stockage des résidus.

Prenons un cas précis. Les effets de réchauffement des eaux superficielles ne sont pas propres aux centrales nucléaires, mais ils prennent une ampleur considérable dans le cas des implantations multiples d'usines atomiques, en raison du volume des eaux nécessaires à leur réfrigération. Une élévation de température — là, je me permets de parler en tant que pré-

sident de l'Association française pour la protection des eaux, en reprenant l'opinion de tous les spécialistes qui m'entourent — une élévation de température des fleuves, qui pourrait aller jusqu'à sept degrés en période d'étiage, ne peut manquer de provoquer des risques écologiques incalculables.

Une autre solution envisagée consiste dans le choix de sites en bord de mer : l'utilisation du milieu marin comme réservoir de frigories et réceptacle des eaux réchauffées. Eh bien, là encore, le travail de sécurité n'a pas été fait.

Quant au devenir des déchets radioactifs de traitement des combustibles irradiés, on peut se poser la question de leur élimination.

Les dangers du stockage et du traitement des combustibles irradiés dans l'usine de la Hague viennent d'être récemment illustrés par l'accident survenu qui, selon certaines informations, a entraîné une contamination radioactive, nécessitant la mise sous surveillance médicale de huit personnes.

Or, aujourd'hui, en ouvrant la radio à midi, j'entends que les déchets belges vont venir en France pour être retraités à l'usine de la Hague. Mais ce qui est le plus choquant, c'est que ces déchets seront transportés, chaque semaine, par camion de Belgique en France. Or, chacun sait que les transports de déchets présentent des risques exceptionnels. Est-on sûr de ne pas prendre le risque de provoquer un jour un accident susceptible de provoquer l'indignation du pays ?

Nous devons tenir compte également des expériences extérieures. Je constate que l'Autriche vient de refuser, le 5 novembre dernier, la construction d'une centrale à quelques kilomètres de Vienne. C'était la première fois qu'un scrutin de ce genre était organisé à l'échelle de tout un pays. Avant l'Autriche, les électeurs suédois n'avaient pas reconduit, en 1976, le mandat de M. Palme, qui souhaitait développer largement l'énergie nucléaire.

Le débat est engagé et ne nous dites pas qu'actuellement nous pouvons être rassurés. Je pose des questions, je voudrais qu'on puisse m'y répondre en m'apportant des garanties qui jusqu'à présent n'ont pas été données.

Le choix est à la fois simple et grave : faut-il donner la priorité à l'expansion industrielle, en risquant de sacrifier l'avenir de l'homme à l'approvisionnement énergétique, ou bien mettre l'énergie au service de l'homme ?

La libération de l'énergie nucléaire constitue une étape décisive dans l'histoire de l'humanité. L'évolution des techniques s'accélère. La machine fabrique des machines. Allons-nous accepter que la science menace notre destinée ?

Nous sommes tous d'accord : nous ne pouvons plus gaspiller les biens naturels, l'eau, l'air, l'arbre. C'est cela une grande politique de l'environnement. Tout peut encore être perdu ou sauvé.

Je compte, nous comptons beaucoup sur vous, mon cher ministre, pour agir et réagir vite si nous voulons « sauver l'humain ». (Applaudissements à gauche, au centre et à droite.)

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, dans mon rapport, je n'ai pas parlé du logement, car je n'avais pas à en parler. Je vous présenterai, cependant, une remarque. Certaines H. L. M. — je pourrais les citer, mais je ne le ferai pas — construites après la guerre avec des moyens de fortune et des crédits très réduits, sont devenues quasiment inhabitables. Les murs ont dix centimètres d'épaisseur et, en été, il y fait une chaleur épouvantable. Il faudrait songer non seulement à construire des H. L. M. neuves, mais également à démolir les anciennes devenues inhabitables pour en reconstruire d'autres où il fera meilleur vivre.

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

M. Marcel Cavallé, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie (logement). Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, en complément à l'exposé de M. d'Ornano, je me propose de revenir sur les observations les plus importantes de vos rapporteurs, MM. Moinet et Laucournet, que je tiens d'ailleurs à féliciter à mon tour pour la qualité de leur travail.

Au terme de son analyse, M. Moinet s'est inquiété de l'équilibre entre le locatif et l'accession, entre l'individuel et le collectif. Je partage sa préoccupation, qui concerne d'ailleurs un phénomène majeur de notre civilisation. Je le rassurerai cependant, car les tendances qu'il discerne en faveur de l'accession et de la maison individuelle ne correspondent en fait qu'à un rattrapage du retard de notre pays, qui se classait en ce domaine loin derrière ses voisins.

Si l'on s'inquiète de l'importance de l'accession à la propriété, on doit considérer que, en Grande-Bretagne et au Danemark, le pourcentage de propriétaires occupants était, en 1976, de 52

à 53 p. 100. La France est passée de 45 p. 100 en 1973 à 47 p. 100 aujourd'hui. Un phénomène de même ampleur peut être constaté pour la maison individuelle, où logeaient, en 1975, 55 p. 100 des habitants de la Grande-Bretagne et 68 p. 100 de ceux des Pays-Bas. Le pourcentage correspondant en France était seulement de 49 p. 100. Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, qu'il ne faille pas être vigilant, mais le Gouvernement ne peut pas et ne doit pas aller à l'encontre d'une des aspirations les plus légitimes des Français.

Sur le barème de l'aide personnalisée au logement et plus généralement le caractère « solvabilisateur » de la réforme, notamment pour les couches sociales les plus défavorisées, on dit beaucoup de choses dont certaines ne sont pas exactes. Si je prends un exemple, je pense que cela sera beaucoup plus révélateur.

Prenons le cas d'un logement neuf classé de quatre pièces, situé dans l'agglomération toulousaine, occupé par un ménage ayant deux enfants. Ce logement aurait probablement été loué, dans l'ancien système de financement, aux alentours de 650 francs par mois, auxquels s'ajouteraient des charges de l'ordre de 300 francs.

L'effet mathématique, toutes choses égales par ailleurs, du caractère moins avantageux des nouveaux financements est de porter ce loyer à 812 francs. Mais, pour entrer dans un tel logement, le taux d'effort net, dans l'ancien régime, pour un travailleur ayant un salaire de 2 500 francs par mois, aurait été, charges comprises, de près de 24 p. 100. Or, dans le nouveau système, grâce à l'aide personnalisée, ce taux d'effort sera à peine supérieur à 18 p. 100. Vous voyez tout de suite par cet exemple l'aspect social fondamental de cette réforme, qui consiste à offrir l'accès à des logements neufs de qualité à des ménages qui, sous l'ancien système, ne pouvaient se le permettre sans déséquilibrer gravement leur budget familial. Si les revenus de cette famille augmentent, sa charge logement augmentera en valeur absolue, mais son taux d'effort restera approximativement constant.

De façon plus générale, d'ailleurs, l'effet de l'A. P. L. dans le domaine locatif est de permettre, pour une catégorie de ménages déterminée, un taux d'effort à peu près constant, quels que soient ses revenus. Ce taux d'effort est effectivement plus élevé — M. Moinet l'a relevé — pour les ménages sans enfant que pour les familles nombreuses.

A cela je répondrai qu'une légère, mais réelle rectification a été apportée en faveur des familles peu nombreuses lors de la dernière actualisation du barème, que, pour un revenu donné, les disponibilités financières réelles d'une famille nombreuse sont, à l'évidence, beaucoup moins importantes que celles d'un ménage sans enfant et qu'enfin il serait paradoxal, à l'heure où chacun s'inquiète, à juste titre, de la décroissance de la natalité, de reprocher au Gouvernement des mesures qui améliorent le sort des familles nombreuses dans le domaine si sensible de l'habitat.

Vous pouvez ainsi constater que l'ensemble des dispositions de la réforme concernant les logements locatifs constituent un tout cohérent permettant à chaque ménage français l'accès à un logement de qualité, moyennant un effort financier raisonnable.

Dans le domaine de l'accession à la propriété, où l'allocation de logement joue assez peu, le nouveau régime est, pratiquement dans tous les cas, plus favorable que l'ancien, sauf peut-être en ce qui concerne les ménages disposant d'un capital de départ important. Mais vous reconnaîtrez avec moi qu'il ne s'agit pas là d'un problème social. D'ailleurs, le seul rythme de consommation des crédits P. A. P. en 1978 montre le succès réel de cette nouvelle formule, puisque 80 p. 100 des crédits ont été consommés sous cette forme, alors que — vous le savez — jusqu'au 30 juin dernier, le choix était possible entre l'ancien et le nouveau système.

Autre problème : le conventionnement. L'entrée d'une part importante du parc HLM ancien dans le régime de l'aide personnalisée au logement par le biais de la passation de conventions entre l'Etat et les organismes bailleurs est, comme vous le savez, un élément important, un élément capital de la réforme. En vertu de quel principe, en effet, refuserait-on aux locataires actuels de logements HLM, dont le plus grand nombre figure parmi les couches sociales les plus défavorisées, le bénéfice de l'importante amélioration de leur niveau de vie que constitue l'introduction de l'A. P. L. ? On a dit beaucoup de choses sur ce conventionnement ; un amendement parle même de son impossibilité. Il convient, je crois, de revenir à une appréciation plus sereine de la situation.

Il est vrai qu'un obstacle juridique pouvait parfois bloquer le conventionnement, mais M. d'Ornano vous a indiqué que l'amendement voté tout récemment par l'Assemblée nationale permettait d'espérer que cet obstacle serait prochainement levé.

On a également parlé de la complexité du processus. M. Laucournet nous en a longuement entretenus et il nous a montré un tableau, qu'il m'a d'ailleurs transmis ensuite, qui montre effectivement que les délais se chiffrent en semaines, parfois même en mois. En fait, il faut être nuancé dans son jugement. La discussion réelle porte sur quelques chiffres, notamment sur le montant maximum du loyer et, bien sûr, sur celui de la fameuse reprise au profit du fonds national de l'habitation.

Je suis cependant conscient de cette difficulté et de l'importance qu'elle revêt pour la signature de nouvelles conventions. C'est la raison pour laquelle, afin de couper court à toute discussion sur ce point, j'indique au Sénat que je proposerai dans les premières semaines de 1979 au Premier ministre de nouvelles rédactions de conventions types, indiquant sous une forme très brève ce qui doit être effectivement négocié et reportant le reste dans une annexe que l'on utiliserait seulement en cas de difficultés.

De nombreuses inquiétudes se sont également fait jour en ce qui concerne les conséquences financières du conventionnement pour les locataires. J'ai reçu de nombreuses lettres d'organismes d'H.L.M. me signalant qu'il allait entraîner pour la majorité de leurs locataires une augmentation moyenne de 30 p. 100, ce qui d'ailleurs, mathématiquement, est une contrevérité puisque, dans le cas le plus défavorable, c'est-à-dire celui d'un conventionnement sans travaux, l'augmentation résultant de la reprise au profit du fonds national de l'habitation, au bout d'ailleurs d'une période transitoire, sera de 25 p. 100, alors que l'aide personnalisée au logement est immédiatement versée à ces bénéficiaires.

Là aussi, je pense qu'il faut prendre un exemple pour montrer quelle est la réalité. Si je prends celui d'une H.L.M. existante située dans une grande agglomération de province, dont le loyer actuel est de 420 francs, auquel s'ajouteraient 300 francs de charges, il est exact que le loyer sera progressivement porté, toutes choses égales par ailleurs, à 525 francs; mais l'aide personnalisée au logement sera telle qu'un ménage ayant deux enfants et un revenu réel, hors allocations familiales, de 2 500 francs verra son taux d'effort passer de 19,6 p. 100 à 16,2 p. 100. Si ce même ménage a un revenu de 4 500 francs, son taux d'effort croîtra légèrement; ce n'est finalement que pour un revenu mensuel supérieur à 5 900 francs que l'augmentation de 25 p. 100 jouera à plein. Mais on doit alors noter qu'un ménage disposant de telles ressources ne devrait pas occuper normalement un logement dans une H.L.M. ou que, dans ce cas là, il devrait payer un surloyer qui serait du même ordre de grandeur que l'augmentation de loyer résultant du conventionnement.

Ainsi l'effet du conventionnement est d'égaliser les taux d'effort des ménages à un niveau tout à fait supportable et qui est d'ailleurs, dans le cas que je viens d'évoquer, approximativement de 17 p. 100 et ce, quel que soit le revenu de ces ménages. On peut d'ailleurs noter que dans ce cas, le point d'équilibre, c'est-à-dire le revenu pour lequel l'ancien et le nouveau système sont équivalents, se situe à un niveau mensuel de revenu, hors allocations familiales, légèrement supérieur à 4 000 francs. Et, si j'en crois les statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques, environ 55 p. 100 des Français seraient parmi les bénéficiaires. En fait, les revenus moyens des locataires d'HLM sont probablement inférieurs à ceux de l'ensemble des Français, le pourcentage des bénéficiaires est donc beaucoup plus élevé et M. Moinet en chiffrerait tout à l'heure le taux à 70 p. 100.

Messieurs les rapporteurs, vous vous êtes également inquiétés de la situation des maîtres d'ouvrages sociaux — organismes d'HLM ou sociétés d'économie mixte — et c'est une des préoccupations essentielles du Gouvernement.

Je voudrais dire tout d'abord à ce sujet qu'il n'y a pas de situation générale de crise actuellement mais seulement certains problèmes communs aux organismes, aggravés ici ou là par des difficultés ponctuelles, voire par les conséquences de gestions manquant ou ayant manqué de rigueur par le passé.

En ce qui concerne les organismes d'H.L.M., à l'issue des travaux de la commission dite de mise à niveau qu'avait réunie, l'hiver dernier, M. Jacques Barrot, diverses mesures ponctuelles ont été prises, qu'il s'agisse de différentes indemnités tendant à améliorer la situation de certaines catégories de personnel des offices ou de la possibilité pour ces organismes de recruter des agents contractuels. Le statut des agents communaux venant d'être publié au *Journal officiel*, je vais, dès maintenant, engager la procédure de création du corps correspondant pour les offices d'H.L.M.

J'ajoute qu'afin d'accorder aux personnels les garanties normales de la fonction publique, j'ai obtenu l'accord du ministre de l'intérieur sur la création de comités techniques paritaires dans les offices importants.

Afin d'améliorer la situation financière des offices d'H.L.M., comme vous l'a d'ailleurs indiqué M. d'Ornano, nous leur avons rendu la liberté de gestion de leurs loyers. En outre, nous avons réparti entre les organismes demandeurs une somme globale de 100 millions de francs de prêts, ce qui a permis aux offices dont la trésorerie était en situation délicate de rétablir une certaine aisance de gestion.

Je suis bien conscient que ces différentes mesures ne sauraient être que partielles; c'est la raison pour laquelle, dès la semaine prochaine, sera réunie une commission de réflexion et de propositions sur l'avenir et le rôle des organismes d'H.L.M., comprenant les représentants des ministères compétents, des représentants des organismes d'HLM et des élus locaux particulièrement sensibles aux questions du logement.

D'ailleurs, plusieurs d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, seront appelés à siéger au sein de cette commission. Je souhaite que celle-ci, à laquelle M. d'Ornano et moi-même attachons la plus grande importance, parvienne à mettre en œuvre les mesures qui permettront aux organismes d'HLM de jouer le rôle qui doit être le leur pour la politique du logement.

En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte — les SEM — celles-ci vont directement bénéficier de la réforme, puisque les nouveaux financements PLA ou PAP dont elles pourront désormais disposer au même titre que les HLM seront plus favorables que les anciens financements du Crédit foncier.

Mes services sont saisis d'un certain nombre de dossiers concernant les sociétés d'économie mixte de construction, dont la situation financière est très préoccupante.

Cela ne saurait m'amener à des mesures générales d'allègement des durées de remboursement des prêts, qui s'apparenteraient à un moratoire sans précédent et qui ne se justifieraient pas, car les plus grandes difficultés sont rencontrées, en fait, par des sociétés dont la gestion a manqué de rigueur.

Néanmoins, je peux assurer au Sénat que chaque situation fera l'objet d'une enquête approfondie de l'inspection générale de l'équipement et que des plans d'ensemble seront, en cas de besoin, mis en œuvre avec le concours de tous les partenaires, notamment des collectivités locales et des mandataires concernés.

Dès maintenant, le Gouvernement a fait droit à certaines revendications des SEM puisque, lors du vote du projet de loi relatif au régime des loyers libres au premier semestre de 1979, les programmes des SEM pour lesquels des contrats de prêts avec le Crédit foncier avaient prévu un rythme spécifique de protection des loyers ont été exclus de l'encadrement du premier semestre de 1979.

J'envisage également favorablement la demande de la fédération des SEM de disposer d'un siège au conseil d'administration de la Caisse des prêts. Enfin, pour l'avenir, un groupe de travail interministériel va mettre au point les réformes du statut des SEM propres à éviter le renouvellement des incidents financiers antérieurs; les mesures tourneront autour des thèmes suivants: capital minimum, responsabilité du mandataire, conditions d'utilisation des nouveaux financements, modalités d'exercice du contrôle public.

M. Laucournet a également évoqué la situation préoccupante de l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

M. d'Ornano a retracé les grandes lignes de l'action engagée. Je tiens à préciser qu'en ce qui concerne le secteur du logement, l'une de nos principales préoccupations depuis notre prise de fonction a consisté à utiliser en permanence toutes les modalités de gestion de financement public de la construction pour orienter celle-ci vers les régions et les secteurs à forte demande.

Dès le 1^{er} juillet, nous avons annulé la hausse du taux du PAP, engagé un programme pluriannuel de réhabilitation des HLM, réorienté et réaffecté les autorisations de financement inutilisées.

Cet effort sera continu. Pour cela, nous avons notifié aux préfets de région, dès la fin du mois d'octobre, l'enveloppe indicative minimale sur laquelle ils pouvaient compter, anticipant quelque peu ainsi le vote du Parlement, mais répondant par avance à la préoccupation que M. Laucournet a exprimée.

Ces dotations seront éventuellement accrues en décembre au vu des demandes justifiées des préfets, et 80 p. 100 des dotations régionalisées seront effectivement mises en place dès la promulgation de la loi de finances, c'est-à-dire normalement le 2 janvier prochain.

Ainsi, les demandes de PAP actuellement à l'étude pourront être immédiatement honorées, tandis que les organismes d'HLM disposeront de tout le temps nécessaire pour mettre au point leur programme locatif.

Je souhaite ainsi faciliter le maintien d'un niveau d'activité raisonnable du bâtiment et des travaux publics, sans les traditionnelles ruptures de financement du premier semestre, ni les à-coups de fin d'année. J'indique également au Sénat que la priorité accordée par le Gouvernement à la réhabilitation du patrimoine existant, que vient d'évoquer M. Hubert Martin, a

pour conséquence de procurer de l'emploi aux entreprises moyennes qui ne peuvent trouver dans l'exportation ou dans l'entretien courant les moyens de redéployer leur activité comme le font réciproquement, d'une part, les grands groupes et, d'autre part, les petites entreprises.

M. Moinet a exprimé ses préoccupations concernant le réaménagement d'ensemble de la fiscalité du logement. Je voudrais être clair sur ce sujet.

Conformément à ses engagements, le Gouvernement a déposé sur le bureau des deux assemblées, en avril dernier, un rapport sur la fiscalité du logement. Celui-ci fait apparaître l'importance et la complexité du dispositif fiscal en faveur du logement. A l'issue de ce rapport, le conseil national de l'accès à la propriété, organisme indépendant du Gouvernement et présidé par M. le sénateur Lucotte, a fait un rapport très intéressant, le 4 octobre dernier. Je l'étudie à l'heure actuelle. Le Gouvernement envisage de procéder en 1979 à un réaménagement d'ensemble du dispositif fiscal.

Je puis indiquer dès maintenant au Sénat que les deux préoccupations qui guideront ce réexamen seront, d'une part, le maintien au profit du secteur du logement de l'effort actuellement consenti et, d'autre part, l'utilisation de ces sommes considérables avec plus d'efficacité, à la fois pour améliorer l'efficacité sociale de l'actuel dispositif d'aide et, d'autre part, pour accroître l'incitation à la construction dans le cadre des mesures de soutien du bâtiment et des travaux publics. Il me paraît donc nécessaire de différer, jusqu'à ce réexamen, l'ensemble des mesures nouvelles concernant la fiscalité du logement.

Enfin, en ce qui concerne une meilleure information du public en matière de logement, je rejoins les préoccupations de M. Moinet pour dire qu'il s'agit là d'un domaine essentiel dans lequel il reste beaucoup de chemin à parcourir. Si les crédits affectés au développement des centres d'information sur l'habitat sont encore relativement modestes, ils sont en très forte progression. Si la mise en place de ces centres est moins rapide que nous le voudrions c'est, précisément, parce que nous souhaitons, comme M. Moinet, associer à la gestion et au financement de ces centres, non seulement les collectivités locales, mais également l'ensemble des professions concernées.

Cela implique un montage au coup par coup dans chaque département et ne peut se faire en quelques mois. Les crédits prévus pour ces centres de formation seront, je pense, suffisants en 1979, mais il est vrai qu'ils sont appelés à connaître une forte croissance dans l'avenir si nous voulons rendre systématique l'installation de ces centres d'information. C'est le vœu du Gouvernement mais il ne peut pas le réaliser tout seul.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les précisions qu'appelaient de ma part, de la façon la plus concise possible, les observations de votre rapporteur en matière de logement. (Applaudissements.)

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. Monsieur le secrétaire d'Etat, je prends acte de la déclaration que vous venez de faire concernant la conduite, au cours de l'année 1979, d'une étude globale sur l'aménagement de la fiscalité du logement.

La commission des finances considère, en effet, que ce problème ne saurait être abordé ponctuellement, à l'occasion de telle ou telle proposition touchant tel ou tel type d'exonération.

Cela dit, votre réponse aurait été, peut-être, encore plus satisfaisante si vous aviez bien voulu nous indiquer que la loi de finances pour 1980 comportera tout naturellement cet ensemble de mesures qui donnerait un nouveau visage à la fiscalité du logement.

S'il n'en était pas ainsi, nous risquerions de nous trouver, l'an prochain, en présence de nouvelles demandes d'aménagement de cette fiscalité, demandes qui ne seraient pas retenues au prétexte que le problème doit être revu dans son ensemble. La situation serait alors inextricable.

Aussi estimons-nous, compte tenu des éléments qui sont déjà à votre disposition — vous avez cité deux rapports — que l'année 1979 doit être mise à profit pour conduire cette réflexion et déboucher à coup sûr, pour 1980, sur une nouvelle politique de la fiscalité du logement.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Marcel Cavaillé, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Marcel Cavaillé, secrétaire d'Etat. Je puis indiquer dès maintenant à M. Moinet que la loi de finances pour 1980 tiendra effectivement compte des résultats de l'examen auquel nous allons procéder en cours d'année sur la fiscalité du logement.

M. le président. La parole est à M. François Delmas, secrétaire d'Etat.

M. François Delmas, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie (Environnement). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais m'efforcer de répondre brièvement à quelques-unes de vos questions concernant l'environnement.

Nous sommes arrivés, il est vrai, à un moment où nous pouvons dresser le bilan de ce qui est acquis et, en même temps, nous efforcer de dégager les perspectives du chemin qui nous reste à parcourir en ce domaine.

En dix ans, un ensemble législatif et réglementaire tout à fait remarquable a été élaboré. Des institutions originales, des regroupements de services d'origines diverses au sein d'un même département ministériel, le rassemblement de crédits budgétaires existants ou provenant de fonds nouveaux et spéciaux, ont réuni les instruments d'une politique originale et dynamique de l'environnement.

Mais la diversité de ces origines et de ces moyens d'actions a provoqué non pas une dysharmonie, mais une difficulté de coordination dans l'ensemble des interventions de ce département ministériel. L'année 1979 marquera, j'en suis convaincu, une volonté de synthèse et de clarification des objectifs en vue de parvenir à une utilisation optimale des moyens et à ce que l'on pourrait appeler une harmonie concertante entre les départements ministériels concernés.

Le ministère de l'environnement n'a pas le monopole de l'environnement. Sa tâche, plus lourde et plus modeste à la fois, consiste à réaliser une coordination, une concertation entre les agents qui concourent à la politique de l'environnement.

Ces agents sont, d'une part, les départements ministériels intéressés, d'autre part et surtout, les collectivités locales qui ont en charge la démocratie du quotidien et qui doivent être dotées des moyens d'assumer leurs responsabilités en matière d'environnement.

D'autres partenaires privilégiés interviennent, qu'il s'agisse de l'industrie ou de l'agriculture, l'une étant quelquefois rendue trop exclusivement responsable des pollutions, l'autre assurant le maintien de l'espace naturel qui est à la fois son domaine et son privilège.

Une certaine harmonie concertante doit être établie au sein de cette nouvelle génération d'organismes de droit public que sont les agences, les organismes responsables des parcs nationaux, des espaces périphériques ou des parcs régionaux, les centres permanents d'initiation à l'environnement.

Ces multiples organismes réunissent des hommes responsables à des titres divers, qui, sans rien abandonner de leur qualification propre, travaillent ensemble. Je veux parler des élus, des fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales, des scientifiques et des associations.

Cette nouvelle formule de travail en commun, à des fins positives et pragmatiques, a déjà donné des résultats tout à fait exceptionnels.

En raison même des réformes de structures du ministère de l'environnement, des moyens nouveaux s'ajouteront à ceux que, patiemment et minutieusement, vous avez dégagés au cours de ces dix dernières années.

La charte de la qualité de la vie constitue, depuis le début de cette année 1978, un programme à la fois concret, général et contraignant, qui présente l'avantage — c'est en même temps une charge — de devoir être réalisé en cinq ans. Nous ne pouvons pas arrêter la marche du temps !

Le fonds de la qualité de la vie, successeur du F. I. A. N. E., est une structure extrêmement souple et efficace. Cependant, vous pourriez craindre qu'il n'échappe à votre contrôle. Des explications vous avaient été promises. J'ai eu le privilège, cette année, d'être entendu par votre commission. Je compte bien y revenir aussi souvent que possible, et dès que vous le souhaitez, pour vous informer des différentes options qui seront prises en fonction des dossiers, mais aussi des moyens dont bénéficiera ce fonds d'intervention.

La délégation à la qualité de la vie est un organe interministériel. Elle est cependant rattachée au ministère de l'environnement. Elle aura une tâche non pas de gestion, mais d'innovation. En liaison avec les collectivités — je pense à telle ou telle initiative très remarquable dont j'ai eu connaissance dans une grande capitale provinciale — elle aura surtout pour mission de suggérer, de proposer, de rechercher, de dégager les perspectives pour demain et après-demain.

La volonté de coordination avec les autres départements ministériels rend impossible l'établissement d'un bilan de l'environnement.

Ces opérations ne sont pas le privilège et encore moins, heureusement, la charge d'un homme ou d'un groupe d'hommes. Elles sont la responsabilité de tous.

Parmi les moyens qui sont susceptibles de donner un nouveau souffle, une nouvelle dimension à la politique de l'environnement, les études d'impact — nous nous en rendons compte semaine après semaine — revêtent une grande importance. Les études

d'impact s'imposent à tous, administration et particuliers. Le ministère de l'environnement peut s'y référer, quand il l'estime nécessaire, pour prendre des décisions majeures. Cela démontre l'efficacité de ces études d'impact que vous avez vous-mêmes souhaitées.

Mais c'est peut-être davantage encore sur le terrain, si j'ose dire, que de nouveaux instruments vont être donnés à l'environnement.

On pouvait penser que les nobles ambitions et les calculs généreux des administrations centrales ne seraient pas toujours suivis d'effet. Or, à partir de 1978 et plus encore de 1979, les chargés de mission de l'environnement auprès des préfets vont mettre en œuvre, à l'échelon du département, les actions que vous avez voulues.

On m'a demandé pourquoi il n'existait que vingt chargés de mission, alors que le nombre de départements est beaucoup plus élevé. Peut-être est-ce parce que nous sommes très pressés dans ce domaine qu'il faut aller sagement et prudemment. Peut-être aussi est-ce parce que les fonctions qu'auront à remplir ces chargés de mission sont tellement importantes qu'il vaut mieux choisir des responsables de haut niveau que de pourvoir des postes dans des conditions trop hâtives.

D'autres formules, qui ont déjà été utilisées, mais de façon trop sporadique et trop inégale dans l'ensemble de la France, doivent être retenues. Les bureaux départementaux de l'environnement doivent être autre chose qu'un simple mot dans un organigramme départemental. Ils doivent être mis en place partout.

Les comités départementaux de l'environnement, quand ils existent, donnent des résultats particulièrement intéressants. Ils ont contribué à faciliter la mission des associations auxquelles il faut donner toutes leurs responsabilités, mais rien que leurs responsabilités.

Ces associations doivent avoir une vocation de vigilance, de connaissance, de proposition et de contact. Laissons aux seuls responsables, c'est-à-dire aux élus du suffrage universel, la décision.

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement auront vocation de coordonner sur le terrain l'action en matière d'environnement, de façon à la rendre encore plus opérationnelle, vivante, pragmatique et pratique.

Le ministère de l'environnement n'a ni l'ambition ni le privilège — il est sage qu'il en soit ainsi — de tout faire par lui-même. Sa mission est plutôt de faire faire en suggérant aux autres des choix d'actions et en laissant toujours plus de responsabilités aux collectivités locales en matière d'environnement.

Je répondrai maintenant à quelques-unes des questions qui ont été soulevées par les rapporteurs.

Tout le monde est sensible aux désordres d'ordre physiologique qui ont affecté la santé de ceux qui, bénévolement ou non, ont lutté contre la pollution résultant du naufrage de l'*Amoco Cadiz*. Réjouissons-nous de la curiosité professionnelle et de la vigilance des médecins. En ce domaine, les recherches devront faire l'objet d'une concertation entre le centre d'étude, de documentation et de recherche, qui se trouve à Brest et dont c'est une des missions, et les membres du corps médical.

Faut-il aider les associations et, si oui, faut-il les aider le plus largement possible ? Telle est la question qui m'a été posée. Les associations doivent être aidées, mais il ne faut pas que cette aide soit inconditionnelle et sottement répétitive. D'ailleurs, tel n'a jamais été le cas et tel ne sera jamais le cas dans l'avenir.

Les associations, auxquelles il faut faire confiance, remplissent une mission de service public — c'est vrai — mais une mission spécifique. Elles doivent se voir confier, à la suite de véritables contrats ou conventions leur accordant en contrepartie une aide matérielle, des tâches qu'elles doivent assumer et dont elles doivent rendre compte.

Je voudrais également répondre, et avec quel plaisir ! à la préoccupation de très nombreux membres de la Haute assemblée au sujet des parcs régionaux. Je ne le dirai pas par courtoisie, encore moins par flatterie, mais quand on a eu le privilège, comme je l'ai eu, de visiter la plupart des parcs nationaux et régionaux et que l'on a apprécié, sur le terrain, la qualité de ceux qui en sont responsables, on constate combien il s'agit là d'une institution essentielle. Or, qui dit institution essentielle dit effort financier. Sur ce point, je n'ai rien à ajouter à la déclaration extrêmement importante que vient de faire devant vous M. d'Ornano et que vous avez accueillie non seulement avec soulagement, mais aussi avec beaucoup de satisfaction. Ce que je crois pouvoir ajouter, après m'être fait l'écho de vos préoccupations, c'est qu'il ne faudrait pas — et ce n'est certainement pas l'intérêt des parcs nationaux et des parcs régionaux — que l'effort du ministère de l'environnement, quelle que soit son importance — et je suis de ceux qui pensent qu'il ne sera jamais trop grand — soit considéré comme un relais permettant aux autres participants de se désengager.

M. François Giacobbi. Très bien !

M. François Delmas, secrétaire d'Etat. Les parcs n'auront de vie que dans la mesure où ils seront la « chose » des collectivités locales, des établissements publics régionaux, des départements et des communes. Il est donc nécessaire que ces derniers assument de plus en plus leurs responsabilités, de la même façon qu'il est nécessaire que les autres départements ministériels assument les leurs — c'est l'esprit même de la charte des parcs — au maximum et en priorité, dans les parcs nationaux et régionaux et dans les zones périphériques. Je considère qu'il n'est pas utopique d'imaginer que le programme, qui est un des éléments des chartes, devra faire l'objet d'un engagement de principe des différentes directions départementales. Il y aurait là une garantie pour ceux qui se sont donnés pour mission de défendre à la fois l'environnement et la vie, la conservation de la nature et la vitalité économique des sites ou celle-ci subsiste.

Un regret a été exprimé, celui que le conservatoire du littoral ne soit pas directement rattaché au ministère de l'environnement. Je pense que l'essentiel réside dans une concertation étroite entre les différents ministères et organismes responsables.

Je n'aurai pas la prétention après les rapports si complets et si précis de MM. les rapporteurs et les explications qui vous ont déjà été données, de revenir sur les problèmes de l'eau ou sur ceux de la mer à propos desquels il est tout de même utile de rappeler que le collectif de 1978 alimentera à concurrence de dix millions de francs le fonds d'intervention contre les pollutions.

Ainsi pourrions-nous aborder l'année 1979 avec l'espoir que toutes les garanties dont nous nous sommes assurés n'auront pas à jouer.

L'agence des déchets a peut-être tardé à devenir opérationnelle, comme on dit dans le style un peu barbare de notre temps, mais son temps n'a pas été perdu car la rapidité et l'efficacité de ces interventions montre que cette agence, pour être jeune, ne tardera pas à suivre la trace de ses aînés, notamment les agences de l'air ou de l'eau.

Est-il nécessaire de vous parler du bruit ? M. d'Ornano vous a rappelé qu'il avait la volonté, avec son secrétaire d'Etat, de développer la lutte contre cette nuisance. Certes, une loi-cadre devrait, dans les premiers mois de 1979, être déposée sur le bureau des assemblées et définir d'une façon large et claire à la fois les impératifs, les objectifs et les moyens de lutte contre le bruit qui, comme la lutte contre toutes les nuisances, doit être le résultat d'un consensus général.

Les textes sont à notre disposition ; les moyens matériels et les institutions n'ont pas tellement besoin d'être améliorés. Ce qu'il faut, c'est une coordination, une certaine logique, de la clarté pour que ce domaine, un peu mystérieux, et à mes yeux beaucoup trop complexe, tant sur le plan de la technique pure que sur celui du droit, devienne l'objectif de chacun de nous.

En cette matière, la répression ne suffit pas pour rétablir le silence. Les punitions et les sanctions n'ont de valeur que lorsqu'elles ont un caractère d'information pédagogique. Peut-être la réflexion qui vous sera proposée vous amènera-t-elle à concevoir un nouveau style de sanctions pénales en matière de nuisances poursuivant un autre objectif que les sanctions générales en matière d'environnement et de pollution.

Je m'aperçois que j'arrive au terme de mon propos.

Mes préoccupations étaient les vôtres en ce qui concerne les espaces verts, mais, à mon avis, les apaisements et les encouragements que vous souhaitiez vous ont été donnés par M. d'Ornano. Dans ces conditions, c'est avec un optimisme raisonné et raisonnable que, dans la voie de la résolution de ce vaste problème de l'environnement, nous pourrions, grâce à vous, au cours de cette année 1979, franchir une nouvelle étape.

Selon moi, la période un peu héroïque, un peu romantique, un peu enthousiaste en matière d'environnement est déjà dépassée. Désormais, grâce aux collectivités locales, nous livrons une lutte quotidienne.

La qualité de la vie pour tous, et cela tous les jours, exige une action qui doit être poursuivie dans l'esprit de paix qui est la marque même de l'environnement et de la qualité de la vie. (*Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du RPR, de l'UCDP et de la gauche démocratique.*)

M. le président. Je vais maintenant donner la parole aux orateurs inscrits sur les dispositions concernant la section II, cadre de vie et logement, et la section III, architecture.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 16 novembre 1978 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

- Groupe socialiste : 47 minutes ;
 - Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : 45 minutes ;
 - Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 41 minutes ;
 - Groupe du rassemblement pour la République : 34 minutes ;
 - Groupe communiste : 28 minutes.
- La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je crois que le logement est un des éléments essentiels du cadre de vie.

Un logement décent est aussi nécessaire à l'homme que la nourriture et le vêtement. Etre logé est un besoin pour tout être humain, besoin auquel la société devrait donner satisfaction.

En France, le logement est une préoccupation majeure de nos citoyens car — c'est un fait — en l'an 1978, notre pays compte seize millions de personnes vivant dans des locaux sans confort, et combien vivent dans de véritables taudis — l'eau suintant sur les murs — subissant les rigueurs de l'hiver ou étouffant de chaleur l'été !

Quatre millions de personnes sont dans des logements sans eau. Des familles vivent dans des logements surpeuplés, dont plus de 50 p. 100 sont inconfortables.

Les permanences des élus sont fréquentées par des personnes à la recherche d'un toit pour abriter de façon décente leur famille ou celle qu'elles entendent.

Combien de ces familles sont alors victimes de personnes sans scrupules, d'affairistes qui louent, à prix d'or et en toute impunité, de véritables taudis. D'autres se voient imposer, par des sociétés immobilières au conseil d'administration desquelles sont représentés de grandes banques, des taux de loyers exorbitants et connaissent bientôt l'expulsion.

Le Gouvernement traite le problème du logement en prétendant qu'il serait en partie réglé quantitativement. Selon lui, il ne se poserait plus qu'un problème de qualité. Comme nous souhaiterions qu'il en soit ainsi ! Nous n'enregistrerions pas, comme dans un département que je connais bien, la Seine-Saint-Denis — et ce n'est pas une exception — 41 360 demandes de logements, dont 11 000 émanant de familles prioritaires. Parmi ces dernières, 3 000 sont inscrites depuis plus de sept ans. Il ne faut donc pas mettre en opposition qualité et quantité.

Pour nous, communistes, il s'agit de réaliser des logements de qualité, et cela en quantité suffisante pour que les familles, même disposant de peu de moyens, puissent vivre décemment, pour qu'elles ne soient plus perpétuellement hantées par les fins de mois du fait d'un loyer dépassant leurs possibilités. Il s'agit donc de construire un nombre suffisant de logements de qualité ayant un caractère social.

Or, dans ce budget, que nous proposez-vous ? La construction de 60 000 logements sociaux du secteur locatif pour 1979. C'est absolument insuffisant quand on connaît les besoins.

En fait, chaque année, vous freinez la construction de tels logements ; les crédits sont réduits de 37 p. 100, de 1978 à 1979, et l'on constate, pour les mises en chantier, une diminution de plus de 50 p. 100 de 1973 à 1978.

La lenteur avec laquelle il est procédé à l'examen des dossiers — le moindre prétexte étant invoqué pour refuser le financement définitif du programme — fait que l'écart entre le nombre des mises en chantier et celui dont il est fait état verbalement en ce qui concerne les logements financés grandit cette année. Peut-être est-ce pour vous une façon d'indiquer que le problème quantitatif est quelque peu dépassé ?

Sans doute, un certain nombre de conditions sont-elles posées pour que les crédits votés, pourtant insuffisants, ne soient pas tous utilisés.

Ainsi n'obligez-vous pas les organismes sociaux à exiger des taux de loyers tels qu'ils en arrivent à ne plus trouver preneur pour les logements qu'ils réalisent ? Ils sont alors mis dans l'impossibilité de construire et de remplir leur rôle social.

Exiger des loyers correspondant à la solvabilité des demandeurs, tel est le problème essentiel qui est posé actuellement au mouvement d'HLM, d'autant plus que, sous votre Gouvernement, le pouvoir d'achat ne cesse de décroître.

Vous ne pouvez ignorer le rôle important joué, surtout depuis la dernière guerre, après les dévastations subies, par le mouvement d'HLM. Nous aimerions que vous précisiez clairement l'avenir que vous envisagez pour ce mouvement.

Il est vrai que, de temps en temps, ainsi que vous l'avez fait au congrès des organismes d'HLM, à Strasbourg, monsieur le ministre, vous déclarez vouloir conserver le rôle social que joue la « famille HLM ». Or, votre réforme met en cause ce rôle social.

Peut-être est-ce le moment de donner suite à vos paroles en vous prononçant, contrairement à ce que vous venez d'indiquer, pour le double choix dans le mode de financement pour 1979.

Vous avez d'ailleurs précisé, au sujet des HLM, que vous mettiez en place une commission de réflexion et d'adaptation. Avec la réforme, vous disposez d'un autre moyen pour conserver aux HLM leur rôle social, c'est d'abaisser le taux d'intérêt des prêts d'un point et demi aussi bien pour les anciennes HLM que dans le cadre du nouveau système de financement. Ce serait une condition première pour faire baisser le prix des loyers et permettre aux mal-logés, qui sont dans leur grande majorité de condition modeste, d'entrevoir une solution.

Aux questions qui sont posées : construire plus et mieux, vous répondez que vous consentez un effort en faveur de l'accession à la propriété, qui correspond au désir des Français.

Il est parfaitement exact que certains Français désirent acquérir leur logement et voient la réalisation de leur rêve dans une habitation individuelle. Les communistes ne l'ignorent pas. Souvent même, dans les organismes où ils ont des responsabilités, ils recherchent les moyens de faciliter de telles réalisations.

Mais accéder à la propriété n'est pas chose facile, car vous offrez peu de moyens. Il ne s'agit pas de dire qu'actuellement, par rapport aux années précédentes, ces désirs ont évolué et que le nombre des demandes de maison individuelle augmente alors que celui qui concerne le secteur locatif est en baisse. En fait, ce que demandent beaucoup de familles, c'est un logement, et elles cherchent à s'en sortir par tous les moyens.

Pour l'accession à la propriété, deux simples chiffres montrent le décalage qui existe entre le désir et la réalité, malgré les mesures que vous avez annoncées tout à l'heure. Par exemple, dans la Seine-Saint-Denis, sur 41 000 demandeurs, 9 523 envisagent une formule d'accession à la propriété mais — car il y a un « oui, mais » (Sourires.) — 374 seulement disposent de ressources suffisantes. Cela ne nous surprend pas. On retrouve sensiblement ces pourcentages dans tous les départements. Les responsables d'organismes de constructions sociales le savent bien.

Il a été démontré qu'il fallait pouvoir disposer en moyenne de 30 à 35 p. 100 de ses revenus pour accéder à la propriété — les différents rapports, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, le confirment. Or, nombre de familles sont dans l'impossibilité de dégager l'apport personnel qui se monte au minimum à 40 000, voire à 50 000 francs.

Monsieur le ministre, il n'était pas opportun — sans doute pour esquiver le véritable problème qui est de permettre à chaque Français d'être logé décemment — de faire miroiter l'accession à la propriété, d'en parler sans cesse, alors que vous vous apprêtiez à augmenter le taux des prêts.

Il a été utile que, sur ce point, vous ayez précisé votre position devant le Sénat et que vous ayez été contraint de faire un petit pas en arrière, en raison des nombreuses protestations qui se sont exprimées.

En fait, si votre intention était vraiment de favoriser l'accession à la propriété, pourquoi ne pas réduire le taux des prêts ? Sans doute venez-vous de nous annoncer que, pendant neuf ans, ce taux ne sera pas augmenté. Nous enregistrons cela comme un résultat obtenu grâce aux nombreuses protestations dont je viens de parler. Mais pourquoi ne pas réduire à 10 p. 100, voire à 5 p. 100, le montant de l'apport personnel, au lieu des 20 ou 30 p. 100 actuellement exigés, ce qui demande un effort impossible à fournir aux familles de condition modeste ?

Par ailleurs, certains accessionnaires, du fait du taux des prêts et du montant de l'apport personnel, ne sont-ils pas conduits à rechercher une qualité moindre, étant donné les prix de la construction ?

Comme nous sommes loin des indications que vous vouliez bien donner sur la nécessité d'améliorer précisément la qualité !

De toute façon, je le répète, nous prenons acte de votre déclaration concernant le taux des prêts à l'accession à la propriété. C'est un encouragement à poursuivre notre action pour obtenir plus.

Je sais, monsieur le ministre, que vous présentez, avec beaucoup de satisfaction, le bilan de la politique de votre ministère en ce qui concerne le logement. Mais, quand on prend connaissance des débats de l'Assemblée nationale, où, pourtant, règne votre majorité, on constate que presque tous les orateurs se sont plaints de la situation du logement en France, de la diminution de la construction dans le secteur locatif.

Vous pourriez rétorquer, après tout, que, malgré cela, votre budget a été approuvé. Cela ne fait que confirmer notre position, à savoir qu'il doit toujours y avoir corrélation entre les paroles et les actes.

Nous vous disons, avec les organismes d'HLM, que vous sacrifiez le logement social puisque, en 1978, on prévoyait 111 000 logements sociaux alors qu'en 1979 il n'est plus question que de 60 000. Même en ajoutant les 10 000 logements prévus pour les collecteurs du 1 p. 100, nous sommes bien loin des 111 000. A cela vous répondez que, en 1978, il n'aura pas été « consommé » plus de 70 000 logements et que vous prévoyez, en conséquence, la même quantité pour 1979.

A l'égard des organismes HLM, cette réponse semble dire : « Si vous ne consommez pas plus, c'est votre faute. »

Je vous rétorquerai, monsieur le ministre, que, depuis juin 1978, les organismes d'HLM qui ont présenté des programmes en optant pour l'ancien mode de financement se voient répondre, par vos directions départementales et sur ordre du ministère, qu'il n'y a plus de crédits.

Il convient de voir clairement les besoins de ces millions de personnes mal logées ; il convient aussi de se rappeler qu'en 1974 on lançait 134 000 HLM alors qu'en 1979 vous ne voulez plus en lancer que 60 000. Vous pouvez présenter la situation comme bon vous semble ; en fait, même si parfois une telle affirmation vous irrite, il y a un recul considérable dans le domaine locatif social.

Quand on examine les chiffres de votre budget, on assiste à un désengagement de l'Etat dans le domaine du logement social. Or celui-ci devrait constituer un aspect important de l'industrie du bâtiment, cette industrie qui est l'un des éléments essentiels de l'économie de notre pays.

Il convient de signaler que le nombre des demandeurs d'emploi dans la profession du bâtiment a augmenté de 300 p. 100 depuis 1974.

D'ailleurs, tout le monde est inquiet à son sujet. Le comité de l'habitat pour le VII^e Plan n'a-t-il pas précisé que « les perspectives concernant l'ensemble du secteur bâtiments et travaux publics peuvent faire craindre une diminution de 250 000 emplois entre 1977 et 1983 » ? Votre politique risque encore d'aggraver ces prévisions.

Vous croyez trouver une solution en parlant d'exportations pour cette industrie, mais, même en exportant, il convient de prendre des mesures pour que ne baisse pas le rythme de la construction dans le pays et pour qu'au contraire l'on bâtisse des logements en nombre plus important.

Dans le domaine de la modernisation de l'habitat ancien, votre budget ne procure aucune amélioration.

Si vous continuez à imposer un conventionnement, dont personne ne veut parce qu'il est inapplicable, les crédits ne seront pas consommés. Il est donc nécessaire de lever l'obligation du conventionnement, même compte tenu du projet de loi sur les loyers dont vous avez fait état et qui apporte des modifications au conventionnement car il faut bien dire que ces dispositions ne régleront pas le problème.

Au nombre de logements dont la construction est nécessaire, vous répondez aussi par l'effort qui serait envisagé pour la modernisation de l'habitat ancien. Pensez-vous que l'aide actuelle de l'Etat, de 20 p. 100 en faveur de la modernisation de l'habitat ancien, est suffisante ? Ne conviendrait-il pas de la porter à 40 ou 50 p. 100 du coût des travaux ? Et ne faudrait-il pas que les dossiers ne traînent pas, que les formalités soient moins compliquées ?

Il est souvent question de la nécessité de sauver les centres de ville, mais, en même temps, vous réduisez les crédits pour l'aide aux charges foncières de 46 p. 100.

En fait, votre objectif, que ce soit pour le logement neuf ou pour l'ancien réhabilité, est d'augmenter très fortement l'effort financier que devrait consentir chaque famille française pour se loger. C'est d'ailleurs l'objet de votre réforme.

Avec l'aide personnalisée au logement, une famille de deux enfants, ayant un revenu brut mensuel de quelque 3 000 francs, fournira un effort d'un montant de 30 p. 100 pour un F.4 et de 40 p. 100 pour un pavillon de cinq pièces.

Avec votre réforme, un logement de quatre pièces donnera lieu au paiement d'un loyer minimum de 1 100 francs. Seuls loueront peut-être un tel logement ceux qui compteront bénéficier de l'aide personnalisée au logement. Ne fera-t-on pas alors des ghettos pour familles de condition très modeste ?

Même de nombreuses familles, qui pourraient prétendre à l'APL, hésiteront avant de signer un engagement de location qui grèvera leurs revenus de 30 à 40 p. 100. Cela est d'autant plus vrai que la situation actuelle, compte tenu du chômage, crée l'inquiétude parmi les familles. On le constate, dans tous les organismes, par des retards de paiement de loyer.

Il convient donc de ne pas aggraver encore la situation des familles de condition modeste et de prévoir le logement des mal logés à des prix abordables.

C'est pourquoi le groupe communiste vous demande de le suivre dans les différentes propositions qu'il formule. Ces propositions, appliquées immédiatement, résoudraient les problèmes les plus aigus. Je vais en énumérer un certain nombre.

Premièrement, il faudrait pratiquer le blocage des loyers en accordant une compensation aux organismes gestionnaires de logements sociaux et aux petits propriétaires bailleurs, et, en attendant la mise en place d'une réglementation générale des loyers partant du principe que le taux d'effort des familles ne devrait pas dépasser 15 ou 18 p. 100, un moratoire devrait être octroyé aux offices d'H. L. M. qui connaissent des difficultés budgétaires.

Deuxièmement, il faudrait surseoir aux saisies ou aux expulsions.

Troisièmement, il faudrait provoquer l'allègement des charges par la suppression de la T. V. A. sur tous les combustibles et autres sources d'énergie destinées au chauffage.

Quatrièmement, il faudrait étendre le bénéfice de l'allocation logement par la suppression de certains barrages et l'allègement des formalités ; cette allocation devrait couvrir 50 p. 100 des charges locatives et être révisée immédiatement pour toute famille frappée par le chômage ou par la maladie.

Cinquièmement, il faudrait supprimer le conventionnement prévu dans le cadre de l'aide personnalisée au logement, en particulier pour le patrimoine ancien.

Sixièmement, il faudrait procéder à la révision du barème des ayants droit à l'aide personnalisée au logement.

Septièmement, il faudrait augmenter la dotation budgétaire pour que soient construits 100 000 nouveaux logements avec des financements qui permettent de rendre le prix du loyer accessible à tous.

Huitièmement, il faudrait reporter la généralisation, prévue au 1^{er} janvier 1979, du nouveau système de financement afin que les organismes d'H. L. M. conservent un double choix de financement.

Neuvièmement, il faudrait abaisser d'un point et demi le taux d'intérêt, aussi bien pour le nouveau mode de financement que pour les H. L. M.

Dixièmement, il faudrait décider la réduction à 10 p. 100 de l'apport personnel pour l'accession à la propriété, avec possibilité de le ramener même à 5 p. 100 dans certains cas.

Par ailleurs, il conviendrait de prendre des mesures pour mettre à la disposition des organismes publics des logements vides, non commercialisés, construits par les sociétés privées.

Enfin, comme vous parlez beaucoup de modernisation de l'habitat, nous pensons que les crédits devraient être prévus afin de permettre la rénovation de 125 000 logements. Encore conviendrait-il que ces crédits soient accordés dans des conditions telles que les occupants aux ressources modestes puissent être maintenus dans les lieux.

Monsieur le ministre, ces propositions tendraient à éviter que ne se multiplient les inégalités sociales.

Il convient de faire en sorte que toutes les familles françaises puissent vivre dans des conditions décentes. Mais votre budget du logement et du cadre de vie — le logement est la condition essentielle d'une vie décente — ne donne pas beaucoup de possibilités, même si l'on tient compte de certaines promesses que vous avez faites et sur la réalisation desquelles nous serons vigilants.

Aussi, sans cesse, avec l'appui des mal-logés, de toutes les personnes qui s'intéressent à ce problème primordial, nous mènerons la lutte pour exiger de meilleures conditions d'habitat et pour obtenir la reconnaissance du droit à un logement décent pour tous. (Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Ceccaldi-Pavard.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, j'interviendrai sur ce budget tant en mon nom personnel qu'en celui de M. Chauvin qui m'a demandé, de façon à alléger les débats, de reprendre certaines des idées qu'il voulait exposer à la tribune.

Dans le cadre de ce budget, la première de mes préoccupations concerne le parc immobilier locatif. Nous savons, en effet, qu'il existe, dans ce domaine, une très forte demande, en particulier en agglomération urbaine, ce qui n'est pas sans conséquence sur le niveau des prix.

Nous savons aussi que les impératifs de la vie économique contraignent aujourd'hui, et contraindront demain encore davantage, les Français à se déplacer en fonction des mutations administratives, industrielles et commerciales.

Toute politique de mobilité de l'emploi qui ne s'accompagne pas d'une action résolue dans le domaine du logement locatif serait vouée à l'échec.

Aussi nous semble-t-il nécessaire que des mesures soient prises pour contribuer à la fluidité de ce marché, compte tenu, bien entendu, des particularités régionales ou sectorielles.

Au premier rang de ces mesures, figure, sans nul doute, une réflexion sur la nécessaire incitation à l'investissement locatif pour résorber les tensions qui apparaissent sur le marché du logement, du fait d'une forte pression de la demande dans les grandes villes notamment, et en raisons des exigences de qualité sans cesse formulées, ces exigences de qualité auxquelles faisait allusion tout à l'heure M. le ministre d'Ornano.

Il ne me paraît pas souhaitable que soient détournés de ce secteur les capitaux qui pourraient s'investir dans la pierre au profit de tous.

Le même souci de mobilité résidentielle me conduit à vous inviter, peut-être plus résolument encore, à vous orienter vers la réduction des rentes de situation, notamment de celles qui sont attachées exclusivement au logement, et non à la condition de la personne.

Ainsi en est-il des loyers régis par la législation de 1948 qui contribuent à l'immobilisme de leurs bénéficiaires.

Le blocage des loyers « libres » est souvent générateur, dans les zones où l'offre dépasse la demande, de hausses artificielles des loyers, qui ne pourraient se produire en régime de liberté des prix. De plus, nous pouvons assister, dans certains cas, à cette situation paradoxale qui veut que le loyer d'un logement social type HLM coûtera plus cher que le loyer d'un logement du secteur libre, puisque les organismes d'HLM pourront augmenter leurs loyers de 10 p. 100 par semestre, soit une augmentation de 21 p. 100 par an, alors que les propriétaires du secteur libre ne le pourront pas.

Dans de nombreux cas, les petits et moyens propriétaires, souvent âgés, s'inquiètent de la diminution alarmante de leur pouvoir d'achat d'autant plus qu'ils ont toujours la charge des travaux d'entretien et que pèsent sur eux le poids des impôts locaux qui s'accroissent, malheureusement, d'année en année.

Le prix élevé de la construction neuve, le choix manifesté par de nombreux consommateurs de ne pas se rendre propriétaire d'un logement excentré, conduisent bon nombre de nos concitoyens à acquérir des appartements situés dans des immeubles anciens. Lorsqu'ils se soucient d'améliorer leur habitat, ils s'aperçoivent, s'ils n'ont pas été prévenus, que des normes rigoureuses excluent de nombreux logements du bénéfice des financements aidés octroyés par l'Etat. Ainsi, l'obligation d'effectuer le versement important de 25 p. 100 du prix d'acquisition d'un appartement en travaux d'amélioration pour pouvoir bénéficier des prêts aidés n'est pas un facteur de fluidité du marché.

Du point de vue industriel, la diminution de l'effort consacré à la construction neuve — et plusieurs orateurs en ont parlé avant moi — amènera nécessairement les entreprises du bâtiment à se tourner vers la réhabilitation de l'habitat ancien existant, qui constitue un marché qui était jusqu'à présent réservé aux artisans et aux petites entreprises. Il convient de suivre avec attention les évolutions qui vont se produire dans le domaine de la réhabilitation de l'habitat ancien, afin d'éviter que ne disparaissent des petites entreprises ou de petits artisans, disparition qui viendrait accentuer le malaise déjà existant dans le secteur du bâtiment.

Monsieur le ministre, les petites entreprises et les artisans devront être informés des mutations qui risquent de se produire afin que la crise qui touche notamment les entreprises moyennes du bâtiment ne vienne pas les toucher eux aussi.

Je voudrais également vous faire part de mon inquiétude devant la régression spectaculaire des crédits consacrés aux logements locatifs aidés, qui limite à 70 000 les constructions pour l'année 1979. L'explication que vous nous avez donnée tout à l'heure ne m'a pas absolument convaincu. Cette évolution nous paraît, en effet, en contradiction avec le maintien de la forte poussée de la demande en matière de logement locatif, au moins dans certains secteurs.

On peut également légitimement s'inquiéter lorsque l'on note qu'il y a quelques semaines encore — peut-être cela a-t-il changé depuis — 96 p. 100 des opérations du secteur aidé étaient financées avec des crédits HLM alors que 4 p. 100 seulement faisaient l'objet des nouveaux prêts pour les logements locatifs aidés. Cela laisse présager et craindre un net ralentissement de la construction dans le secteur locatif, coïncidant avec la généralisation des nouveaux modes de financement.

Ces difficultés ne remettent certes pas en cause la réforme elle-même, et la loi instituant l'aide personnalisée au logement, que le Sénat a adoptée à une large majorité, demeure tout aussi excellente et indispensable. Ce sont, au contraire — et vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre — les textes d'ordre réglementaire, rendant cette réforme peu applicable, qu'il convient de réexaminer et de modifier, ainsi que vous en avez pris l'engagement tout à l'heure.

Je citerai quelques-uns des principaux écueils.

Le conventionnement des opérations neuves semble dangereux dans la mesure où les représentants de l'Etat refusent de s'engager à assurer une compensation des ressources des organismes bailleurs, en cas de blocage des loyers qui empêcherait ces derniers de réajuster le montant de leurs ressources à leurs charges financières et à leurs frais de gestion. Nul ne peut assurer que pendant les vingt ou trente années à venir un tel blocage n'interviendra pas. Nul ne saurait reprocher aux organismes gestionnaires de refuser d'hypothéquer leur équilibre financier par simple imprévoyance. Il est d'ailleurs surprenant que les pouvoirs publics refusent aujourd'hui de prendre en considération et de résoudre un problème dont le secrétaire d'Etat au logement avait parfaitement admis l'existence au début de l'année 1978.

Les procédures de conventionnement en vue de l'octroi de l'aide personnalisée au logement dans le patrimoine ancien posent également des problèmes. Le premier — vous nous avez dit tout à l'heure, et c'est avec satisfaction que j'ai pris note de vos propos, qu'un amendement déposé à l'Assemblée natio-

nale permettait de le résoudre — concerne les risques de contentieux entre le bailleur et les locataires anciens qui bénéficiaient d'une convention.

Demeure la surestimation des possibilités de péréquation sur les loyers des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux, dotés d'un patrimoine ancien très important, pourraient éventuellement supporter le conventionnement, mais la plupart, et en particulier les organismes les plus récents et les plus dynamiques dans le domaine de la construction nouvelle, risqueraient d'être lourdement pénalisés et leur équilibre financier pourrait être remis en cause. Pour illustrer ce propos je donnerai un exemple que l'on a porté à ma connaissance, mais que je n'ai pas vérifié : la construction d'un ensemble immobilier de 360 immeubles à loyer normal devant s'achever à la fin de l'année prochaine entraînera un déficit d'exploitation cumulé supérieur à 2 millions de francs en 1986 s'il fait l'objet d'un conventionnement en sa forme actuelle.

Cette situation est préoccupante car, d'une part, en raison de ces difficultés, les mises en chantier retardées pénaliseront les familles mal logées en attente de logement et, d'autre part, les mêmes retards ne seront pas sans répercussion sur le niveau d'activité du secteur du bâtiment, dont on affirme pourtant qu'il doit être soutenu.

Je voudrais également attirer votre attention sur le niveau élevé des nouveaux loyers conventionnés.

Les augmentations des loyers, dont une partie est destinée à financer le fonds national du logement, seront importantes ; pour les locataires très modestes, cette augmentation sera heureusement époncée par l'APL ; mais les autres recevront de plein fouet cette hausse. Comment réagiront-ils ? Ne chercheront-ils pas une formule de logement différente ? A-t-on bien pesé, monsieur le ministre, les conséquences possibles du conventionnement pour ces locataires ? Ne prend-on pas là un risque de déséquilibre sociologique des ensembles d'HLM ? On a assez déploré, à juste titre, que l'ancien système de financement conduise à créer le logement des pauvres pour refuser que le ghetto se développe dans les ensembles de logements sociaux.

Je vous fais confiance pour trouver une solution aux difficultés inextricables actuelles, mais, je vous le redis avec insistance, la solution n'est pas seulement juridique ; elle passe par un remaniement profond du dispositif du conventionnement, et notamment par l'abandon de l'obligation de la reprise sur les loyers des logements conventionnés.

A ces questions essentielles, qu'il me paraissait indispensable de vous poser à nouveau, monsieur le ministre, j'en ajouterai trois autres qui conditionnent, elles aussi, plus ou moins directement, la bonne mise en œuvre de la réforme du financement de la construction.

N'est-il pas nécessaire de donner à la caisse de prêts aux HLM le moyen de fonctionner normalement, voire de prendre en charge le financement des intérêts moratoires imputables aux retards pris par celle-ci dans la passation des contrats de prêts ?

Ne convient-il pas d'accroître les possibilités pour l'achat des terrains à construire, considérant qu'il n'est pas possible de se tourner indéfiniment vers les collectivités locales, tant la situation financière de certaines d'entre elles est difficile ?

Certes, les collectivités locales peuvent bénéficier de subventions représentant jusqu'à 40 p. 100 du montant de la surcharge foncière à financer. Il n'en demeure pas moins que les 60 p. 100 restant doivent être couverts par emprunt ou par subvention, ce qui alourdit encore la situation financière des collectivités, qui n'ont pas la possibilité de faire appel aux ressources du 0,8 p. 100 patronal.

Il paraît donc opportun de permettre aux offices d'HLM, émanation des collectivités locales, de prendre en charge eux-mêmes le financement de ces surcharges foncières, dans la mesure où ils justifient de la possibilité de couvrir 60 p. 100 du dépassement par des ressources de 0,8 p. 100 sur les salaires et de leur octroyer, dans ces conditions, le bénéfice d'une subvention de 40 p. 100 du dépassement jusqu'à présent réservée aux collectivités locales.

A cet égard, le butoir des 20 p. 100 pour acquisition foncière pour l'utilisation des fonds patronaux provenant du 0,8 p. 100 sur salaires devrait sauter et, nous semble-t-il, être porté à un taux de l'ordre de 35 p. 100.

Je voudrais maintenant parler de l'activité des organismes d'HLM et tout d'abord me réjouir, monsieur le ministre, de ce que vous nous avez dit tout à l'heure à propos du taux des PAP. Vous aviez déjà fait un exploit au 1^{er} juillet ; vous l'avez renouvelé en limitant à 0,15 p. 100 la hausse des taux d'intérêt des PAP après neuf ans. Nous nous félicitons de cette décision, car c'était un sujet d'inquiétude pour nous et pour les organismes d'HLM.

Je voudrais maintenant aborder le problème de l'accession à la propriété et de l'avenir des sociétés de crédit immobilier.

Celles-ci ont rendu d'immenses services dans le domaine de l'accession à la propriété populaire. Elles ont été des pionnières dans ce domaine. Paradoxalement, leur sort, en qualité de pré-

teur, est aujourd'hui en cause. M. Jacques Barrot avait imaginé un système de réservation obligatoire d'un certain quota de crédits dans la partie des prêts aidés à l'accession à la propriété distribuée tant par le Crédit foncier de France que par le Crédit agricole. Ce système s'est révélé un bon garde-fou. Je vous demande, monsieur le ministre, de renouveler ces dispositions ; à défaut, les sociétés de crédit immobilier ne pourraient plus remplir leur mission.

En conseillant aux familles modestes de se procurer un prêt dont elles assurent le suivi, en examinant si ces familles pourront faire face à leurs obligations, les sociétés de crédit immobilier rendent d'immenses services. Ces familles modestes pourraient-elles être aussi bien conseillées par des banques, certes fort honorables, que par ces organismes ?

Monsieur le ministre, vous avez à votre disposition un outil qui a fait ses preuves : les sociétés de crédit immobilier. Les maires vous diront combien ces sociétés les aident à moraliser le marché, à éviter d'entraîner des familles dans des aventures, à réaliser des lotissements satisfaisants où la notion d'habitat acquiert sa signification. Je suis convaincu que vous continuerez dans la voie heureusement tracée par M. Barrot et que vous donnerez à ces sociétés la possibilité de continuer de remplir la mission que leur avaient assignée vos lointains et illustres prédécesseurs MM. Ribot et Loucheur.

Je me suis efforcé, monsieur le ministre, de vous dire loyalement les choses comme je les ressens. Toutefois, si les fleurs et les approbations dominent, elles n'excluent pas les critiques et les suggestions destinées à perfectionner les instruments dont vous disposez pour mener la politique globale et sociale de l'habitat dont vous avez la responsabilité.

Quelques mois après la mise en route d'une réforme aussi fondamentale, il serait étonnant que l'ensemble du dispositif nouveau — mécanismes, procédures, financements, acteurs — fonctionne sans fausse note. Je vous fais confiance pour améliorer ce qui doit l'être, et pour le faire vite. Le pays croit aux vertus de cette réforme. Agissons ensemble pour ne pas le décevoir en améliorant les points que l'expérience enseigne d'améliorer.

Il y va, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, de l'avenir du logement en France, auquel un certain nombre d'entre nous ont voué une grande partie de leur existence. (Applaudissements au centre.)

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

M. Roger Quilliot. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers et rares collègues (*Sourires.*), la discussion budgétaire consacrée au logement est pour nous l'occasion, au travers des objectifs que se fixe le Gouvernement, de suivre la mise en place de la réforme.

Cette réforme nous fait passer de ce que j'appellerai un système d'aide au logement social, système vieux de près de quatre-vingts ans et toujours original en Europe, à un système d'aide sociale au logement. Ainsi en a décidé la loi.

Nous n'avons pas à intervenir aujourd'hui sur ses principes, mais à en suivre l'application au niveau du logement locatif comme de l'accession à la propriété. Je limiterai mon propos à ces deux problèmes.

Je voudrais d'abord parler brièvement des besoins. C'est, en effet, un point de litige et de discussion depuis plusieurs années. De la difficulté à construire, de la répugnance, parfois, à construire — liées au relèvement régulier des taux d'intérêt et à la certitude que tout programme nouveau serait largement déficitaire, généralement de 20 à 30 p. 100, et ne pourrait trouver son équilibre que grâce à ce que j'appellerai une péréquation sournoise — on a conclu à un recul considérable des besoins. Personne ne conteste, une fois encore, que la crise soit moins aiguë parce que l'on a, effectivement, beaucoup construit. Personne ne conteste que le candidat locataire soit plus exigeant et tienne à faire un choix. Pour autant, les difficultés sont loin d'être résolues.

L'enquête que je mène avec la fédération des offices, et cela souvent sur le terrain, prouve que la demande demeure forte dans de nombreuses villes. On constate parfois même — je l'ai relevé tout récemment dans la région du Rhône — un regain de demandes. Le recours au logement social est souvent, pour les ménages aux revenus modestes, le seul moyen de quitter ou les taudis des centres villes où le déport à longue distance du lieu de travail.

Sans doute, l'ampleur de la demande est-elle variable selon les régions. Surtout, elle est faussée par le coût du foncier. Qui contestera, par exemple, que de nombreux habitants de la région parisienne auraient préféré Paris ou la petite couronne plutôt que de multiplier les trajets ?

Or, comme le dit le rapport de M. Lemoine, président d'une société anonyme connue et de l'association régionale d'Ile-de-France, Paris se meurt. Cette constatation, un peu surprenante

à première vue, m'a fait réagir. Pourtant il le démontre. Non seulement Paris se « dédensifie », comme on dit, ce qui serait une chose heureuse, mais il se vide de sa population active : 80 p. 100 des ménages n'ont pas plus d'un enfant de moins de seize ans et 80 p. 100 n'ont qu'un enfant. Ces chiffres m'ont frappé. J'espère qu'ils sont exacts.

Cela signifie-t-il qu'il n'y a plus de besoins ? Cela signifie plutôt que l'on s'est résigné, un peu partout, à ce que Paris soit inaccessible aux plus modestes et que ceux-ci s'en détournent par nécessité. Le même mal gagne de nombreuses grandes villes. Parce qu'on ne consomme pas les crédits ici ou là, faut-il conclure qu'il n'y a plus de besoins ? Ce serait un sophisme, comme le prouve une enquête récente de l'association nationale pour l'information sur le logement, l'A. N. I. L., à laquelle je vous renvoie et qui montre que 56 p. 100 des jeunes à revenus modestes ou moyens souhaiteraient trouver un logement locatif dans le secteur géographique de Paris et de la petite couronne.

Certes, la notion de besoin est d'appréhension malaisée. Besoin de quoi ? S'il s'agit d'un simple droit, une grande partie des besoins est évidemment satisfaite. Mais il faut aller plus loin. En tout état de cause, personne ne contestera que nous ayons besoin de logements plus vastes, plus confortables, et c'est ce que vous dites. L'environnement, le cadre de vie — l'intitulé de votre ministère ainsi que vos propos en font foi — et l'équipement sont aujourd'hui décisifs. La qualité importe autant que la quantité. Je répète ici des choses qui sont devenues des lieux communs.

La réduction des inégalités passe, elle aussi, par cette amélioration du logement, mais, dans une certaine mesure, le redressement démographique pourrait — je m'exprime au conditionnel — avoir quelques rapports avec la situation du logement. On voit alors combien est courte la logique qui tend à considérer comme seule réelle la demande solvable. Nombreux sont les demandeurs, hors d'état de payer nos loyers et nos charges actuels, qui abandonnent leurs demandes. Sans doute la réforme tend-elle à « solvabiliser » certains d'entre eux. Reste que, pour l'instant, nos fichiers les prennent encore très inégalement en compte ; reste que les organismes se montrent d'une prudence légitime et qu'une modification des comportements ne sera pas sensible avant quelques années.

Vous me direz que vous avez évalué les besoins à partir de l'utilisation réelle des crédits de 1978. A l'Assemblée nationale, vous avez déclaré ceci : « En 1979, les crédits sont fixés au niveau de ce qui aura été utilisé en 1978. C'est donc le critère de l'utilisation réelle des crédits qui sert à évaluer les besoins. » Vous avouerez-je que ce mode d'évaluation me surprend un peu ?

Depuis deux ans bientôt, les organismes constructeurs ont un comportement inhabituel. Ils sont sur la réserve. Dans l'incertitude et dans l'inquiétude où ils vivaient, ils ont ralenti les mises en chantier. Depuis longtemps, je le répète, « ils ne passaient plus dans les prix » — pour reprendre une expression banale — qu'en multipliant les artifices, vous en connaissez certains. Cela explique, pour une bonne part, le recul des mises en chantier de 1974 à 1977 : 172 000 en 1974, 138 000 en 1977. En Ile-de-France, c'est encore plus net : 27 800 en 1974, 18 300 en 1977.

En 1978, on a assisté à un comportement que chacun voudra reconnaître comme significatif. Les organismes se sont jetés sur les prêts anciens, consentis pour la dernière année, par une sorte de mouvement de recul devant la nouveauté, tenue pour une forme d'aventure. Rarement les conditions ont été aussi mauvaises pour que l'utilisation des crédits d'une année serve à l'évaluation des besoins de l'année à venir.

J'ajouterai que cet appétit de financement ancien a épuisé les crédits de 1978 et que certains dossiers sont restés en suspens. Une simple reconduction aurait donc toute chance d'être erronée. Je dirai même qu'à la limite, la seule référence à peu près convenable à laquelle on pourrait recourir serait celle de 1977, en sautant une année tout à fait exceptionnelle.

Je pourrais maintenant reprendre le débat qui vous a opposé à de nombreux députés de toutes formations. Ceux-ci soutenaient, avec l'union nationale des H. L. M., que les crédits consacrés au logement social accusaient une diminution spectaculaire de 27 p. 100, ce qui entraîne une chute de 41 250 logements au total.

Vous avez contesté cette information et vous avez réaffirmé votre position tout à l'heure dans cet hémicycle. Pour ma part, je vais essayer de raisonner à partir des documents qui nous ont été confiés. Me reportant à la page 207 du projet de loi de finances pour 1978, j'y trouvai ceci : « Ou la réforme est appliquée intégralement et le nombre de logements locatifs est de 111 250, ou elle n'est pas appliquée intégralement et les chiffres sont alors de 94 950. »

Pour 1979, nous sommes bien dans l'hypothèse d'une réforme appliquée sans dérogation. A la page 325 du projet de loi de

finances pour 1979, nous trouvons le chiffre de 70 000 logements. Avouez que nous étions fondés à rapprocher ces deux chiffres : 111 250 et 70 000.

Sans doute direz-vous qu'il s'agit de crédits évalués et non pas, évidemment, de crédits mesurés en logements ; mais nous verrons tout à l'heure que cela peut encore être discuté.

Je me garderai toutefois de triompher à ce sujet, car je suis plus frappé encore par une sorte d'erreur psychologique pour 1978. En 1978, je le répète, le calcul avait été fait sur l'hypothèse d'un appétit de financement nouveau. Or, c'est le contraire qui s'est produit. Les financements nouveaux ont rebuté et l'on s'est jeté sur les financements anciens par un réflexe de survie. Qu'en sera-t-il l'année prochaine où le choix n'existera plus ?

N'auriez-vous pas misé sur la persistance de certaines réticences ? Je comprends que vous fassiez entrer en ligne de compte ces réactions psychologiques. Mais alors ne parlons plus de besoins, disons qu'il s'agit de psychologie « au second degré » : la vôtre appliquée à la nôtre, celle que votre Gouvernement nous applique à nous qui sommes des constructeurs.

A ce point de la réflexion, il convient de lever une double hypothèque. Je disais, en commençant, qu'on ne pouvait conclure d'une réduction notable des constructions à une réduction importante des besoins. J'ajoute que l'on ne peut conclure, comme on est tenté de le faire dans les milieux ministériels, d'une réduction des constructions à une volonté de ne plus construire. Les délégués des HLM, quelles que soient leurs options politiques ou philosophiques, ne sont pas des kamikases. Tout simplement, ils ont la responsabilité de l'équilibre financier de leurs organismes. Ils ont à mesurer les charges qui pèseront sur les usagers devant lesquels ils doivent ouvrir leurs dossiers, et c'est précisément ce qui les arrête.

Que trouvent-ils dans ces dossiers ? Ils auraient aimé construire dans les centres des villes pour contribuer à les sauver du délabrement qui les guette. Je ne m'attarderai pas sur la lenteur des procédures. J'en sais quelque chose. En effet, je viens d'avoir un dossier, qui, après avoir franchi le *steeple-chase* traditionnel, se trouve, pour un détail, reporté de quatre mois pour être examiné par une prochaine commission. Il s'agit pourtant d'un dossier de première importance auquel le Président de la République lui-même avait bien voulu porter attention. Une affaire de 3 p. 100 nous vaut de repasser au mois de mars, ce qui, bien entendu, n'arrangera ni nos finances ni nos travaux.

Mais je passe sur cet aspect des choses. A ce niveau, vous avez raison de dire que 50 millions de francs seulement ont été consommés, et vous en tirez la conclusion qu'il n'y aura pas une utilisation très importante l'année suivante. C'est possible, uniquement dans la mesure où nous n'arrivons pas à nouveau à « passer dans les prix ».

J'ai moi-même deux projets que je tente de réaliser depuis deux ans. J'ai accepté les financements nouveaux. Dans l'un de ces cas, pour « passer dans les prix », il faut que la ville prenne en charge non pas 20 p. 100, mais les deux tiers du prix du terrain acheté selon l'évaluation domaniale.

J'espère ainsi pouvoir faire des F 2 et des F 3, car les services départementaux me font remarquer avec raison que dans les centres ville il y a du bruit et que, pour éviter le bruit, il convenait de déplacer les bâtiments. Si je les déplace, il faut que je fasse construire de petits logements F 2 ou F 3. Vais-je trouver des personnes solvables pour les occuper ?

J'ai un autre petit projet de douze logements. Il est réalisable à condition que la ville mette le terrain gratuitement à la disposition de l'office, c'est-à-dire — je ne vais pas vous faire un dessin — que, pour exécuter ce projet, ce terrain doit être pris en charge en plus de tout ce que vous pouvez nous apporter. C'est ce que j'appellerai les petites astuces auxquelles on recourt.

En tout cas, voilà deux projets en suspens. Mais ce n'est pas tout. J'avoue que, par instant, le prix m'effraie : vais-je louer facilement ces F 2 ou F 3 ? Trouverai-je les couples susceptibles de bénéficier d'une forte aide personnalisée ? Et si je les trouve, ne sera-ce pas au prix d'une nouvelle forme de ségrégation ? Nous retrouvons ici les deux problèmes clés de la réforme : la très forte élévation des loyers, largement compensée pour certains, les plus modestes, faiblement compensée pour d'autres, donc, le risque de ne plus louer certains logements ou de ne les louer qu'à des catégories très limitées d'usagers.

C'est à ce point que nous retrouvons une question qui vous taraude autant que nous-mêmes, celle du conventionnement. Je ne parle pas du conventionnement des logements à construire, pour lesquels des solutions bâtarde, des formules ambiguës, sources de futurs contentieux, ont été trouvées. Je parle du conventionnement du parc ancien dont chacun reconnaît aujourd'hui qu'il est mal bâti.

Longtemps, vos services ont nié la difficulté. Vous avez bien voulu la reconnaître et rechercher des allègements et simplifications. Vous l'avez fait par le biais d'un amendement inséré dans le projet de loi relatif aux loyers. Désormais, le locataire

conserverait intégralement ses droits acquis — si j'ai bien compris — mais les majorations de loyer découlant du conventionnement s'appliqueraient de plein droit. Je ne m'attarderai pas sur la recevabilité ou l'irrecevabilité de cet amendement. Seuls m'importent ici ses effets.

Vous en avez conclu qu'il convenait, après cette concession du Gouvernement au respect du droit, que « les organismes fassent un gros effort pour réaliser ces conventionnements, car c'est ainsi que nous touchons les familles les plus modestes ». La balle serait donc dans notre camp, mais permettez-moi de vous dire que ce n'est pas si simple.

La difficulté juridique était une chose, mais il en est d'autres que M. Ceccaldi-Pavard évoquait tout à l'heure. Le conventionnement entraîne une augmentation très importante des loyers du seul fait de l'importante reprise destinée à financer l'APL — de 10 à 15 p. 100. Cette augmentation se situerait, en sus des augmentations normales, à 20 ou 25 p. 100, étalées sur trois ou quatre ans.

Vous m'arrêtez ici et m'objectez avec raison que cette augmentation sera amortie par l'aide personnalisée au logement. Je vous en donne acte pour les familles très modestes. En revanche, les familles à revenus moyens ou moins étriqués, mais toujours modestes, subiront de plein fouet ces augmentations.

Monsieur le ministre, c'est peut-être là que le débat entre nous sera intéressant. M. Cavaillé l'a esquissé tout à l'heure autour de chiffres qu'il conviendrait de pouvoir examiner de près, afin de constater, surtout, s'ils s'appliquent partout. En effet, dans un cas, on a une solution, et dans l'autre, une autre solution.

Dans le climat actuel de crise économique, la situation deviendra très vite difficilement supportable pour la moitié de nos locataires, ou un peu moins, qui sont l'objet de nos préoccupations.

Les conséquences, on les devine aisément : climat dégradé entre voisins très diversement aidés ou chargés, départ des locataires les plus touchés et, par contrecoup, ségrégation accrue, alors que vous voulez la combattre, dégradation du patrimoine, déséquilibre accru des finances des organismes HLM.

J'ai résumé les craintes de ces organismes, mais il y a peut-être plus sérieux encore. Je veux parler des opérations de réhabilitation qui, psychologiquement, peuvent, aux yeux des locataires — je ne parle pas de la logique interne du système — justifier les augmentations et ce conventionnement. Ces opérations de réhabilitation resteront coûteuses et aléatoires.

Elles seront coûteuses parce qu'elles peuvent entraîner, semble-t-il, des hausses de loyer atteignant en moyenne 30 p. 100. Elles peuvent aussi être aléatoires, parce qu'il dépend des comportements des caisses d'épargne, dont on a vu, dans le passé, en 1975 et en 1977, que les décisions de financement d'emprunt n'étaient pas toujours concomitantes avec les décisions de subventions venant de l'Etat.

Tout cela repose, d'ailleurs, à mon avis, sur un vice de construction. Comme je l'ai déjà affirmé lors du débat, la loi n'est pas allée jusqu'au bout de sa logique. C'est l'ensemble des aides au logement, y compris les aides fiscales, qui auraient dû être prises en compte pour alimenter l'aide personnalisée au logement. Aussi bien était-ce ce que préconisait le rapport Barre.

Dans cet esprit, le Parlement avait fait obligation au Gouvernement dans la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977, de déposer un rapport sur ces dispositions fiscales et leurs reconversions éventuelles. J'ai encore le souvenir de ce débat. M. Fourcade, alors ministre de l'équipement, m'avait dit en substance avec une assez belle franchise : « Vous ne voudriez tout de même pas qu'à la veille des élections, nous touchions les cadres ». Les élections sont passées, le rapport est déposé.

Mais si j'ai bien compris, d'après les discussions que nous avons pu engager à un moment ou à un autre, il n'est pas question de revenir sur ces privilèges fiscaux et d'améliorer la réforme de l'aide au logement. Peut-être les supprimera-t-on pour alimenter le Trésor. Dans ces conditions, on préfère demander aux plus modestes, quitté à les chasser indirectement de nos organismes. Voilà, je crois, une des faiblesses de la réforme et du conventionnement.

Je vous accorde maintenant que la situation est plus simple dans le domaine de l'accession à la propriété. Il est vrai que les candidats sont nombreux. D'une certaine façon, vous pouvez vous prévaloir d'un succès. Encore voudrions-nous être sûrs que ce succès est acquis dans des conditions de parfaite clarté et, je dirai, de saine hygiène.

Je ne reprendrai pas ici le vocabulaire utilisé par nos collègues députés de tous horizons, qui ont été souvent sévères à l'égard des vendeurs d'annuité. Mais je constate qu'en général les candidats ignorent la réalité de leurs engagements. Ils n'ont pas conscience que les différés d'intérêt leur vaudront un saut brutal de remboursement à la troisième année et se con-

tent du chiffre de l'année de départ, espérant que l'inflation fera fondre leur dette. Ils ignorent généralement que l'évolution de leurs charges de famille accroîtra leur effort financier.

Nous permettrait-on de dire que le développement de l'accession à la propriété repose sur des bases fragiles et, si cela durait, pourrait conduire à bien des déboires ceux qui s'y seraient engagés sur la foi d'une publicité alléchante, dont vous n'êtes pas responsable, j'en conviens, et, vous le savez aussi, d'une publicité qui fleurit sur nos murs et parfois dans nos journaux.

En la matière, les organismes d'HLM, plus particulièrement les sociétés de crédit immobilier auxquelles il a été fait allusion, ont le sentiment de n'avoir pas joué pleinement le rôle qui leur était réservé. Le premier bilan montre un écart certain entre la théorie et la pratique. D'une part, les caisses d'épargne n'ont pu financer que 70 p. 100 de ce qui était prévu et les organismes HLM ne parviennent pas à mobiliser la totalité des crédits qui leur étaient réservés sur le réseau du Crédit foncier et du Crédit agricole.

Cette mobilisation ne pouvait se faire que sur décision favorable des directions de l'équipement et des préfets. Ces accords n'ont pas été donnés partout dans les mêmes conditions et les procédures qui leur sont imposées, vous le savez, les handicapent de deux ou trois mois par rapport aux autres distributeurs de prêts, les sociétés de crédit immobilier.

Je serais heureux, monsieur le ministre, que vous nous donniez sur ce point, capital pour l'avenir de ces organismes, à moins que l'on juge qu'ils peuvent disparaître, des assurances et qu'en particulier vous incitiez les préfets à respecter d'une manière générale la recommandation de novembre 1977. A ma connaissance — et je l'ai vérifié hier encore, les chiffres étaient exacts — sur 4,3 milliards de francs réservés par le Crédit foncier aux organismes HLM que je viens d'indiquer, deux milliards de francs n'ont pas fait l'objet de décisions favorables.

Ajouterai-je que le problème de l'apport personnel, malgré des améliorations que nous reconnaissons volontiers, ne nous paraît pas entièrement résolu. Un ménage sur deux disposait en 1976 d'un revenu inférieur à 4 760 francs. C'est en pensant à cet état de choses que le mouvement HLM avait proposé la création d'une aide à la constitution de l'apport personnel. Cette idée a été reprise par le Président de la République.

Certes, une convention entre l'Etat et l'Union nationale interprofessionnelle du logement a défini le mode d'application du 1 p. 100 à cette aide. Mais elle ne semble suivie que d'effets très médiocres. C'est que les solutions retenues sont, sans doute, là aussi, d'un maniement un peu lourd. Seuls, des mécanismes simples et quasi automatiques pourraient permettre de franchir cet obstacle, sans pour autant lancer — nous en sommes d'accord — dans l'accession à la propriété des ménages qui ne pourraient pas en supporter le poids.

En effet, quelque souci que nous ayons de répondre au désir légitime des Français, l'accession ne doit pas devenir un miroir aux alouettes, pas plus qu'elle ne doit apporter une nouvelle forme d'atteinte au cadre de vie faisant succéder aux opérations verticales les opérations indéfiniment horizontales.

Un développement incontrôlé des implantations individuelles pourrait avoir un effet catastrophique sur la vie des collectivités locales qui les accueilleraient. Est-il nécessaire d'évoquer les interminables banlieues de la côte est des Etats-Unis, par exemple ? Tout cela serait-il cohérent avec l'effort accompli en faveur des transports collectifs ? Ne serions-nous pas condamnés à d'interminables et coûteux travaux de voirie ?

Car la vérité est que la spéculation foncière n'est pas jugulée. Le plafond légal de densité — nous pouvons l'avouer entre élus — ne fournit que de très maigres ressources aux collectivités. En revanche, le prix des terrains s'envole maintenant dans les banlieues. Nous constatons, certes, un tassement des prix grâce aux plans d'occupation des sols dans les centres des villes, mais la flambée des prix atteint les alentours et elle repousse toujours plus loin ceux qui veulent accéder à la propriété, alors même que leurs revenus sont modestes.

Certains découvrent du même coup que l'allongement des déplacements comporte autant de désagréments que la surdensité. Le rapport de M. Lemoine, que j'évoquais tout à l'heure, est significatif : Paris se vide, la petite couronne est atteinte de leucémie puisque, chaque année, elle perd 1 ou 2 p. 100 de sa population et c'est la grande couronne qui voit, à son tour, flamber les prix du sol. Calculera-t-on, un jour, ce que coûte à la collectivité nationale la réhabilitation de centres abandonnés, la désertion des villes-centres et l'extension indéfinie de la banlieue ; équipements sous-utilisés ou inutilisés d'un côté, équipements à construire d'urgence de l'autre...

Nous ne devons pas perdre de vue que la maison individuelle n'est vraiment attrayante qu'autour de vingt-cinq à trente maisons à l'hectare ; mais, alors, le prix du sol équipé, l'entretien et l'éclairage public de la voirie, le coût d'installation et le

fonctionnement des équipements publics excèdent souvent les possibilités des aménageurs ou des collectivités locales. La mode de la maison individuelle pourrait alors être source de nouvelles insatisfactions pour les habitants, si elle n'est conduite avec maîtrise. Elle entraînerait des coûts économiques secondaires considérables en énergie, en terres agricoles. Surtout, en l'état de la législation foncière, elle se dévorait elle-même par le seul effet du renchérissement des sols.

J'en ai assez dit et je me résume.

En matière d'accession à la propriété, nous souhaiterions que soit mis un frein aux activités des « vendeurs d'annuités » qui déploient largement leurs appétits et qu'une très large information soit conduite par les pouvoirs publics et imposée aux bailleurs de fonds. Nous souhaitons aussi que les spécialistes du logement social — ceux qui se sont intéressés à l'accession sociale à la propriété dans un temps où elle n'était pas source aisée de profits — voient leur tâche facilitée.

En ce qui concerne le locatif, il nous apparaît que l'évaluation des besoins sur la consommation des crédits est — en la période présente — inadaptée. Il ne manquera pas d'en aller ainsi — non par mauvaise volonté, j'y insiste — mais parce que des investisseurs désintéressés ne sont pas nécessairement plus aventureux que les autres, aussi longtemps que l'expérimentation de la réforme n'aura pas été menée assez avant.

Je ne parlerai pas, pour ne pas vous irriter, monsieur le ministre, de désengagement de l'Etat. Ce mot vous choque, je dirai simplement sur ce point que votre politique ne nous paraît ni assez engagée ni assez engageante, peut-être tout simplement parce qu'elle n'est pas très claire dans l'esprit de vos services, balançant ce que j'appellerai les fumées d'un libéralisme intégral et les nécessités d'une compensation sociale aux mécanismes du marché. Un examen attentif de ces derniers suffit à prouver que la construction privée a d'ailleurs connu une chute plus rapide encore que la construction sociale. Comme nous avions grandement raison de vous mettre en garde contre les effets délétères d'un abandon brutal de l'aide à la pierre si on l'avait consentie. Sans ce garde-fou, l'industrie du bâtiment déjà malade serait totalement à la dérive.

En tout état de cause, si vous voulez que l'on construise en centre-ville, il faut relever les aides foncières. Si vous voulez que soient loués les logements neufs, il vous faut réviser les barèmes. Si vous voulez que progresse le conventionnement, ne mettez pas les administrations d'HLM en demeure d'expulser la moitié de leurs locataires ou de les surcharger dans la conjoncture difficile que nous connaissons ; abandonnez la reprise ou, du moins, rendez la progressive sur le long terme.

Vous avez déjà consenti quelques accommodements. Il faudra en accepter d'autres et mieux vaut rapidement que trop tard. Alimenter le fonds de l'habitat avec les privilèges fiscaux accordés à la construction.

Revenez à ce projet, excusez-moi d'un mauvais jeu de mots, de petits « PLA » mieux mijotés, parce qu'ils répondaient à l'idée d'une banalisation que vous avez retenue. Ces petits « PLA », si je puis dire, comportaient, d'une part, une subvention relevée, d'autre part, un dispositif de prêt plus rapide et plus automatique, enfin des subventions renforcées. Je sais que les choses avaient été assez avancées pour mériter que l'on s'y attarde à nouveau.

Admettez enfin, M. Ceccaldi-Pavard le disait tout à l'heure, comme l'avait accepté M. Barrot, qu'une clause de sauvegarde garantisse les organismes contre les effets d'un éventuel blocage des loyers. Nous avons accompli, là aussi, quelques progrès, mais je pense qu'il est temps de franchir les derniers pas.

Au point où nous en sommes, les chiffres du budget n'ont eu eux-mêmes que peu d'intérêt : ils seront trop importants encore si vous rendez difficile la construction sociale et la réhabilitation par les règles que vous imposez. Ils seront insuffisants à l'évidence, si vous permettez aux organismes d'HLM d'accomplir leur tâche qui est non seulement de bâtir, mais aussi d'aménager un cadre de vie et un environnement et de le faire à des conditions telles que leurs locataires gardent, tout en consentant un effort raisonnable, de quoi vivre, ce qui s'appelle vivre — et non voter dans l'angoisse des fins de mois.

Politique sociale du logement ou politique du logement social, peu nous importerait à la limite, si le mot « social » gardait toute sa force. Aussi bien est-ce sur vos réponses à ces questions que le groupe socialiste se prononcera, avec la volonté que ce patrimoine collectif soit ouvert non seulement à des catégories marginalisées, mais à tous ceux que les HLM ont servis jusqu'à présent, à tous ceux qu'ils ont vocation de servir dans le cadre d'une politique globale de l'habitat qui affirme finalement la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

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

M. Bernard Hugo. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serai extrêmement bref.

Au moment où notre assemblée examine les crédits du ministère de l'environnement et du cadre de vie, je voudrais interroger le Gouvernement sur les moyens dont disposent les collectivités locales pour mener à bien leur politique d'aménagement de restructuration et de revitalisation des centres villes et quartiers urbains existants.

Je ne ferai qu'évoquer les établissements publics d'aménagement qui construisent notamment les villes nouvelles pour regretter la diminution progressive et régulière des subventions allouées à chacun d'eux pour équilibrer un budget difficile.

Par ailleurs, je constate l'insuffisance des autorisations de programme pour les équipements qui doivent accompagner les logements autorisés. Je ne prendrai qu'un exemple, celui de Saint-Quentin-en-Yvelines : alors que la demande de crédits pour 1979 déposée par le syndicat communautaire s'élève à 64 833 860 francs, le ministère des finances, en liaison avec le groupe central des villes nouvelles, n'accorde que 10 311 000 francs.

Ainsi donc le programme d'action prioritaire n° 21 concernant les villes nouvelles ne sera pas respecté. Dès lors, faut-il laisser construire les logements si nous ne pouvons construire les équipements indispensables ?

Ne faut-il pas voir là — j'utilise à dessein le mot que l'orateur précédent n'a pas voulu employer — un désengagement de la part de l'Etat vis-à-vis des villes nouvelles ? En tout cas, les élus sont consternés, car comment déterminer la priorité des priorités, alors que tout est indispensable, d'autant que la réussite des villes nouvelles est précisément conditionnée par le cadre de vie que nous voudrions plus agréable ?

Monsieur le ministre, vous avez évoqué le cas des offices publics ou sociétés d'HLM et leurs difficultés. Je n'y reviendrai pas, d'autant que mon ami M. Fernand Lefort a déjà traité de ce sujet.

Je voudrais rappeler brièvement les difficultés des sociétés d'économie mixte, qui sont l'outil de travail efficace utilisé par la plupart des élus de toutes tendances politiques. Ces sociétés souvent municipales, où les élus sont majoritaires et dans lesquelles les collectivités locales détiennent un capital également majoritaire, ont, comme vous le savez, trois objets possibles : la construction, l'aménagement, la rénovation.

Pour ces dernières, nous attendons toujours, depuis cinq ans, la publication du cahier des charges de concession et, pour toutes, la discussion est engagée sur le mode de rémunération, étant bien entendu qu'une rémunération systématique au pourcentage n'est pas bonne puisqu'elle incite aux dépenses, alors qu'une rémunération sur dépenses contrôlées est naturellement plus raisonnable. Où en êtes-vous, monsieur le ministre, de ce cahier des charges et de ces rémunérations des sociétés d'économie mixte ?

Par ailleurs, pourquoi ne peut-on toujours pas inscrire au compte n° 23 de la comptabilité communale les dépenses d'investissements que ces organismes réalisent à la demande et pour le compte des collectivités locales, ce qui permettrait à celles-ci de récupérer la taxe sur la valeur ajoutée ?

Je terminerai simplement par une question : ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que les financements actuels favorisent la ségrégation sociale ? J'évoquais tout à l'heure les villes nouvelles. On y trouve des quartiers d'ouvriers spécialisés, essentiellement immigrés, des quartiers d'ouvriers qualifiés ou d'employés, des quartiers de cadres moyens ou de cadres supérieurs, qu'il s'agisse de logements collectifs ou de logements individuels, qu'il s'agisse de logements en location ou de logements en accession. Pensez-vous que l'aide personnalisée au logement puisse éviter cette ségrégation intolérable, qui n'aide pas à vivre mieux dans nos villes ?

Telles sont les quelques remarques que je voulais présenter, les quelques questions que je voulais vous poser. (Applaudissements sur les travées communistes.)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de ses travaux à vingt-deux heures. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante minutes, est reprise à vingt-deux heures dix minutes, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie.

La parole est à M. Millaud, en remplacement de M. Vallon.

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, notre collègue Vallon ayant été pris par des obligations de dernier instant, m'a demandé de lire l'intervention qu'il voulait faire à cette tribune. Je le fais avec d'autant plus de plaisir qu'en la lisant tout à l'heure j'y ai trouvé beaucoup d'intérêt. Je la sou mets, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, à votre réflexion.

Dans l'examen des crédits de votre budget, j'aborderai, en particulier, les problèmes posés par la réhabilitation des centres anciens de nos villes.

Je connais l'importance que vous y attachez, et vous remercie des efforts déjà entrepris pour résoudre de nombreuses difficultés dans ce domaine.

L'expérience acquise, depuis plusieurs années, par la municipalité lyonnaise, servira à illustrer concrètement toutes les contraintes administratives rencontrées encore pour la mise en œuvre de la restauration immobilière des Pentes de la Croix-Rousse. Certaines relevaient de la difficulté normale à appliquer une réforme et à mettre en route de nouveaux rouages, et de la complexité considérable des problèmes posés.

Il ne paraît pas utile de s'attarder sur les obstacles surmontés et qui ont trouvé une solution, mais plutôt de revoir tout ce qui reste en cause sur le plan national, à travers une expérience locale.

Tout d'abord, la distinction entre études préalables et études de réalisation reste imprécise et se prête à des interprétations multiples, causes de retard dans l'approbation des délibérations des collectivités.

Pour ne s'arrêter qu'aux études des réalisations nécessaires à la mise au point des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, il est spécifié dans la circulaire du 1^{er} juin 1977 qu'elles ont pour but de permettre à la collectivité d'apprécier le coût technique et le coût social. L'administration centrale estime qu'elles doivent aboutir pour cela à un avant-projet sommaire.

Cette appréciation semble fondée en ce qui concerne les actions d'accompagnement qui vont engager directement la collectivité et l'Etat et faire l'objet d'un contrat précisant les engagements réciproques de la collectivité et de l'Etat pour les trois ans à venir. La collectivité inscrivant à son budget la somme annoncée et la subvention d'Etat n'étant pas révisable, il importe que l'estimation soit précise. Il est évident que si l'on admet ce principe, il faut le dire clairement et rémunérer les études en conséquence. Dans le cas contraire, on admettra que le chiffre avancé est une « évaluation » nécessitant des études opérationnelles complémentaires et supposant une révision de la subvention.

En revanche, en ce qui concerne la réhabilitation de l'habitat, il ne semble vraiment pas nécessaire de pousser les études jusqu'au niveau du coût d'objectif, alors que des méthodes avec études poussées sur des immeubles tests et extrapolation à l'ensemble de la zone paraissent suffisantes.

D'ailleurs, il est surprenant de vouloir amener les collectivités à financer des études « opérationnelles » pour le compte de propriétaires privés, et cela à un coût prohibitif. Un avant-projet sommaire se rémunère en général à 2,5 p. 100 du montant des travaux estimés.

Quant aux procédures de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, elles viennent d'être simplifiées et la subvention de base majorée, ce qui constitue une incitation intéressante.

De plus, dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la subvention de base est majorée de 80 p. 100 en cas de conventionnement et de 50 p. 100 en cas de non-conventionnement.

Mais notre crainte, confirmée par les premiers contacts, est de voir la grande majorité des propriétaires se contenter de la majoration de 50 p. 100 pour ne pas avoir à se compliquer l'existence avec le conventionnement.

La limitation de celui-ci à neuf ans continue d'inquiéter les locataires et leurs représentants. Cette mesure peut, en effet, surprendre. En supposant que des milliers de logements soient aujourd'hui restaurés et conventionnés, et qu'au bout de neuf ans l'ensemble des propriétaires refuse le renouvellement de la convention, l'APL serait supprimée et un grand nombre de locataires se trouveraient dans l'impossibilité de payer les loyers. Peut-on imaginer, dès lors, que l'on procéderait à des milliers d'expulsions ?

Il s'agit là, bien évidemment, d'une exagération, mais qui illustre une imprécision, cause d'inquiétude pour les habitants. Ne peut-on imaginer qu'au-delà des neuf ans, l'aide personnalisée au logement continue à être versée aux locataires, même dans le cas de non-renouvellement de la convention ? Une telle décision ne serait-elle pas de nature à apaiser bien des craintes ?

D'autre part, le conventionnement impose, pour le versement de l'aide personnalisée au logement, des normes à respecter

relativement lourdes. De ce fait, on peut dire que l'aide personnalisée au logement sert à payer le « surcoût » de travaux imposés par l'Etat.

Enfin, notons que le texte de la convention à intervenir entre l'Etat et les sociétés d'économie mixte n'est toujours pas publié.

En ce qui concerne l'aide personnalisée au logement, tous les calculs concrets effectués à ce jour nous amènent à constater que le salaire d'exclusion est beaucoup trop bas, tout particulièrement en ce qui concerne les propriétaires occupants désirant améliorer leur logement.

Compte tenu de la faiblesse des revenus des habitants des quartiers anciens — pentes de la Croix-Rousse, par exemple, où plus de la moitié de la population a un revenu inférieur à 2 500 francs par mois — il est impossible, pour une majorité de locataires, de supporter une augmentation de loyer ; l'aide personnalisée au logement y pourvoit. Mais cette impossibilité subsiste aussi pour supporter l'augmentation de la taxe d'habitation liée à l'augmentation de la valeur locative de l'immeuble. Il est donc nécessaire de trouver un statut spécifique pour les occupants actuels des logements.

En construction neuve, les offices d'habitations à loyer modéré sont exonérés de contribution foncière pendant quinze ans, ce qui n'est pas le cas pour les opérations d'acquisition-restauration. Il en résulte un surenchérissement des loyers. Pourquoi ne pas appliquer la même règle dans les deux cas ?

Par ailleurs, les aides prévues pour les propriétaires occupants sont beaucoup trop faibles pour susciter une incitation véritable. Cette faiblesse des aides apparaît d'autant plus quand on la compare aux aides accordées aux propriétaires bailleurs ou aux particuliers montant une opération acquisition-amélioration pour eux-mêmes.

Il faut souligner que, dans la presque totalité des cas, ce sont des propriétaires ayant de très faibles revenus, en général des copropriétaires qui ne possèdent pour tout bien que leur propre logement.

Il ne s'agit absolument pas de préconiser un enrichissement sans cause, mais de relever les difficultés qu'entraîne cette situation sur le plan opérationnel. Le refus d'entreprendre des travaux par des propriétaires qui arguent de la modicité de l'aide ou qui sont trop âgés pour contracter un emprunt, et particulièrement un prêt conventionné, risque d'entraîner un blocage d'opérations d'intérêt général.

Il y a lieu de trouver d'autres formules : viagers avec la collectivité, aides nouvelles ou mesures coercitives.

Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations bonifiés par le FNAFU sont nécessaires pour le préfinancement des opérations d'urbanisme hors restauration. Ils ont été utilisés à cet effet jusqu'à ce jour. Malheureusement, ils ne peuvent être obtenus dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat, cette nouvelle réglementation n'étant pas encore connue de toutes les administrations centrales. Il peut paraître surprenant de ne pouvoir bénéficier du FNAFU pour une opération dans un quartier si on la présente sous forme d'OPAH, alors qu'on en bénéficierait en la présentant sous forme de ZAC rénovation urbaine, laquelle est par ailleurs condamnée.

Il n'est pas normal que les collectivités locales possédant un patrimoine ne puissent pas bénéficier des nouveaux financements et doivent, pour permettre la restauration, céder leurs biens, par vente ou bail emphytéotique, à des gestionnaires sociaux.

Dans bien des cas, les collectivités souhaitent conserver ce patrimoine pour assurer une fonction sociale déterminée — nécessité de posséder un « volant » de logements à fonction « hôtel social » — et pour faire face à des catastrophes imprévisibles — acquisitions de « viagers », relogement tiroir, logements de catégories sociales ne pouvant accéder aux HLM. Ce choix politique, de compétence locale, est souvent rendu impossible faute d'obtenir les aides existantes.

Il faut dire aussi que la réglementation actuelle de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat prévoit que la taxe additionnelle sur les loyers n'est pas à payer pour les locaux professionnels quand ils dépassent 50 p. 100 des surfaces de plancher de l'immeuble. De ce fait, et dans ce cas-là, il n'est pas possible d'obtenir une subvention sur les parties communes des activités, ce qui a pour effet de condamner les projets de restauration.

Il paraît important que la réglementation soit modifiée, afin de permettre la restauration d'immeubles comportant un grand nombre d'activités.

Le montage administratif du prêt locatif aidé a été conçu en fonction des anciens financements HLM, et surtout de la construction neuve. Appliqué à des opérations d'acquisition-amélioration de bâtiments anciens occupés, le système ne peut plus fonctionner et la procédure est « autobloquante ».

La difficulté provient de l'obligation de déposer la demande de décision favorable après l'appel de la concurrence et l'ouverture des plis. De ce fait, la mise au point du conventionnement,

la notification aux locataires — la loi du 3 janvier 1977 impose six mois de délai — les formalités diverses font que le chantier ne peut démarrer, au mieux, que neuf mois après l'ouverture des plis, les rendant ainsi non valables, rendant caduque le permis de construire et imposant de repartir à zéro. Il convient de mieux harmoniser les délais et de reconsidérer la procédure.

Enfin, à l'usage, apparaît une situation paradoxale qui n'a pas été prévue par le législateur.

Une opération d'acquisition-restauration effectuée comme opération programmée d'amélioration de l'habitat et montée par un organisme social avec un financement au titre du prêt au logement aidé — prêt à trente-quatre ans et au taux d'intérêt actuariel moyen de 6,18 p. 100 — revient, en terme de rentabilité, c'est-à-dire en terme de loyers, plus chère que la même opération montée par un bailleur privé, personne physique ou morale, qui peut bénéficier, dans le cadre du conventionnement, d'une subvention de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, majorée de 80 p. 100, ce qui peut représenter 55, 60 ou 65 p. 100 du montant des travaux, et d'un prêt conventionné ou du 1 p. 100 patronal sur les logements vacants.

Pour favoriser le maintien en place des habitants actuels, il y aurait donc lieu de déconseiller l'intervention des organismes sociaux.

Certaines des mesures à prendre devraient intervenir dès la fin de 1978, si l'on veut atteindre l'objectif ambitieux de 100 000 logements anciens restaurés, que vous avez vous-même, monsieur le ministre, fixé à Vannes, le 16 juin dernier.

Avant de terminer, je formulerai des observations au sujet des difficultés rencontrées cette année par les offices d'HLM de la région lyonnaise et aussi d'autres régions.

En construction locative neuve, le montant très élevé des loyers des constructions financées avec les nouvelles aides conduit à une circonspection légitime. C'est pourquoi les organismes d'HLM se sont, en 1978, tournés principalement vers les anciennes modalités de financement, conformément à la liberté de choix décidée par le Parlement. Plus coûteuses en fonds budgétaires, ces modalités de financement ont contribué à épuiser la dotation 1978 pour un programme réduit, laissant apparaître une vive pénurie en cette fin d'année, alors que la demande se manifeste de nouveau avec vigueur.

Pour l'amélioration des patrimoines existants, on assistera à un blocage absolu : les récentes campagnes de travaux n'ont pu se développer qu'en mettant entre parenthèses l'application du conventionnement dans ce secteur ; ces campagnes ne pourront être poursuivies en 1979, dès lors que l'attribution des crédits dépendra de ce conventionnement.

Dans l'accession à la propriété, le démarrage rapide ne saurait cacher la vulnérabilité qui apparaît au niveau de la qualité et de l'occupation sociale. Ces orientations négatives seront encore accusées si le taux des prêts aidés à l'accession devait être accru en 1979. Les bénéficiaires des prêts n'ont pas des revenus aussi modestes qu'on aurait pu le penser. Le problème du financement de l'apport personnel n'a connu aucune solution satisfaisante. En outre, les mensualités étant plus lourdes, les ménages se tournent désormais vers des logements plus petits, ce qui est inquiétant en particulier pour la natalité dont nous avons débattu hier soir.

Telles sont nos réflexions. Nous espérons, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, que vous pourrez prendre, dans un proche avenir, certaines mesures indispensables à l'amélioration d'une politique dynamique du logement neuf et ancien dans notre pays. (Applaudissements.)

M. le président. Je vais maintenant donner la parole aux orateurs inscrits sur la section I, environnement.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 16 novembre 1978 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

- Groupe socialiste, vingt-six minutes ;
 - Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, vingt-cinq minutes ;
 - Groupe de l'union des républicains et des indépendants, vingt minutes ;
 - Groupe de la gauche démocratique, dix-neuf minutes ;
 - Groupe du rassemblement pour la République, treize minutes ;
 - Groupe communiste, neuf minutes.
- La parole est à M. Amelin.

M. Jean Amelin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de l'environnement qui nous est proposé cette année est un bon budget, car, d'une part, il n'a pas été oublié, ou relégué au rang de budget secondaire lors de la distribution des crédits, et, d'autre part, vous avez fait preuve d'innovation, sinon d'imagination.

Les crédits n'ont donc pas été trop mesurés à ce relativement jeune département : ils s'élèvent à 498 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 35,3 p. 100 par rapport à

1978. C'est là un accroissement tout à fait satisfaisant. Je regretterai néanmoins qu'à l'intérieur de cette enveloppe les crédits de fonctionnement progressent plus vite que les crédits d'équipement. Mais cela correspond à une volonté louable de procéder à une réorganisation efficace de vos administrations et de les doter des moyens nécessaires pour mener leur tâche à bien.

Les crédits d'intervention sont également en augmentation sensible, mais, ici encore, les dépenses ordinaires ont augmenté plus vite que les crédits d'équipement, alors qu'on aurait pu souhaiter l'inverse.

Voilà ce que je voulais dire au sujet des crédits de votre ministère. J'en viens maintenant à l'utilisation de ces crédits.

Vous annoncez la création de la fonction de chargé de mission de l'environnement auprès de chaque préfet, ce qui semble être une excellente initiative. Je ne ferai que cette remarque : ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de créer également un tel poste auprès de chaque préfet de région ? En effet, de nombreuses questions sont réglées plus efficacement au niveau de la région qu'à celui du département.

Vous nous annoncez encore une bonne nouvelle, le dépôt d'un projet de loi-cadre concernant la lutte contre cette pollution qui est la plus pernicieuse de toutes : le bruit. Nous serions heureux d'obtenir de vous l'assurance que ce projet nous sera soumis dès le printemps. Il s'agit là d'une initiative fort importante ; encore faut-il que la loi entre en application rapidement.

A ce sujet, je voudrais simplement souligner que dans de nombreux domaines existe déjà une réglementation appropriée, mais qui n'est pas ou mal appliquée : c'est le cas notamment du niveau sonore des voitures et des motos.

Je citerai également cet exemple absurde de l'obligation de procéder à des mesures acoustiques lorsque l'on construit des logements aux abords d'axes routiers, alors qu'il serait tellement plus logique et plus simple d'interdire toute construction dans les sites bruyants.

Votre ministère créera, en 1979, deux nouveaux parcs nationaux : ceux du Mercantour et de la Haute-Ariège, ce qui portera à sept le nombre total de parcs nationaux. Là encore, nous sommes sur la bonne voie. Mais je note aussi que les crédits affectés aux parcs régionaux sont en diminution. Je ne peux donc que déplorer ces transferts, qui consistent à prendre à l'un pour donner à l'autre.

Enfin, vous allez créer, l'année prochaine, à Metz, l'agence de l'air, et vous avez installé, cette année, à Angers, l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. Vous donnez suite là à une décision attendue de tous.

Je tenais à faire un rapprochement entre ces deux agences, car elles posent, à mon sens, les mêmes problèmes. La première va recevoir 18 millions de francs et la seconde 10 millions. C'est un bon départ, mais je ferai deux observations.

Tout d'abord, les tâches de ces agences vont être considérables. Aussi, je pense qu'elles auront du mal à boucler leur budget ou qu'elles se trouveront limitées dans leurs ambitions.

Par ailleurs, l'installation de ces deux agences était, pour votre ministère, l'occasion de leur assigner de vastes programmes, de faire l'inventaire des problèmes à résoudre et des solutions proposées. Or, je trouve que les documents initiateurs de ces deux agences manquent de perspectives. Il aurait fallu, notamment, établir les bases d'une puissante industrie de la récupération, qui est incontestablement l'industrie de l'avenir, sans laquelle votre agence sera impuissante.

Il aurait aussi fallu prendre position à l'égard du principe essentiel : le pollueur sera le payeur. Vous pouvez le refuser ou, au contraire, l'adopter, mais vous devez vous prononcer !

Enfin, dans le même ordre d'idées, je regrette que votre ministère fasse moins d'efforts en faveur des eaux souterraines que des eaux de surface. Les inventaires nationaux quinquennaux de la qualité de l'eau ne concernent pas les eaux souterraines. Or, celles-ci sont tout aussi essentielles que les eaux de surface.

Voilà ce que je voulais vous dire, monsieur le ministre, à propos de votre budget.

Je termine, en remarquant que nous sommes à un tournant de notre civilisation. Aujourd'hui, la protection de la nature est considérée comme aussi importante que le développement économique. Il faut absolument que vous vous battiez pour le respect de la nature, et vous serez aidé dans ce combat par le mouvement auquel j'appartiens. (Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du RPR et de l'UCDP).

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

M. James Marson. Monsieur le ministre, vous nous avez présenté votre budget sur l'environnement d'une façon euphorisante, et en vous écoutant je me suis pris à rêver, mais je suis bien vite revenu sur terre où la réalité est assez différente.

En effet, l'environnement et le cadre de vie des Françaises et des Français se sont particulièrement dégradés. Qui en est res-

pensable ? Est-ce la rançon du progrès scientifique et technique ou du développement ? Absolument pas ; c'est la politique menée par les gouvernements de la majorité.

Les spéculateurs immobiliers et les grandes sociétés financières, les grands ensembles-casernes qui, pour certains, après quinze ans, nécessitent des travaux considérables, la maison individuelle, qui n'est pas épargnée, avec les chalandonnettes, les lotissements uniformes sans équipement, sans transports, c'est votre majorité. Le grand ensemble des 4 000 logements à La Courneuve, qui est malheureusement devenu le symbole de l'inhumain, c'est votre majorité. Les équipements, les écoles sans architecture, la « surdensification », les autoroutes sous les fenêtres des immeubles, la pollution des rivières et des mers, tout cela s'est développé sous votre majorité. La dégradation de l'environnement et du cadre de vie, votre Gouvernement et ceux qui l'ont précédé en portent la responsabilité, et c'est à partir de cette responsabilité qu'il faut apprécier votre budget.

Il est de 500 millions de francs. Pour montrer son insuffisance criante, il suffit de le rapprocher du budget des agences de bassin qui approche le milliard de francs, alors qu'il ne concerne que l'eau.

Nous savons bien que la politique de l'environnement et du cadre de vie ne dépend pas que du budget de l'environnement. Mais dans la politique du logement et des équipements, en particulier leur financement, en matière de maîtrise foncière, laquelle est décisive, dans la conception des autoroutes urbaines, et dans bien d'autres domaines, je ne vois rien qui puisse améliorer sensiblement et réellement l'environnement et le cadre de vie.

Le bruit est devenu une nuisance insupportable. Vous nous avez dit : « Il faut sensibiliser les gens aux bruits qu'ils produisent eux-mêmes. » Ce n'est pas inutile, mais n'inversons pas les problèmes et les responsabilités. La question numéro un reste l'isolement des appartements et des immeubles, la recherche pour atténuer toutes les sources de bruit, terrestres ou non.

Dans la petite couronne qui entoure Paris, vous avez l'occasion, avec la réalisation de la rocade A 86, de montrer que le Gouvernement veut réellement s'attaquer aux nuisances, et aux bruits en particulier. Mais je constate que nous éprouvons beaucoup de difficultés pour obtenir des améliorations, même limitées, de cette rocade et que les quartiers et villes traversés ne sont pas traités de la même façon, ce qui est une autre forme de ségrégation.

J'ai pris comme exemple la A 86, la connaissant bien parce que ma ville est concernée, mais il en est de même pour toutes les autoroutes urbaines.

Vous avez parlé de la reconquête de l'eau ; elle n'est pas réellement engagée, monsieur le ministre. Je ne connais pas la situation particulière de chaque rivière. Toutefois, en ce qui concerne l'Oise, la Marne et la Seine, je puis affirmer qu'il n'y a pas d'amélioration sensible ; on constate plutôt une aggravation étant donné la présence de certains métaux.

Les responsables de l'alimentation en eau de la région d'Ile-de-France se heurtent à des problèmes de plus en plus complexes et coûteux. La pollution coûte très cher aux consommateurs d'eau. Il est même actuellement question, sur la Seine, de reporter en amont les prises pour capter une eau un peu moins polluée. Quant à celle de l'Oise, elle est à la limite du supportable.

A propos de l'eau, il m'a semblé comprendre que vous vouliez regrouper les moyens de gestion. Je souhaite obtenir quelques précisions à cet égard, étant donné que cette gestion est essentiellement l'affaire des communes, regroupées ou non en syndicats.

La reconquête de l'eau passe par cette condition : faire payer les pollueurs, en particulier les industriels et, progressivement, éliminer tous les rejets pollués dans les rivières au lieu de les tolérer.

Le temps dont je dispose ne me permet pas d'aborder d'autres problèmes, tels la pollution atmosphérique, la pollution des mers, les espaces verts, les transports — avec leur confort et leurs nuisances — qui concernent tous l'environnement et le cadre de vie.

Je veux simplement souligner l'insuffisance criante des mesures prises, à la suite de la catastrophe de l'Amoco Cadiz, pour empêcher le renouvellement et pour lutter contre la pollution qui en résulterait. Après une telle catastrophe, cette insuffisance, à elle seule, suffit à condamner votre budget.

Vous prenez, il est vrai, quelques dispositions. Ainsi, vos crédits ont augmenté. Il est bien difficile de faire autrement devant l'aspiration de plus en plus profonde des Françaises et des Français à vivre mieux. Mais aucune mesure n'est capable de faire évoluer autrement l'environnement et le cadre de vie de nos compatriotes.

C'est pourquoi le groupe communiste ne votera pas le budget de l'environnement. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jean-Marie Rausch. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, beaucoup de choses ont été dites et écrites sur la protection de la nature et sur l'environnement, depuis fort longtemps.

Mais, à ma connaissance, c'est surtout après les événements de mai 1968, lorsqu'on en a tiré les premières leçons, que la majorité des Français ont été confrontés à une science nouvelle : l'écologie.

Au moment de ces événements, nous n'avons pas compris l'ampleur de la « lame de fond » qui secouait la société mondiale et ce n'est que quelques années plus tard que nous avons commencé à prendre conscience du fait que mai 1968 représentait le terme d'une période de près d'un quart de siècle, qui avait suivi la Seconde Guerre mondiale.

Cette période de l'immédiate après-guerre était surtout marquée par de grands besoins, en matière de biens d'équipements individuels, et une croissance industrielle importante — partiellement payée par l'inflation que nous avons connue à cette époque — a surtout été utilisée pour satisfaire ces besoins individuels qui se concrétisaient, par exemple, par le réfrigérateur, la machine à laver, la télévision et la voiture automobile.

C'est ce qu'on a appelé la « société de consommation » ou l'ère de la recherche de la satisfaction du besoin quantitatif.

Après 1968, et même quelques années plus tard, les Français ont pris conscience que la croissance industrielle même très forte, si elle parvenait à satisfaire leurs demandes en besoins quantitatifs, n'arriverait pas à répondre à une nouvelle aspiration qui s'était fait jour et qui était une aspiration beaucoup plus qualitative.

En un mot, après avoir longuement, pendant un quart de siècle, travaillé pour « avoir », le Français prenait connaissance de ce qu'il voulait « être ».

Cette nouvelle aspiration qualitative s'est traduite, dans un premier temps, par un besoin d'urbanisme mieux adapté à l'homme.

On a cherché, après avoir comblé pendant très longtemps un besoin d'habitation qui s'exprimait essentiellement en nombre, ou plutôt en manque de logements, à avoir un logement meilleur.

Après avoir cru, pendant très longtemps, que le remède à tous nos besoins se trouvait dans des solutions du type fusions, concentrations, gigantisme — lesquelles se traduisaient, dans le domaine de l'urbanisme, par des ZUP ou des villes nouvelles — on se rendait compte que l'on aspirait maintenant à avoir plutôt sa maison individuelle et un confort plus grand.

Parallèlement à cette aspiration, nous nous sommes rendu compte, très vite, que nos nouveaux besoins ne pouvaient pas être satisfaits tous en même temps si nous ne mettions pas fin à une certaine forme de gaspillage.

En dehors du fait que nous avons été amenés à prendre conscience que les richesses de notre pays ou même du globe ne sont pas inépuisables, nous nous sommes aperçus que certaines de leur utilisation polluaient notre environnement, car les rejets de notre société de consommation se retrouvent un peu partout, sous forme de déchets.

Monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, excusez-moi d'avoir pris quelques minutes sur votre temps en faisant de tels rappels.

Cela nous a amenés, à travers les constatations précédentes, au projet de loi que notre assemblée a adopté avant l'Assemblée nationale, après l'avoir amendé sur un certain nombre de points.

Il s'agit, bien évidemment, de la loi du 15 juillet 1975 sur l'élimination et la récupération des déchets.

Cette loi, que j'ai eu l'honneur de rapporter devant notre assemblée, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan — vous m'avez fait l'honneur de le rappeler tout à l'heure — prenait en considération à la fois le fait, monsieur le ministre, que notre société ne pouvait pas, éternellement, consommer des matières premières et les rejeter sous forme de déchets sans se poser le problème du recyclage, et surtout le fait que ces rejets se faisaient sous forme de déchets et polluaient notre environnement en posant des problèmes insurmontables aux collectivités locales de par la pollution qu'ils entraînaient et par le coût de leur élimination.

Un an plus tard, vous avez, comme ministre de la culture et de l'environnement, installé avec éclat le comité national pour la récupération et l'élimination des déchets, suscitant par là même, à travers une grande sensibilisation, un immense espoir en France, essentiellement parmi les jeunes qui ne comprenaient pas que leurs aînés puissent continuer à consommer ainsi, à rejeter ensuite et à ne pas nettoyer, mais également

chez les responsables des collectivités locales et, d'une manière générale, chez tous ceux — et ils sont fort nombreux — qui s'intéressaient à la préservation de notre environnement.

Ce comité a lui-même secrété un instrument de travail sous forme d'un établissement public dont la création était d'ailleurs prévue dans la loi, je veux parler de l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, l'ANRED. Cette agence, voulant donner un exemple de décentralisation, s'est installée, à la demande du Président de la République, à Angers où elle fonctionne maintenant depuis quelques mois après avoir déployé son activité pendant plus d'un an à Paris.

Elle a déjà entrepris un certain nombre d'actions dans le domaine de la publicité, pour sensibiliser tous les consommateurs que nous sommes au problème du rejet de nos déchets. Elle a également mis en place des procédés facilitant la récupération et le stockage des vieux papiers en vue de leur désencrage et de leur réutilisation après recyclage. Elle s'est occupée encore d'opérations de récupération de verre et enfin elle aide les collectivités locales, autant qu'elle le peut, en vue de l'élimination de leurs déchets.

Toutes ces activités nécessitent un budget qui, jusqu'à présent, n'a pas été très important. Mais les hommes et les femmes qui y travaillent avaient conçu, encouragés en cela par vous-même, monsieur le ministre, l'énorme espoir de voir ce budget se développer afin de rendre leur action plus efficace et de leur permettre de présenter, au Gouvernement et à la France, un résultat concret des actions entreprises durant les premières années.

Or que se passe-t-il aujourd'hui ? La France est en crise depuis déjà plus d'un an. Les chiffres du chômage sont inquiétants et la préoccupation de l'environnement semble passer au deuxième plan.

Voilà trois jours, lors du débat sur le budget du ministère de l'industrie, je me suis permis, monsieur le ministre, de poser quelques questions à votre collègue qui a pris en charge cet important département ministériel. Je lui ai demandé si l'on pouvait raisonnablement, aujourd'hui encore, développer l'économie en renforçant un certain nombre de principes écologiques, s'il était possible, malgré une conjoncture économique difficile, de continuer à rechercher à la fois une meilleure protection de l'environnement et un plus fort taux de recyclage. En bref, je voulais savoir, dans la conjoncture économique telle que nous la vivons aujourd'hui, où la compétitivité joue souvent sur une différence très faible de la valeur ajoutée, si l'on pouvait, d'une part, pénaliser la production ou l'achat de matières premières de coûts supplémentaires destinés à éliminer les déchets des produits consommés par notre société et, d'autre part, financer, par un prélèvement, aussi minime soit-il, les études ou les recherches sur les moyens de recycler un certain nombre de déchets.

Je lui avais également signalé que ce recyclage permettrait à notre pays d'être moins tributaire de l'importation pour certaines matières premières que nous achetons à l'étranger.

Je craignais, en effet, que la période difficile que nous abordons aujourd'hui ne nous fasse renoncer pour un temps, ou du moins partiellement, à la défense de l'environnement et à la récupération de certaines matières premières, en raison d'impératifs économiques extérieurs.

On peut aussi se poser la question de savoir si le gaspillage ou la lutte contre ce gaspillage dans nos sociétés industrielles sont, pour chacune d'elles, un avantage ou un handicap, face à une concurrence internationale, et notamment à celle des pays du tiers monde qui ne connaissent pas ces problèmes de la même manière que nous.

Votre budget, certes en légère augmentation — alors qu'il pourrait être mieux alimenté par un prélèvement sur certaines industries qui fabriquent des produits qui sont partiellement difficiles à éliminer — permettra-t-il d'avoir une protection de l'environnement qui ne soit pas considérée comme une charge induite, dès lors qu'en sont exonérés des industries nouvelles et même certains de nos concurrents ?

M. le ministre de l'industrie m'a répondu, très rapidement, que l'industrie nouvelle n'était pas incompatible avec la préservation de notre environnement et la lutte contre la pollution, que, bien au contraire, certaines industries modernes étaient beaucoup moins polluantes que les anciennes, tout en étant compétitives, mais que, s'il fallait faire un choix entre la survie de certaines branches industrielles et la lutte contre les pollutions, il fallait choisir, dans la conjoncture économique actuelle, la survie de ces industries, car l'on ne pouvait pas concevoir que la lutte contre les pollutions de certaines industries se solde par la disparition de ces industries.

De la sorte, M. André Giraud n'a répondu qu'imparfaitement à la question posée, et c'est une des raisons pour lesquelles je me tourne vers vous, monsieur le ministre.

Cette réponse de M. le ministre de l'industrie — que je viens de vous rapporter — n'est peut-être pas aussi encourageante que nous l'aurions souhaité. Mais, dans une période où le main-

tien de l'emploi est à juste titre une priorité nationale, on peut l'admettre, à condition que l'on sache que la situation ne demeurera pas indéfiniment immuable.

Mais une telle réponse accrédite ce que l'on entend dire ici ou là, à savoir que la conjoncture actuelle n'est plus à la défense de l'environnement. Comme je vous l'ai dit précédemment, le budget qui nous est présenté à ce titre semble, malheureusement, et nous le regrettons, refléter cette opinion.

Et pourtant, protéger notre environnement, c'est mieux gérer notre patrimoine naturel, c'est préparer une nouvelle croissance.

Permettez-moi d'illustrer mon propos par quelques très rares chiffres relatifs à la politique des déchets, que je connais bien, puisque j'ai l'honneur de présider — vous l'avez rappelé, monsieur le ministre — le comité national chargé d'étudier ces problèmes.

Sait-on assez que les communes dépensent déjà près d'un milliard et demi de francs pour éliminer les douze millions de tonnes d'ordures ménagères produites chaque année ? Et il faut bien reconnaître que les conditions de cette élimination sont encore bien loin d'être satisfaisantes. Pourtant, ces déchets représentent un potentiel de matériaux recyclables important.

Sait-on encore, pour prendre un autre exemple, que, sur 150 millions de tonnes de déchets industriels produits chaque année, seulement un tiers d'entre eux sont recyclés ?

Je ne saurais trop répéter que l'enjeu de la récupération, du recyclage, de la protection de l'environnement est capital pour notre pays, pour son économie et pour son développement.

Face à cet enjeu, que pourra faire l'agence des déchets, dotée d'un budget de 17 millions de francs seulement, même si le ministre de l'industrie vient abonder ces crédits par quelques millions complémentaires ?

Elle pourra, certes, lancer quelques campagnes d'information, quelques opérations de démonstration. De telles actions sont certainement utiles, mais elles ne sont pas suffisantes pour changer les mentalités, pour donner les impulsions indispensables.

Si le Gouvernement ne veut pas consacrer directement les sommes nécessaires, il faut qu'il accepte de s'engager — comme l'a recommandé le comité que je préside — sur la voie de l'incitation financière. Monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, vous avez partagé ce point de vue, puisque vous avez repris à votre compte les recommandations du comité.

Il s'agit non pas d'augmenter les charges des Français, mais de faire payer d'avance ce que la collectivité sera amenée à dépenser de toute façon.

Il faut savoir que, si on ne le fait pas, ces dépenses devront être prises en charge d'une manière ou d'une autre, et si ce n'est pas le consommateur qui paye à titre préventif, c'est le contribuable qui assumera les charges d'une dégradation beaucoup plus importante par la suite.

Le Sénat est appelé « le grand conseil des communes de France ». Permettez-moi, au nom de mes collègues responsables de collectivités locales, de plaider en faveur de l'attribution aux services communaux des crédits susceptibles de diminuer la charge qui pèse sur les communes.

L'utilisation judicieuse de ces sommes devrait permettre de modifier certains comportements « gaspilleurs » et d'orienter les choix des responsables — industriels, élus et même consommateurs — vers la prévention des déchets et leur récupération.

A-t-on fait le calcul pour savoir si une économie globale, bien supérieure aux sommes engagées, ne pourrait pas être ainsi entraînée ? En tous les cas, certains pays européens semblent l'avoir fait et se sont déjà engagés dans la mise en œuvre d'un tel système d'incitation financière. Je ne citerai, pour mémoire, que l'Allemagne, la Suède et la Norvège.

Je sais que les propositions de parafiscalité incitative soulèvent de fortes oppositions, notamment de la part de M. le ministre de l'économie qui craint que, dans beaucoup de cas — et cela doit être vrai — les taxes parafiscales ne favorisent pas la liberté économique ou ne faussent le déroulement de la libre concurrence.

Mais il ne suffira pas d'évoquer une nouvelle croissance et un nouveau type de développement moins agressif de l'environnement pour que ceux-ci surviennent spontanément.

L'approche suggérée, conforme à la loi que j'ai rapporté ici même, en 1975, et à laquelle je faisais allusion précédemment, devrait permettre aux industriels comme aux collectivités locales d'engager des actions globales préventives. Comment réduire le flux de déchets en développant la récupération des matériaux ? Comment prendre en compte l'effort mené en faveur de l'environnement dans une évaluation des possibilités de récupération ? En bref, comment faire participer notre défense de l'environnement à notre puissance et à notre sécurité économique ?

Telles sont les questions que je vous pose ce soir, monsieur le ministre.

J'aimerais que vos réponses soient très explicites et très précises. En d'autres termes, je crois qu'il faut être très clair.

Je comprendrais fort bien que les impératifs économiques actuels, la redoutable montée du chômage et la lutte pour une stabilisation des prix ne permettent pas au Gouvernement d'appliquer aussi rapidement et aussi vigoureusement une politique qui, pourtant, a été définie par M. le Président de la République et par vous-même, monsieur le ministre, en maintes circonstances.

Il faut peut-être surseoir à son application pendant quelques années, tout en sachant que, pendant ce temps-là, certains préjudices importants auront été commis, notamment en ce qui concerne les nappes d'eau et la protection de nos sites. Mais il faudra, avant de prendre une décision d'une telle gravité, tenter de faire un véritable bilan global et savoir, dans certains cas où le recyclage ne se fait pas encore systématiquement, si l'on ne pourrait pas tenter quand même quelques expériences afin d'aider à la stabilisation de notre balance des comptes, nous rendant ainsi moins dépendants vis-à-vis de l'étranger.

Au cas où l'on serait amené à emprunter, pendant quelques temps, une telle voie, il ne faut pas se cacher que cet immense espoir dont j'ai parlé au début de mon exposé — et qui se fait surtout jour dans la jeunesse — risquerait d'être déçu et qu'une telle déception pourrait, plus peut-être que d'autres actions, enlever une part de la crédibilité que nous avons auprès des jeunes d'aujourd'hui. (Applaudissements.)

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

M. Maurice Verrillon. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'interviendrai sur le budget de l'environnement ; mais, après les exposés très documentés de nos rapporteurs, je limiterai mon intervention à quelques observations que j'ai mission de mettre en évidence au nom de mon groupe. Sans doute y trouverez-vous quelques redites, mais le sujet est d'importance et mérite que l'on y insiste.

Ma première observation portera sur les nouvelles structures du ministère et ses moyens budgétaires.

Les services qui constituaient le département ministériel de l'environnement ont été fondus avec la plus grande partie des services issus du ministère de l'équipement et de la construction pour former le ministère de l'environnement et du cadre de vie. Il n'y a donc plus de ministère de l'équipement, ni de ministère des travaux publics, alors que les programmes d'équipements collectifs et d'infrastructures s'accroissent sans cesse.

Cette réorganisation est censée mettre fin à une querelle ancienne ; elle devrait permettre de prendre en compte les préoccupations relatives à l'environnement, à l'origine même de tous les projets. Ne peut-on craindre, au contraire, que l'environnement soit étouffé par ce gigantisme ? Le ministère de l'environnement existait. Il était autonome et l'arbitrage en cas de conflit se faisait au niveau politique. Qu'en sera-t-il maintenant ? L'arbitrage pourrait bien ne plus être qu'administratif. On aboutirait ainsi à ce que l'environnement soit encore moins bien défendu. J'aimerais, monsieur le ministre, avoir à ce sujet votre sentiment.

Ces craintes apparaissent d'autant plus justifiées que la politique de l'environnement reste le parent pauvre du budget de l'Etat : 1 p. 100. Le budget de l'environnement est faible par rapport à celui qui est consacré au cadre de vie et au logement : dépenses ordinaires et dépenses en capital représentent moins de 0,5 milliard de francs contre 16,8 milliards de francs, et les moyens des services de l'environnement, 151 millions de francs, soit 2,30 p. 100 des 6 450 millions de francs pour l'ancien ministère de l'équipement.

Il convient également de noter que la transformation du FIANE en fonds d'intervention pour la qualité de la vie s'accompagne de la diminution des autorisations de programme de ce fonds : de 84,2 millions de francs, en 1978, elles passent à 38,7 millions de francs.

A la lecture de la charte de la qualité de la vie, on est frappé par l'inadéquation des moyens aux objectifs, par la confusion entre ce qui relève de l'Etat, des communes ou du comportement individuel.

Ce document de référence comporte en outre de nombreuses inconnues, dont l'importance n'échappe pas : aide à apporter au mouvement associatif, dont le rôle dans le domaine de la lutte contre la dégradation de l'environnement n'est plus à démontrer ; publicité des mises à l'enquête, procédures d'enquête publique notamment.

Enfin, la défense de l'environnement ne résulte pas seulement de l'élaboration de textes, elle découle aussi de leur application, de leur interprétation. Comment, par exemple, pourront être aidés les élus locaux, si concernés par ce problème ? Les vingt chargés de mission pour toute la France seront, chacun dans son département, des solitaires. Pourra-t-on conduire une politique de défense de l'environnement sans hommes sur le terrain et sans grands moyens ? Leur utilité semble incontestable, mais nous souhaiterions être rassurés sur l'efficacité de leur mission.

Je m'attarderai quelques instants sur la lutte envisagée contre les pollutions, sur la protection du milieu naturel et les problèmes concernant les eaux, les bruits, les déchets, la protection des paysages.

L'eau, et d'abord la mer : le budget n'est pas concerné par l'effort financier décidé par le Gouvernement. Le fonds d'intervention contre les pollutions ne reçoit aucun crédit — en 1978, des transferts ont été effectués pour l'*Amoco Cadiz*. Or, toutes nos côtes sont sous la même menace. Tous les spécialistes s'accordent à reconnaître qu'une catastrophe comparable à celle de l'*Amoco Cadiz* détruirait le milieu méditerranéen pour des dizaines d'années au moins.

Pour les eaux souterraines, l'insuffisance des efforts consentis en vue de leur protection est notoire. La législation relative au périmètre de protection autour des captages destinés à l'alimentation humaine n'est pas mise en vigueur dans de nombreux cas.

L'action des agences spécialisées est bien timide à l'égard des pollueurs. Si la capacité des stations d'épuration a été accrue, leurs performances se révèlent assez décevantes : la quantité de pollutions traitées reste très inférieure à ce que l'on attendait.

Quant à la protection de nos fleuves, elle demeure bien insuffisante, difficile pour certains, car elle implique une action internationale. Il en est ainsi pour le Rhin. L'exemple d'accord international donné par la convention de Bonn reste partiel ; cette convention a un objet bien minime et, en fait, elle autorise la continuation des rejets de chlorures : il y a, en quelque sorte, consolidation de la pollution. Est-ce cela que l'on souhaite ? Il s'agit là, monsieur le ministre, d'une question dont vous voudrez bien convenir qu'elle est d'importance et qui mérite de votre part une réponse, à laquelle les associations de communes et de syndicats de communes de Haute-Alsace attachent un grand prix.

J'évoquerai la nuisance du bruit.

Que les délais pour mettre au point une politique de lutte contre les nuisances dues aux bruits, qui sont au nombre de celles dont se plaignent le plus nos concitoyens, sont longs ! Les nuisances dues au bruit émis par les véhicules persistent alors qu'existe une réglementation et que les moyens de contrôle ne coûtent guère plus cher que les dispositifs de mesure de vitesse.

En ce qui concerne les nuisances causées par les grandes infrastructures — autoroutes, aéroports, voies ferrées — les services du ministère font état de mesures d'isolement acoustique des immeubles construits à proximité. N'est-ce pas la construction qu'il faudrait interdire ? Autre question : on nous annonce une loi-cadre, quand viendra-t-elle ?

S'agissant des déchets, la création, en 1977, de l'agence pour la récupération et l'élimination des déchets a été une bonne initiative. Mais, pour la doter des crédits nécessaires, le Gouvernement s'est refusé jusqu'ici à créer la taxe parafiscale qui en ferait peser la charge précisément sur les pollueurs.

Par ailleurs, 50 p. 100 des ordures ménagères continuent à être déposées dans les décharges publiques contrôlées ou non contrôlées. Si l'on sait, en parallèle, que 3 p. 100 supplémentaires de détritus peuvent être récupérés chaque année, une question peut être posée : quand la France sera-t-elle propre ?

Le rôle de l'agence pourrait être déterminant, encore faudrait-il qu'elle ait les moyens d'agir, d'innover. Dans la France rurale, où le problème atteint la même dimension et où la dispersion de l'habitat, la faiblesse du revenu communal, les variations saisonnières de population, multiplient les difficultés, il n'y aura de résultats que si les aides sont véritablement accrues.

Je dirai quelques mots de la protection des paysages, qui constitue un des objectifs majeurs du ministère.

On affirme la nécessité d'aménager des espaces verts périurbains alors que les espaces verts existants sont souvent détruits : les forêts périurbaines sont morcelées par les trouées d'EDF ou de l'équipement, morcellement qui est souvent suivi, l'expérience le prouve, par le démantèlement. Pourquoi la pose souterraine des câbles, pratiquée dans d'autres pays européens, y compris dans de petits pays, est-elle pour nous hors de portée ? Ces grandes infrastructures contribuent largement à la défiguration de nos paysages.

J'aurai garde d'oublier la sauvegarde et l'embellissement du cadre de vie. Les crédits qui figurent à ce titre dans le budget pour 1979 sont des moyens de routine. Il y a reconduction pour les études et la planification urbaine. Or, si 3 000 plans d'occupation des sols ont été rendus publics, 4 000 autres sont encore demandés.

Pour les actions foncières, les crédits sont en diminution. L'Etat laisse aux collectivités locales une charge croissante. Les communes rurales n'ont pas d'outil adapté en la matière ; la zone d'intervention foncière ne convient pas là où les actions doivent être menées au coup par coup. Ne faut-il pas prévoir des

moyens accrus susceptibles de permettre aux municipalités d'acquiescer les bâtiments vétustes, inutilisés, non entretenus, pour les rendre habitables ?

La reconquête des villes a été un objectif des derniers gouvernements, et une priorité devait être accordée aux villes moyennes, qui représentent effectivement la pièce maîtresse de l'armature urbaine française. Cette priorité ne se traduit guère dans le budget pour 1979.

Le dossier des villes nouvelles, enfin, est difficile et coûteux. On a parfois, pour l'Isle-d'Abeau par exemple, parlé d'échec. Je ne serai pas aussi sévère ; mais l'avenir n'est pas rassurant. J'achèverai mon propos par quelques considérations sur la protection de la nature et sur un sujet qui m'est particulièrement cher, celui des parcs naturels régionaux.

J'ai écouté avec attention, monsieur le secrétaire d'Etat, votre exposé sur les parcs naturels régionaux. Je suis conscient des responsabilités financières qui incombent aux collectivités locales. Mais les crédits de fonctionnement des parcs inscrits à votre budget atteignent, cette année, 7 920 000 francs, soit une augmentation de 5,6 p. 100 en nominal par rapport à 1978, ce qui équivaut, en francs constants, à une dévalorisation de 4 p. 100. La dotation par parc s'amenuise chaque année. S'il est évident que la période d'accroissement rapide des besoins des parcs en crédits de fonctionnement est, pour l'essentiel, passée — sur vingt parcs, quatorze ont plus de trois ans — encore faut-il que l'Etat ajuste les crédits aux besoins. C'est une préoccupation pour les dirigeants des parcs que cette diminution constante des crédits de l'Etat, car la participation des établissements publics régionaux a ses limites : dès 1977, elle était égale à celle de l'Etat et, en 1978, elle était supérieure. Pourra-t-on aller au-delà quand on considère que, à l'évidence, les parcs ont un intérêt tant national que régional ? Ne tend-on pas à oublier que les parcs sont un des outils clés de la politique d'aménagement du territoire ?

Il est à craindre que le désengagement de l'Etat ne soit suivi de celui des EPR, ce qui entraînera l'échec de la mission des parcs, conçus comme terrains exemplaires d'application des grands principes de l'aménagement intégrant les soucis qualitatifs.

La dotation du budget de l'Etat devrait être de 9 500 000 francs et non de 7 920 000 francs.

Quant aux crédits d'équipements, l'an dernier, les parcs ont reçu une dotation de 15 millions de francs, dont 7 provenaient du FIANE. Pour 1979, on retrouve les 8 millions de francs, ce qui fait, en francs constants, une diminution. Or, le FIANE a disparu. Sera-t-il relayé ?

Rappelons que les chartes qui nous lient comportent un plan d'aménagement et de financement approuvé par la commission interministérielle des PNR ; elles ne sauraient être vidées de leur substance. Or, nous n'avons qu'une certitude : ce crédit de huit millions auquel pourra s'ajouter une partie indéterminée du chapitre 67-01 de l'article 10. Il nous faudrait un engagement global de 17 millions de francs, compte tenu de l'érosion monétaire et de la naissance d'un nouveau parc.

Mais je sais, monsieur le ministre, que les parcs et leur fonctionnement sont, comme j'ai eu l'occasion de le constater, un de vos soucis constants. Vous n'avez pas cité de chiffres. Cependant votre propos nous a laissé un espoir. Peut-être serez-vous plus explicite tout à l'heure dans vos réponses.

Telles sont, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les questions que nous suggère l'examen du budget de l'environnement. J'espère que vous voudrez bien y répondre. A l'avance, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes et sur certaines travées à gauche.*)

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

M. François Giacobbi. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, permettez-moi d'abord de remercier les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, notamment les rapporteurs, de l'intérêt qu'ils ont bien voulu manifester, de façon concrète et précise, aux parcs naturels régionaux. Je voudrais également remercier M. le ministre et M. le secrétaire d'Etat, mais je préfère me réserver pour le moment où ils auront bien précisé la portée de leurs engagements. (*Sourires.*)

Mes observations porteront, pour l'essentiel, sur les parcs naturels régionaux. Toutefois, je n'oublie pas qu'ils ont des points communs avec les parcs nationaux, notamment la protection de la nature et, dans les zones périphériques, la mise en valeur et la concertation avec tous les intéressés.

Cela étant, je voudrais exposer brièvement ce que devraient être les parcs naturels régionaux, ce qu'ils sont en réalité et faire quelques suggestions de nature à augmenter leur efficacité.

Des redites sont quasi inévitables sur un sujet aussi rebattu, surtout après les débats de ces deux derniers jours et après tout ce qui vient d'être dit. Aussi, vous prierai-je de bien vouloir me les pardonner.

Il est sans doute utile, en commençant, de rappeler deux définitions.

Les parcs naturels régionaux devraient être « des lieux privilégiés d'aménagement fin du territoire », avait dit Robert Poujade.

M. le Président de la République est allé encore plus loin en déclarant récemment que les parcs sont, ou plutôt devraient être « un exemple d'harmonisation entre le développement économique et la protection de l'environnement ». Cette définition, à elle seule, est tout un programme et trace la voie à suivre pour donner leur pleine utilité aux parcs naturels régionaux. Elle implique, en effet, plusieurs conséquences.

Premièrement, les actions ou les expériences d'aménagement du territoire devraient, lorsqu'il s'agit d'espaces ruraux exemplaires, être programmées de préférence et par priorité dans les parcs naturels régionaux.

Deuxièmement, il n'y a pas d'harmonisation possible entre développement économique et protection de l'environnement sans une véritable concertation, sans une vraie coordination. Par conséquent, toutes opérations qui mettent en cause ces deux notions — et c'est très souvent le cas — exigent une concertation pleine et entière entre tous les intéressés et les organismes concernés. La structure du nouveau ministère de l'équipement, de l'environnement et du cadre de vie, devrait permettre désormais de l'obtenir et, s'il le faut, de l'imposer. J'y reviendrai plus loin.

Troisièmement, si on suit toujours la pensée de M. le Président de la République, et j'espère ne pas la déformer en la développant, économie et protection de l'environnement ne sont pas opposés mais complémentaires, ce qui signifie que, en tout cas dans les parcs, on ne cherchera pas à protéger la nature en chassant l'homme et en la mettant sous cloche. Cela est bon pour les néo-écologistes, ceux dont le zèle est d'autant plus ostentatoire qu'ils sont plus fraîchement convertis.

En réalité, la protection de l'environnement ne doit pas être statique mais dynamique : le premier et le meilleur protecteur de l'espace rural, c'est le paysan qui l'habite.

Par conséquent, la présence et l'activité humaines sont indispensables dans les parcs. Elles ne sont pas à tolérer mais à rechercher. Un parc régional, ou la zone périphérique d'un tel parc, ne doivent pas être, pour leurs habitants, une source de difficultés ou d'interdits. Au contraire, ces territoires doivent être équipés et aménagés de telle sorte que, loin de constituer des réserves d'Indiens, ils redeviennent enfin des territoires vivants et attractifs pour ceux qui y vivent, pour ceux qui y viendront et pour ceux qui, demain, je l'espère, y reviendront.

Bref, si l'on veut protéger efficacement la nature, il faut, sur une large partie du territoire français, faire enfin de la vraie rénovation rurale.

En effet, et même au risque de choquer certains planistes, force est de constater que l'aménagement planifié du territoire a trop souvent consisté à retirer du monde là où il n'y en avait déjà plus assez et à en ajouter là où il y en avait déjà trop, et cela avec les résultats économiques ou sociologiques que l'on sait, qui ont coûté très cher, qui sont désastreux et qui donneraient parfois envie de tirer sur le planiste. (*Sourires.*)

A la situation ainsi créée, il n'y a pas de remède miracle. Les parcs ne sont pas une panacée. Ils ne sont pas non plus un placebo ou un gadget. Les parcs naturels régionaux couvrent la vingtième partie de la France. On en a besoin aujourd'hui ; on en aura encore plus besoin demain lorsque la boutade d'Alphonse Allais recevra sa pleine application et que, faute de place ou d'air pur ailleurs, il faudra bien « bâtir les villes à la campagne ».

En bref, structures de protection aujourd'hui, structures d'accueil demain, les parcs doivent être des ensembles vivants, ils seront bien utiles lors de l'inévitable réaménagement du territoire.

Qu'en est-il, en réalité, de ce schéma quelque peu idyllique ? Eh bien, nous sommes loin du compte. Certes, il y a eu votre action et celle de vos prédécesseurs, monsieur le ministre ; il y a bien eu le décret d'octobre 1975 qui a donné aux régions droit de naissance, de vie et de mort sur les parcs ; il y a eu, grâce à l'action du Président de la République, l'inscription d'une ligne budgétaire pour le fonctionnement des parcs naturels régionaux au budget de l'Etat ; il y a eu les efforts faits par les collectivités locales pour faire équiper et animer ces parcs avec l'aide de l'Etat. Il y a eu, enfin, le travail considérable, je devrais dire l'œuvre accomplie par tous ceux qui s'intéressent aux parcs, les dirigeants, le personnel, les amis des parcs.

Bien sûr, tout cela a donné des résultats et les parcs naturels régionaux français sont aujourd'hui considérés à l'étranger, sinon en France, comme un prototype auquel on se réfère constamment.

On demande d'ailleurs à la fédération des parcs d'aller exposer la conception française dans des pays aussi divers que l'Italie, la Grèce, la Hongrie, l'Espagne, la Grande-Bretagne ou la You-

goslavie, et tout cela en un an. C'est assez dire qu'à défaut d'être prophètes dans leur pays, les parcs naturels français font un peu figure de précurseurs ailleurs.

Mais que d'ombres au tableau ! Et je reprends ici mon énumération du début.

Premièrement, loin d'être choisis comme des lieux exemplaires d'action d'aménagement, les parcs sont trop souvent négligés au profit d'autres organismes ou d'autres actions. Je donne en exemple les CPIE ou les contrats de pays. Je ne suis jaloux ni des uns ni des autres. Je reconnais toute leur utilité, mais je regrette qu'on ne concentre pas leur action dans le périmètre des parcs, et que presque systématiquement dès qu'on a créé un parc naturel régional, on s'empresse de faire à côté de lui ce qui devrait être fait dedans.

Deuxièmement, quant à la concertation dans l'intérieur des parcs, elle est pratiquement lettre morte. Mieux ou pis, bien souvent il existe une petite « guéguerre » menée par les administrations traditionnelles contre les parcs naturels, coupables de faire ce que les autres ne font pas. Les chartes sont trop souvent lettre morte, elles aussi, et il serait temps de changer de méthode.

Troisièmement, quant à l'argent nécessaire, mon excellent collègue et ami, Bernard Legrand, après M. Véron, nous en parlera en détail et je me contenterai de dire que la réalité, pour le moment, ne correspond pas aux promesses faites.

Quatrièmement, il résulte de tout cela que la politique des parcs, insuffisamment élaborée et insuffisamment soutenue, ne rend pas les services qu'elle devrait rendre.

Pour en terminer et pour ne pas me contenter de critiquer ou de déplorer, je vous fais donc, monsieur le ministre, quelques suggestions.

Tout d'abord, il est nécessaire, soit dans les parcs, soit dans les zones périphériques des parcs nationaux, de faire une programmation de l'équipement, en utilisant toutes les administrations concernées, notamment les directions départementales ou régionales de l'agriculture et vos directions de l'équipement.

Ensuite, en ce qui concerne la concertation, il est indispensable que vous fassiez paraître — et le plus tôt sera le mieux — la circulaire relative aux parcs naturels régionaux qui doit obliger — je dis bien obliger — les administrations à agir de conserve au lieu de se « tirer dans les pattes ».

En troisième lieu, si vous voulez que la politique des parcs soit à la fois évidente et efficace, pour tout dire exemplaire, il faut créer un haut comité des parcs naturels régionaux, regroupant les administrations, les techniciens, les responsables régionaux ou locaux. Je sais que telle est votre intention, mais je serais heureux de vous l'entendre confirmer.

Enfin, *in cauda venenum*, parlons de l'argent.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le même genre de demande vous a été présentée et il n'y a pas eu de réponse très décisive. Je suis convaincu que vous avez voulu réserver au Sénat la priorité d'un certain nombre de nouvelles, c'est-à-dire de réponses qui vont dans le sens de nos demandes et, par avance, je vous en remercie. (*Sourires.*)

S'il en était autrement, vous m'obligeriez, à mon grand regret, à vous dire : « La foi qui n'agit point, est-ce une foi sincère ? » Vous êtes trop lettré, monsieur le ministre, pour ne pas connaître l'auteur de cette phrase. (*Applaudissements à gauche.*)

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

M. Bernard Legrand. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, je croyais pouvoir cette année, à titre tout à fait exceptionnel depuis que je suis parlementaire, éviter une intervention, qui, hélas ! est devenue traditionnelle, sur le financement des parcs naturels régionaux. Je savais que nos collègues députés devaient vous poser, monsieur le ministre, la question et je pensais que vos réponses seraient satisfaisantes.

Aux questions précises qui ont été posées par les députés, vous n'avez répondu que par des hommages aux parcs naturels régionaux. C'est bien, mais c'est insuffisant. Les parcs, comme les hommes, ne peuvent se contenter de discours, fussent-ils beaux, mais ils ont besoin aussi de bonne soupe. Vous avez fait plusieurs fois référence, monsieur le ministre, aux engagements pris par le Président de la République, c'est une excellente référence sur laquelle nous, responsables des parcs régionaux, nous nous appuyons également, mais pour dire que le compte n'y est pas.

M. le secrétaire d'Etat François Delmas a également rendu hommage aux parcs régionaux, mais il est allé plus loin en souhaitant que les crédits soient augmentés. Vous avez annoncé au Sénat, tout à l'heure, monsieur le ministre, que vous proposeriez des amendements allant dans ce sens. Nous les attendons avec confiance et nous vous jugerons sur leur contenu. Le moment est donc venu d'examiner cette situation avec réalisme.

En ce qui concerne le fonctionnement, vous proposez, dans la loi de finances, 7 920 000 francs contre 7 500 000 francs l'an dernier, ce qui représente, comme l'a dit notre collègue M. Vérillon, une augmentation de 5,6 p. 100 en francs courants, mais, en fait, une diminution de 5 p. 100 en francs constants, alors que les crédits alloués au titre des parcs nationaux, d'une manière globale, sont en augmentation de 42 p. 100.

Or, il est logique, et je crois même souhaitable, que les crédits de fonctionnement des parcs naturels régionaux soient en constante progression. Leur mission n'est-elle pas, en effet, d'animer globalement des régions qui sont, la plupart du temps, défavorisées, de promouvoir un développement économique dans le respect de la nature, d'être des éléments moteurs de recherche d'une véritable qualité de la vie ?

J'ai eu l'occasion, et je ne le regrette pas, de remercier le Gouvernement d'avoir créé une ligne budgétaire pour le fonctionnement des parcs naturels régionaux. Encore faut-il que cette ligne budgétaire soit correctement pourvue. Elle ne le sera, en 1979, que grâce à une inscription de 9 500 000 francs. Je m'efforce d'être réaliste, en vous citant des chiffres. Monsieur le ministre, vous tiendrez compte, je l'espère, de ces propositions dans les amendements que vous allez présenter.

M. le président. Monsieur Legrand, je voudrais que le Sénat délibérât dans la clarté. Je ne suis saisi pour l'instant d'aucun amendement du Gouvernement. Il faut que vous le sachiez.

Veuillez maintenant poursuivre votre exposé.

M. Bernard Legrand. Monsieur le président, je vous remercie, mais je fais remarquer toutefois que c'est M. le ministre qui en a parlé le premier. Je souhaite donc vivement que le Gouvernement dépose des amendements qui répondent à nos préoccupations. Ce serait la preuve qu'il peut faire un geste supplémentaire.

Mais la situation pour l'équipement est encore plus grave. Vous proposez un crédit de 8 millions de francs pour 1979, c'est-à-dire du même montant que l'an dernier. Le FIANE a fourni, en 1978, un complément de 7 millions de francs. Or le FIANE est mort. Vous avez créé le fonds d'intervention pour la qualité de la vie, le FIQV. Les responsables des parcs ne sont attachés ni aux appellations ni aux sigles. Ils avaient cependant manifesté déjà leurs craintes, lorsque, dans le cadre de la réorganisation de votre ministère, vous avez confié les parcs régionaux à la direction de la protection de la nature et non à la direction de la qualité de la vie. Les craintes étaient fondées, d'abord, sur la notion même de parc. Les parcs régionaux ne veulent pas être confondus avec les parcs nationaux. Ils veulent garder leur identité. Ils veulent poursuivre leur objectif de protection dynamique de la nature. Ils veulent rester des outils d'aménagement du territoire.

L'examen de votre budget confirme que ces craintes étaient également fondées sur le plan financier. Le FIQV est géré par la direction de la qualité de la vie. Alors interviendra-t-il comme le FIANE ? Il interviendra sans doute si, monsieur le ministre, vous jouez le rôle d'arbitre entre vos deux directions et si vous trouvez 9 millions de francs nécessaires pour maintenir les investissements au niveau de 1978.

Le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie a une autre vocation, notamment celle de permettre des investissements exceptionnels. Il faudra donc prévoir, dans les années qui viennent, un montant normal de crédits d'équipement, mais en attendant puisez dans le FIQV, monsieur le ministre, puisque vous n'avez pas d'autres moyens.

J'en ai terminé avec cette affaire de « gros sous » et je voudrais maintenant attirer votre attention sur la situation administrative pour le moins ambiguë des syndicats mixtes de réalisation et de gestion des parcs naturels régionaux. Suivant les cas, ils sont assimilés ou non à des collectivités locales. Cette situation, nous le constaterons, évolue toujours dans le même sens, c'est-à-dire dans le mauvais sens.

Je rappelle que les syndicats mixtes sont soumis à la tutelle du préfet, mais également à celle du trésorier payeur général. Les règles de leur comptabilité sont celles qui sont applicables aux communes. Le syndicat mixte est assimilé aux collectivités locales et, de ce fait, ne peut cotiser aux Assedic. Il doit assurer lui-même le versement des indemnités de licenciement et du risque de chômage à 90 p. 100 pendant un an. Mais il n'est pas assimilé aux collectivités locales, en ce sens que son personnel ne peut être ni titularisé, ni obtenir la garantie de l'emploi. Le syndicat mixte ne peut adhérer à la caisse de retraite des collectivités locales, mais il ne peut pas non plus affilier son personnel à une caisse de retraite complémentaire. Contrairement aux collectivités locales, le syndicat mixte ne peut récupérer la TVA sur les investissements, mais il paie la taxe sur les salaires.

Je n'ai pas manqué d'interroger déjà et les services compétents et vous-même, monsieur le ministre, notamment à l'occasion de la dernière assemblée générale de la fédération des

parcs naturels régionaux qui s'est tenue à Troyes. Une réponse claire est aujourd'hui urgente. Le directeur des services fiscaux de mon département m'a fort aimablement transmis l'ins-truction du 21 avril 1978. Il semble que, pour bénéficier de l'exonération de la taxe sur les salaires, les syndicats mixtes doivent être composés uniquement de collectivités locales.

Cela signifie-t-il qu'ils doivent exclure les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les chambres de métiers et même les établissements publics régionaux qui, eux, ne sont pas des collectivités locales ? Nos parcs peuvent-ils se priver de tels appuis, ce qui serait, par ailleurs, tout à fait contraire à l'esprit et à la lettre de la circulaire de 1975 qui confie précisément aux régions la responsabilité des parcs régionaux.

Les questions de TVA et de taxe sur les salaires, me répondrez-vous, ne sont pas de votre ressort, mais intéressent essentiellement le ministre du budget ou le ministre de l'intérieur. Vous ne pouvez cependant, monsieur le ministre, vous désintéresser de ce problème, l'incohérence des textes et leur application mettant en cause la vie même d'une institution dont tout le monde s'accorde, par ailleurs, à vanter les mérites. Et puis, vous disposez bien, monsieur le ministre, de quelques moyens pour intervenir auprès de vos collègues. Je vous demande de bien vouloir en user et même, si vous le voulez bien, en abuser.

J'ai déposé dans ce sens deux amendements au projet de loi de finances tendant à assimiler les syndicats mixtes de gestion des parcs régionaux aux communes pour les dispositions concernant la taxe sur les salaires et la récupération de la TVA. J'espère que vous convaincrez vos collègues de ne pas s'opposer à ce texte dont vous mesurez toute l'importance.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur l'action menée par la fédération des parcs naturels de France.

Cette association, notre ami François Giacobbi vient d'en parler, qui réunit les organismes de gestion des parcs, les propriétaires et usagers du sol et la plupart des associations nationales ayant à connaître de la gestion de l'espace rural, soit en tant que scientifiques, soit en tant que résidents, assume depuis la création des parcs un rôle irremplaçable.

C'est d'abord l'outil d'analyse et de concertation dont a besoin l'expérience des parcs naturels régionaux, mais c'est aussi le service d'information et de relations publiques qui, en liaison étroite avec les services du ministère de l'environnement et du cadre de vie, s'efforce de faire connaître aux Français la véritable image de marque de leurs parcs naturels régionaux.

C'est également l'appui logistique indispensable de la sous-direction des parcs naturels régionaux de votre département. Depuis 1972, nous demandons le renforcement de ce service et, à notre connaissance, il est encore aujourd'hui ce qu'il était en 1972. Et pourtant le nombre des parcs naturels régionaux a quintuplé.

C'est, enfin, et en France cela est indispensable, l'antenne de tous les parcs et de chaque parc auprès des services centraux de l'administration et des grandes associations. Les parcs sont essentiellement régionaux, et de nombreuses décisions les concernant proviennent des administrations centrales. La fédération se doit d'être l'ambassade des parcs auprès du pouvoir encore trop centralisateur.

La fédération des parcs naturels de France est d'ailleurs également l'ambassade des parcs naturels français à l'étranger. Je n'insisterai pas, M. François Giacobbi a évoqué le sujet en détail. Cette fédération présente l'avantage d'ignorer les découpages politiques de l'Europe et de pouvoir, de ce fait, réunir les responsables des pays de l'Est avec les responsables de l'Europe de l'Ouest. La contrepartie de cet œcuménisme, c'est l'absence de soutien financier des organismes de l'Europe de l'Ouest.

Au-delà de l'intérêt des rencontres annuelles qui y furent organisées, la fédération française a trouvé là une occasion de faire connaître aux Européens l'expérience originale des parcs naturels régionaux français.

Devant cet intérêt, nous avons accepté d'organiser en France, en 1979, à la fin du mois de septembre, l'assemblée générale de la fédération des parcs naturels et nationaux d'Europe. Elle aura lieu dans le parc naturel régional de Brière, en Loire-Atlantique, parc qui se caractérise par son voisinage immédiat d'une grande ville industrielle, Saint-Nazaire.

Cette réunion doit être pour la France l'occasion de montrer ce qui a été fait depuis vingt ans dans les parcs nationaux et depuis dix ans dans les parcs naturels régionaux. Cette démonstration aura un écho important dans la presse nationale de tous les pays présents.

Mais cela exige aussi certains moyens financiers supplémentaires que nous sollicitons auprès de vous. J'ai déjà eu l'occasion de vous le faire savoir. Nous attendons pour la fédération une subvention normale de fonctionnement de 700 000 francs à

laquelle nous espérons vous voir ajouter une somme de 80 000 francs pour mener à bien les actions de formation que nous réclamons les parcs naturels régionaux.

En faveur de l'assemblée de la fédération européenne, nous sollicitons en outre un crédit exceptionnel de 400 000 francs — vous voyez que je n'avais pas fini de parler de gros sous ! — pour leur permettre d'organiser une exposition sur les parcs naturels français, de publier des documents de qualité sur ces parcs dans les trois langues habituelles des rencontres internationales et enfin de réaliser un document filmé à partir de l'événement européen pour mieux faire connaître l'action dynamique de notre pays au bénéfice de la protection de la nature.

En conclusion, monsieur le ministre, je ne vous demande qu'un peu de cohérence sur trois points : cohérence dans les financements en fonctionnement et en équipements des parcs nationaux, entre les promesses et les crédits, cohérence entre les ministères pour une définition enfin précise de la situation administrative des syndicats mixtes de gestion et de réalisation, cohérence entre la volonté nationale de non seulement savoir faire, mais également faire savoir ce qu'est une politique dynamique de protection de la nature dans le cadre d'un véritable aménagement du territoire, à l'occasion d'un congrès vraiment européen des parcs naturels.

Dans ce pays de Descartes, la cohérence n'est-elle pas un élément prépondérant de la logique ? Pour être satisfaisante, votre réponse sur ces trois points devra tout simplement être logique et claire. (Applaudissements.)

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

M. François Delmas, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai le sentiment, à l'heure où nous nous trouvons, que vous ne me pardonneriez pas d'ajouter une pollution nouvelle, celle de l'intempérance de langage, à toutes celles contre lesquelles nous luttons ensemble.

Je tiens à assurer les orateurs qui se sont exprimés — MM. Amelin, Marson, Rausch, Vérillon, Giacobbi et Legrand — de l'attention et de l'intérêt avec lesquels nous avons suivi leurs interventions et noté leurs observations et leurs avis. Il me semble donc que je peux m'en tenir à l'essentiel.

Qu'il me soit permis de dire quel a été, pour chacun de nous, l'intérêt de l'exposé de M. Rausch. Nous nous trouvons dans une alternative. Faut-il un moratoire, faut-il une pause dans la lutte pour l'environnement, ou faut-il, au contraire, relever le défi que les événements économiques nous lancent et continuer la lutte qui est entreprise depuis dix ans ?

Est-il besoin de vous dire que c'est avec une totale conviction que le Gouvernement est décidé, comme la Haute Assemblée, à relever ce défi, à continuer, à poursuivre, à parachever et à améliorer la lutte pour la défense de l'environnement sous toutes ses formes ?

M. d'Ornano me rappelait à l'instant que cette lutte trouve son complément dans la nécessité d'obtenir, notamment à Bruxelles, les 17 et 18 décembre prochains, que des contraintes analogues soient observées et consenties par nos partenaires, ce qui est la meilleure garantie de l'efficacité et de la permanence de notre action.

Je n'ai pas besoin de vous dire que je partage avec une sincérité totale — la visite que j'ai rendue à la plupart des parcs nationaux et régionaux motive cette sincérité — la volonté et la foi de ceux qui s'y consacrent avec tant de conviction.

Je sais que vous attendez un chiffre, mais je ne puis vous dire que ce que j'ai le droit de dire. Vous savez beaucoup mieux que moi que seul M. le ministre du budget peut déposer un amendement. Ce que je peux vous dire, c'est que cet amendement sera déposé et que nous avons toutes raisons de penser qu'il vous donnera satisfaction sur le plan financier, puisque c'est sur ce plan que vous devez nous juger.

M. Bernard Legrand. Il faut aller plus loin !

M. François Delmas, secrétaire d'Etat. J'espère que vous serez satisfait, dans le cadre de ce budget, et par le seul moyen que nous puissions adopter, c'est-à-dire le dépôt d'un amendement par le ministre du budget.

Voilà, je crois, l'essentiel des observations qui pouvaient être exprimées en réponse à vos demandes d'explication et à vos inquiétudes.

Pour le reste, je tiens à dire, toujours en ce qui concerne le programme et l'action des parcs régionaux, que nous connaissons, et pour cause, l'importance des travaux de votre fédération, son rayonnement et le concours irremplaçable qu'elle apporte.

Vous savez qu'une circulaire, qui est d'ailleurs une œuvre commune, est en voie d'élaboration. Je peux aujourd'hui vous dire qu'elle sera signée et diffusée dans un proche avenir. Nous avons toutes raisons d'espérer qu'elle répondra à vos inquiétudes et à vos préoccupations, dont je me permets d'indiquer, en terminant, qu'elles sont les nôtres. (Applaudissements au centre et à droite.)

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, sans vouloir intervenir sur le fond, ce qui n'est pas mon affaire, mais soucieux du respect des procédures, ce qui est mon rôle, je ne voudrais pas laisser au Sénat, ni à vous-même, l'impression que la seule procédure possible pour majorer des crédits consiste à faire déposer un amendement par les soins du ministre du budget, qui ne pourrait intervenir que par la suite. La procédure normale, c'est le dépôt d'un amendement au moment du budget.

M. Bernard Legrand. Très bien !

M. le président. Ce n'est pas parce que, depuis quelques années, les gouvernements ont pris l'habitude de demander une deuxième délibération avant le vote sur l'ensemble de la loi de finances — deuxième délibération qui est soumise à la décision du Sénat, mais comment la refuserait-il s'il pense qu'il doit en résulter quelques crédits nouveaux ? — qu'on doit s'imaginer que c'est la procédure orthodoxe et normale.

S'il vous plaisait de déposer un amendement dans cinq minutes, celui-ci serait parfaitement recevable : le Gouvernement a le droit de déposer des amendements à tout moment. Je dirai même que cette procédure est plus normale que celle qui consiste à demander une deuxième délibération et à proposer alors une série d'amendements.

Je n'entre pas dans le fond. Je relève seulement vos propos parce que vous avez dit : « C'est la seule procédure ». Non. C'est une seconde procédure. Il en existe une autre.

Je tenais à le préciser pour la bonne information de mes collègues.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je demande la parole.

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

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais m'efforcer de clarifier cette situation.

Je comprends parfaitement l'attachement de M. Giacobbi aux parcs naturels régionaux — nous avons travaillé ensemble pour leur développement — et celui de M. le sénateur Legrand. Nous avons débattu longuement ensemble de ce sujet.

Au moment où s'engageait le débat devant le Sénat, comme je l'ai dit ce matin, nous avons, avec M. le rapporteur général, M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur spécial, examiné quels étaient les points sur lesquels des crédits supplémentaires pourraient être apportés au budget de l'environnement et du cadre de vie.

Après un débat mené en commun, nous avons, ensemble, arrêté trois points sur lesquels il nous paraissait nécessaire d'apporter des améliorations.

Ces trois points sont les suivants : les zones périphériques des parcs régionaux, les parcs naturels régionaux et les espaces verts.

Nous sommes en train, avec le ministre du budget, d'examiner la répartition entre ces postes. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas présentement en mesure de déposer un amendement, mais, ayant obtenu l'accord du ministre du budget, d'une part, et, d'autre part, du président, du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, je puis donner au Sénat l'assurance que des amendements seront déposés lors de la seconde délibération.

M. le président a eu raison de dire que ces amendements pourraient être déposés maintenant ; mais le Gouvernement, qui poursuit actuellement des négociations, n'est pas en mesure de le faire, comme je viens de l'expliquer.

En ce qui concerne les parcs naturels régionaux, les crédits supplémentaires devraient apporter une satisfaction aux intervenants. J'ajoute qu'en 1979 je suis disposé à intervenir également, en supplément aux crédits qui seront, je l'espère, votés par le Sénat lorsqu'ils lui seront proposés par voie d'amendement gouvernemental, par le biais du fonds d'intervention de la qualité de la vie. Par conséquent, je puis vous assurer qu'en 1979 un effort substantiel sera fait dans le sens que vous souhaitez.

M. le président Giacobbi sait que, dans le passé, nous avons trouvé les moyens d'augmenter les crédits des parcs naturels régionaux, qu'il a toujours trouvé un écho à ses demandes auprès des plus hautes autorités de l'Etat. Je lui demande de bien vouloir être convaincu que notre effort sera de nature à seconder celui qui est réalisé par les responsables et les dirigeants des parcs naturels régionaux.

Voilà ce que je voulais dire pour que la situation soit clarifiée. Il me semble que cela doit être de nature à apaiser les inquiétudes du Sénat. (Applaudissements à droite.)

M. Bernard Legrand. Je demande la parole.

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

M. Bernard Legrand. Je pense que vous voudrez bien tout à l'heure, monsieur le président, donner la parole à notre président M. Giacobbi...

M. le président. Pour que je lui donne la parole, il faut qu'il me la demande.

M. Bernard Legrand. M. le ministre lui a tendu la perche.

M. le président. M. le ministre a beau lui avoir tendu la perche, je ne pourrai pas lui donner la parole si le règlement s'y oppose.

M. François Giacobbi. Mais je ne dis rien ! (Rires.)

M. Bernard Legrand. L'appel à la conviction que M. le ministre a lancé à M. Giacobbi n'a pas atteint ma propre conviction. En définitive, vous avez très justement rappelé, monsieur le président, que le ministre pouvait faire des propositions ; mais il n'en a pas fait.

Il a dit : « Nous verrons dans une deuxième délibération ce que nous pourrions proposer au Sénat. » Mais, aujourd'hui, il n'a pas répondu aux questions précises, comme il n'avait pas répondu à celles posées par nos collègues à l'Assemblée nationale.

Au bout du compte, monsieur le ministre — je le répète et je suis désolé de le répéter —, il s'agit d'une affaire de gros sous. Ou bien les parcs vont vivre grâce à l'intervention de l'Etat, ou bien ils ne vont pas vivre, mais alors, vous en porterez la responsabilité.

De quoi s'agit-il ? Il manque 2,5 millions dans votre budget de fonctionnement et 9 millions dans le budget de l'équipement, vous le savez.

Si vous me dites que vous vous êtes engagé auprès de votre collègue du budget à présenter des amendements dans ce sens, alors, oui, nous pouvons être convaincus ; mais si vous ne le dites pas, nous ne sommes pas convaincus ; et, ne pas être convaincus, c'est ne pas être d'accord avec votre budget.

M. Marcel Cavaillé, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Marcel Cavaillé, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me propose de revenir sur les problèmes essentiels soulevés par les différents intervenants en matière de logement, mis à part, bien entendu, les problèmes que j'ai déjà évoqués au cours de ma première intervention.

M. Lefort ne m'en voudra donc pas si je ne reparle pas du conventionnement, ni M. Hugo, si je n'évoque pas les sociétés mixtes de construction, ni M. Millaud, si je ne reviens pas sur l'APL.

Je désire, en fait, concentrer mon intervention, aussi brève que possible, sur des problèmes nouveaux ou généraux. Celui qui me paraît le plus important concerne le nombre de logements locatifs construits ou à construire. Il a été évoqué en particulier par MM. Lefort, Ceccaldi-Pavard et Quilliot.

En 1978, nous allons construire 70 000, peut-être 72 000 logements HLM locatifs. Il est vrai que, dans le projet de budget que vous avez été appelés à voter pour 1978, il était fait état de 111 000 logements. Cependant, il s'agissait d'un chiffre purement indicatif puisque le seul chiffre officiel était le volume financier correspondant.

La différence est importante. D'où vient-elle ? Elle n'a rien de mystérieux. Cette année est une année de transition pendant laquelle les organismes constructeurs ont eu le choix entre l'ancien système de financement et le nouveau. Ils ont, dans leur grande majorité, pour 70 p. 100, choisi l'ancien système qui comprend une aide à la pierre plus importante et qui, par conséquent, consomme davantage de crédits par logement construit. En effet, dix prêts du nouveau système correspondent à sept prêts de l'ancien système.

Comme l'enveloppe est constante, un système qui consomme davantage de crédits par logement se traduit nécessairement par un nombre de logements inférieur.

De plus, il faut reconnaître que le prêt moyen sur lequel était basé le budget s'est révélé inférieur au prêt réel nécessaire. Là aussi, l'enveloppe étant constante et le prêt moyen supérieur, le nombre de logements a diminué.

Enfin, je dois indiquer également que nous avions prévu, pour 1978, la construction de 10 000 logements locatifs avec l'aide du Crédit foncier. Ces logements locatifs n'ont pas trouvé preneurs. C'est un phénomène qui a des répercussions assez importantes, j'en reparlerai. Mais, pour utiliser ces crédits, il nous a fallu convertir ces prêts en prêts HLM. Or, comme la quotité est beaucoup plus importante dans le cas des prêts HLM, cela s'est également traduit, en volume constant, par une diminution du nombre des logements construits.

Nous arriverons donc, comme je l'ai indiqué, en fin d'année à 70 000 logements, et nous ferons, en 1979, 70 000 logements, c'est-à-dire le même nombre. Mais, à la différence de ce qui avait été prévu pour 1978, ce chiffre correspond bien à une donnée réelle, je dirais presque à une donnée physique.

En effet, la période de transition est terminée ; désormais, il n'existe plus qu'un système de financement. Donc, il n'y a pas de doute sur la façon dont seront consommés ces crédits.

Par ailleurs, nous avons réévalué de façon sensible le montant des prêts, de telle sorte que je puis vous donner l'assurance que nous ferons bien les 70 000 logements locatifs HLM l'an prochain.

Par sécurité supplémentaire, si nous butions en cours d'année sur des difficultés quelconques nous prendrions les mesures nécessaires pour réaliser ce programme de 70 000 logements. Le Premier ministre lui-même s'est engagé sur ce chiffre.

Au-delà de ces chiffres, il faudrait, je crois, prendre un peu de recul, et examiner l'évolution de la demande de logements locatifs.

Cette évolution est stabilisée dès cette année. Mais, en fait, elle s'est traduite par une diminution brutale, encore que disparate, de la demande au cours de ces dernières années et cela pour des motifs qui n'ont, d'ailleurs, rien de mystérieux.

Le premier, que je crois d'ailleurs satisfaisant, est que nous sommes enfin arrivés au bout de la période de pénurie. Cette pénurie a fait que, pendant des années, la demande a été beaucoup plus importante que l'offre qui, elle-même, provenait du très faible niveau de la construction entre les deux guerres, des destructions dues à la guerre et de l'importance de la poussée démographique d'après la guerre.

Nous avons connu ces temps où l'on faisait la queue devant les organismes d'HLM pour avoir un logement ; c'était le problème numéro un de beaucoup de foyers en France.

La pénurie se trouve donc désormais derrière nous. D'autant plus que nous enregistrons également une diminution de la migration, à la fois de l'immigration et de la migration interne des milieux ruraux vers les centres urbains. Nous nous trouvons devant une certaine diminution des phénomènes de « décohabitation ». S'y ajoute l'évolution démographique que nous connaissons.

Toutes ces évolutions se traduisent par le fait qu'au cours des six prochaines années, il y aura 80 000 demandes de logements en moins qu'au cours des six années précédentes.

Telles sont les causes de la stagnation de la demande de logements locatifs actuellement. S'il en fallait une autre preuve, nous la trouverions dans la vitesse de consommation des crédits pour 1978. Je ne citerai qu'un chiffre. A la fin d'octobre, soit deux mois avant la fin de l'année, 47 p. 100 seulement des dotations budgétaires étaient engagées, bien que, comme le disait M. Quilliot tout à l'heure, on se soit jeté sur ces crédits, dans la crainte du nouveau système sur lequel on allait buter à la fin de l'année, et bien qu'il existât, comme l'a dit M. Ceccaldi-Pavard, une grande disparité dans les demandes, car il s'exprimait encore dans la région parisienne des besoins particulièrement importants. Mais malgré tout, ces crédits seront tous engagés pour la fin de l'année.

D'où la nouvelle orientation que nous donnons à notre politique en matière de logements locatifs sociaux. La pénurie, comme je l'indiquais, étant derrière nous, il faut désormais que nous fassions des logements locatifs de qualité et il faut, par ailleurs, que nous nous donnions les moyens de faire de nouveaux logements sociaux dans le centre des villes, en particulier dans le centre de Paris, où les besoins sont les plus pressants.

Comment cela ? Essentiellement, par les deux mesures que nous avons adoptées hors des dotations budgétaires.

La première est l'abandon de ce corset étroit qui obligeait à faire les acrobaties dont parlait M. Quilliot tout à l'heure, à savoir, les prix plafonds, pour leur substituer des prix de référence beaucoup plus libéraux, puisqu'ils peuvent dépasser les anciens prix plafonds de 30 p. 100.

La deuxième mesure est constituée par les surcharges foncières dont avait parlé M. Laucournet dans son rapport. Je dois dire à ce sujet que les dotations budgétaires prévues dans le projet que vous avez à connaître actuellement représentent le triple des crédits qui ont été consommés en 1978, et que si ces surcharges foncières sont intégralement consommées, elles permettront de construire 22 000 logements dans le centre des villes, c'est-à-dire en fait le tiers des dotations budgétaires totales. Ces chiffres sont importants. Je souhaite simplement qu'ils correspondent à la réalité.

Je dois dire maintenant un mot des sociétés de crédit immobilier. C'est un sujet qui a été abordé par plusieurs orateurs, MM. Quilliot et Ceccaldi-Pavard en particulier. Il est vrai que ces sociétés ont bénéficié, en 1978, de dotations privilégiées, puisqu'un tiers du financement du Crédit foncier et un tiers du financement des caisses de Crédit agricole leur ont été réservés.

Je dirai à M. Quilliot que l'insuffisance du financement des caisses d'épargne dont il a fait état a été intégralement compensée par la caisse des prêts HLM et que, d'autre part, les deux millions de francs correspondant à des prêts qui n'ont pas été mobilisés en 1978 par ces sociétés vont être utilisés avant la

fin de l'année pour faire face aux demandes de PAP qui sont en instance ; mais ces crédits seront intégralement compensés en 1979.

Par ailleurs, j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer que les quotas départementaux qui avaient été fixés en 1978 et qui se sont révélés à l'usage beaucoup trop contraignants, seront remplacés en 1979 par une garantie du niveau global d'activité.

Le problème de fond à propos de ces sociétés de crédit immobilier est le suivant : leur fonctionnement est relativement onéreux et je rappelle que le budget prévoit à cet effet 600 millions de francs. Dès lors, une telle dépense n'est admissible que dans la mesure où la valeur ajoutée par ces sociétés, tant sur le plan social que sur le plan économique, le justifie. Le problème fait actuellement l'objet d'une étude. Je ne saurais augurer de ce qu'en sera le résultat, et nous aurons l'occasion d'en reparler ensemble lorsqu'elle sera plus avancée. En tout cas, le problème de fond est là.

A M. Lefort, je dirai que je ne comprends pas qu'il s'inquiète de l'avenir des organismes d'HLM. Sans évoquer la grande commission dont j'ai parlé tout à l'heure, M. Lefort sait mieux que quiconque que l'Etat ne se désintéresse pas des organismes d'HLM puisque l'office départemental de la Seine-Saint-Denis qu'il préside vient de bénéficier d'un prêt exceptionnel de 12 millions de francs de la part de l'Etat, en raison des difficultés qu'il connaît actuellement. C'est bien la meilleure preuve que l'Etat est décidé à aider les organismes d'HLM qui ont à faire face à des difficultés.

M. Fernand Lefort. Oui, mais pour les années à venir ?

M. Marcel Cavallé, secrétaire d'Etat. Nous venons de verser 12 millions de francs.

Je suis heureux que vous ayez abordé le sujet de l'accession à la propriété. Cela me permet de préciser que non seulement le nouveau système d'accession à la propriété est un succès, mais surtout qu'il est un succès pour des couches sociales qui, sans cette modification du financement, n'auraient jamais pu réaliser le rêve de posséder une maison. L'étude informatique que nous avons effectuée sur les vingt mille premiers dossiers de demandes d'aide selon le nouveau système nous ont révélé que 75 p. 100 des nouveaux accédants sont des ouvriers ou des employés qui touchent tous des prêts majorés parce que leurs ressources sont inférieures à 60 p. 100 du plafond prévu pour les prêts HLM. De tels chiffres se suffisent à eux-mêmes et je n'ai pas besoin d'ajouter de commentaires particuliers.

M. Ceccaldi-Pavard a parlé de la réhabilitation. Je suis d'accord avec lui. Comme en beaucoup d'autres matières, il faut que nous simplifions et rendions plus homogènes, à la fois les procédures administratives et les modes de financement si nous voulons pouvoir faire face à la demande et rendre la réhabilitation incitative. Il n'est pas possible, en revanche, d'affecter les prêts pour l'accession à la propriété à des acquisitions d'immeubles anciens qui nécessitent moins de 20 p. 100 de travaux de modernisation, car ce serait détourner ces prêts vers le marché immobilier et cela provoquerait l'effondrement du marché du bâtiment.

Monsieur Quilliot, j'ai particulièrement apprécié votre intervention, mais il ne m'est pas possible de revenir sur tous les sujets que vous avez évoqués.

Je reviendrai quelques instants sur le conventionnement vu sous l'angle de l'intérêt de l'utilisateur. Je ne me livrerai pas à une bataille de chiffres. Le débat ne se situe pas à ce niveau. Les exemples que j'ai cités ne figurent peut-être pas parmi les plus défavorables, mais le taux de 30 p. 100 indiqué par M. Lefort est inexact. Celui de 17 p. 100 que j'ai donné est beaucoup plus conforme à la réalité.

La philosophie du système repose sur notre ambition de permettre à tous les ménages d'accéder à un logement de qualité — c'est ce à quoi aspirent actuellement les Français — quels que soient leurs revenus, en consentant un effort qui ne dépasse pas leurs possibilités financières et qui reste constant même si leurs ressources évoluent.

Seul le conventionnement nous permettra d'atteindre ce but. Mais l'effort à faire en ce domaine dépasse la contribution que l'Etat peut apporter. Il faut donc que ceux qui ont bénéficié d'une aide à la pierre importante apportent aussi leur contribution à travers le fonds national de l'habitation.

Bien sûr, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent craindre, du fait de cette contribution supplémentaire, de voir fuir leur clientèle du haut de gamme qui ne bénéficie pas de l'aide personnalisée au logement. Mais je ne crois pas que ce risque soit très grand, car cette clientèle — encore que le terme « clientèle » en matière d'H.L.M. ne me paraisse pas convenir — devrait payer dès maintenant un surloyer. Comme actuellement on ne construit pas assez de logements locatifs dans la gamme située immédiatement au-dessus des habitations à loyer modéré, il n'y a pas de solution de rechange pour cette clientèle-là. Les risques sont donc limités.

Nul n'a le droit — c'est la question de fond — de priver ceux qui habitent dans des habitations à loyer modéré, et qui sont donc de condition modeste, de cette augmentation de ressources que leur fournissent l'aide personnalisée au logement et le conventionnement. C'est là qu'est le vrai problème et sur ce point, le Gouvernement ne reculera pas.

M. Millaud a évoqué des problèmes particuliers à Lyon et au département du Rhône. La situation dans ce département est particulière du fait que, au cours du premier semestre de 1978, les crédits d'aide personnalisée au logement n'ont pas été utilisés faute de demandes. Par la suite, des demandes s'étant manifestées, nous avons, sur recommandation de M. le Premier ministre lui-même, alloué au département du Rhône les dotations qui lui étaient nécessaires.

En terminant, j'évoquerai le problème de la réhabilitation, dont l'importance augmentera encore au fil des ans.

Le parc de logements à réhabiliter est particulièrement impressionnant. Le cœur des villes est resté trop souvent en l'état depuis des siècles et les immeubles qui s'y trouvent n'offrent pas le minimum de confort actuellement exigé. Dès lors, ils sont habités par une population de plus en plus marginale.

A la périphérie des villes, on ne construit des grands ensembles, si difficiles à habiter, que pour faire face à la pénurie.

L'âge moyen du logement en milieu rural est nettement plus élevé que celui du parc français.

Tout cela laisse prévoir que nous aurons à réhabiliter des millions de logements dans les dix ans à venir.

M. d'Ornano vous a dit tout à l'heure que nous élaborions actuellement des programmes pluriannuels. Ce sont en effet les seuls qui soient de nature à nous permettre de faire face à un problème aussi important. Un effort est entrepris dès cette année, puisque le budget sur lequel vous allez avoir maintenant à vous prononcer prévoit la réhabilitation de 25 p. 100 de logements de plus que l'an dernier. Dans ce pourcentage, la part du parc HLM double puisqu'elle passe de 30 000 logements réhabilités en 1978, à 60 000 en 1979.

Je vous indique à ce sujet que M. Monory a écrit aujourd'hui aux responsables des caisses d'épargne pour leur demander de réserver un quota suffisant des prêts Minjot à la réhabilitation du parc H.L.M. dans les conditions prévues.

C'est en fin de compte l'unicité du marché que nous recherchons à travers ce budget et dans nos décisions. L'important est que nous puissions le plus rapidement possible offrir à chaque Français le logement de qualité auquel il aspire aujourd'hui. (Applaudissements au centre et à droite.)

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne peux pas laisser passer sans y répondre l'un de vos propos.

Vous m'avez bien écouté cet après-midi, mais je crois que vous m'avez mal entendu. J'ai fait la démonstration des complications qu'ont rencontrées les maîtres d'ouvrages publics pour consommer, cette année, les crédits de logement. Or vous venez d'indiquer que les offices d'HLM n'avaient consommé, en octobre, que 45 p. 100 de l'enveloppe, mais que tout serait consommé en fin d'année.

Je dois dire et répéter devant tous ceux qui s'intéressent à ce problème et qui liront le compte rendu de nos débats dans le *Journal officiel*, que si les crédits n'ont pas été consommés, la cause doit en être imputée non à l'institution, mais aux complications entraînées par l'application de ces textes difficiles. Ainsi, il n'est pas prévu de pré-programmation, les programmes sont coupés en deux semestres et l'engagement tardif des dotations semestrielles en milieu de trimestre ont empêché les établissements d'acquiescer des terrains et d'initier leur programme, d'obtenir les permis de construire et les financements.

Il ne faut pas rejeter sur l'institution et sur le logement social des complications qui, en fait, sont d'origine gouvernementale.

J'ai tenu à le dire, parce que, éprouvant moi-même ces difficultés sur le terrain, telle est la vérité.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je demande la parole.

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

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le sénateur Laucournet, j'ai très bien compris, et M. le secrétaire d'Etat aussi, les réflexions que vous avez faites aujourd'hui. Il faut, me semble-t-il, les replacer dans leur cadre.

Il est possible que la réforme ait suscité certaines incertitudes, certaines interrogations temporaires qui ont pu retarder les programmes. Mais je voudrais vous rendre attentif à deux éléments qui vous montreront que la réponse ne se situe pas là où vous le pensez.

Premier élément : cette année, les crédits ont été consommés plus vite que d'habitude. Si vous observez le rythme de leur consommation au cours des exercices précédents, vous remarquerez qu'il a été très lent. Il y avait donc bien là un défaut.

Deuxième élément : au mois de juillet, j'ai décidé, avec M. Cavaillé, de réutiliser les crédits disponibles, non utilisés en raison de la situation de l'industrie du bâtiment. Nous ne pouvions pas, en effet, nous permettre de laisser inutilisées des sommes très importantes. Nous en avons fait bénéficier d'autres utilisateurs.

La situation est donc plus complexe qu'il y paraît au premier abord. Je ne pense pas, et vous savez dans quel esprit je le dis, que l'on puisse imputer à telle ou telle difficulté certains retards qui ont pu être apportés à la réalisation des programmes.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie, section I. — Environnement, et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 49 228 833 F ».

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix le crédit figurant au titre III.
(Ce crédit est adopté.)

M. le président. « Titre IV, plus 28 754 929 F » — (Adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V : Autorisations de programme, 68 802 000 F » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 25 551 000 F » — (Adopté.)

« Titre VI : Autorisations de programme, 210 600 000 F » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 84 130 000 F » — (Adopté.)

Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie, section II. — Cadre de vie et logement, et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 253 363 162 F » — (Adopté.)

« Titre IV, plus 2 810 639 036 F » — (Adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V : Autorisations de programme, 350 654 000 F » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 147 496 000 F » — (Adopté.)

« Titre VI : Autorisations de programme, 12 988 240 000 F ».

« Crédits de paiement, 1 467 074 000 F ».

Par amendement n° 167, MM. Quilliot, Laucournet, Champeix, Barroux, Brégégère, Courrière, Debesson, Durieux, Grimaldi, Janetti, Javelly, Mistral, Noé, Parmantier, Pen, Rinchet et les membres du groupe socialiste et apparenté proposent, au titre VI, de réduire les autorisations de programme de 300 000 000 francs et les crédits de paiement de 300 000 000 francs.

La parole est à M. Quilliot.

M. Roger Quilliot. Il nous paraît inutile de prévoir des dépenses budgétaires pour la réhabilitation si les crédits ont peu de chance d'être engagés. En l'absence d'une modification souhaitée, le conventionnement sera difficilement réalisé.

En ce qui concerne le conventionnement relatif aux constructions neuves, nous souhaitons qu'une formule soit trouvée qui donne aux HLM une certaine garantie contre le blocage éventuel des loyers.

Pour ce qui est du conventionnement du parc ancien, comptez-vous, à terme, récupérer les avantages fiscaux dont nous avons déjà parlé et pour lesquels une étude est en cours ? En attendant, êtes-vous prêt à envisager, à un moment quelconque, un étalement de la reprise ? C'est là notre préoccupation essentielle, cette reprise constituant, selon nous, l'un des blocages.

M. Cavaillé disait tout à l'heure : « Ne nous battons pas à coup de chiffres sur telle ou telle donnée. » Il avait raison car nous avançons, les uns, des exemples avantageux, les autres, des exemples désavantageux. Nous souhaitons qu'il y ait sur ce point une confrontation des chiffres et des simulations et qu'une étude soit faite publiquement et loyalement de façon que nous puissions en tirer toutes les conséquences. Cela constituerait déjà, à nos yeux, un progrès évident en la matière.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 167 ?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. La commission a émis un avis défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis naturellement convaincu que M. Quilliot ne peut pas souhaiter, non plus que les membres du groupe socialiste, le vote de cet amendement puisqu'il tend à réduire des crédits qui sont destinés à l'amélioration et à la réhabilitation de logements, alors que les fédérations et les organismes auxquels M. Quilliot appartient demandent, au contraire, et lui le premier, que soit augmenté le nombre de ces réhabilitations.

Mais j'ai bien compris que, derrière cet amendement, il y avait, en réalité, une demande d'explications et je vais m'efforcer de les fournir à M. Quilliot.

Les questions posées sont de plusieurs natures et vont même au-delà de cet amendement.

En premier lieu — je l'ai dit tout à l'heure et je suis prêt à le confirmer — il nous faut simplifier les opérations de conventionnement et lever les obstacles législatifs qui s'y opposeraient. Un amendement a déjà été voté en ce sens par l'Assemblée nationale. J'espère que le Sénat voudra bien le voter également lorsque lui sera présenté prochainement le projet de loi sur les loyers. De la sorte, le seul obstacle législatif existant sera levé.

De même, je vais, avec M. Cavaillé, procéder à une simplification très importante des procédures de conventionnement. Quelle que soit l'importance du formulaire, les indications demandées au moment du conventionnement seront peu nombreuses et faciles à fournir.

M. Quilliot m'a plus particulièrement posé deux questions. Premièrement, que se passerait-il en cas de blocage des loyers alors qu'il y aurait effectivement des reprises pour le fonds national de l'habitat ? Je voudrais lui répondre ceci : nous sommes entrés, de par la politique du Gouvernement — vous l'avez vu — dans une ère de liberté. Vous l'avez remarqué pour les prix industriels ; c'est également le cas pour les loyers des HLM et vous voyez que les engagements pris à cet égard ont été tenus à la date fixée. Par conséquent, l'attitude du Gouvernement à ce sujet est claire.

Ce que me dit M. Quilliot, c'est que, dans un avenir qu'on ne peut pas déterminer, il peut se produire des bouleversements économiques. La réponse doit être nette. Si des bouleversements de cette sorte intervenaient, je serais tout prêt à étudier, avec le ministre du budget, l'introduction, dans les conventions type, de clauses permettant le réexamen de celles-ci.

Nous verrons comment le faire et sous quelle forme, mais la réponse que j'apporte à M. Quilliot est, à cet égard, tout à fait positive.

De même, en ce qui concerne les conséquences des reprises du fonds national de l'habitat sur les loyers, nous avons naturellement fait, dans ce domaine, des études, des simulations, et même des modèles informatiques, et je suis tout prêt à en soumettre éventuellement les résultats à la critique du Parlement.

Je ne crois pas qu'il puisse résulter de ces reprises les conséquences que M. Quilliot semble redouter. Néanmoins, si des bouleversements de cette nature se produisaient, je serais effectivement tout prêt à rechercher, avec le ministre du budget et avec les parlementaires, les moyens d'y remédier.

Il me semble donc que, de la sorte, allant au-delà de l'amendement, j'ai pu apporter des réponses positives à M. Quilliot et à ses amis du groupe socialiste.

Puis-je leur demander, en contrepartie, de bien vouloir retirer leur amendement ?

M. le président. Monsieur Quilliot, l'amendement est-il maintenu ?

M. Roger Quilliot. Je ne suis pas absolument convaincu, mais si, par improbable, vous aviez raison, monsieur le ministre, nous serions dans une situation regrettable.

Je retire donc l'amendement en souhaitant que vous ayez raison.

M. le président. L'amendement n° 167 est retiré.

Par amendement n° 211, M. Lefort et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de réduire les crédits de paiement figurant au titre VI de 4 198 000 F.

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Notre amendement a pour objet de mettre fin à une grave irrégularité au regard des règles budgétaires constatée, notamment en 1976 et 1978, dans la gestion des crédits du titre VI consacré à l'aménagement urbain.

En effet, en 1977, des indemnités ont été versées, à concurrence de 60 172 000 francs, à divers promoteurs ayant subi un préjudice du fait des décisions irrégulières de l'administration, sur les crédits du chapitre 65-40, article 20. Pour 1979, il est d'ores et déjà prévu de verser à ce titre 4 198 000 francs sur les crédits du chapitre 65-43, article 20.

Or, les indemnités de l'espèce ont le caractère de dépenses accidentelles, liées au fonctionnement des services, et ne peuvent, en aucun cas, être imputées sur un chapitre du titre VI dont les crédits sont destinés à l'attribution de subventions d'équipement aux collectivités locales ou aux autres administrations.

Une telle affectation irrégulière — pensons-nous — constitue une infraction grave à la règle de la spécialité des crédits qui constitue l'une des garanties des prérogatives du Parlement en matière budgétaire.

C'est l'une des raisons pour lesquelles nous demandons la diminution de ces crédits.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. J'ai eu l'occasion d'évoquer, à la demande de la commission des finances, d'ailleurs, le problème posé par l'amendement présenté par M. Lefort et les membres du groupe communiste. Il était, en effet, apparu que ces indemnités résultant de décisions contradictoires de l'administration devaient être décidées en toute clarté, notamment à la suite de décisions de justice.

Monsieur le ministre, vous m'avez tout à l'heure répondu sur ce point. Compte tenu de ces explications et de la position de la commission des finances, qui souhaitait entendre le Gouvernement sur ce sujet, nous sommes naturellement défavorables à la réduction des crédits.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux, devant la Haute Assemblée, expliquer très exactement de quoi il s'agit.

Nous sommes saisis, tous les ans, d'environ 600 000 demandes de permis de construire. Mon administration, répartie à travers la France, a charge d'instruire ces demandes et les permis de construire sont ensuite délivrés par les maires, la plupart du temps au nom de l'Etat.

Sur les nombreux permis de construire ainsi accordés, il arrive que certains fassent l'objet d'un recours devant les tribunaux compétents et qu'ils soient annulés.

C'est le droit à l'erreur que je plaide ici devant vous. Il me semble que, s'agissant d'un tel nombre de permis, on peut l'admettre, d'autant qu'il s'agit de une ou deux affaires par an. C'est vous dire combien la proportion est faible eu égard au nombre de permis de construire délivrés.

De quoi s'agit-il ? Ce sont effectivement des indemnités qui sont accordées aux personnes dont le permis de construire a été annulé. La responsabilité devient celle de l'Etat. Il appartient, par conséquent, à ce dernier de les indemniser.

Je veux être très net devant le Sénat en précisant qu'aucune indemnisation n'intervient sans une décision de justice. A partir du moment où celle-ci est rendue, on peut choisir entre deux procédures.

L'une consiste à laisser la procédure judiciaire suivre son cours. Au terme de cette procédure, l'indemnité que l'Etat sera obligé de payer est fixée.

L'autre consiste, au moment où la décision de justice est intervenue, mais avant qu'elle n'arrête le montant de l'indemnité, à fixer celle-ci à l'amiable.

Mes prédécesseurs ont constitué, à cet effet, au ministère qui est aujourd'hui celui de l'environnement et du cadre de vie, une commission présidée par un magistrat, qu'on appelle la commission Barton, et c'est naturellement après accord des autres administrations concernées, notamment celle des finances, que l'accord amiable est passé.

Cet accord est passé d'abord dans l'intérêt de l'Etat. En effet, très souvent, en procédant à un règlement amiable, c'est-à-dire en faisant en sorte que celui qui est lésé soit indemnisé plus rapidement, on parvient à une solution qui est meilleure pour l'Etat, parce que celui qui a subi un préjudice accepte souvent de le voir réparer dans de moindres proportions pourvu que le règlement intervienne sans retard.

Cette procédure peut aussi présenter de l'intérêt pour les entreprises.

Celles qui ont été lésées peuvent se trouver dans une situation difficile, et même l'emploi de travailleurs peut être mis en cause. Le Gouvernement juge préférable, dans ces cas-là, que l'indemnisation intervienne rapidement, de façon à sauver l'entreprise et par là même les emplois.

En tout cas, je vous le répète, ces décisions n'interviennent qu'après une décision de justice.

Je voudrais, par ailleurs, préciser que la part fournie par le ministère de l'environnement et du cadre de vie ne représente qu'une fraction de l'ensemble, c'est-à-dire que par accord interministériel, dans le cas d'un règlement amiable, le ministère de

l'environnement et du cadre de vie en finance une fraction, mais que c'est au collectif que vous en retrouvez, de façon tout à fait normale, la plus grande partie.

Telles sont les explications que je pouvais fournir au Sénat, mais, pour ne laisser subsister aucune équivoque, je précise de nouveau que je suis tout disposé, sur toutes les affaires qui sont intervenues jusqu'ici et sur celles qui sont en cours, à communiquer à votre commission des finances, notamment à son rapporteur spécial, la totalité des dossiers, afin qu'ils les examinent à loisir et qu'ils puissent bien vérifier l'exactitude des faits que je viens d'exposer.

Cela étant, puis-je demander à M. Lefort, au bénéfice de ces explications, de bien vouloir retirer son amendement, espérant lui avoir apporté les explications qu'il souhaitait ?

M. le président. Monsieur Lefort, maintenez-vous votre amendement ?

M. Fernand Lefort. M. le ministre vient de nous indiquer qu'aucune indemnisation n'est accordée sans qu'intervienne une décision de justice. D'autre part, nous sommes également favorables aux accords amiables, ceux-ci étant préférables à l'engagement d'une procédure.

Mais ne pourrait-on trouver le moyen de faire figurer ces paiements ailleurs que dans des articles qui ont trait à l'équipement des collectivités locales ?

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je demande la parole.

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

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Cela me semblerait difficile parce qu'on ne peut pas connaître leur montant à l'avance. Il ne serait pas raisonnable de prévoir un crédit provisionnel sans même savoir si l'occasion se présentera de le consommer.

C'est la raison pour laquelle nous avons retenu cette procédure qui, sans immobiliser des crédits, permet de les consommer plus rapidement et dans de meilleures conditions.

M. le président. Monsieur Lefort, votre amendement est-il retiré ?

M. Fernand Lefort. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 211 est donc retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie, section III, Architecture, et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 216 936 667 francs. » — (Adopté.)

« Titre IV, plus 25 611 534 francs. » — (Adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V : Autorisations de programme, 33 874 000 francs. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 12 459 000 francs. » — (Adopté.)

« Titre VI : Autorisations de programme, 16 650 000 francs. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 1 300 000 francs. » — (Adopté.)

Nous allons examiner les crédits figurant au titre VII de l'état C ainsi que les articles 58, 59, 78 bis et 79.

Je fais observer au Gouvernement que, dans le texte initial du projet de loi de finances comme dans la transmission de l'Assemblée nationale, à l'état C, les crédits figurent sous la rubrique « Equipement et aménagement du territoire », section I « Equipement et logement ». Or, il ne s'agit plus de l'équipement et de l'aménagement du territoire, mais de l'environnement et du cadre de vie.

Il y a donc lieu, au titre VII, de rétablir ainsi l'intitulé « Environnement et cadre de vie. — II. — Cadre de vie et logement ».

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. C'est exact, monsieur le président.

ETAT C

M. le président. « Titre VII : Autorisations de programme, 9 445 000 F. » — (Adopté.)

« Crédits de paiement, 3 433 000 F. » — (Adopté.)

Article 58.

M. le président. « Art. 58. — Le montant des prêts aidés par l'Etat auxquels s'ajouteront les subventions et destinés à financer la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements ne peut dépasser, pour l'année 1979, 41 900 millions de francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 58.

(L'article 58 est adopté.)

Article 59.

M. le président. « Art. 59. — Le nombre des logements susceptibles de faire l'objet d'une convention entre l'Etat et leurs propriétaires pour ouvrir à leurs occupants droit à l'aide personnalisée au logement est fixé à 475 500 au titre de l'année 1979. »

Par amendement n° 210, M. Lefort et les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'ajouter à la fin de cet article un alinéa ainsi conçu :

« La généralisation de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement interviendra le 1^{er} janvier 1980 pour la construction des logements locatifs. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Cet amendement a pour objet de permettre le maintien pendant un an de la situation actuelle. La généralisation de l'aide personnalisée au logement au 1^{er} janvier 1979 freinerait la construction des logements locatifs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. La commission des finances ne partage pas sur ce point l'avis de M. Lefort et donne donc un avis défavorable à son amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. M. Lefort et les membres du groupe communiste ne peuvent pas avoir une telle intention ! Si cet amendement était voté, il aurait, en effet, trois conséquences.

D'abord, en supposant qu'on utilise exclusivement les anciens financements, qu'on décide que la nouvelle disposition n'est pas obligatoire, qu'on va encore attendre avant de la mettre en œuvre, on réduirait de 20 000 unités le nombre des logements locatifs qui pourraient être construits en 1979. Personne, dans les conditions actuelles, ne peut vouloir cela.

Ensuite, les collectivités locales se trouveraient privées des subventions de 40 p. 100 pour compensation de la surcharge foncière qui permettent de construire des logements sociaux dans les centres de ville.

Enfin, plus longtemps les anciens systèmes seront utilisés et plus les ménages de conditions les plus modestes attendront la possibilité de disposer de l'aide personnalisée au logement, donc d'accéder à un logement de qualité, voire d'accéder tout simplement à un logement.

Il s'agit là d'une loi de caractère social. Nous avons tous intérêt à ce que l'aide personnalisée au logement entre en application. Quiconque défend la justice sociale et les ménages aux revenus les plus modestes ne peut pas souhaiter voir retarder cette application. C'est la raison pour laquelle, tout en comprenant les raisons qui ont motivé M. Lefort, je voudrais, une fois de plus, lui demander de bien vouloir retirer cet amendement, faute de quoi, je serais bien obligé, suivant l'avis de la commission des finances, de demander au Sénat de le repousser.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Fernand Lefort. Nous n'allons pas poursuivre cette discussion que nous avons commencée lors du vote du projet de loi portant réforme de l'aide au logement. Nous acceptons de retirer notre amendement, mais nous « bataillerons » avec vous pour obtenir de meilleures conditions d'application.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je vous remercie.

M. le président. L'amendement n° 210 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 59.

(L'article 59 est adopté.)

Article 78 bis.

M. le président. « Art. 78 bis. — Pour l'application de l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977, les départements peuvent établir par délibération du conseil général une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement.

« Le taux de la taxe additionnelle est fixé par le conseil général. Il ne peut excéder 0,3 p. 100.

« La taxe additionnelle est assise et recouvrée selon les mêmes modalités et sous les mêmes sanctions que la taxe locale d'équipement. Son produit est perçu au profit des budgets des départements. »

Par amendement n° 209, M. Lefort et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'article 78 bis donne la possibilité aux départements de décider un supplément de taxe locale d'équipement.

Nous sommes opposés à l'augmentation de cette taxe car cela créerait un obstacle pour les travailleurs désireux de construire eux-mêmes leur pavillon.

De plus, nous pensons que l'Etat, qui a pris l'initiative de la création des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, doit en supporter la charge.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. La commission des finances considère que la mise en œuvre des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement passe naturellement par la mise à la disposition de ces organismes de moyens financiers.

La commission des finances observe que la disposition proposée a un caractère facultatif. De plus, le taux de la taxe est modéré et modulable.

Pour ces raisons, la commission des finances est défavorable à l'amendement présenté par M. Lefort.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je voudrais rappeler à M. Lefort quelle est exactement la situation. Lorsque le Parlement a voté la loi sur l'architecture, il a prévu l'instauration, dans chaque département, d'un conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Tous les groupes du Parlement sont très attachés à l'aide gratuite qui peut être apportée aux candidats constructeurs, aux maires, aux fabricants de matériaux, aux lotisseurs, pour permettre d'améliorer le visage de la France pour l'avenir.

C'est à cette mission que se consacreront les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Naturellement, à partir du moment où le Gouvernement proposait et où le Parlement créait ces conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, il fallait les financer. Comment le seront-ils ? De diverses façons.

D'abord, par un concours de l'Etat et, dans le budget que je vous présente pour 1979, des crédits sont prévus pour chaque conseil afin qu'il puisse mettre en œuvre les actions de sensibilisation et de promotion qu'il devra mener.

L'Etat, de surcroît — je l'indiquais cet après-midi en réponse à MM. Moinet et Ceccaldi-Pavard — mettra à la disposition des conseils des architectes qui seront payés sur des crédits du budget de l'Etat.

Cependant un financement encore plus large est nécessaire.

Je voudrais rappeler que le secrétaire d'Etat à la culture, lors de la présentation du projet de loi au Parlement, avait répondu, interrogé à ce sujet, que le moyen de financement consisterait en une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement.

A l'époque, le secrétaire d'Etat avait envisagé une taxe nationale, c'est-à-dire centralisée, prélevée d'autorité, obligatoirement, dans tous les départements de France, après quoi une péréquation aurait été opérée entre les départements suivant les besoins.

Après réflexion — car ce n'était là qu'une première impression, l'étude n'ayant pas encore été faite — le Gouvernement avait jugé préférable de s'orienter vers une formule plus décentralisée, plus libre et encore plus juste.

C'est ainsi que le Gouvernement a été amené à faire la proposition qui a été présentée sous forme de projet de loi, lequel a déjà été voté par l'Assemblée nationale. Plutôt que de retenir une mesure centralisée et obligatoire, il propose un dispositif décentralisé et facultatif, en même temps que modulable.

C'est ainsi que les départements — si vous acceptez le projet qui vous est soumis — auront désormais la possibilité de prélever une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement dans la limite de 0,3 p. 100. Il ne s'agit que d'une limite, ce qui signifie que tel département pourra décider de prélever 0,1 p. 100, tel autre 0,2 p. 100, tel autre encore 0,3 p. 100 ou un pourcentage intermédiaire, suivant l'importance de la construction à l'intérieur du département.

Cette liberté totale est importante. En effet, si j'en juge par l'exemple du conseil général auquel j'appartiens, des départements votent déjà des crédits sur leur propre budget pour financer des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, lorsqu'ils les ont créés.

La mesure proposée permettra aux départements, s'ils le souhaitent, et dans la limite des plafonds fixés, de disposer de ressources complémentaires pour doter ces conseils.

Il est de l'intérêt général, de celui des Françaises et des Français, que ces conseils puissent être financés de façon convenable.

Il s'agit là d'un moyen décentralisé, facultatif et modulable qui convient à ce genre de financement.

Puis-je, une fois de plus, me tourner vers M. Lefort pour lui demander — mais peut-être n'accèdera-t-il pas toujours à mes demandes — de retirer son amendement? S'il ne le retirait pas, je demanderais au Sénat de suivre l'avis de sa commission des finances et, par conséquent, de repousser l'amendement.

M. le président. L'amendement est-il maintenu?

M. Fernand Lefort. Je maintiens mon amendement. En effet, nous n'entendons pas centraliser, nous nous opposons simplement à l'instauration de taxes supplémentaires, surtout à une époque où l'on parle beaucoup d'accession à la propriété.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 209, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 78 bis.

(L'article 78 bis est adopté.)

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 203, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, propose, après l'article 78 bis, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 1384 du code général des impôts, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. 1384 bis. — I. — Les logements affectés à l'habitation principale et dont la construction a été principalement financée par des prêts locatifs aidés ou des prêts aidés pour l'accession à la propriété prévus par les décrets n° 77-934 et 77-944 du 27 juillet 1977, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de leur achèvement.

« L'exonération cesse de plein droit si le logement ne répond plus, par suite des travaux postérieurs à la construction, aux caractéristiques techniques exigées pour l'attribution des prêts aidés par l'Etat.

« II. — L'exonération de quinze ans prévue à l'article 1384 ne demeure applicable qu'aux logements ayant bénéficié du concours financier de l'Etat au titre de l'ancienne législation spéciale sur les habitations à loyer modéré. »

La parole est à M. Laucournet, rapporteur pour avis.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, j'interviens, au nom de la commission des affaires économiques unanime, sur le problème touchant à la fiscalité liée au logement. M. le ministre, cet après-midi, nous a parlé de ses projets pour l'année prochaine. C'est peut-être maintenant pour lui l'occasion de nous les préciser.

L'amendement de la commission a un objet limité : il vise l'application de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Vous savez que les constructions désignées sous le nom d'habitations à loyer modéré bénéficiaient, par application de l'article 1384 du code général des impôts, d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant les quinze années suivant celles de leur achèvement.

Pour être exonérées de la taxe foncière, ces constructions devaient bénéficier du concours financier de l'Etat au titre de la législation sur les HLM. Or, l'application, au 1^{er} janvier prochain, du nouveau régime d'aide à la construction ne permettra plus à ces constructions de bénéficier de l'exonération.

L'amendement de la commission vise à maintenir cette exonération. Si le Sénat l'adoptait, la disposition s'appliquerait à partir du 1^{er} janvier à toutes les constructions neuves financées par les aides prévues par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

Cette disposition, comme par le passé, aurait deux caractéristiques : elle ne coûterait rien aux communes, et presque rien à l'Etat.

Elle ne coûterait rien aux communes puisque, vous le savez, par un crédit du ministère de l'intérieur, l'Etat rembourse aux communes la moins-value qu'elles peuvent subir au titre de cette exonération. Ce versement est automatique quand les exonérations entraînent, pour les communes, une perte de 10 p. 100 du produit fiscal de la taxe foncière, l'Etat remboursant à hauteur de 90 p. 100 cette moins-value.

Si le Sénat nous suivait, je puis vous assurer que cette taxe ne coûterait pratiquement rien à l'Etat. En effet, dans l'ancien système. La disposition proposée ne devrait donc augmenter de cette exonération. Le projet de budget prévoit que 240 000 logements seulement seront financés par le nouveau système. La disposition proposée ne devrait donc augmenter le nombre de logements bénéficiant de l'exonération que de 5 p. 100 au maximum.

Le présent amendement vise à perpétuer une exonération qui deviendrait caduque à cause d'un changement de texte législatif et, par là même, à permettre à l'Etat de contribuer au financement de logements sociaux.

Et si, monsieur le ministre, vous envisagiez de m'appliquer — ce que je ne peux imaginer un instant! — un artifice de procédure, je vous rappellerais que, lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, vous avez déclaré, en réponse à la présentation d'un amendement similaire, que la direction générale des impôts avait, par circulaire, recommandé à ses services d'appliquer, à titre transitoire, le régime HLM à l'ensemble des logements qui sont réalisés avec les nouvelles aides. Vous ajoutiez même que cette circulaire resterait en vigueur tant que le Parlement n'aurait pas institué un nouveau régime. Vous nous incitez donc bien à prévoir un nouveau mécanisme d'exonération.

Par ailleurs, la circulaire des impôts précise que l'exonération ne s'appliquera pas à partir du 31 décembre 1978. Une réponse de M. le secrétaire d'Etat à une question écrite de M. Boileau, qui a paru au *Journal officiel*, le précise dans les mêmes termes.

Il est urgent, dans ces conditions, de prévoir une mesure. Vous en aviez même pris l'engagement devant nos collègues députés en déclarant : « L'application de la référence appellera sans aucun doute l'adoption de nouvelles dispositions. Le Gouvernement ne manquera pas de les proposer le moment venu. »

Alors, je vous le demande, monsieur le ministre, profitez de cet amendement pour nous proposer la disposition que nous attendons.

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. Je demande la parole.

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

M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie. M. Laucournet sait bien pourquoi je demande à parler avant la commission. Il l'a, si je puis dire, prévu lui-même dans son intervention.

En effet, je me vois contraint d'opposer à cet amendement l'article 40 de la Constitution puisque son adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques.

Mais, même interrompu de la sorte — si, tout à l'heure, la commission des finances me donne son accord — je ne voudrais pas que M. Laucournet reste sur sa soif et j'aimerais lui faire part des intentions du Gouvernement quant au fond.

D'abord, je prends l'engagement de proposer à mon collègue le ministre du budget la prorogation, pour l'année 1979, du régime actuel, assimilant les nouveaux logements aidés à des logements HLM pour l'application de l'article 1384 du code général des impôts. La situation devrait donc être réglée pour 1979.

Ensuite, je conforme ce que j'ai déclaré devant l'Assemblée nationale : le Gouvernement présentera au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1980, un régime définitif, qui tiendra compte d'un certain nombre d'observations qui ont été présentées par le conseil national de l'accession à la propriété dans son récent rapport sur la fiscalité du logement qui, vous le savez, lui avait été demandé et qui comporte, me semble-t-il, des suggestions extrêmement importantes.

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, l'article 40 de la Constitution est-il applicable?

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 203 n'est donc pas recevable.

Article 79.

M. le président. « Art. 79. — Il est inséré au livre IV du code de la construction et de l'habitation un titre VIII : « Dispositions particulières aux sociétés d'économie mixte », comportant, à un chapitre unique, un article L. 481-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 481-1. — Une redevance dont le montant, les modalités de perception et l'utilisation sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'intérieur et de la construction et de l'habitation est versée, par les sociétés d'économie mixte, à la caisse de prêts aux organismes d'HLM, dans les trois premiers mois de chaque année pour les emprunts qu'elles contractent auprès de cette caisse en application de l'article L. 351-2 du présent code.

« Le montant de cette redevance ne peut excéder 0,15 % des capitaux restant dus à la caisse au 31 décembre de l'année précédente.

« Le produit de cette redevance est destiné à participer à la couverture des frais de gestion de la caisse de prêts ; en outre une fraction en est affectée au fonds de garantie géré par cette caisse, en vue de garantir celles des opérations de construction qui sont réalisées par les sociétés d'économie mixte avec le concours de la caisse de prêts aux organismes d'HLM. » — (Adopté.)

Nous avons achevé l'examen des dispositions concernant le ministère de l'environnement et du cadre de vie.

— 3 —

DEMANDE D'AUTORISATION D'UNE MISSION D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi par M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information ayant pour objet l'étude des institutions politiques et administratives de la Chine.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

— 4 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 104, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la modération du prix de l'eau.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 105, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

— 5 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE RESOLUTION

M. le président. J'ai reçu de M. Jean Cluzel une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions financières dans lesquelles sont produits les programmes des sociétés nationales de télévision.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 106, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation et pour avis, en application de l'article 11 du règlement, à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (Assentiment.)

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 1^{er} décembre 1978, à dix heures, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1979, adopté par l'Assemblée nationale (n^{os} 73 et 74, 1978-1979), M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation).

Deuxième partie. — Moyens des services et dispositions spéciales.

TRANSPORTS

I. — Section commune :

II. — transports terrestres :

M. Marcel Debarge, rapporteur spécial (rapport n^o 74, annexe 28).

M. Auguste Billiemaz, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Transports terrestres : avis n^o 76, tome XVII).

Article 60.

III. — Aviation civile et météorologie :

M. Marcel Fortier, rapporteur spécial (rapport n^o 74, annexe 29).

M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n^o 76, tome XVIII).

V. — Routes, ports et voies navigables :

M. Josy-Auguste Moinet, rapporteur spécial (Routes et voies navigables : rapport n^o 74, annexe 31).

M. Tony Larue, rapporteur spécial (Ports : rapport n^o 74, annexe 32).

M. Amédée Bouquerel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Routes et voie navigables : avis n^o 76, tome XI).

M. Daniel Millaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Ports maritimes, avis n^o 76, tome XII).

IV. — Marine marchande :

M. Anicet Le Pors, rapporteur spécial (rapport n^o 74, annexe 30).

M. Joseph Yvon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n^o 76, tome XIX).

Article 79 ter.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 1^{er} décembre 1978, à une heure dix minutes.)

Le directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

NOMINATION DE RAPPORTEURS

(Art. 19 du règlement.)

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Béranger a été nommé rapporteur du projet de loi n° 88 (1978-1979), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'institution d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse et survivants pour les avocats.

M. Labéguerie a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 72 (1978-1979) de M. Max Lejeune, tendant à favoriser l'emploi.

M. Robini a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 83 (1978-1979) de M. Palmero, sur la répartition des quarante heures de travail par semaine.

M. Robini a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 91 (1978-1979) de M. Caillavet, tendant à modifier l'article 21 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 portant diverses améliorations et simplifications en matière de pensions ou allocations des conjoints survivants, des mères de famille et des personnes âgées.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 30 NOVEMBRE 1978

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — 1. Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« 2. Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« 3. Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Engagement d'épargne à long terme : augmentation du capital de la société.

28289. — 30 novembre 1978. — **M. Albert Voilquin** rappelle à **M. le ministre du budget** sa question écrite n° 25771 du 17 mars 1978 qu'il avait adressée à **M. le ministre de l'économie et des finances** et qui est restée sans réponse. Elle concernait une personne qui a souscrit un engagement d'épargne à long terme et qui se trouve placée dans la situation suivante : elle a acquis des actions d'une société et, postérieurement, cette société a décidé d'augmenter son capital par souscription réservée aux porteurs de droits. Cette annonce est intervenue après qu'elle ait effectué le versement annuel maximal prévu à son engagement ($\times + 50$ p. 100) et acquis des titres pour ledit montant. Si elle participait à l'opération, elle perdrait le bénéfice des avantages fiscaux qui sont attachés à l'engagement. Il lui demande si elle doit obligatoirement vendre ses droits. Ne pourrait-elle demander le transfert de ceux-ci de son compte bloqué, à un compte hors engagement, sans réserve de virer au compte bloqué la valeur des droits telle qu'elle résulte du cours des valeurs au jour envisagé de l'opération.

Action cancérigène de certains médicaments.

28290. — 30 novembre 1978. — **M. Francis Palmero** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de vouloir bien donner son avis sur l'accusation d'action cancérigène portée par des consommateurs contre trois médicaments fabriqués à base d'argiles fibreuses, utilisés comme pansements gastriques.

Transporteurs routiers âgés : situation.

28291. — 30 novembre 1978. — **M. Francis Palmero** expose à **M. le ministre des transports** que nombre de petits transporteurs routiers âgés donnent leurs licences en location ce qui leur permet, en fait, de bénéficier d'une retraite, et lui demande s'il a envisagé leur situation dans l'éventualité de la création annoncée de nouvelles licences.

Recommandation de l'UEO : politique européenne d'armements.

28292. — 30 novembre 1978. — **M. Pierre Jeambrun** demande à **M. le ministre des affaires étrangères** quelle est l'attitude du Gouvernement français à l'égard de la recommandation sur une politique européenne d'armements, adoptée le 22 novembre 1978 par l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Il lui demande de bien vouloir préciser les options françaises en ce qui concerne les compétences respectives du groupe européen indépendant de programme et du comité permanent des armements de l'UEO, ainsi qu'en ce qui concerne les avantages respectifs de l'interopérabilité et de la standardisation en matière de production d'armements.

Recommandation de l'UEO : désarmement.

28293. — 30 novembre 1978. — **M. Pierre Jeambrun** demande à **M. le ministre de la défense** quelle est l'attitude du Gouvernement français à l'égard de la recommandation sur le désarmement adoptée le 21 novembre 1978 par l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Professeurs certifiés : promotion interne.

28294. — 30 novembre 1978. — **M. Robert Guillaume** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur l'application du décret du 4 juillet 1972 qui, dans son article 5, prévoit la possibilité d'une promotion interne au grade de certifié pour les personnels titulaires possédant les titres requis et âgés de plus de quarante ans, dans la limite d'une nomination pour neuf, prononcée l'année précédente dans une discipline au titre du CAPES. En 1978, le nombre de nominations possibles était de 557. Sur les 319 candidats ayant formulé des vœux d'affectation, 84 seulement ont été nommés. Les personnels concernés, déjà titularisés, âgés de quarante ans et plus, peuvent difficilement accepter une nomination qui les éloignerait parfois de plus de 500 kilomètres de leur milieu familial avec tous les problèmes qui en découlent. De plus, ils ne connaissent pas à l'avance la liste des postes vacants : ceux qui restent disponibles après les mutations et les premières affectations. Ils ont donc très peu de chances d'obtenir satisfaction. Il lui demande de faire en sorte que les personnels accédant au grade des certifiés puissent être titularisés par transformation sur place de leur poste ; cette procédure existe déjà dans d'autres catégories d'enseignants — l'accès des instituteurs spécialisés au corps des professeurs d'enseignement général et de collège (PFGC) est un exemple — et représente la seule solution pour mettre en place une véritable promotion interne.

Médaille d'honneur des chemins de fer : nombre de promus.

28295. — 30 novembre 1978. — **M. Claude Fuzier** demande à **M. le ministre des transports** de lui faire connaître le nombre de cheminots qui, ayant cessé leurs fonctions à la SNCF avant le 1^{er} avril 1977, ont reçu la médaille d'honneur (échelon Or) des chemins de fer pour les promotions des 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 1978 en vertu des dispositions du décret n° 77-991 du 24 août 1977.

Chefs d'établissements du second degré : indemnité de responsabilité.

28296. — 30 novembre 1978. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur l'indemnité de responsabilité de direction qu'il avait décidé d'accorder, lors du vote du budget de l'éducation pour 1978, en faveur des chefs d'établissements du second degré et de leurs adjoints (titre III, chap. 31-34-20, mesure 04-12-02). Il lui précise que cette indemnité n'a pas été perçue par les intéressés, le décret d'application n'ayant pas encore été publié. Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir prendre les mesures appropriées, afin que cette indemnité soit versée pour l'année 1978, et que le crédit soit reconduit pour l'exercice 1979.

Propagation de l'esperanto.

28297. — 30 novembre 1978. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le ministre de la culture et de la communication** sur l'intérêt de créer l'environnement de l'esperanto afin de favoriser les relations culturelles et la communication entre les peuples au niveau de toutes les classes sociales. L'environnement de l'esperanto, c'est-à-dire sa présence constante autour de nous et dans la rue, est parfaitement réalisable dans tous les pays qui voudront bien faire passer régulièrement des annonces télévisées, d'une minute maximum par mois, sur chacun de leur émetteurs nationaux. Ces annonces, très courtes et en langue nationale, à l'instar des annonces de la Régie française de publicité, devront obligatoirement informer les téléspectateurs des bienfaits de l'environnement d'une langue auxiliaire de communication mondiale et, à cet effet, les inviter à préférer les marchandises présentées avec l'étoile du Mouvement international pro-esperanto (MIE) suivie d'un texte en esperanto pour les désigner sommairement. Il lui demande ainsi de bien vouloir lui préciser s'il est possible à son ministère de prendre en charge, en France, le financement de ces annonces télévisées présentées par le Mouvement international pro-esperanto, qui a pour unique objet de véhiculer l'esperanto sur les emballages afin de créer l'environnement de cette langue universelle.

Etablissements d'hospitalisation : carrière du personnel de direction.

28298. — 30 novembre 1978. — **M. René Ballayer** expose à **Mme le ministre de la santé et de la famille** qu'en application du décret modifié, n° 69-662, du 13 juin 1969 relatif à la nomination et à l'avancement du personnel de direction des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure publics, les emplois de ce personnel sont répartis en cinq classes, lesquelles sont basées quant à leur détermination sur le critère lit. Il rappelle qu'à maintes reprises a été affirmé le souci de stabiliser la création de lits dans les établissements hospitaliers et rendu de ce fait plus rare la possibilité pour un établissement donné de passer d'une classe déterminée, à la classe supérieure, cependant que l'abondance des promotions sorties de l'école nationale de la santé publique (ENSP) modifie la pyramide des âges dans la profession et, partant, les promotions de grade éventuelles du personnel de direction. Comme ces deux facteurs conjugués vont réduire dans un avenir assez proche les espérances de carrière pour une grande majorité des agents intéressés, il lui demande quelles mesures elle envisage de prendre pour dissiper un malaise latent qui, en raison d'un certain désintéressement, pourrait nuire à la qualité du service public ; ces mesures pourraient notamment concerner la révision du critère lit, l'abaissement des seuils de classement, la promotion sur place à titre personnel, la séparation du grade de la fonction, etc.

Négociants détaillants en combustibles : situation.

28299. — 30 novembre 1978. — **M. René Touzet** appelle l'attention de **M. le ministre de l'économie** sur la situation des négociants détaillants en combustibles et lui indique qu'en plus des discriminations pénalisant l'ensemble des consommateurs de produits pétroliers, l'insuffisance de marge dont bénéficient les détaillants en carburants ne leur permet plus d'être compétitifs avec des concurrents disposant de moyens financiers importants. En conséquence, il lui demande de prendre les mesures nécessaires pour une répartition équitable des charges fiscales sur la totalité des énergies et pour établir une libre discussion des prix d'achat, des conditions de livraison et de paiement des carburants par les détaillants. Il lui indique notamment que la fixation d'une marge minimale révisable périodiquement serait de nature à satisfaire les négociants détaillants.

Délai de présomption d'origine pour l'amibiase.

28300. — 30 novembre 1978. — **M. Pierre Vallon** à la suite des réponses faites à diverses questions écrites et au débat intervenu à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale du budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre pour 1979, sur le problème du délai de présomption d'origine pour l'amibiase notamment, demande à **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre**, de lui faire connaître la teneur des instructions données aux centres de réforme pour que celui-ci soit porté à douze, voire à dix-huit mois. Il lui demande de préciser si les mêmes instructions ont bien été données aux juridictions susceptibles de connaître les dossiers de pensions (tribunaux, cours régionales, et Conseil d'Etat) qui continuent à appliquer les dispositions textuelles du code des pensions militaires d'invalidité.

Enfin, il lui demande quelles mesures il compte prendre dans le cas des militaires (anciens d'Afrique du Nord) dont le dossier a fait l'objet d'une décision de rejet avant la diffusion de ces instructions.

Collège horticole Hilaire-Vanmairis de Dunkerque : situation.

2830. — 30 novembre 1978. — **M. Gérard Ehlers** appelle tout particulièrement l'attention de **M. le ministre de l'agriculture**, sur la grave situation du collège horticole Hilaire-Vanmairis de Dunkerque. Il lui expose que cet établissement comporte, outre une section d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes qui offre trois stages (l'un pour les jeunes demandeurs d'emploi agricole [DJA], un autre d'enseignement professionnel agricole [EPA] et le troisième pour les jeunes demandeurs d'emploi) une section scolaire de collège à temps plein avec : 1° un cycle complet conduisant au brevet d'enseignement professionnel agricole (BEP) section horticole ; 2° un cycle complet conduisant au certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) section horticole. Il insiste sur le fait que, pour donner aux élèves l'horaire hebdomadaire prévu par les programmes, il faudrait 200 heures de cours théoriques et pratiques, pour lesquels douze enseignants seraient nécessaires si l'on tenait compte des « dédoublements en ateliers ». L'effectif (sept enseignants dont le directeur) se trouve réduit d'un septième, du fait de l'absence d'un professeur. Celui-ci, qui a subi une opération nécessitant un congé de plusieurs mois, n'est pas remplacé. Il lui demande en conséquence, afin de donner aux élèves et aux enseignants de ce centre horticole des chances de réussite plus proches de celles dont jouissent les élèves des autres établissements similaires, au moins de pourvoir, dans les meilleurs délais, au remplacement de ce professeur absent.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

PREMIER MINISTRE

*Rôle du Conseil constitutionnel :
demande d'informations complémentaires.*

27652. — 10 octobre 1978. — **M. Louis Longueue** demande à **M. le ministre de la justice** de bien vouloir préciser ou compléter sa déclaration du 29 août 1978 relative au rôle du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les points suivants : 1° il lui serait reconnaissant d'indiquer, pour chaque législature de la IV^e République, le nombre d'invalidations prononcées, avec mention de l'appartenance politique de chaque parlementaire invalidé. Cette précision serait nécessaire pour confirmer, infirmer ou nuancer l'affirmation selon laquelle, lorsque les assemblées étaient elles-mêmes juges de la régularité de l'élection de leurs membres, elles « exerçaient le plus souvent ce droit à l'encontre de parlementaires n'appartenant pas aux partis de la majorité du moment » ; 2° la déclaration précitée indique que depuis 1958, « sur vingt-cinq invalidations prononcées, dix seulement l'ont été au détriment de l'opposition ». Elle en conclut que celle-ci a été mieux traitée que la majorité mais dans la mesure où l'opposition est par définition numériquement inférieure à la majorité, seule la comparaison des pourcentages de députés invalidés de chaque côté aurait valeur de démonstration. Elle pourrait bien établir que, à l'inverse de ce qu'affirme M. le garde des sceaux, l'opposition a été proportionnellement à ses effectifs plus frappée par le Conseil constitutionnel que la majorité ; c'est bien le cas, on en conviendra, en 1978. Pour confirmer, infirmer ou nuancer cette hypothèse, il lui demande de bien vouloir fournir, pour chaque législature de la V^e République, les pourcentages respectifs de députés invalidés appartenant à la majorité et à l'opposition. (Question transmise à M. le Premier ministre.)

Réponse. — Il convient, en premier lieu, de rappeler à l'honorable parlementaire certaines différences essentielles entre la vérification des mandats parlementaires par les assemblées de la IV^e République et le contentieux des élections parlementaires confié au Conseil constitutionnel par la Constitution du 4 octobre 1958. Sous la IV^e République, les assemblées se saisissaient d'office et pouvaient ainsi examiner la régularité des élections de tous leurs membres. Au contraire, le Conseil constitutionnel ne peut statuer que s'il est régulièrement saisi d'un recours contre l'élection. Il s'ensuit que, si, en négligeant les données propres à chaque affaire, une comparaison entre le nombre de députés invalidés et l'effectif total de chaque groupe présente un intérêt sous la IV^e République, elle est totalement dépourvue de signification sous la V^e République, puisque le Conseil constitutionnel ne se prononce que sur la régularité des élections attaquées devant lui, qui sont peu nombreuses (moins de 15 p. 100 depuis 1958 en ce qui concerne l'Assemblée

nationale). Sous la IV^e République, les invalidations prononcées à l'Assemblée nationale ont été les suivantes : en 1946, deux communistes, deux MRP, un socialiste ; en 1951, un RPF, un UDSR et deux communistes ; en 1956, un radical et onze « Union fraternelle française » (mouvement présidé par Pierre Poujade). Ainsi, sur l'ensemble de ces trois législatures, quatorze des vingt et un députés invalidés étaient de l'opposition du moment, contre sept de la majorité ; il est important d'observer que seules six élections partielles ont été organisées, car l'Assemblée a, dans quinze cas (dont les onze députés « poujadistes ») fait usage de son pouvoir de proclamer élu un autre candidat, presque toujours de la majorité du moment. Sous la V^e République, pour la raison rappelée ci-dessus, la seule comparaison qui puisse éventuellement avoir une signification, en admettant que l'on fasse abstraction des données propres à chaque dossier, est la comparaison pour la majorité et l'opposition du nombre de députés invalidés par rapport au nombre de députés dont l'élection était régulièrement contestée. Cette comparaison montre que les partis de la majorité et de l'opposition ont été, depuis vingt ans, traités d'une façon comparable, puisque sur 275 contestations visant des députés de la majorité, quinze invalidations ont été prononcées ; tandis que dix élections de députés de l'opposition étaient annulées sur 158 contestations. En outre, et surtout, en aucun cas, le Conseil constitutionnel n'a cru pouvoir proclamer élu un candidat au lieu et place de l'élu invalidé. Ainsi, l'examen attentif des chiffres confirme l'analyse que l'on peut faire à l'égard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il va de soit que les décisions prises par celui-ci sont toujours exclusivement fondées sur des motifs juridiques.

CULTURE ET COMMUNICATION

Théâtre de l'Île-de-France.

27404. — 15 septembre 1978. — **M. Guy Schmaus** appelle l'attention de **M. le ministre de la culture et de la communication** à propos de la situation financière du Théâtre de l'Île-de-France. Cette compagnie, dont la qualité est unanimement reconnue voit son activité compromise en raison de subventions très insuffisantes. En effet, le Théâtre de l'Île-de-France, classé à tort dans la catégorie relevant de la commission d'aide aux compagnies, ne dispose que d'un crédit global de 70 000 francs. Or, le Théâtre de l'Île-de-France qui existe depuis 1952 et dont l'activité est comparable à un centre d'animation culturelle ou à un centre dramatique, n'est toujours pas « hors commission » malgré le vœu émis par la commission habilitée. Les amis du Théâtre de l'Île-de-France font d'ailleurs circuler une pétition à ce sujet. Il lui demande s'il ne lui paraît pas indispensable et urgent de considérer cette compagnie au même titre que toutes les autres compagnies nationales et, en conséquence, de lui dispenser les crédits d'Etat correspondant au niveau et à l'ampleur de son activité de création artistique.

Réponse. — Le Théâtre de l'Île-de-France, dirigé par M. Jacques Sarthou, a effectivement bénéficié en 1978 d'une subvention de 70 000 francs au titre de l'aide aux compagnies dramatiques. Au cours de ses séances des 9 et 10 janvier 1978, la Commission d'aide aux compagnies dramatiques a estimé que le Théâtre de l'Île-de-France devait, à son sens, être classé dans la catégorie des compagnies qui ont fait leurs preuves, recommandant à l'administration de les subventionner directement en fonction de l'intérêt que présentent leurs activités culturelles, et non dans la catégorie des entreprises de qualité confirmée devant sortir de la commission pour obtenir les moyens financiers accrus que celle-ci n'est plus en mesure de leur offrir. C'est ainsi que compte tenu de ces critères et de l'ancienneté du Théâtre de l'Île-de-France, il a été décidé de continuer à subventionner cet établissement en 1978.

EDUCATION

Noisy-le-Grand : lycée Joliot-Curie.

27498. — 23 septembre 1978. — **M. Marcel Debarge** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation du lycée Joliot-Curie, à Noisy-le-Grand, en Seine-Saint-Denis. Cette situation se caractérise par un manque d'effectif en ce qui concerne les enseignants, ce qui se traduit par un enseignement très réduit dans certaines matières (sciences économiques et sociales, langues, histoire, éducation physique) et par des heures de cours qui ne sont pas assurées. Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour remédier à cet état de chose.

Réponse. — Le Parlement, lors du vote de la loi de finances, fixe chaque année de façon limitative le nombre total des emplois nouveaux destinés aux lycées. Ces emplois sont ensuite attribués aux académies et il appartient aux recteurs de les implanter dans les établissements de leur ressort, après avoir examiné la situation de chacun d'eux à l'occasion de la rentrée scolaire. Les services académiques peuvent alors être amenés à établir un ordre de priorité

pour les divers besoins d'enseignement recensés. Tel a été le cas en ce qui concerne le lycée Joliot-Curie de Noisy-le-Grand, où le recteur de l'académie de Créteil a mis en place les moyens nécessaires pour assurer tous les enseignements, à l'exception d'une quinzaine d'heures en langues vivantes (il est toutefois précisé qu'il s'agissait en l'occurrence d'heures facultatives, la priorité ayant été donnée à l'enseignement des disciplines obligatoires).

Département de la Meuse : subvention aux transports scolaires.

27569. — 5 octobre 1978. — **M. Rémi Herment** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation dans laquelle le département de la Meuse se trouve aujourd'hui placé au regard des transports scolaires. Le conseil général de la Meuse a, dès le départ, et dans ce domaine, consenti des efforts importants et adopté la formule de la gratuité totale. L'esprit des décisions qui déterminent le comportement de l'Etat laissait donc espérer, de la part de ce dernier, une contribution portée au taux le plus élevé tenant compte d'un effort propre de la collectivité porté aux limites de ses capacités. Les difficultés éprouvées par la principale — pour ne pas dire unique — société de transport, la remise en ordre de ses tarifs, qui en découle, la reconnaissance aussi par les services de contrôle de la validité de ces nouvelles conditions ont conduit à enregistrer — après dénonciation des contrats antérieurs — des charges qui excèdent — et de très loin — la limite de responsabilité que l'Etat s'est reconnue. A une charge nette, qui se situe déjà au niveau du demi-milliard de centimes, le département paraîtrait devoir ajouter un complément (non subventionnable puisqu'il excède l'augmentation de 9 p. 100) de l'ordre de 320 millions de centimes. Faut-il souligner que cette situation nouvelle est proprement insupportable pour les finances départementales très lourdement grevées par ailleurs. Dès lors, l'alternative qui s'offre ne paraît résider que dans l'arrêt pur et simple des transports scolaires ou la considération, par l'Etat, de la situation particulière dans laquelle la Meuse se trouve aujourd'hui placée. L'auteur, en signalant sa gravité et la résonance qu'elle est susceptible d'avoir dans son évolution prochaine, souhaiterait qu'il lui soit indiqué si l'Etat accepte — ou non — de voir l'activité scolaire suspendue parce qu'un principe, trop rigoureusement appliqué, n'aura pas fait l'objet des adaptations que commandent des données spécifiques à un département.

Réponse. — Afin d'assurer l'égalité de traitement entre les départements, la répartition des crédits de subvention aux transports scolaires est effectuée sur la base des seules hausses de tarifs autorisées par le Gouvernement dans le cadre de l'évolution générale des prix. Cette règle s'impose d'autant plus qu'elle sert à calculer le montant global des crédits inscrits annuellement au budget du ministère de l'éducation, au titre de l'aide en cause. En conséquence, prendre en compte les relèvements de tarifs décidés dans certains départements, au-delà des hausses officiellement admises au plan national, conduirait à réduire d'autant les dotations des autres départements, donc à pénaliser ceux-là mêmes qui auront réussi à maintenir les prix au niveau fixé par le Gouvernement. Eu égard cependant à la situation particulière de la Meuse, un complément de subvention de 670 000 francs a été alloué au département, portant à 8 850 000 francs le montant de l'aide de l'Etat pour l'actuelle campagne de transports scolaires. Cette dotation, qui ne comprend pas les crédits afférents aux transports individuels d'élèves handicapés, ni ceux relatifs aux opérations de préscolarisation en zone rurale sera, ainsi qu'il est prévu pour chaque département, rajustée à proportion exacte de l'évolution du nombre d'élèves transportés et subventionnés enregistrée à la fin du premier trimestre scolaire. La comparaison, par rapport à la campagne 1977-1978, de l'augmentation de l'aide ainsi consentie (+ 21 p. 100) avec la progression des crédits globaux ouverts pour la présente campagne (+ 12,8 p. 100), souligne l'importance de l'effort très exceptionnel accompli en faveur de la Meuse et la nécessité de l'action à engager dans le département pour maintenir l'évolution des tarifs de transports à l'intérieur des limites assignées par le Gouvernement. A cet égard, le ministre de l'éducation est prêt à attribuer aux collectivités publiques organisatrices de ramassage scolaire des subventions pour l'achat de véhicules en vue de la constitution de régies directes de transport, qui, dans divers départements, se sont révélées d'une réelle efficacité pour contenir les tarifs et les prix de transport d'élèves dans des limites raisonnables.

Intendants universitaires : recrutement.

27784. — 24 octobre 1978. — **M. Albert Voilquin** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur le fait que le statut du corps de l'intendance universitaire prévoit dans son article 32 que « les intendants peuvent être recrutés après inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission paritaire, dans la limite du huitième des emplois vacants, parmi les attachés justifiant de vingt et un ans de services publics, dont huit ans de services

effectifs en qualité de gestionnaires d'un établissement et parmi les attachés principaux comptant huit ans de services effectifs en cette qualité ». Cette liste d'aptitude est établie au niveau académique et reprise en commission administrative paritaire nationale. Les critères ne sont pas définis dans le statut. Seules les conditions d'ancienneté globale ou spécifique sont mentionnées avec l'appréciation écrite et chiffrée de l'autorité hiérarchique de tutelle. Dans une réponse à une question écrite n° 235 du 24 février 1956 à M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, il est mentionné « que l'avancement de grade n'est pas directement lié à la notation » et « qu'il a lieu exclusivement au choix ». Il conviendrait de savoir : si l'ancienneté de services spécifiques dans le corps de l'intendance peut être un élément d'appréciation plus favorable que l'ancienneté globale de services publics ; si l'on peut faire appel, avant de recourir à l'ancienneté, à d'autres appréciations, par exemple : états des services antérieurs effectués dans d'autres administrations de l'Etat, études se rapportant à la profession, exercice de charges et de responsabilités de gestion analogues ; d'autre part, dans le cas de modification de la carte académique, le classement sur la liste d'aptitude de l'académie qu'il quitte peut-il être repris dans la nouvelle académie, ou repart-il en fin de liste.

Réponse. — La liste d'aptitude aux fonctions d'intendant universitaire établie en application des dispositions de l'article 32 du décret n° 62-1185 du 3 octobre 1962 modifié portant statut particulier du personnel de l'intendance universitaire est arrêtée par le ministre après consultation de la commission administrative paritaire nationale compétente à l'égard du corps des intendants universitaires. L'organisme consultatif considéré émet un avis sur les propositions de classement établies par les recteurs d'académie après consultation des commissions administratives paritaires académiques compétentes à l'égard des intendants universitaires. Il ne s'agit pas de l'établissement d'un tableau d'avancement à un grade supérieur, mais de celui d'une liste d'aptitude pour l'accès au corps supérieur, en application des dispositions de l'article 19, 2^e alinéa, 3^e de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, relative au statut général des fonctionnaires. S'agissant d'une promotion au choix, il est procédé à un examen approfondi de la valeur professionnelle des agents, compte tenu principalement de la notation et des propositions motivées formulées par les chefs de service, à l'effet de déterminer leur aptitude à exercer les fonctions du corps supérieur. En ce qui concerne l'ancienneté, il s'agit d'un élément d'appréciation qui intervient essentiellement pour départager des candidats dont le mérite est jugé égal, l'ancienneté de services spécifiques dans le cadre de l'intendance universitaire et l'ancienneté générale de services publics étant prises ensemble en considération. Enfin, compte tenu du caractère d'annualité des listes d'aptitude, les fonctionnaires, lorsqu'ils sont affectés dans une autre académie que celle dans laquelle ils ont pu figurer à un certain rang de classement parmi les propositions du recteur, trouvent dans leur nouvelle affectation, parmi les propositions rectorales, la place que leur confèrent leurs aptitudes, en concurrence avec les autres fonctionnaires de la même académie ; il convient de préciser que le dossier du candidat, contenant ses appréciations antérieures, est examiné au niveau de la préparation de la décision ministérielle.

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Raccordement aux réseaux d'immeubles édifiés ou transformés sans permis de construire.

27204. — 4 août 1978. — **M. Paul Séramy** attire l'attention de **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** sur les conséquences que risque d'entraîner sur la commune de Bazoches-lès-Bray (Seine-et-Marne), et ce, malgré les injonctions des services départementaux de l'équipement, le non-respect par Electricité de France des prescriptions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme qui interdisent tous raccordements aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz et de téléphone des immeubles construits ou transformés en violation des articles L. 111-1, L. 142-1 ou L. 510-1 prescrivant l'obtention d'un permis de construire.

Réponse. — Les difficultés évoquées pour faire observer les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme n'ont pas échappé à l'attention du ministre de l'environnement et du cadre de vie. Des instructions communes (ministère de l'intérieur, ministère de l'industrie, ministère de l'environnement et du cadre de vie) sont en cours d'élaboration pour préciser les modalités d'application de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme en ce qui concerne les raccordements aux réseaux publics de distribution d'eau potable et aux réseaux de distribution d'électricité.

Coopératives viticoles : exonération des taxes en matière de pollution.

27321. — 31 août 1978. — **M. Maurice Janetti** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui faire connaître, compte tenu de la situation de la viticulture française et notamment de la viticulture méridionale, si le Gouvernement envisage d'exonérer les établissements viticoles, notamment les coopératives viticoles, des taxes ou redevances acquittées en matière de protection contre la pollution. (*Question transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.*)

Réponse. — L'article 17 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement institue, comme le faisait la loi abrogée du 19 décembre 1917, une taxe unique et éventuellement une taxe annuelle perçue sur les établissements industriels et commerciaux. La taxe unique est payée une fois pour toutes à l'occasion de toute déclaration ou autorisation concernant une installation classée et la redevance annuelle ne concerne que certains de ces établissements qui font courir des risques particuliers à l'environnement et requièrent de ce fait des contrôles approfondis et périodiques. La liste des installations soumises à redevance annuelle est établie par décret. Elle ne comporte pas d'installations spécifiquement viticoles si ce n'est les distilleries. En conséquence il semble que très peu de coopératives viticoles puissent être redevables de la redevance annuelle applicable à certaines installations classées. Une circulaire du 9 novembre 1977 adressée aux préfets précise que les établissements exploités par des agriculteurs inscrits à l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) ne sont pas assujettis à la taxe et à la redevance annuelle, puisqu'ils ne présentent pas le caractère juridique d'établissements industriels et commerciaux. Il n'en est pas de même des activités exercées par des établissements dotés de la personnalité morale, alors même qu'ils auraient un statut coopératif ou associatif, dès lors qu'ils ont pour but la production, la transformation ou la commercialisation de biens ou de services, dans le domaine agricole ou non. En ce qui concerne les redevances qui peuvent être dues aux agences financières de bassin au titre de la loi du 16 décembre 1964 par des personnes publiques ou privées, elles ne peuvent faire l'objet d'exonération en faveur d'une catégorie de redevables. En tout état de cause les redevances qui peuvent être dues par les coopératives viticoles ne constituent qu'une très faible part de la valeur ajoutée de ce secteur économique, et une exonération en leur faveur ne présenterait pas pour elles un avantage justifié et substantiel.

Lutte contre le bruit des avions à réaction.

27417. — 15 septembre 1978. — **M. Jean Colin** rappelle à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** qu'au cours de sa réunion du 22 décembre 1976 et sur proposition de l'un de ses prédécesseurs, vingt mesures de lutte contre le bruit avaient été arrêtées par le comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement. Il était notamment prescrit d'interdire avant la fin de 1978, l'immatriculation nouvelle d'appareils à réaction subsoniques ne répondant pas aux normes de bruit de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) d'imposer ces dernières avant la fin de 1977 aux appareils existants et de mettre au point des procédures propres à réduire les nuisances des trafics commerciaux nocturnes. Il lui demande de lui faire connaître la suite réservée à l'ensemble des recommandations du comité interministériel, et plus spécialement à celles rappelées ci-dessus.

Réponse. — Le 22 décembre 1976, le comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement a approuvé vingt mesures de lutte contre le bruit parmi lesquelles figurent des mesures relatives à la lutte contre le bruit des avions à réaction civils. Le Gouvernement, dès 1974, a publié un arrêté qui a prescrit l'obligation pour les avions à réaction civils subsoniques de type nouveau et de masse supérieure à 5 700 kilogrammes de détenir un certificat individuel de limitation des nuisances. Depuis le 1^{er} janvier 1976, tous les avions à réaction subsoniques neufs de masse supérieure à 28 500 kilogrammes doivent, pour être inscrits au registre d'immatriculation national et ce quel que soit le taux de dilution de leur réacteur, respecter les limites de bruit établies par les conventions de l'OACI (chap. 2 de l'annexe 16). A partir du 1^{er} janvier 1979, l'inscription au registre d'immatriculation français d'appareils à réaction subsoniques neufs ou « d'occasion » ne répondant pas aux normes de bruit de l'OACI sera interdite quelle que soit leur masse (arrêté du 2 juin 1978, *Journal officiel* du 18 juin 1978). De plus, depuis octobre 1977, le Gouvernement français n'accorde la certification de type à de nouveaux avions subsoniques à réaction que s'ils sont conformes aux spécifications proposées par le chapitre 3 de l'annexe 16 à la convention de l'OACI. Ceci correspond à une baisse des niveaux sonores perçus de l'ordre de 4 à 6 décibels. Il n'a toutefois pas été possible de

donner à cette mesure un caractère rétroactif, en l'appliquant aux avions en service depuis le début 1977 car il s'est avéré que la conversion de tels appareils lorsqu'elle est possible n'apporte pas de réduction des nuisances sonores en rapport avec le coût d'une telle opération. Par ailleurs, l'adoption pour les seuls avions nationaux n'apporterait qu'un progrès imperceptible pour les riverains des aéroports qui sont utilisés en large partie par les avions étrangers. C'est donc dans le cadre international, notamment celui de la commission européenne pour l'aviation civile, que la France a proposé en 1977, l'adoption d'un accord relatif à la cessation à terme de l'exploitation d'avions non conformes. Ainsi, à compter de cette date, la flotte française ne se dotera plus que d'avions à réaction conformes aux limitations de bruit adoptées au sein de l'OACI; la diminution progressive des nuisances sonores se fera sentir au fur et à mesure du renouvellement des flottes, renouvellement déjà largement entamé par les flottes françaises. En ce qui concerne les mesures propres à réduire les nuisances des trafics commerciaux de nuit, une étude de l'impact des bruits nocturnes sur les riverains d'aéroports est actuellement entreprise par la commission de l'environnement de la direction générale de l'aviation civile. La parution du rapport final est prévue pour le premier trimestre 1979. Par ailleurs, la procédure « anti-bruit » dite « de la plaine du Nord », qui est systématiquement prescrite pour les mouvements diurnes depuis 1977, est depuis janvier 1978, expérimentée au décollage de l'Aéroport Charles-de-Gaulle pendant la période nocturne. Enfin, le Gouvernement a institué depuis 1973 un système d'aide aux riverains alimenté par une taxe parafiscale prélevée lors de l'embarquement des passagers. Ce système a déjà permis d'effectuer pour plus de 120 millions de francs de travaux d'isolation phonique. L'ensemble de ce qui précède montre clairement que le Gouvernement porte un intérêt particulier à la lutte contre le bruit des avions. Ce n'est que la conjugaison des diverses actions menées qui permettra d'obtenir une amélioration sensible de l'environnement sonore des riverains d'aéroports.

Conducteurs des travaux publics de l'Etat : accession à la catégorie B.

27833. — 26 octobre 1978. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** de bien vouloir lui faire connaître les résultats des études entreprises par les services de son ministère tendant à faire accéder les conducteurs des travaux publics de l'Etat à la catégorie B de la fonction publique.

Conducteurs des travaux publics de l'Etat : création d'un nouveau corps.

27855. — 26 octobre 1978. — **M. Paul Séramy** demande à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** à quelle date il entend donner une suite à la revendication formulée par les conducteurs des travaux publics de l'Etat (TPE) tendant à obtenir la création d'un nouveau corps doté de l'échelle type du premier niveau de la catégorie B des agents de la fonction publique. Le ministre de l'équipement d'alors avait en effet, par lettre du 12 mai 1977, pris en considération cette revendication qui devait faire l'objet d'une étude par le conseil supérieur de la fonction publique.

Réponse. — Le projet de décret relatif à la création d'un corps de catégorie B dans lequel seraient intégrés les conducteurs et conducteurs principaux des travaux publics de l'Etat, adopté par le comité technique paritaire central lors de sa réunion du 25 octobre 1977, a été adressé, accompagné du dossier justificatif nécessaire, aux ministères chargés du budget et de la fonction publique. Des discussions ont été engagées entre le ministère de l'environnement et du cadre de vie et ces deux départements pour l'examen de ce projet.

INTERIEUR

Statuts des maîtres nageurs.

24571. — 10 novembre 1977. — **M. Charles Zwickert** rappelle à **M. le ministre du travail** les termes de sa question écrite n° 17637 du 6 septembre 1975 dans laquelle il lui demandait de bien vouloir préciser la suite qu'il envisageait de réserver à la proposition tendant à la promulgation d'un statut des maîtres nageurs sauveteurs dont l'emploi était officialisé par la loi n° 61-662 du 24 mai 1961, statut qui serait susceptible d'être élaboré à son ministère. (Question transmise à **M. le ministre de l'intérieur**.)

Réponse. — Il ne semble pas que les maîtres nageurs sauveteurs puissent bénéficier d'un statut unique puisque certains, employés par des entreprises privées, relèvent des conventions collectives et les autres sont employés communaux.

Tapage nocturne : statistiques des infractions.

27413. — 15 septembre 1978. — **M. Jean Colin** rappelle à **M. le ministre de l'intérieur** que, par circulaire n° 76-403 du 23 août 1976, son prédécesseur a enjoint aux préfets d'intensifier la lutte contre le tapage nocturne et recommandé d'intervention des services de police pour toute infraction caractérisée aux dispositions de l'article 103 bis du code de la santé. Il lui demande de lui faire connaître, à titre d'exemple, le nombre d'infractions relevées à ce titre et le nombre de condamnations prononcées pour les faits commis en 1976, puis en 1977.

Réponse. — Il est exact que, par circulaire n° 76-403 du 23 août 1976, le ministre a demandé aux préfets d'intensifier la lutte contre le tapage nocturne et dresser procès-verbal contre les auteurs de ces infractions. Aussi, les forces de police ont poursuivi leur action et dressé, en 1976, 11 430 procès-verbaux et, en 1977, 10 154. De leur côté, les services de gendarmerie en ont dressé 3 831 en 1976 et 3 719 en 1977. A la suite de ces constatations, les tribunaux ont prononcé 13 820 condamnations, en 1976, et 17 979 en 1977. Par ailleurs, ces mêmes juridictions ont condamné 9 624 contrevenants en 1976 et 7 802 en 1977 pour infraction au règlement sanitaire départemental.

Retraités havrais de la police : revendications.

28133. — 15 novembre 1978. — **M. Jacques Eberhard** expose à **M. le ministre de l'intérieur** que, lors d'une assemblée générale, les retraités havrais de la police ont fait état des revendications urgentes qui sont les leurs, et qui peuvent être ainsi résumées : amélioration du pouvoir d'achat avec comme corollaire la révision de l'indice servant au calcul de la hausse du coût de la vie, indice qui sous-estime la dépense réelle des ménages ; remise en ordre des rémunérations dans la fonction publique et, en attendant, versement d'un acompte mensuel de 300 francs soumis à retenue pour pension ; intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement ; mensualisation rapide pour tous les retraités ; bénéfice pour tous les retraités des dispositions du code des pensions de 1964, quelle qu'ait été la date de leur mise à la retraite ; prise en compte, pour le calcul de la retraite, de l'indemnité dite de « sujétions spéciales » ; dans le cadre de la parité armée-police : bénéfice intégral, pour tous les retraités disposant de l'ancienneté requise, des nouveaux grades et échelons créés ; relèvement indiciaire pour l'ensemble des catégories et maintien intégral des anciennes parités ; application de cette réforme à compter du 1^{er} juillet 1976 afin que ladite parité soit respectée ; bénéfice pour tous les retraités et sans aucune discrimination des bonifications d'annuités prévues par la loi du 8 avril 1957 ; en matière de fiscalité : fixation de la tranche d'abattement par part familiale portée au niveau du SMIC. Considérant le bien-fondé de ces revendications, il lui demande quelles dispositions il compte prendre pour que la situation des retraités de la police soit réellement prise en compte par le Gouvernement et donc pour que satisfaction soit donnée aux sollicitations des intéressés.

Réponse. — Un certain nombre de problèmes exposés par l'honorable parlementaire sont communs à l'ensemble des retraités de la fonction publique et échappent, de ce fait, à la compétence exclusive du ministre de l'intérieur. Pour ce qui est des questions intéressant plus spécialement les policiers, la première a trait à l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le traitement pris en compte pour le calcul de la retraite. L'importance de la charge financière qu'une telle opération entraînerait pour le service de la dette publique doit être soulignée, d'autant que les policiers ne sont pas les seuls fonctionnaires bénéficiant d'indemnités particulières justifiées par des servitudes spécifiques inhérentes à leurs fonctions. Une initiative particulière dans ce domaine ne peut être envisagée. La deuxième question concerne l'extension aux retraités des avantages consentis aux policiers en activité lors des réformes statutaires réalisées en 1977. Conformément au droit général de la fonction publique, les améliorations résultant soit de la création d'échelons exceptionnels, lorsque ceux-ci comportent une sélection effectuée après avis de la commission administrative paritaire, soit de la création d'emplois correspondant à l'exercice de fonctions nouvelles déterminées ne leur ont pas été étendues. Sous cette seule réserve, la réforme transpose intégralement aux retraités les améliorations accordées aux fonctionnaires en activité. Cette transposition s'est effectuée même dans le cas d'un échelon nouvellement créé mais attribué sous la seule réserve de l'accomplissement d'une certaine ancienneté de service. Le fonctionnaire retraité bénéficie, dans ce cas, du nouvel échelon à la seule condition de justifier dans l'échelon inférieur de l'ancienneté de service minimale requise à la date de sa mise à la retraite. La troisième question concerne la réforme de la police élaborée en 1976 et réalisée en 1977. Celle-ci a permis d'étendre en faveur de ses personnels les avantages indiciaires et de carrière accordés à la gendarmerie et de rétablir ainsi l'équilibre traditionnel existant entre les deux

formations. En même temps, elle a développé dans la police les possibilités de promotion sociale interne par le moyen soit de concours réservés, soit de nominations sur titres. La quatrième question est relative à l'extension des dispositions de la loi du 8 avril 1957 aux fonctionnaires retraités avant la date d'entrée en vigueur de cette loi. Il est nécessaire de rappeler que ce texte, qui a institué un régime particulier de retraite pour les personnels actifs de la police nationale, leur accorde, pour la liquidation de leur pension, une bonification d'ancienneté égale au cinquième du temps effectif passé en position d'activité dans les services actifs. La loi a donc prévu qu'en contrepartie, une retenue supplémentaire de 1 p. 100 serait prélevée sur les traitements des fonctionnaires bénéficiaires. Cette contrepartie et le fait même que des dispositions transitoires prévoyaient une réduction de la bonification pour les fonctionnaires mis à la retraite entre le 1^{er} janvier 1957 et le 1^{er} juillet 1959 confèrent un caractère particulièrement impératif à la non-rétroactivité de la loi.

JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS

Professeurs d'éducation physique : création de postes.

27760. — 19 octobre 1978. — **M. Charles Alliès** appelle l'attention de **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** sur les conséquences déplorables d'un ensemble de mesures qu'il a prises concernant l'éducation physique dans les établissements scolaires. Réduire d'un tiers les moyens du sport scolaire, s'en prendre au sport universitaire, c'est affaiblir considérablement l'un des secteurs les plus dynamiques du sport national, et notamment du sport féminin. Imposer massivement des heures supplémentaires aux enseignants, c'est condamner au chômage plus de 700 étudiants qui viennent de subir avec succès les épreuves du professorat d'éducation physique et sportive (EPS). Il est impensable de recourir aux heures supplémentaires des professeurs d'EPS au moment où **M. le Premier ministre** et **M. le ministre du travail** font la chasse à ces conditions de travail. Il lui demande d'annuler ces mesures et de créer 1 000 postes d'enseignants d'EPS avec le crédit prévu pour les heures supplémentaires.

Réponse. — Le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs a la responsabilité directe de l'enseignement de l'éducation physique et sportive dans les lycées et collèges et, à ce titre, il a la mission prioritaire d'assurer le respect des heures d'enseignement prévues par le législateur. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a mis en œuvre un plan de relance de l'EPS dans le second degré destiné, sinon à résorber totalement le déficit constaté des heures d'enseignement dès la rentrée 1978, du moins à améliorer d'une manière substantielle la situation. Parmi les mesures arrêtées, certaines entraînent effectivement le transfert dans les établissements du second degré des postes en provenance de secteurs dont l'intérêt est certain mais qui ne présentent pas le même caractère de priorité : tel est le cas des services universitaires des activités physiques et sportives ; ces services pourront certes dans l'immédiat connaître des difficultés de fonctionnement, mais il y sera remédié par un réaménagement des programmes d'activités offertes aux étudiants et par le recrutement d'un personnel complémentaire qualifié. En ce qui concerne le sport scolaire, il convient de rappeler que les enseignants ont le choix entre trois formules : 1^o assurer l'animation de l'association sportive dans le cadre de leur horaire, le nombre d'heures qu'ils peuvent prélever sur leur service d'enseignement étant fixé à deux heures par semaine ; 2^o consacrer la totalité de leur horaire à l'enseignement ; 3^o assurer enfin l'animation de l'association en supplément de leur horaire moyennant la perception, comme par le passé, de vacations en complément de leur traitement. S'agissant des heures supplémentaires, le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs précise à l'honorable parlementaire que le crédit de 60 millions de francs inscrit dans le projet de budget pour 1979 représente l'équivalent de 750 postes de professeur soit, à raison de 18 heures par semaine, 13 500 heures d'enseignement alors que ce même crédit permet, de rémunérer, en heures supplémentaires, le double d'heures d'enseignement. Le plan de relance a permis ainsi à de nombreux élèves de faire du sport à l'école pour la première fois. Enfin pour la prochaine rentrée scolaire, la politique de création de postes sera poursuivie : c'est ainsi que 460 nouveaux postes de professeur adjoint sont inscrits au budget de 1979 et que 400 postes de professeur seront mis au concours de recrutement de juin 1979.

SANTÉ ET FAMILLE

Assurance vie obligatoire : étude.

21846. — 18 novembre 1976. — **M. Jean Cluzel** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir préciser si elle envisage de mettre prochainement à l'étude un système d'assurance vie obligatoire pour tous les citoyens afin d'assurer correctement la vie matérielle du conjoint survivant et des enfants.

Réponse. — Le décès de l'un des conjoints est effectivement l'un des événements susceptible d'entraîner les plus graves difficultés dans la vie d'une famille, notamment par la baisse du niveau de ressources auquel risquent de se trouver brutalement confrontés le conjoint survivant et les enfants. Ce sont généralement des femmes veuves dont la réinsertion professionnelle est déjà difficile qui se trouvent confrontées à ces difficultés. Or les mécanismes existant dans notre système de sécurité sociale se révèlent souvent peu adaptés à la gravité et à la spécificité de ce type de situation. Il en est ainsi des systèmes de réversion de pension qui ne peuvent intervenir qu'à partir de 55 ans ; il en est ainsi également de l'allocation aux personnes isolées et des allocations d'orphelins qui, tout en constituant des réformes importantes et récentes de la législation des prestations familiales, ne permettent pas à elles seules de résoudre ces problèmes. Le Gouvernement est extrêmement conscient de l'acuité des situations évoquées par l'honorable parlementaire. Aussi, conformément aux objectifs du programme de Blois, fait-il actuellement procéder à l'étude de la mise en place d'un système d'assurance vie obligatoire, fonctionnant dans le cadre du régime général de sécurité sociale et visant à assurer aux veuves sans ressources suffisantes un revenu temporaire.

Institutions médico-sociales : définition de normes d'équipement.

23341. — 26 avril 1977. — **M. Henri Fréville** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir préciser les perspectives et les échéances de publication du décret prévu à l'article 4 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales, et fixant les normes minimales quantitatives et qualitatives d'équipement et de fonctionnement des établissements médico-éducatifs, d'enseignement, d'éducation surveillée, d'aide par le travail et aussi des foyers de jeunes travailleurs.

Réponse. — Parmi les cinq types d'établissements énumérés par l'honorable parlementaire, seuls relèvent de la compétence du ministre de la santé et de la famille les établissements médico-éducatifs, les établissements d'aide par le travail et les foyers de jeunes travailleurs. L'élaboration des normes des établissements d'enseignement et d'éducation surveillée incombant respectivement aux ministres de l'éducation et de la justice. Lors de la discussion de l'article 4 de la loi n° 75-735 du 30 juin 1975, le Parlement a souligné la nécessité de ne pas enfermer dans une réglementation contraignante les établissements sociaux qui doivent pouvoir s'adapter rapidement à des besoins et à des techniques nouvelles ; c'est dans cette optique qu'il a été décidé que seules seraient fixées par décret pour ces établissements des normes « minimales » quantitatives et qualitatives d'équipement et de fonctionnement. Plus récemment, le rapport de la commission de développement des responsabilités locales (rapport Guichard) a mis très nettement en cause le principe même de la normalisation. Un travail d'analyse a donc été entrepris qui tend à l'allègement et à l'harmonisation des normes existantes grâce à une large concertation. Le groupe interministériel « Habitat et vie sociale » qui a été chargé par le Premier Ministre d'une mission de réflexion, actuellement en cours, sur l'utilisation des services collectifs est appelé notamment à étudier ces problèmes. C'est à la lumière des résultats de ces études que pourront être préparés les décrets prévus à l'article 4 de la loi susvisée, lesquels ne sont pas indispensables à l'application des nouvelles mesures de coordinations instituées. En effet, en vertu des dispositions transitoires prévues par l'article 36 du décret n° 76-838 du 25 août 1976, les établissements médico-éducatifs, les établissements d'aide par le travail et les foyers de jeunes travailleurs demeurent provisoirement soumis aux normes qui leur sont actuellement applicables et qui, selon les catégories d'établissements, résultent de textes réglementaires ou de simples circulaires. En ce qui concerne les centres d'aide par le travail, un guide de programmation est en cours de préparation qui doit permettre d'informer les promoteurs et d'orienter leurs choix. Il a été, par ailleurs, recommandé aux préfets dans la circulaire du 13 septembre 1976 prise pour l'application du décret ci-dessus de faciliter dans toute la mesure du possible les expériences nouvelles qui, par définition, sont « hors normes ».

Perfectionnement des instruments d'analyse des transferts sociaux.

24790. — 24 novembre 1977. — **M. Jean-Marie Bouloux** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir préciser la suite qu'elle envisage de réserver à une proposition formulée par l'inspection générale des affaires sociales dans son rapport annuel pour 1976 dans lequel elle demande que soient perfectionnés les instruments d'analyse des transferts sociaux en faveur des familles, notamment en fonction de l'échelle des revenus primaires.

Réponse. — Le ministre de la santé et de la famille partage pleinement le souci exprimé par l'inspection générale des affaires sociales dans son rapport de 1976 que soient perfectionnés les

instruments d'analyse des transferts sociaux en faveur des familles. De très nombreux travaux sur ce thème sont engagés depuis peu par divers organismes publics, qui vont tout à fait dans le sens désiré par l'inspection générale. Fin 1975, un conseil interministériel avait décidé de créer, sous la direction de l'INED, un groupe de travail chargé d'étudier l'évolution du niveau de vie des familles en fonction du nombre d'enfants qu'elles comportent et des ressources dont elles disposent. Remis à l'automne 1976, le rapport de ce groupe de travail présentait les effets sur le niveau de vie des familles de différents facteurs tels que : le nombre d'enfants et l'arrivée d'un nouvel enfant, l'âge des enfants, l'activité professionnelle de l'épouse, l'augmentation de revenus. Les conclusions de ce rapport ont utilement orienté en 1977 la réflexion du Gouvernement dans la mise au point de sa politique familiale. A la même époque, à la demande du conseil national de la statistique, l'INSEE a mis sur pied une évaluation mise à jour annuellement des ressources nettes de cent familles-types de salariés en présentant la façon dont elles se décomposent en salaires, impôts, prestations familiales. L'objectif est de suivre des indicateurs de ressources en valeur absolue et en pouvoir d'achat, de mesurer l'impact de l'aide monétaire aux familles selon le nombre et l'âge des enfants, le salaire du père, etc. et, ainsi d'éclairer le débat relatif à l'appréciation de la politique familiale. Les cent familles-types ont été choisies en fonction de leur représentativité démographique en ce qui concerne la catégorie socio-professionnelle, le nombre et l'âge des enfants, l'activité professionnelle de l'épouse. Chaque personne active de ces familles est considérée comme bénéficiant du salaire net moyen de sa catégorie socio-professionnelle et de son sexe. Les transferts (allocations familiales, complément familial, allocations de rentrée scolaire et bourses du ministère de l'éducation) et les prélèvements (cotisations salariales de sécurité sociale et aux régimes de retraites complémentaires, assurance chômage, impôt sur le revenu) sont calculés selon les barèmes de la législation en vigueur pour l'année considérée. Tout en étant le résultat d'une construction abstraite qui risque d'être dans certains cas, sensiblement différente de la réalité, les ressources de ces familles-types constituent un instrument d'analyse très précieux. Aussi les indicateurs associés au VII^e Plan concernant les revenus des familles sont-ils directement issus de ce travail. Les effets différents de la politique familiale selon la catégorie socio-professionnelle et le nombre d'enfants sont observés à l'aide de deux indicateurs suivants : le montant des avantages familiaux dont bénéficient douze familles-types, d'une part, les disparités de revenus de ces familles-types avant et après prise en compte des avantages familiaux. L'INED a par ailleurs lancé une nouvelle étude en 1978 sur la redistribution des revenus opérés par le système des prestations familiales (versements et cotisations). Dans une perspective nataliste cette recherche débouche sur une comparaison des prestations moyennes reçues au cours de leur vie par les familles de différentes catégories socio-professionnelles et tailles finales. De même est actuellement en cours de réalisation à la demande de la CNAF une vaste enquête sur l'impact socio-économique des prestations familiales et de la politique sociale qui devrait permettre d'établir un bilan réel et complet de l'année considérée (1978-1979) des emplois et des ressources des familles interrogées. La plupart des transferts sont pris en compte : cotisations sociales, impôts directs et indirects, prestations familiales, pensions et retraites, prestations d'assurance maladie, aides sociales et autres revenus sociaux ainsi que l'utilisation de certains services publics non marchands. L'étude devrait donc permettre de mesurer les effets de l'ensemble du processus de redistribution au niveau des familles différenciées selon les critères économiques et démographiques les plus représentatifs. Par ailleurs, la direction de la prévision du ministère de l'économie est en train d'achever une étude d'ensemble sur la redistribution. Cette étude permettra de chiffrer sur toute la durée de vie d'un individu l'importance des transferts liés à la politique familiale. Plutôt que sur la conception de nouveaux instruments d'analyse, l'accent doit donc être mis sur une meilleure utilisation par l'ensemble du corps social des travaux très riches déjà entrepris. A la demande du Premier ministre, le centre d'études et de recherches des revenus et des coûts a aussi entrepris l'élaboration d'un document de synthèse des principaux résultats apportés par ces différentes recherches, les rendant accessibles à tous ceux qui s'intéressent aux revenus des familles. Ce document devrait être établi au cours de l'année 1979.

Assistantes maternelles : formation.

25046. — 16 décembre 1977. — M. André Rabineau demande à Mme le ministre de la santé et de la famille de bien vouloir préciser les perspectives et les échéances de publication du décret prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 77-505 du 17 mai 1977 relatif aux assistantes maternelles et déterminant les modalités d'application de cet article prévoyant notamment des actions de formation destinées à aider les assistantes maternelles dans leurs tâches éducatives et fixant, par ailleurs, les éléments d'appréciation d'ordre

sanitaire et éducatif, compte tenu notamment de l'expérience acquise par l'assistante maternelle au vu duquel l'agrément est accordé, ou refusé, ou retiré.

Réponse. — Après une large consultation des personnes concernées, le décret d'application prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 77-505 du 17 mai 1977 concernant l'agrément des assistantes maternelles a été publié le 1^{er} avril 1978 (décret n° 78-474 du 29 mars 1978). Ce texte prévoit que l'agrément est accordé ou refusé selon l'appréciation portée sur la capacité de l'assistance maternelle : à accueillir le mineur dans le respect des règles d'hygiène corporelle et mentale ; à concourir à l'éveil intellectuel et affectif et à l'éducation du mineur dans les conditions appropriées à son âge ; et, en ce qui concerne les mineurs accueillis en garde permanente, à établir avec la famille les relations nécessaires à l'épanouissement du mineur. Enfin, il doit être tenu compte de la qualité du logement et de sa taille ; cette dernière caractéristique sera déterminante pour la fixation du nombre et de l'âge des mineurs que l'assistante maternelle sera autorisée à accueillir. Un nombre important de départements organisent déjà des actions de formation. Elles peuvent être financées sur les crédits de protection maternelle et infantile. Pour encourager le développement de ces actions et en améliorer la qualité, des instructions seront prochainement adressées aux services extérieurs. Un projet de circulaire en ce sens est actuellement soumis à l'avis de l'ensemble des intéressés. Chaque département devra en particulier désigner un responsable ayant les qualités nécessaires pour développer et organiser la formation. Sans qu'il soit question de définir un programme national unique, cette formation portera à la fois sur les besoins de l'enfant, les relations entre l'enfant, la famille d'accueil et les parents, la collaboration avec les services sociaux et les problèmes juridiques et administratifs que peuvent poser les assistantes maternelles. Elle devra, dans toute la mesure du possible, associer tous les modes de garde ou de placement à domicile : garde de jour, indépendante ou dans le cadre d'une crèche familiale, placements familiaux rémunérés par l'aide sociale à l'enfance et placements familiaux spécialisés à caractère médical ou médico-psychologique. Elle reposera à la fois sur des rencontres individuelles et sur des réunions.

Situation des centres d'aide par le travail.

25233. — 12 janvier 1978. — M. Jean Sauvage attire l'attention de Mme le ministre de la santé et de la famille sur la situation difficile des centres d'aide par le travail (CAT). Ces organismes s'efforcent de donner du travail à leurs ressortissants en recherchant des marchés de fabrication ou d'entretien adaptés aux capacités limitées des handicapés. Or certaines directions de l'action sanitaire et sociale persistent, pour l'application de la circulaire n° 6 AS du 31 janvier 1974, à considérer ces marchés comme des marchés de sous-traitance excluant toute inclusion des charges salariales dans le prix de journée de ces établissements. Il souligne l'injustice d'une telle décision si l'on songe que les charges sociales sont calculées par la sécurité sociale sur un salaire minimum mensuel de 599 francs alors que bien souvent le salaire effectif de certains handicapés profonds n'atteint que 50 ou 100 francs par mois. Il insiste sur le fait que les CAT ne peuvent, compte tenu de la faible rentabilité de leurs ressortissants, obtenir des maîtres d'ouvrage la passation de marchés incluant à la fois rémunération et charges sociales. Il lui demande donc s'il ne lui apparaît pas équitable de revoir la position arrêtée par certaines directions de l'action sanitaire et sociale afin que les contrats passés par les CAT ne soient plus désormais considérés comme des marchés de sous-traitance, ce qui permettrait la prise en charge des charges salariales dans le prix de journée et par conséquent une meilleure rémunération des travailleurs des CAT.

Réponse. — Le dispositif établi par la circulaire n° 6 AS du 31 janvier 1974 auquel fait référence l'honorable parlementaire a été abrogé. Les cotisations dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales ainsi que des retraites complémentaires, sont désormais assises sur la rémunération effectivement versée et non sur un salaire de référence comme c'était le cas antérieurement. Le nouveau dispositif résulte notamment de l'application des articles 32 et 33 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui prévoit que tout handicapé travaillant en centre d'aide par le travail bénéficie d'une garantie de ressources qui a le caractère d'un salaire. En application de ces dispositions, il appartient à l'Etat de prendre en charge les cotisations patronales correspondant au complément de rémunération versé. L'établissement prend pour sa part en charge les cotisations patronales correspondant à la rémunération qu'il verse directement à l'intéressé. Le décret du 31 décembre 1977 relatif aux centres d'aide par le travail dispose, en outre, que le prix de journée de l'établissement ne peut en aucun cas couvrir les dépenses correspondant à la rémunération des personnes handicapées. Toutefois, à titre transitoire et pour tenir compte de la situation effective de certains établissements, les cotisations patronales correspondant à la rémunéra-

tion versée par l'établissement pourront être imputées sur le prix de journée. A terme, il appartient aux centres d'aide par le travail de dégager des recettes suffisantes pour assurer à la fois le niveau de rémunération jugé souhaitable aux travailleurs handicapés, et le paiement des cotisations sociales y correspondant. Il serait inopportun, en effet, que les centres d'aide par le travail proposent des produits à des prix nets de charges sociales parce que celles-ci seraient intégralement couvertes par la collectivité. Une telle situation serait perçue, à juste titre, comme une concurrence déloyale par les autres producteurs économiques. Cela est vrai tant pour les CAT qui assurent eux-mêmes la commercialisation de leur production que pour ceux qui travaillent en sous-traitance.

Etablissements de cure thermique : normes techniques.

25302. — 20 janvier 1978. — **M. Michel Moreigne** expose à **Mme le ministre de la santé et de la famille** que le décret n° 72-1078 du 6 décembre 1972 relatif au classement des établissements publics et privés assurant le service public hospitalier (*JO* du 7 décembre 1972) définit à son chapitre II, article 11, le rôle des centres de cure thermique. Il lui demande si les normes techniques de ce type d'établissement ont été arrêtées, et dans l'affirmative, quelles sont les circulaires qui les exposent et la procédure d'agrément; dans la négative, dans quel délai sera-t-elle en mesure de publier ce document.

Réponse. — En réponse à la question posée par l'honorable parlementaire, il est précisé que les centres de cure thermique visés à l'article 11 du décret n° 72-1078 du 6 décembre 1972 relatif au classement des établissements publics et privés assurant le service public hospitalier et qui disposent d'une section d'hébergement fonctionnent comme tout centre hospitalier comportant des unités de soins. Aucune norme technique spécifique à des centres hospitaliers existant dans une station thermique n'apparaît donc indispensable. Des établissements peuvent fonctionner en qualité de centres de soins pour malades externes. Il est alors évident que par analogie avec les exigences formulées pour les établissements privés de même nature telles qu'elles figurent dans l'annexe n° 26 du décret n° 56-284 du 9 mars 1956 fixant conditions d'autorisation des établissements privés de cure et de prévention pour les assurés sociaux, ces centres doivent répondre à des normes minimales d'équipement et disposer notamment du personnel médical et paramédical compétent pour en assurer un fonctionnement satisfaisant. Il est également rappelé à l'honorable parlementaire que l'exploitation des eaux à des fins thérapeutiques et leur contrôle sont organisés dans les conditions fixées par le décret n° 57-404 du 28 mars 1957 portant règlement d'administration publique sur la police et la surveillance des eaux minérales.

Conseillères en économie familiale et sociale : statut.

26763. — 19 juin 1978. — **M. Octave Bajoux** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur la situation des conseillères en économie familiale et sociale recrutées en application de sa circulaire n° 55 AS en date du 12 décembre 1973. S'agissant d'un emploi nouveau, la rémunération de ces agents a été fixée provisoirement par référence à celle servie aux éducateurs spécialisés. En fonctions depuis plusieurs années, ces agents sollicitent leur titularisation. Il importe en conséquence que leur carrière soit clairement définie. C'est pourquoi, persuadé qu'elle partage ce point de vue, il lui demande quelles sont les dispositions prévues pour l'organisation de la carrière de conseillère en économie familiale et sociale.

Réponse. — L'importance du rôle des conseillers en économie familiale et sociale n'a pas échappé au ministre de la santé et de la famille. Les personnels de cette catégorie qui exercent leur activité dans des établissements visés à l'article L. 792 du code de la santé publique seront dotés d'un statut dès que le projet de décret relatif au recrutement et à l'avancement du personnel social des établissements d'hospitalisation public et de certains établissements à caractère social aura été publié. Ce projet de texte fait actuellement l'objet d'un examen par les autorités ministérielles concernées avant d'être soumis au Conseil supérieur de la fonction hospitalière. Mais, d'ores et déjà, les conseillers en économie familiale et sociale peuvent être recrutés dans des établissements hospitaliers en application de l'article 22, 9°, de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970; cet article précise que le conseil d'administration de ces établissements est habilité à délibérer sur les règles concernant l'emploi de diverses catégories de personnels pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives ou réglementaires; les personnels ainsi recrutés feront l'objet de mesures d'intégration prévues dans le projet de décret cité ci-dessus. Les conseillers en économie familiale et sociale employés dans le cadre des directions départementales des affaires sanitaires et sociales peuvent bénéficier d'un statut propre à leur département après approbation du conseil

général. Des statuts types pour les personnels départementaux sont actuellement à l'étude, ils permettront de mieux définir encore les situations offertes à ces professionnels généralement très appréciés.

Ressources des handicapés non salariés : publication du décret.

26766. — 10 juin 1978. — **M. Roger Poudonson** se référant à sa question écrite n° 24983 du 13 décembre 1977 demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de lui préciser l'état actuel d'application de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées et notamment de la publication du décret relatif à l'article 32 concernant la garantie de ressources des travailleurs handicapés non salariés qui était (*Journal officiel*, Débats du Sénat du 3 avril 1978) toujours à l'étude.

Réponse. — La plupart des dispositions de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées sont déjà entrées en vigueur. Une quarantaine de décrets ont en effet déjà été publiés ainsi que l'indique l'état d'avancement des textes d'application ci-après. La mise en œuvre de certains articles de la loi d'orientation soulève cependant des problèmes difficiles et exige une concertation approfondie entre les différents ministères intéressés. L'élaboration des décrets qui doivent encore être publiés est, au demeurant, activement poursuivie et leur parution devrait avoir lieu selon toute vraisemblance avant la fin de l'année. S'agissant de la publication du décret d'application de l'article 32 relatif à la garantie de ressources des travailleurs handicapés non salariés, il convient de préciser que l'initiative en revient, au premier chef, au ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

Etat d'avancement des textes d'application de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

I. — Textes publiés :

Décret n° 75-692 du 30 juillet 1975 instituant un conseil national consultatif des personnes handicapées (*Journal officiel* du 2 août 1975);

Décret n° 75-1166 du 15 décembre 1975 pris pour l'application de l'article 6 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées et relatif à la composition et au fonctionnement de la commission de l'éducation spéciale et des commissions de circonscription (*Journal officiel* du 19 décembre 1975);

Décret n° 75-1195 du 16 décembre 1975 portant application des dispositions relatives à l'allocation d'éducation spéciale prévue aux articles L. 543-1 à L. 543-3 du code de la sécurité sociale, modifiés par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 23 décembre 1975);

Décret n° 75-1196 du 16 décembre 1975 modifiant les dispositions du décret n° 64-225 du 11 mars 1964 modifié, pris en application des articles L. 527, L. 543-1 et L. 543-2 du code de la sécurité sociale (*Journal officiel* du 23 décembre 1975);

Décret n° 75-1197 du 16 décembre 1975 portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées en tant qu'elle concerne l'allocation aux adultes handicapés atteints d'une incapacité permanente au moins égale à 80 p. 100 (*Journal officiel* du 23 décembre 1975);

Décret n° 75-1198 du 16 décembre 1975 fixant le montant de l'allocation d'éducation spéciale prévue aux articles L. 543-1 à L. 543-3 du code de la sécurité sociale (*Journal officiel* du 23 décembre 1975);

Décret n° 75-1199 du 16 décembre 1975 fixant le montant de l'allocation aux adultes handicapés instituée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 23 décembre 1975);

Décret n° 76-153 du 13 février 1976 relatif à l'assurance vieillesse des mères ayant au foyer un enfant handicapé (*Journal officiel* du 15 février 1976);

Décret n° 76-478 du 2 juin 1976 modifiant le code du travail (3^e partie) et relatif à la composition et au mode de fonctionnement de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L. 323-11 du code du travail (*Journal officiel* du 4 juin 1976);

Décret n° 76-479 du 2 juin 1976 portant abrogation ou modification de certaines dispositions du chapitre III du titre II du livre III du code du travail (2^e partie) relatives aux travailleurs handicapés (*Journal officiel* du 4 juin 1976);

Décret n° 76-493 du 3 juin 1976 adaptant les juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale au jugement des recours formés contre les décisions des commissions départementales de l'éducation spéciale (*Journal officiel* du 6 juin 1976);

Décret n° 76-494 du 3 juin 1976 adaptant les juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale au jugement des recours prévus par l'article L. 323-11-1, dernier alinéa, du code du travail (*Journal officiel* du 6 juin 1976);

Décret n° 76-707 du 21 juillet 1976, portant modification du décret n° 76-478 du 2 juin 1976, modifiant le code du travail (3^e partie) et relatif à la composition et au mode de fonctionnement de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L. 323-11 du code du travail (*Journal officiel* du 29 juillet 1976) ;

Décret n° 76-769 du 9 août 1976 relatif à la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 17 août 1976) ;

Décret n° 76-983 du 29 octobre 1976, modifiant les dispositions du décret n° 75-1197 du 16 décembre 1975 portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées en tant qu'elle concerne l'allocation aux adultes handicapés atteints d'une incapacité permanente au moins égale à 80 p. 100 (*Journal officiel* du 31 octobre 1976).

Décret n° 76-1293 du 30 décembre 1976 relatif à la mise en vigueur de l'article 168 nouveau du code de la famille et de l'aide sociale dans sa rédaction de l'article 48 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 1^{er} janvier 1977) ;

Décret n° 77-147 du 8 février 1977 modifiant certaines dispositions du code de la route (*Journal officiel* du 19 février 1977) ;

Décret n° 77-551 du 23 mai 1977 relatif au montant et aux conditions de versement de la cotisation d'assurance maladie et maternité due pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (*Journal officiel* du 2 juin 1977) ;

Décret n° 77-540 du 27 mai 1977 relatif aux frais de transport collectif des enfants et adolescents handicapés vers les établissements médico-éducatifs fonctionnant en externat ou semi-internat (*Journal officiel* du 29 mai 1977) ;

Décret n° 77-864 du 22 juillet 1977 fixant les conditions d'application de l'article 8 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 29 juillet 1977) ;

Décret n° 77-1465 du 28 décembre 1977 fixant les modalités d'application aux travailleurs handicapés salariés des dispositions de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées relatives à la garantie de ressources (*Journal officiel* du 30 décembre 1977) ;

Décret n° 77-1545 du 31 décembre 1977 relatif à la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 12 janvier 1978) ;

Décret n° 77-1546 du 31 décembre 1977 relatif aux centres d'aide par le travail prévus à l'article 167 du code de la famille et de l'aide sociale (*Journal officiel* du 12 janvier 1978) ;

Décret n° 77-1547 du 31 décembre 1977 relatif à la contribution des personnes handicapées aux frais de leur hébergement et de leur entretien lorsqu'elles sont accueillies dans des établissements (*Journal officiel* du 12 janvier 1978) ;

Décret n° 77-1548 du 31 décembre 1977 relatif au minimum de ressources qui doit être laissé à la disposition des personnes handicapées accueillies dans des établissements (*Journal officiel* du 12 janvier 1978) ;

Décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977 portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes âgées en tant qu'elle concerne l'allocation compensatrice prévue à l'article 39 de ladite loi et abrogation d'une disposition du décret modifié n° 54-883 du 2 septembre 1954 portant RAP (*Journal officiel* du 12 janvier 1978) ;

Décret n° 78-75 du 17 janvier 1978 pris pour l'application des articles L. 323-30 à 32 du code du travail relatif aux ateliers protégés et aux centres de distribution de travail à domicile (*Journal officiel* du 25 janvier 1978) ;

Décret n° 78-76 du 17 janvier 1978 fixant la capacité de travail minimum exigible pour l'admission dans les ateliers protégés et les centres de distribution de travail à domicile et le salaire minimum à verser aux travailleurs handicapés qui y sont employés (*Journal officiel* du 25 janvier 1978) ;

Décret n° 78-77 du 17 janvier 1978 relatif au remplacement de l'obligation de priorité d'emploi de travailleurs handicapés par la fourniture de travaux aux ateliers protégés, aux centres de distribution de travail à domicile et aux centres d'aide par le travail (*Journal officiel* du 25 janvier 1978) ;

Décret n° 78-104 du 25 janvier 1978 pris en application de l'article L. 323, II-II du code du travail, et relatif aux équipes de préparation et de suite du reclassement (*Journal officiel* du 2 février 1978) ;

Décret n° 78-105 du 25 janvier 1978 complétant la deuxième partie du code du travail en ce qui concerne l'application de l'article L. 323-9 du code du travail et de l'article 29 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation (*Journal officiel* du 2 février 1978) ;

Décret n° 78-106 du 27 janvier 1978 relatif à la mise à la disposition d'un autre employeur de travailleurs handicapés employés dans un atelier protégé (*Journal officiel* du 2 février 1978) ;

Décret n° 78-109 du 1^{er} février 1978 fixant les mesures destinées à rendre accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite les installations neuves ouvertes au public (*Journal officiel* du 2 février 1978) ;

Décret n° 78-189 du 13 février 1978 relatif à la gratuité des contrôles médicaux pour les personnes handicapées titulaires du permis de conduire de la catégorie « F » (*Journal officiel* du 25 février 1978) ;

Décret n° 78-254 du 8 mars 1978 relatif au contrat simple passé par l'Etat par les établissements spécialisés accueillant des enfants et adolescents handicapés (*Journal officiel* du 9 mars 1978) ;

Décret n° 78-255 du 8 mars 1978 relatif aux maîtres des établissements spécialisés, sous contrat simple, accueillant des enfants et adolescents handicapés (*Journal officiel* du 9 mars 1978) ;

Décret n° 78-269 du 8 mars 1978 relatif à l'assurance vieillesse des mères et des femmes ayant au foyer un handicapé (*Journal officiel* du 9 mars 1978) ;

Décret n° 78-325 du 15 mars 1978 modifiant les dispositions :

1. Du décret n° 75-1197 du 16 décembre 1975 portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées en tant qu'elle concerne l'allocation aux adultes handicapés atteints d'une incapacité permanente au moins égale à 80 p. 100 ;

2. Du décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977 portant application des dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées en tant qu'elle concerne l'allocation compensatrice prévue à l'article 39 de ladite loi (*Journal officiel* du 17 mars 1978) ;

Décret n° 78-392 du 17 mars 1978 relatif à l'application à la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel des dispositions de l'article 27 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*Journal officiel* du 23 mars 1978) ;

Décret n° 78-406 du 15 mars 1978 fixant, par application de l'article L. 119-5 du code du travail, les aménagements apportés, en ce qui concerne les personnes handicapées, à certaines règles de ce code relatives à l'apprentissage et complétant la deuxième partie dudit code (*Journal officiel* du 24 mars 1978) ;

Décret n° 78-441 du 24 mars 1978 relatif à la mise à la disposition des établissements spécialisés pour enfants handicapés de maîtres de l'enseignement public (*Journal officiel* du 30 mars 1978) ;

Décret n° 78-442 du 24 mars 1978 relatif à l'intégration dans la fonction publique des personnels enseignants des établissements spécialisés pour enfants handicapés (*Journal officiel* du 30 mars 1978) ;

Décret n° 78-448 du 24 mars 1978 relatif au versement des majorations ou allocations pour tierce personne en cas d'hospitalisation (*Journal officiel* du 30 mars 1978).

Construction d'une unité de soins à Orsay : déblocage des crédits.

27442. — 19 septembre 1978. — M. Pierre Noé appelle l'attention de Mme le ministre de la santé et de la famille sur l'important retard pris dans la construction d'une unité de soins normalisée de type V 120, à Orsay (Essonne), par le syndicat intercommunal pour la création et la gestion d'établissements pour personnes âgées. Il lui signale que toutes les autorisations administratives ont été obtenues : le permis de construire a été accordé le 3 juin 1977, la commission régionale des opérations immobilières et de l'architecture a émis un avis favorable, le 14 juin 1977, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales a approuvé le projet le 8 juillet 1977, et, enfin, le ministère de la santé a retenu ce projet sur les crédits de 1977 réservés aux opérations d'humanisation. En ce qui concerne le financement, une autorisation de programme, d'un montant de 2 097 456 francs, a été subdélégée au préfet de l'Essonne, le 14 décembre 1977, faute d'avoir pu être utilisée en 1977, cette autorisation de programme a été subdélégée à nouveau dans le courant du mois de mars 1978. Bien que cette subdélégation soit en la possession du préfet, l'arrêt de financement n'est toujours pas pris et le marché des travaux ne peut pas être signé par le directeur départemental de l'équipement, maître d'ouvrage délégué dans cette opération. Compte tenu du retard apporté, le montant des travaux va être sensiblement augmenté alors que le montant des subventions restera identique. De plus, l'ouverture de cet établissement, qui correspond à un réel besoin, est attendue depuis de nombreuses années. En conséquence, il lui demande les raisons pour lesquelles les crédits de paiement ne sont pas encore débloqués et dans quels délais ceux-ci seront mis à la disposition du préfet de l'Essonne.

Réponse. — La mise en œuvre d'un projet de construction d'un établissement de soins de 120 lits pour personnes âgées, à Orsay, a effectivement été retardée, d'une part par les délais assez longs

de mise au point du projet au niveau local, et, d'autre part, par des difficultés tenant à l'insuffisance des crédits de paiement dont disposait le département de l'Essonne. Il convient de noter que l'une des causes des difficultés, en matière de crédit de paiement, réside dans les retards très importants apportés par les établissements hospitaliers bénéficiaires de constructions industrialisées réalisées par le ministère de la santé au remboursement des avances faites par l'Etat pour le paiement des dépenses de construction de ces bâtiments. Au mois de juillet 1978, les sommes dues à ce titre par les hôpitaux du département de l'Essonne dépassaient 7 500 000 francs, dont 2 796 000 francs par le centre hospitalier d'Orsay. Cependant, ces difficultés sont en voie d'être aplanies, et l'arrêté préfectoral de financement de l'opération pourra, dans un délai d'un mois, être soumis au visa du contrôleur financier départemental.

Allocations familiales : majoration.

27527. — 30 septembre 1978. — **M. François Dubanchet** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur le caractère insuffisant de la majoration des allocations familiales intervenues le 1^{er} juillet dernier et lui demande si elle envisage, dans le cadre de la politique familiale poursuivie par le Gouvernement, de procéder à une revalorisation complémentaire des allocations familiales le 1^{er} octobre prochain qui tiendrait compte de l'augmentation des prix à cette date majorée de 1,5 p. 100 promise par le Gouvernement au titre de l'amélioration du pouvoir d'achat.

Réponse. — Il est précisé à l'honorable parlementaire que la base mensuelle de calcul des allocations familiales d'un montant de 768 francs au 1^{er} juillet 1977 est de 850 francs au 1^{er} juillet 1978, ce qui traduit une augmentation de 10,7 p. 100. L'évolution des prix pendant la période de référence, de mars 1977 à mars 1978 ayant été de 9,2 p. 100, la progression du pouvoir d'achat des prestations est bien égale à 1,5 p. 100 conformément aux engagements pris par le Gouvernement pour l'année 1978. Il est rappelé que les deux revalorisations intervenues au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet 1978, y compris le relèvement du taux des allocations familiales ont constitué une dépenses de 2,9 milliards de francs. Compte tenu de la situation financière de la sécurité sociale et des priorités retenues par le Gouvernement, il ne peut être envisagé de procéder à une revalorisation complémentaire des prestations familiales au 1^{er} octobre 1978.

Autopsie : législation.

27706. — 13 octobre 1978. — **Mme Brigitte Gros** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** quelles sont les initiatives qu'elle envisage de prendre dans le domaine de l'autopsie en France. La Constitution vaticane ne prévoit pas l'autopsie. C'est pourquoi le Vatican s'est jusqu'à présent opposé à l'autopsie du pape Jean-Paul I^{er}. Sa mort brutale ayant été provoquée par un « infarctus du myocarde aigu », l'ancien médecin personnel du pape est venu à Rome confirmer le diagnostic du docteur Buzzonetti. A la demande insistante de deux praticiens romains, le corps du pape sera-t-il malgré tout autopsié ? La mort du pape Jean-Paul I^{er} vient de susciter une vive polémique à propos du problème délicat de l'autopsie. En France, les conditions dans lesquelles un hôpital peut pratiquer une autopsie, sans l'autorisation de la famille du défunt, semblent douteuses et laissent la porte ouverte à des initiatives abusives. Mis à part les circonstances particulières d'une instruction judiciaire, il semble qu'actuellement certains établissements hospitaliers peuvent pratiquer l'autopsie dans un intérêt scientifique ou thérapeutique, en l'absence d'autorisation de la famille. La loi du 22 décembre 1976 sur les prélèvements d'organes a abrogé cette réglementation, mais elle n'a pas fixé de nouvelles dispositions. Devant ce vide juridique qui préoccupe de nombreuses consciences, elle lui demande de bien vouloir lui indiquer les initiatives qu'elle souhaite prendre dans ce domaine.

Réponse. — Le ministre de la santé et de la famille fait savoir à l'honorable parlementaire que la loi n° 76-1181 du 22 décembre 1976 relative aux prélèvements d'organes a prévu dans son article 2 que des prélèvements à des fins non seulement thérapeutiques mais aussi scientifiques peuvent être effectués sur le cadavre d'une personne n'ayant pas fait connaître de son vivant son refus d'un tel prélèvement. Le décret n° 78-501 du 31 mars 1978 pris en application de cette loi a été publié le 4 avril 1978 et précise notamment les modalités d'expression du refus ou de l'autorisation de procéder aux prélèvements après décès. Les dispositions de ce texte réglementaire ont été particulièrement développées dans la circulaire du 3 avril 1978 (*Journal officiel* du 5 avril 1978). Par ailleurs, une notice d'information destinée au grand public et rappelant les dispositions essentielles de la loi est en cours d'élaboration. Elle recevra la plus large diffusion, après avis de personnalités juridiques et médicales compétentes. Le rappel de ces dispositions permet d'écarter l'inquiétude exprimée par l'honorable parlementaire concernant le vide juridique qui subsisterait en ce domaine.

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone

TELEX

Renseignements : **579-01-95.**

Administration : **578-61-39.**

201176 S DIRJO-PARIS