

SENAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :

DIRECTION : (1) 40-58-75-00

ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-18

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

35^e SÉANCE

Séance du jeudi 1^{er} décembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

- 1. Procès-verbal** (p. 2001).
- 2. Loi de finances pour 1989.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2001).

Intérieur (p. 2001)

MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur ; Guy de La Verpillière, Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales ; Joseph Raybaud, rapporteur spécial de la commission des finances (administration centrale et sécurité) ; Bernard Pellarin, rapporteur spécial de la commission des finances (administration territoriale, collectivités locales et décentralisation) ; Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la commission des lois (décentralisation et tribunaux administratifs).

Suspension et reprise de la séance (p. 2018)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

- 3. Représentation à un organisme extraparlementaire** (p. 2018).
- 4. Loi de finances pour 1989.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2018).

Intérieur (*suite*) (p. 2018)

MM. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois (police et sécurité) ; Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois (sécurité civile) ; le ministre, Mme Hélène Luc, MM. Auguste Cazalet, Paul Loridant, Jacques Boyer-Andrivet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Pierre Louvot, Daniel Hoeffel, Stéphane Bonduel, Marcel Vidal, Mme Paulette Fost, MM. Jacques Descours Desacres, Raymond Poirier, Pierre Laffitte, René Régnault, André Rouvière.

Suspension et reprise de la séance (p. 2039)

MM. le ministre, le secrétaire d'Etat.

Sur les crédits du titre III (p. 2043)

MM. Max Lejeune, le ministre, Jacques Delong.

Adoption des crédits.

Crédits des titres IV à VI. – Adoption (p. 2044)

Article additionnel après l'article 67 (p. 2044)

Amendements nos II-12 de la commission des finances et II-2 de M. Josselin de Rohan. – MM. Jacques Des-

cours Desacres, vice-président de la commission des finances ; le secrétaire d'Etat, Josselin de Rohan, René Régnault, José Balarello, Pierre Salvi, Stéphane Bonduel. – Adoption des deux amendements identiques constituant un article additionnel.

Suspension et reprise de la séance (p. 2046)

Equipement et logement

I. – Urbanisme, logement et services communs (p. 2046)

MM. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement ; Ernest Cartigny, rapporteur spécial de la commission des finances ; Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (logement) ; André Rouvière, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (urbanisme) ; Charles Bonifay, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (logement social) ; François Louisy, Jean-Luc Bécart, José Balarello, Louis de Catuelan, Jacques Delong, René Régnault, Marcel Vidal.

M. le ministre d'Etat.

Sur les crédits du titre III (p. 2065)

MM. Pierre Matraja, Jean-Luc Bécart.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits du titre IV. – Vote réservé (p. 2066)

Article 63 (*supprimé*) (p. 2067)

Article 64 (p. 2067)

Amendements nos II-31 de M. Jean-Luc Bécart, II-13 de la commission des finances et II-29 de M. José Balarello. – MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur spécial, José Balarello, le ministre d'Etat, Robert Laucournet. – Rejet de l'amendement no II-31 ; adoption, au scrutin public, des deux amendements identiques nos II-13 et II-29.

Rejet de l'article.

Article additionnel après l'article 64 (p. 2069)

Amendement no II-30 de Mme Hélène Luc. – MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur spécial, le ministre d'Etat. – Rejet.

Article 65. – Adoption (p. 2069)

5. Dépôt d'une question orale avec débat (p. 2069).

6. Dépôt d'un rapport (p. 2069).

7. Ordre du jour (p. 2070).

COMpte RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX,
vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance 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 1989

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 1989, adopté par l'Assemblée nationale. [n° 87 et 88 (1988-1989)].

INTÉRIEUR

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'intérieur.

La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget que je vous présente à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1989 me conduira à vous donner un certain nombre d'explications plutôt qu'à reprendre la nomenclature budgétaire et à vous commenter uniquement les crédits attachés à chaque chapitre. En effet, s'agissant du ministère de l'intérieur, une telle présentation comptable ne rendrait nullement compte de l'ensemble des fonctions complexes et diverses assurées par ce ministère au sein de l'Etat. Elle ne pourrait d'ailleurs pas refléter les orientations que je souhaite donner, dans le cadre de la politique du Gouvernement, à l'action de l'administration dont j'ai la charge.

En vous demandant de voter ce projet de budget, je voudrais aussi vous inviter à une réflexion sur les missions de ce ministère, en particulier sur la place des collectivités locales dans notre pays à l'heure de la construction européenne.

J'ai longuement développé, le 16 novembre dernier, devant l'Assemblée nationale, les actions que je reprends ou que je lance, s'agissant de la police nationale ; aujourd'hui, devant vous, je serai plus bref sur les mesures et les objectifs relevant de la police nationale pour m'attacher à un secteur bien connu du Sénat, mais encore méconnu de l'opinion publique, à savoir la sécurité et la défense civiles, qui concourent pour-

tant de manière déterminante à la sécurité des Français, comme de récents événements, notamment à Nîmes, l'ont durement rappelé.

Mais la sécurité des Français ne peut pas être réduite aux seuls problèmes de délinquance, de criminalité ou de catastrophes naturelles ou technologiques. La sécurité réelle repose essentiellement sur la prévention, sur la cohésion sociale et sur un tissu social solide que le gouvernement actuel, sous l'impulsion du Président de la République, s'est donné pour mission de revivifier.

C'est pourquoi je commencerai par vous parler des orientations que je donne à mes services pour prévenir, réduire, voire supprimer les inadaptations et les injustices les plus criantes que subissent beaucoup de nos concitoyens. Ces orientations s'inscrivent, pour la plupart, dans un cadre interministériel privilégiant la protection de la jeunesse, la modernisation de l'Etat et le réaménagement de la ville.

Les actions entreprises dans tous ces domaines ne seront vigoureusement poursuivies et réalisées que si les structures et les institutions qui les mettent en œuvre sont elles-mêmes organisées, animées par des hommes et des femmes convaincus, adaptées aux nécessités de notre époque, à l'ouverture des frontières et à l'Europe. Cela me paraît évident pour l'Etat ; cela me paraît l'être également pour les collectivités locales, ce qui me conduira à traiter des objectifs souhaitables, à mon avis, s'agissant de la modernisation des règles relatives aux collectivités locales.

Je dirai tout d'abord quelques mots sur le projet de budget du ministère de l'intérieur, tel qu'il ressort du projet de loi de finances pour 1989 - MM. les rapporteurs en parleront nécessairement. Ce projet de budget s'élève à 61 858 millions de francs, représentant 5,3 p. 100 du budget de l'Etat.

L'augmentation des crédits par rapport à 1988 est, au total, de 2,6 p. 100. Toutefois, à structure constante, c'est-à-dire en excluant les transferts entre l'Etat et les collectivités locales et les dépenses d'élections, la hausse est de 3,2 p. 100. Au regard d'une augmentation du budget de l'Etat qui atteint 4,5 p. 100, l'évolution est conforme aux instructions du Premier ministre et à la politique économique du Gouvernement.

Certaines voix se sont élevées ici ou là pour faire remarquer que ce projet de budget ne constituerait pas une priorité de l'action gouvernementale et qu'au regard d'une augmentation générale du budget de l'Etat de 4,5 p. 100 l'évolution des crédits de mon ministère serait insuffisante, qu'il s'agirait au plus d'un projet de budget « honnête » et, qu'au surplus, je n'aurais pas pu beaucoup modifier les demandes faites par mon prédécesseur.

C'est une situation qui se produit périodiquement : ainsi, en 1986, les circonstances politiques m'avaient conduit à quitter ce ministère en pleine préparation budgétaire. Néanmoins, la comparaison s'arrête là, car si les moyens budgétaires sans précédent obtenus en faveur de la police nationale, dans le cadre de la loi de modernisation adoptée le 7 août 1985 qui prévoyait une augmentation de 50 p. 100 des crédits d'équipement et de fonctionnement, offraient, en 1986, à mes successeurs des perspectives ambitieuses, je n'ai rien trouvé de tel, en 1988, dans les prévisions budgétaires dont j'ai eu à assumer le suivi.

Mais ne vous méprenez pas : le projet de budget que je vous présente constitue un projet de budget de transition, et ce non pas pour des raisons qui tiennent aux circonstances politiques, mais parce que nous arrivons à la fin du plan de modernisation de la police que j'ai fait voter en 1985. Je suis donc normalement conduit à me préoccuper de la préparation de l'avenir.

Je me suis amusé à calculer l'augmentation de la « marge de manœuvre » de mon budget d'une année sur l'autre, c'est-à-dire l'importance des mesures nouvelles que j'ai obtenues cet été par rapport à celles qui avaient été accordées dans la loi de finances initiale de 1988.

L'accroissement des mesures nouvelles est, hors G.V.T. - glissement vieillesse technicité - de 39 p. 100.

En ce qui concerne les emplois, j'ai entendu dire - mais simplement pendant quelques jours ! - que le nombre de policiers diminuait. Il n'en est rien. L'ensemble des effectifs du ministère connaît une très légère hausse ; ils passent, en effet, de 156 718, en 1988, à 159 570, en 1989 : 2 328 emplois sont transférés des départements, 1 169 emplois sont créés, dont 1 000 dans la police pour les appelés et une cinquantaine dans la police technique et scientifique.

Les suppressions d'emplois dans mon administration concernent uniquement les personnels administratifs et techniques.

Je dois souligner que le principe de ces suppressions avait été inauguré, au cours des dernières années, s'agissant des personnels administratifs et techniques de la police nationale ; au titre de l'application stricte de la norme, que je regrette d'ailleurs, de 1,5 p. 100 de suppression d'emplois retenue pour l'ensemble des administrations, j'aurais dû perdre, en 1989 comme en 1988, 158 emplois ; mais les discussions que j'ai pu mener pendant l'été ont permis de réduire ces suppressions à 51 emplois seulement, soit une diminution non pas de 1,5 p. 100, mais de 0,48 p. 100.

J'aborderai tout d'abord devant vous les points de convergence des grandes missions du ministère de l'intérieur. Je développerai ensuite les différents points que j'ai cités dans mon introduction.

Au-delà des chiffres sur les moyens du ministère de l'intérieur - nous y reviendrons au cours de ce débat - sur la diminution actuelle de la délinquance et de la criminalité et sur les traitements des catastrophes naturelles, le souci de sécurité de nos concitoyens se fonde en partie, à mon avis, sur les conséquences d'une certaine absence de cohésion sociale.

Le débat sur la sécurité n'aura plus jamais, je crois, la teneur polémique qu'il a eue ces dernières années. Il faut mettre l'accent, désormais, sur la prévention généralisée et sur les mesures d'insertion et de solidarité sociales par lesquelles le ministère de l'intérieur doit assurer, comme prestataire de services, à l'intérieur des principaux axes de la politique gouvernementale, une action diversifiée dont j'aborderai quelques points : tout d'abord, la protection de la jeunesse, par ailleurs la modernisation de l'Etat et, enfin, le réaménagement de la ville.

Je traiterai tout d'abord de la protection de la jeunesse et de la participation des jeunes à la politique de sécurité. Les jeunes constituent, bien évidemment, la cible privilégiée des trafiquants de toutes espèces ; ils sont trop souvent encore l'objet d'injustes procès, alors qu'ils représentent l'avenir de notre pays. Ils sont bien plus souvent victimes de certains défauts de la société qu'ils n'en sont les responsables. Il importe donc de les protéger.

La lutte contre la toxicomanie vise directement et principalement la protection des jeunes. Vous connaissez les évolutions inquiétantes dans ce domaine : la drogue ne concerne plus exclusivement une élite limitée à une certaine catégorie de la société ; elle est devenue un phénomène de masse et, partant, le ferment de la délinquance et du banditisme.

La toxicomanie est actuellement, en effet, l'une des causes essentielles de la délinquance et de la criminalité ; elle engendre aujourd'hui la moitié de la délinquance dans les grandes villes : en 1987, plus de 31 000 personnes ont été interpellées pour usage ou trafic de drogue et 228 décès par overdose ont été enregistrés.

Au cours du premier semestre 1988, 15 000 usagers ou trafiquants ont fait l'objet d'une procédure de police et 116 décès dus à l'usage de stupéfiants ont été recensés au cours du premier semestre.

De nouvelles formes de toxicomanies apparaissent. Des réseaux disséminés se multiplient et déversent sur l'Europe, en particulier à travers l'Espagne, sur la France, d'importantes productions de cocaïne en provenance d'Amérique latine.

Au cours du premier semestre de 1988, 390 kilos de cocaïne, 100 kilos d'héroïne et plus ont été saisis.

C'est en partie cette évolution, que nous observons, malheureusement, depuis plusieurs années, qui m'a conduit à mettre en place une action anti-drogue renforcée, dont je vous rappellerai seulement deux points.

L'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants verra ses effectifs doublés, alors que je les avais déjà accrus fortement de 30 p. 100, voilà quatre ans.

A la préfecture de police, la brigade des stupéfiants et du proxénétisme sera scindée en deux, afin de créer une brigade des stupéfiants autonome, renforcée par l'apport d'effectifs supplémentaires.

C'est un aspect de la protection de la jeunesse, autant qu'un aspect de la lutte contre la délinquance et la criminalité, qui me conduit aussi à placer dans cette rubrique de la protection de la jeunesse la lutte contre le racisme.

La lutte contre le racisme est une nécessité démocratique. Devant le développement du mouvement *skinhead*, formé seulement de quelques jeunes, je considère qu'il faut entreprendre une action vigoureuse, volontaire, et même policière et judiciaire contre le racisme sous toutes ses formes. C'est un poison pour une société et, donc, pour sa jeunesse.

Que ce racisme soit revendiqué ou insidieux, cette expression de la négation de l'autre doit être combattue activement avec tous les moyens juridiques dont nous disposons.

Dès le mois de juillet, j'ai fait savoir aux préfets que je ne tolérerai aucun agissement relevant de ce type de comportement et que toutes dispositions appropriées devraient être prises pour les prévenir et, le cas échéant, pour les réprimer, en liaison, bien sûr, avec l'autorité judiciaire.

J'ai décidé de saisir systématiquement le garde des sceaux afin de lui proposer d'engager des poursuites chaque fois que des faits ou des publications à caractère raciste seront portés à ma connaissance.

J'ai été amené à encourager le préfet de police à se saisir, rapidement et vigoureusement, de certains problèmes, notamment s'agissant de faits scandaleux accomplis par des fonctionnaires de police dans un arrondissement de Paris. Cela doit servir d'avertissement à tous les degrés de la hiérarchie.

Un commissaire de police que j'avais suspendu voilà quelques années a été révoqué par moi-même au terme d'une longue procédure, il y a quelques jours. C'est une orientation qui doit être suivie avec fermeté dans tous les domaines. J'espère que, sur ce plan, les parlementaires me comprendront.

J'évoquerai maintenant l'aspect de la participation des jeunes à la politique de sécurité. Je pense qu'il est indispensable de modifier la perception que les jeunes ont de la sécurité et de la police. C'est un des fondements de la politique que je mène en direction des jeunes appelés.

C'est l'une des raisons pour lesquelles la loi de modernisation de la police prévoyait la possibilité de faire son service national dans la police nationale. Vous en aviez voté le principe. Il est entré en vigueur progressivement. Jusqu'à présent, il a donné satisfaction malgré quelques imperfections.

Mme Hélène Luc. Pas mal !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Madame, chaque fois que vous constatez des imperfections, vous ou tout autre sénateur, il faut me les signaler. Il n'y a pas d'action humaine parfaite, elles sont toutes perfectibles.

Mme Hélène Luc. J'aurai l'occasion de vous en parler.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Il y aura cette année 3 000 policiers auxiliaires, c'est-à-dire un effectif encore très faible par rapport aux possibilités légales, qui sont de 10 p. 100 de l'effectif du personnel de la police nationale. Ces chiffres sont à comparer aux 10 000 gendarmes auxiliaires pour un effectif de 74 000 gendarmes de carrière.

Je pense que cette participation des jeunes à des missions de sécurité dans la police nationale a des effets très positifs, en ce qui concerne le recrutement dans la police nationale. C'est ainsi qu'un très grand nombre de ceux qui effectuent leur service national dans la police nationale sont ensuite candidats pour entrer dans la fonction publique, dans la police nationale. Ils sont soumis à un concours comme les autres. Mais, au moment de se présenter au concours d'entrée dans la police nationale, ils savent de quoi il s'agit pour y avoir vécu pendant plusieurs mois. Cela contribuera à

terme à améliorer encore le niveau de recrutement et, surtout, de motivation des fonctionnaires de police. A long terme, les conséquences en seront très importantes.

D'ailleurs, on observe le même phénomène dans la gendarmerie nationale. De plus en plus de jeunes gendarmes ont fait leur service national dans la gendarmerie nationale.

De même, je souhaite élargir l'accès des jeunes aux services de sécurité, d'incendie et de secours à l'occasion du service national. Déjà, une première expérience existe. Elle est extrêmement positive. Les appelés du contingent appartenant aux unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ont été mis à la disposition des départements alpins au début de l'année.

Je pense que cette expérience va se développer dans l'avenir. J'envisage d'affecter de jeunes appelés dans les corps de sapeurs-pompiers ; ainsi, après avoir suivi leurs classes dans les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, ils pourront y effectuer leur service actif.

Je ne veux pas évoquer ces problèmes généraux de sécurité sans dire qu'en matière de sécurité routière toute une série de mesures ont été décidées par le Premier ministre à l'occasion d'un récent comité interministériel. Les forces de police, comme celles de la gendarmerie nationale, doivent participer activement à la sécurité routière.

A cet égard, en ce qui concerne la jeunesse, une action de formation, de promotion et de communication sera développée, à laquelle participeront les services de police. La formation à la conduite et au code de la route, la formation à la prévention en matière de sécurité routière semblent extrêmement efficaces lorsqu'elles commencent à sensibiliser les jeunes ou les enfants.

Il y a, dans ce domaine, une politique à mener en direction de la jeunesse. On peut espérer que, si les jeunes prennent de bonnes habitudes, ils conduiront mieux que ceux de la génération précédente qui, aujourd'hui, abusent des moyens mécaniques.

Ainsi, je vous confirme que la sévérité décidée par le Gouvernement à l'égard des chauffards, en particulier pour les importants excès de vitesse, sera exemplaire.

Je n'hésiterai pas, même s'il s'agit de hauts fonctionnaires, à prendre des sanctions exemplaires. Un cas s'est déjà présenté.

Je parlerai maintenant de la modernisation de l'Etat, car le renforcement de la cohésion sociale n'aboutira concrètement que si les institutions sont de plus en plus proches des réalités économiques et sociales, si elles sont mieux adaptées à l'Europe, si elles sont plus enracinées dans notre pays et, en même temps, plus ouvertes sur l'extérieur.

La protection des Français contre les fléaux du terrorisme, du banditisme et du trafic international de stupéfiants, ne peut plus se concevoir ni s'organiser uniquement à l'intérieur de notre territoire. En effet, si nos frontières forment un premier cercle de sécurité, un deuxième espace de sécurité se constitue actuellement avec les douze pays de la Communauté, y compris avec les problèmes juridiques redoutables qui risquent de se poser, au moment où les règles de libre circulation commenceront à s'appliquer.

Une autre raison du développement de la dimension internationale tient aux besoins d'échanges qui s'expriment au niveau des collectivités locales et de l'administration territoriale de l'Etat.

De plus en plus de responsables ont le sentiment qu'il n'est plus possible de gérer, de diriger, sans avoir réfléchi à la façon dont les problèmes de gestion, de direction se posent dans les pays voisins, surtout lorsque ces pays sont appelés à coordonner avec nous des législations aujourd'hui fort différentes, mais qui devront se rapprocher. Il suffit d'évoquer les problèmes que posent la fiscalité en général et la fiscalité locale en particulier pour voir à quel point cette confrontation internationale des points de vue est nécessaire.

Pour 1989, la modernisation de l'Etat sera marquée par un effort que je souhaite encore plus accentué s'agissant de la formation des personnels, par le parachèvement des mesures de réorganisation de la police et par la revalorisation et la modernisation de l'administration et de la fonction préfectorale.

En ce qui concerne la formation des personnels, il s'agit d'une politique qui, comme vous le savez, se traduit, dans le budget qui vous est présenté, par de fortes augmentations de crédits.

C'est Gaston Defferre, mon prédécesseur, qui avait noté, dès 1982, que la formation dans la police nationale était gravement insuffisante. C'est lui qui l'a relancée et j'ai poursuivi son action. Elle me paraît avoir été ralentie ces deux dernières années. J'ai donc demandé, dès mon arrivée au ministère de l'intérieur, que soit faite une évaluation des résultats de la charte de formation engagée en 1982.

A la fin de cette année, je lancerai un nouveau plan de formation pluriannuelle, qui sera fondé, non seulement sur les réflexions des policiers, des fonctionnaires de tous grades, mais aussi sur l'expérience d'une action systématique, menée depuis plusieurs années, en matière de formation. Elle a été, en général, appréciée.

Toutefois, on a constaté que, dans certains domaines, elle était critiquable et insuffisante. Pour pouvoir critiquer et améliorer une politique de formation, encore faut-il qu'elle existe à grande échelle. Elle existe depuis quelques années et elle pourra se développer dans les années à venir.

Cette année, une augmentation de 39 p. 100 des crédits de formation pour la police nationale permettra de diversifier et d'améliorer encore la qualité des enseignements, leur ouverture vers l'extérieur.

En outre, pour prolonger cette formation, pour qu'elle s'adresse à un public toujours plus large, qu'elle s'intègre dans une réflexion sur les problèmes de sécurité, j'ai demandé à M. le Premier ministre de m'autoriser à créer un Institut des hautes études de sécurité intérieure que j'envisage de développer sur le modèle de l'Institut des hautes études de la défense nationale, qui a contribué depuis maintenant une quarantaine d'années à développer le consensus que nous connaissons sur les problèmes de défense, tout en continuant à modifier la réflexion sur le métier militaire. Cette mesure figure dans le projet de budget.

De même, l'Institut des hautes études de sécurité intérieure, s'il se crée et se développe comme je le souhaite, permettra dans cinq ou dix ans de provoquer une réflexion élargie entre fonctionnaires, magistrats, enseignants, journalistes sur les problèmes de sécurité intérieure. Après la fin de la période polémique sécuritaire, je souhaite qu'on arrive à une période de consensus sur une politique nationale de sécurité.

Cet effort de formation ne sera pas limité à la police nationale. En ce qui concerne la sécurité civile, il sera amplifié et diversifié. Je prendrai un seul exemple pour vous en faire comprendre la nécessité : les problèmes posés par les transports de matières dangereuses et les difficultés d'identification des produits transportés.

L'identification des produits transportés est particulièrement nécessaire en cas d'accident afin de choisir la conduite à tenir à l'égard des produits répandus.

Ce seul exemple vous fait comprendre à quel point les formations en matière de sécurité civile doivent être de plus en plus techniques, de plus en plus codifiées. Elles doivent reposer sur des banques de données, sur des moyens d'information de plus en plus techniques eux aussi. C'est une idée que je veux développer après avoir constaté que, s'il y a toujours en France une très grande tradition de volontariat, de bénévolat et de mobilisation en faveur des services de secours, il est nécessaire de l'encourager, mais aussi de l'orienter vers certaines formations nouvelles.

Pour cette raison, je souhaite adapter les missions de l'école nationale de sapeurs-pompiers, afin d'en faire à la fois une véritable école des ingénieurs de la sécurité civile délivrant un diplôme reconnu par tous, une école d'état-major garante d'une doctrine dont les événements ont parfois montré qu'elle n'était pas toujours clairement perçue et donc pas clairement appliquée, et enfin un centre de réflexion internationale, notamment européen.

Cet effort de formation, qui est un élément d'une politique de modernisation de l'Etat, s'étendra à l'ensemble des fonctionnaires de l'administration territoriale comme à l'ensemble des fonctionnaires du cadre national des préfectures et au corps préfectoral.

En 1985, j'avais déjà procédé à une augmentation de 50 p. 100 des crédits de formation de la direction générale de l'administration, dont j'avais noté l'extrême modicité. Depuis 1986, ces crédits ont stagné. Pour 1989, j'ai l'intention de les augmenter à nouveau - de 54 p. 100 cette fois-ci - avec comme objectif minimum de parvenir à ce que, dans ce

domaine, le ministère de l'intérieur se retrouve au niveau de la moyenne interministérielle dans les trois prochaines années. Aujourd'hui, nous en sommes très loin.

Dès le mois de juin, une action de formation axée sur le développement local a été lancée à l'intention des sous-préfets. Dans l'avenir, le programme de formation de l'ensemble des personnels de l'administration territoriale sera développé.

J'ai parlé de la formation dans les différents domaines. Je ne m'étendrai pas longtemps sur un autre aspect de la modernisation de l'Etat, celui de la modernisation de la police. Je pense qu'après une période de polémiques tout le monde s'accorde sur les chiffres.

Le retour de tendance qui a été observé a même été « officialisé » par la publication par M. Pandraud, dans le cadre des services de la documentation française, d'une série statistique. Je lui en ai rendu hommage à l'époque.

Ce retour de tendance, qui avait commencé en 1985 se poursuit depuis lors. Le même genre de phénomène se manifeste dans la plupart des pays de l'Europe démocratique. Mes collègues britanniques et allemands par exemple ont pu se livrer à la même observation. Cela doit rendre modestes les gouvernements quant à leur autonomie d'action dans ce domaine. Le même phénomène ayant commencé dans les mêmes années dans les différents pays européens, l'infexion qui s'est ensuite produite résulte sans doute du fait que les mêmes politiques ont été suivies et qu'elles ont fini par aboutir au même résultat heureusement, aujourd'hui, plus favorable.

En 1988, la tendance générale à la baisse se poursuit avec une diminution globale de 2,25 p. 100 pour le premier semestre, diminution globale qui semble s'établir à 3,06 p. 100 pour les neuf premiers mois de l'année. J'espère que ces résultats seront confirmés à la fin de l'année.

Plus important encore, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale : mairie : le nombre d'affaires élucidées a augmenté ces derniers mois, dans l'ensemble. Un certain nombre d'affaires particulièrement douloureuses ont été résolues avec une grande rapidité, grâce à la mise en œuvre de certains moyens de police scientifiques qui, dans le domaine de la criminalité, se révèlent progressivement d'une efficacité croissante.

La lutte contre le proxénétisme a connu un vif succès. Il faut en souligner les bons résultats. Le terrorisme connaît actuellement une accalmie, la première depuis de longues années. Cette accalmie est le résultat en grande partie de l'évolution des relations internationales, dans lesquelles notre rôle, n'est pas négligeable - il n'est pas non plus déterminant - mais aussi de l'activité répressive et préventive des services spécialisés.

J'espère qu'elle se confirmera dans les mois qui viennent, qu'il s'agisse du terrorisme international ou des actions qui sont menées plus particulièrement dans certains départements, je pense en particulier à la Corse, au pays basque ou aux Pyrénées Orientales. Je répondrai plus longuement à vos questions au cours du débat.

J'en viens à la lutte contre l'immigration clandestine et la pratique du contrôle aux frontières.

J'ai déjà dit, à l'Assemblée nationale, que la France a sans doute les moyens d'assumer sa tradition d'asile politique, qu'elle a aussi la possibilité d'assurer l'intégration de très nombreux étrangers qui se sont installés en France au cours des années récentes, mais qu'elle n'est pas en état d'assurer un asile économique aux millions de déshérités qui se trouvent à la surface du globe, et que la politique d'aide au tiers-monde ne peut passer par une politique d'immigration incontrôlée.

La France doit veiller, dans l'intérêt même des nombreux citoyens d'origine étrangère ou des nombreux étrangers qui y vivent, dans l'intérêt même de la lutte contre le racisme dont je parlais tout à l'heure, à ce que, comme le proposait le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français*, ceux qui vivent chez nous, dans des conditions régulières, et dont les enfants naîtront citoyens français, soient traités comme nos hôtes. Mais aux frontières de la France on ne doit pas laisser d'illusions à des millions de candidats à l'immigration. L'immigration clandestine doit être pourchassée, y compris avec des moyens nouveaux.

Les conditions d'admission en France doivent être plus strictement organisées et réaménagées. Ainsi, actuellement, j'examine avec le ministère des transports des dispositions

juridiques qui existent en Grande-Bretagne et qui font que, en cas d'arrivée clandestine sur le sol national, par voie aérienne ou maritime, ce soit le transporteur - c'est souvent un transporteur étranger - qui ait la responsabilité du voyageur sans ressource et sans document régulier, la compagnie de transports devant alors financer le billet de retour de l'étranger en infraction.

Evidemment, l'application des accords de Schengen et, au-delà, la création du marché unique vont compliquer une tâche déjà difficile : le contrôle aux frontières.

En ce qui concerne le renforcement des moyens de la police - j'y ai déjà fait allusion et je ne m'attarderai donc pas sur ce point - ce sont encore de très fortes augmentations que je vous demande d'aprouver : 22 p. 100 pour l'informatique ; 43 p. 100 pour les transmissions.

Le renforcement de ces moyens sera accompagné par l'amélioration de l'encadrement car il est normal, à partir du moment où la professionnalisation, la modernisation des services de police se réalisent, que cela se traduise dans les carrières des fonctionnaires à tous les niveaux de la hiérarchie.

A propos de ces fonctionnaires, il est vrai aussi que la multiplicité des corps et des carrières de la police nationale constitue depuis longtemps un handicap au développement d'une véritable synergie entre les services. Telle est la raison pour laquelle la nécessaire harmonisation des statuts ne peut être entreprise sans une très large concertation, concertation que j'avais déjà eu l'occasion d'engager dans le passé. Je compte la reprendre aujourd'hui et je suis assez optimiste sur les possibilités d'aboutir dans les années à venir grâce à une programmation sur plusieurs années s'inscrivant dans une politique budgétaire qui, naturellement, ne pourra être entreprise que l'année prochaine.

Dans un premier temps, l'harmonisation des corps de police peut s'engager - telle est mon intention - sous la forme d'actions de formation communes et d'une plus grande fluidité des carrières.

Je ne m'attarderai pas non plus longuement aujourd'hui sur le renforcement d'une police de haute technologie. Voilà deux ou trois ans, je m'étais fixé pour objectif - je n'étais pas sûr qu'il soit réalisable ; j'en suis certain aujourd'hui - que la police française soit non seulement la meilleure d'Europe, mais aussi une des meilleures du monde.

A cet égard, l'élection d'un haut fonctionnaire français comme président d'Interpol doit être interprétée comme la reconnaissance, par l'opinion spécialisée internationale et les milieux de la police, des qualités, de l'évolution de la connaissance et de la modernisation de la police nationale. Je puis en attester moi-même par le nombre de collègues étrangers de tous les pays du monde que je reçois régulièrement qui s'intéressent à nos réalisations.

La police technique et scientifique prendra en 1989 un nouveau départ.

Le programme de créations d'emplois que j'avais mis en place va reprendre alors qu'il avait été pratiquement interrompu ; l'élaboration des statuts du personnel des laboratoires de police va aboutir ; un certain nombre de programmations qui avaient été mises en place, y compris sur le plan international, notamment sur le plan européen, seront poursuivies.

Déjà, au mois de juin dernier, lors de la réunion des ministres de l'intérieur européens à Munich, j'ai proposé, ce qui a d'ailleurs été approuvé par mes collègues, que la France centralise les collections et analyses européennes de drogue, d'explosifs, d'empreintes digitales. L'effort que nous avons entrepris, qui est reconnu sur le plan international et qui fait autorité en Europe, nous donne l'avantage de participer de façon active et dynamique à un développement dont la France est largement bénéficiaire mais qui profite aussi, il faut le dire, à toutes les actions de coordination européenne.

Pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme, je la mènerai selon les modalités et avec les structures que j'avais créées il y a quelques années et dont l'efficacité a été reconnue puisque le gouvernement qui a succédé à celui auquel j'appartenais ne les a pas modifiées mais, bien au contraire, les a utilisées.

Les moyens seront naturellement renforcés et nous aurons bientôt une occasion particulière de travailler dans la concertation internationale puisque, au second semestre de l'année prochaine, c'est la France qui assurera la présidence des

communautés ainsi que la présidence du groupe « Trévi », laquelle nous permettra d'impulser certaines formes de coopération qui ne sont pas développées aujourd'hui comme elles devraient l'être.

Naturellement, m'adressant au Sénat, il est opportun que je dise quelques mots de la réorganisation des structures territoriales de la police nationale que j'envisage.

En effet, plusieurs éléments conduisent à penser que les orientations que j'ai définies pour la police nationale ne pourront être mises en œuvre avec toute l'efficacité souhaitable si l'organisation territoriale n'est pas repensée.

Les structures actuelles, vieilles d'un demi-siècle, ne sont plus adaptées à la délinquance et à la criminalité d'aujourd'hui.

Le « milieu », comme on disait à l'époque, c'est-à-dire le milieu spécialisé dans lequel baignaient tous les criminels, ou presque, en tout cas la plus grande partie des délinquants et, surtout, le banditisme organisé, n'existe plus vraiment. Les actes délictueux ou criminels sont commis, de plus en plus souvent, par des individus ou des groupes dont l'identité géographique ou sociale est aléatoire.

Il faut donc organiser la police pour que l'action exercée en direction des délinquants et des criminels soit menée par l'ensemble des services sur la totalité du territoire.

La police est, actuellement, l'une des seules administrations qui ne dispose pas d'un responsable unique au niveau départemental, à part le préfet. Mais celui-ci représente la totalité du Gouvernement. Il se trouve ainsi d'une façon un peu artificielle être le chef du service de police, le responsable des actions de police, alors qu'en vérité il est le représentant de l'ensemble du Gouvernement et doit assurer une fonction de coordination.

Il est tout à fait fréquent d'observer dans un département la coexistence d'un responsable de police urbaine, d'un responsable des renseignements généraux, d'un responsable de la police de l'air et des frontières et, selon des modalités différentes compte tenu de l'organisation des ressorts des cours d'appel, d'un responsable de la police judiciaire.

Chacun sait que cette organisation a été souvent à l'origine d'erreurs, de dysfonctionnements, parfois de bavures, voire de ce que l'on a appelé d'une expression détestable, « la guerre des polices ».

Les secrétariats généraux pour l'administration de la police, qui sont à la fois trop loin géographiquement et trop loin fonctionnellement des services de police, et du fait de leur ressort territorial dans une relation mal définie avec les préfets, doivent aussi être reconsidérés.

Dans ce domaine, il faut bien sûr éviter les réformes précipitées. Des réformes trop hâves - on l'a vu dans le passé et encore aujourd'hui - peuvent aboutir à des résultats négatifs.

C'est la raison pour laquelle j'envisage de procéder de façon expérimentale, en mettant en place des structures nouvelles dans quelques départements - deux, trois ou quatre - et dans une ou deux régions, dont le choix sera fixé non seulement en concertation avec les préfets concernés, mais aussi en tenant compte de la personnalité de ces préfets et de celle des autres fonctionnaires.

Ces départements ou régions seront choisis non seulement en raison de données objectives - département frontière, département où il y a une grande ville - mais aussi en tenant compte des hauts fonctionnaires que je connais et dont je sais qu'ils sont plus aptes que d'autres ou qu'ils ont davantage le goût de la transformation des structures administratives et de l'expérimentation. C'est seulement si ces expériences aboutissent, si les discussions, y compris avec les organisations professionnelles, montrent qu'elles peuvent être généralisées que nous les étendrons.

Naturellement, la nécessaire coordination des forces de police avec les forces de la gendarmerie nationale, qui sont placées sous mes ordres par un décret ancien, provoque un certain nombre de difficultés qui ne sont pas uniquement le fait des rapports entre la police et la gendarmerie ou entre la police et le préfet du département, mais aussi des rapports qui existent entre les officiers de police judiciaire que l'on trouve dans ces deux catégories de services et les magistrats.

Un dialogue doit s'instaurer entre les responsables qui servent dans ces deux forces. Des outils communs doivent être instaurés, telle la police technique et scientifique. Mais on ne

doit évidemment pas à nouveau déclencher une « guerre » absurde, celle qu'évoquait un officier général, heureusement appelé à bientôt recevoir le repos que la limite d'âge lui permet de mériter.

J'ai entamé la réflexion sur les rapports entre l'ensemble des forces de sécurité dans un vaste cadre englobant la sécurité aux frontières et concernant l'administration générale des douanes. Les rapports entre les différentes forces de sécurité de notre pays m'intéressent naturellement beaucoup et, au terme de cette réflexion, je serai amené à présenter des propositions au Gouvernement.

Enfin, toujours dans le cadre de la modernisation de l'Etat, il me paraît souhaitable de revaloriser et de renouveler la fonction préfectorale afin de garantir à la représentation étatique dans les départements son caractère unitaire dans un cadre en pleine mutation du fait, d'une part, de l'affirmation croissante du rôle des collectivités territoriales et, d'autre part, du développement progressif de relations internationales nouvelles par la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

Afin d'adapter l'administration préfectorale à ses fonctions nouvelles, il convient d'accroître ses moyens et ses responsabilités. Le Gouvernement déconcentre donc vers les représentants de l'Etat un nombre croissant de tâches.

La participation à la politique de la ville, la participation à la politique du revenu minimum d'insertion sont des aspects nouveaux de la déconcentration des fonctions de l'Etat vers ses représentants dans les départements. A cet égard, à la lumière de mon expérience antérieure, j'observe qu'il est plus facile de déconcentrer les fonctions gouvernementales à l'occasion de missions ou de politiques nouvelles que des attributions traditionnelles des administrations centrales, ces dernières ayant beaucoup de mal à les perdre.

Les préfets pourront donc asseoir leur autorité sur l'utilisation d'outils nouveaux.

Ainsi, à la demande du ministre de l'industrie, les fonds régionalisés d'aide au initiatives locales pour l'emploi, relèveront des membres de l'autorité préfectorale. Par ailleurs, les préfets interviendront pour les prêts Codevi à taux préférentiel destinés aux petites et moyennes entreprises et l'expérience pilote de développement industriel dans une cinquantaine de bassins d'emplois.

Une délégation de pouvoirs et des moyens spéciaux seront ainsi donnés à une cinquantaine de sous-préfets que nous avons récemment réunis, afin de recevoir une mission nouvelle.

Voilà quelques illustrations du développement d'une administration préfectorale qui a vu son statut changer à cause de la décentralisation et qui le voit à nouveau changer à cause de nouvelles formes d'intervention de l'Etat et du développement de leur rôle dans l'action économique.

Naturellement, non seulement leurs attributions et leurs responsabilités, mais également leurs moyens doivent être modernisés. C'est la raison pour laquelle j'entreprends une action à long terme en faveur de la modernisation des préfectures.

Des efforts avaient déjà été entrepris. J'avais en effet fait voter - vous vous en rappelez sans doute - des dispositions afin que les budgets de fonctionnement des préfectures soient gérés de façon déconcentrée. Ces efforts demeurent insuffisants. J'ai donc lancé une étude afin que soit établie un plan pluriannuel de modernisation des préfectures qui, je le souhaite, pourra être introduit à l'occasion de la discussion du budget pour 1990.

Dans la loi du 11 octobre 1985, j'avais introduit le principe de l'indexation du budget de fonctionnement des préfectures sur le taux d'évolution de la D.G.F. Cette disposition malheureusement a été abrogée par la loi de finances votée en 1987. Cependant, dans le budget actuel, j'ai pu obtenir que les crédits du chapitre 37-10 relatifs aux préfectures soient majorés dans une proportion importante.

Il s'agit d'un aspect de la modernisation de l'Etat, du corps préfectoral, et de la forme d'action de l'Etat dans les départements et les régions.

Afin de moderniser l'action de l'Etat, il convient de bien organiser le recrutement du corps préfectoral.

Plusieurs d'entre vous me parlent épisodiquement de telle ou telle sous-préfecture qui n'est pas pourvue, cela me cause évidemment des soucis !

Il faudra régler une contradiction du précédent gouvernement. Au nom du moins d'Etat, il a réduit les promotions de l'E.N.A. mais, au nom de la nécessité de recruter les sous-préfets, il a ouvert des concours exceptionnels.

Puisque tout le monde semble d'accord sur la nécessité de recruter des sous-préfets - même le précédent gouvernement qui a réduit les promotions de l'E.N.A., les compensant par la création du concours spécial - selon moi, il faut réaffirmer le principe du recrutement de droit commun par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

Il est en effet nécessaire que le corps préfectoral, qui a une vocation interministérielle, soit particulièrement lié à l'ensemble des corps des différentes administrations. Le contraire serait très préoccupant.

Dans une très forte proportion, les membres du corps préfectoral sont directeur de cabinet de préfet, sous-préfet, secrétaire général d'un département ou d'une région, secrétaire général aux affaires régionales et, un jour, préfet, voire préfet de région.

Tous ces métiers supposent une action interministérielle, surtout - c'est vrai - au grade de préfet. Il est souhaitable que le maximum de ceux qui exerceront cette fonction dans l'avenir sortent de l'E.N.A.

En disant cela, je pense à un avenir lointain, parce que ceux qui sont à l'Ecole nationale d'administration ne seront pas préfets - pour les plus brillants d'entre eux ! - avant une bonne quinzaine d'années !

Je suis cet axe ; nous n'en connaîtrons naturellement les effets qu'au fil des années à venir.

Pour intégrer les problèmes de l'administration préfectorale dans une vision à long terme, en tenant compte des problèmes de l'organisation de l'Etat ainsi que des perspectives d'évolution des rapports entre les collectivités locales et l'administration centrale, j'ai mis en place - voilà un peu plus d'un mois - un groupe de travail chargé de réfléchir au contenu de la déconcentration et au rôle respectif que pourraient être appelés à jouer dans l'avenir les différents échelons territoriaux de représentation de l'Etat.

Ce groupe de travail est composé non seulement de fonctionnaires, mais aussi de sociologues, d'historiens et, naturellement, de juristes.

L'organisation territoriale de l'Etat est un problème qui se pose dans toutes les démocraties, dans les pays de la Communauté économique européenne comme dans ceux qui, sans en faire partie, ont des structures politiques et administratives et, surtout, une philosophie politique proches des nôtres, à savoir l'Autriche, la Suisse et la Suède. Le problème de l'évolution et de l'adaptation des formes d'intervention de l'Etat, des formes d'intervention de l'administration territoriale, en fonction de l'évolution des situations économiques et des relations internationales, se pose dans tous ces pays.

Un groupe de travail va donc engager une large réflexion sur l'évolution des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. J'espère qu'il déposera ses conclusions d'ici à quelques mois.

Je traiterai maintenant d'un troisième point : le réaménagement de la ville. Une telle préoccupation montre bien à quel point nous réfléchissons sur ces problèmes d'administration locale.

Au moment où le Président de la République et le Premier ministre ont voulu donner un élan nouveau à la politique et au développement urbain, au moment où ont été créés un conseil national de la ville et une délégation à la ville, il est bien nécessaire de réfléchir au statut de la ville.

Le statut juridique de la ville repose sur les grandes lois républicaines. On voit bien que ce cadre théoriquement uniforme ne permet pas de répondre à un certain nombre de leurs besoins.

Le problème de la coopération intercommunale est souvent posé, surtout par référence aux communes rurales. Mais il se pose aussi dans les agglomérations urbaines où il reçoit des réponses diverses et participe totalement à la problématique de la restauration du cadre urbain.

L'évolution de la législation depuis trente ans se caractérise d'ailleurs par la diversification des formules de regroupement communal et par l'échec des tentatives de définition d'un cadre harmonisé des formules de regroupement ainsi que par la préférence pour des regroupements volontaires à formes multiples, accompagnés parfois d'incitations financières.

Mais, quantitativement, la stagnation du mouvement est flagrante. Deux chiffres le montrent : 33 p. 100 des regroupements ont eu lieu entre 1972 et 1980 et moins de 3 p. 100 depuis cette dernière date.

Ce ralentissement peut d'ailleurs être rapproché de l'enchevêtrement actuel des structures intercommunales. Si les communes souhaitent, grâce à certaines formes de coopération, rentabiliser des équipements ou des services - souvent les deux - pour mieux répartir les charges, les structures intercommunales sont extrêmement compliquées, peu compréhensibles pour la population et souvent complexes pour les élus eux-mêmes.

A lui seul, notre territoire national compte plus de divisions territoriales que l'ensemble de nos partenaires de la Communauté économique européenne.

Il existe, en effet, en France, 14 700 structures de coopération intercommunale dont 12 000 syndicats à vocation unique.

Le problème des frais généraux mériterait d'être examiné.

Les lois de décentralisation n'ont pas modifié les structures locales existantes. M. Gaston Defferre a voulu qu'elles se mettent en place à structure constante, sans modification de cette architecture institutionnelle complexe qui nous a été léguée par un siècle de République.

La coopération intercommunale n'est ni une panacée, ni une novation.

Elle a plutôt tendance à se développer en milieu rural, surtout dans la mesure où en matière de réalisation et de gestion d'équipements collectifs. J'ajoute que son succès est facteur de confusion ; en effet, la loi n'institue pas moins de sept régimes de coopération.

Je pense également qu'il est illusoire d'imaginer qu'à terme un même régime juridique puisse correspondre aux besoins, d'une part, des communes rurales et, d'autre part, des agglomérations urbaines.

S'agissant des communes rurales, la prise en compte des complémentarités nécessaires entre les bourgs et les villages permettra aux uns et aux autres de prendre la place qui leur revient dans l'aménagement rationnel de l'espace.

Je ne vois pas comment ce qui est vrai à l'échelle du monde et au sein de l'Europe démocratique ne le serait pas en France. Je ne vois pas comment les exemples de coopération au sein de nos départements ne seraient pas source d'inspiration pour parvenir à de meilleurs instruments de développement rural.

Par ailleurs, en milieu urbain, il faudra bien s'atteler à la réflexion sur la complémentarité nécessaire, à terme, entre les communes centres et les banlieues.

La notion de ville, était parfaitement claire au Moyen-Age ; aujourd'hui, elle dépend plus de facteurs sociologiques et historiques. Comment ne pas comprendre que, aujourd'hui, elle doit se traduire plus clairement dans notre droit ?

Le Gouvernement a mis en place une délégation à la ville et au développement social urbain. Qui peut penser que, dans les années à venir, cela n'impliquerait pas une réflexion sur les structures juridiques nécessaires au traitement de cette réalité sociologique qu'est l'agglomération urbaine et que l'on pourra se contenter longtemps de formules qui sont toutes, au fond, expérimentales, mais trop bariolées pour être efficaces ?

Au mois de juin dernier, j'ai demandé qu'une enquête exhaustive soit faite sur les établissements publics de coopération entre collectivités locales existantes. J'ai été surpris de constater que cela n'avait jamais été demandé, y compris, d'ailleurs, par moi-même dans le passé.

Les résultats, dont je pourrai disposer l'année prochaine, constitueront avec les travaux de la délégation à la ville, le point de départ d'une réflexion et les discussions ne manqueront pas de s'ouvrir au conseil national des villes.

J'en arrive maintenant, comme je vous l'avais annoncé, aux problèmes de sécurité ou de défense civile.

La sécurité civile, dont j'ai la responsabilité, doit recevoir des moyens accrus. Le projet de budget pour 1989 y pourvoit, notamment au chapitre des investissements, qui progressent de 16,6 p. 100. Il consolide les moyens mis en œuvre dans la lutte contre les feux de forêts et ceux qui sont nécessaires pour faire face aux risques chimiques nucléaires. Il amorce la modernisation des structures opérationnelles et le renouvellement de la flotte aérienne des bombardiers d'eau.

Sur le plan des personnels, un grand nombre de mesures demandées et mises à l'étude depuis longtemps vont pouvoir aboutir.

Je souhaite également mettre l'accent sur le nécessaire renforcement des moyens de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Ayant en effet mesuré récemment le danger qui les menaçait en terme de rupture d'équipement et d'installation, je vais entreprendre les démarches nécessaires - cela quelques que soient les difficultés - auprès des autorités locales qui en ont partiellement la charge, pour augmenter leurs effectifs tout en poursuivant le renforcement de leurs moyens. La subvention de l'Etat au fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris représentera à elle seule, en 1989, 42 p. 100 du budget de fonctionnement de la sécurité civile. Cette déclaration constitue un préalable aux débats qui porteront sur le même sujet et qui se dérouleront dans d'autres lieux.

Le ministre de la défense venant de décider de citer la brigade des sapeurs-pompiers de Paris à l'ordre de la nation, elle sera honorée prochainement à l'hôtel des Invalides et il sera sans doute nécessaire, à cette occasion, de faire le point sur les problèmes que pose la modernisation de ses moyens. En effet, elle assure la sécurité dans une très grande partie de l'agglomération parisienne dans des conditions d'excellence, mais avec des moyens qui sont progressivement devenus inadaptés.

Les crédits de la sécurité civile enregistrent une évolution qui me semble favorable. Vos rapporteurs la remarqueront sans doute. Je formulerais toutefois un certain nombre d'observations qui devraient vous faire comprendre que les moyens budgétaires nouveaux ou anciens ne peuvent pas permettre, à eux seuls, de juger les moyens d'action de la sécurité civile.

Je prendrai l'exemple de l'utilisation des moyens militaires au profit de la sécurité civile, comme cela a été fait cette année de façon accrue pour lutter contre les incendies de forêt.

L'utilisation des hélicoptères de l'armée, qui, moyennant une adaptation à faible coût, peuvent provisoirement devenir des matériels aériens de lutte pour la sécurité civile, constitue évidemment une bonne affectation des deniers publics. Il ne faut pas se focaliser sur l'idée d'achat d'avions et d'hélicoptères. Commençons par utiliser les moyens aériens de l'Etat au profit de la sécurité civile.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. J'avais entrepris, voilà quatre ans, une étude sur les moyens aériens de l'Etat et des grandes entreprises publiques qui m'avait permis de constater l'existence d'un gaspillage extraordinaire. J'ai l'intention de poursuivre cette étude, car elle me rapportera de l'argent ou plutôt des moyens.

Il ne m'a pas semblé, en effet, normal que près de 3 000 hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre occupent leurs heures de vol à effectuer des manœuvres totalement fictives dans de multiples endroits du territoire, alors que l'on aurait eu besoin d'eux pour aller éteindre les incendies de forêt dans les départements du Midi pendant une période limitée de l'année. C'est tellement évident qu'il a suffi que je le demande pour cela se fasse et cela se développera dans l'avenir.

Le ministre de la défense n'y voit d'ailleurs que des avantages car, du seul point de vue de l'entraînement du personnel, il est beaucoup plus efficace de piloter les appareils dans des conditions opérationnelles - dans ce cas précis, j'entends par là en faisant la « guerre au feu » - plutôt que dans des conditions fictives.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Voilà un domaine dans lequel l'utilisation des matériels publics est beaucoup plus rentable et, en temps de paix - c'est-à-dire en dehors de toute période de crise ou d'alerte internationale - cette pratique pourrait se développer à grande échelle sans pour autant nuire, en aucune façon, à la capacité opérationnelle des forces de défense militaires qui reste évidemment la priorité nationale numéro un.

D'autres leçons peuvent être tirées de l'expérience, je pense, d'une part, à l'incendie de l'usine Protex, près de Tours, qui a privé non seulement cette ville, mais encore son agglomération, d'alimentation en eau pendant plusieurs jours

et, d'autre part, à la catastrophe de Nîmes, qui a montré qu'une ville de cette importance pouvait être brusquement plongée dans le silence et l'obscurité pendant deux nuits.

Ces deux exemples nous incitent à réfléchir sur nos moyens de transmission, d'information, de protection et d'analyse des risques.

La sécurité civile a pu effectivement, dans le cas de Tours, pourvoir aux besoins en eau. Je l'ai moi-même constaté sur place et, en quelques jours, le problème était réglé. Mais imaginez qu'une telle catastrophe ait lieu en période de crise intérieure, voire internationale, et que nous nous trouvions confrontés alors à des problèmes d'alimentation en eau à grande échelle, des problèmes de liaisons et de transmissions. En pareil cas, nous ne serions pas suffisamment armés.

Pour pouvoir faire face à un certain nombre de ces situations de crise - nous venons d'en avoir quelques exemples encore une fois limités dans l'espace et dans le temps, nous devons en tirer les leçons du passé pour améliorer encore les moyens de la défense civile. C'est, évidemment, une mission à très long terme.

Je suis l'un des trois ministres chargés de la défense nationale aux termes de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Mais, s'il est bien connu que le ministre de la défense est chargé de la défense militaire, on sait beaucoup moins que le ministre de l'économie et des finances est chargé de la défense économique - ce qui n'est pas un petit aspect de la défense en cas de crise - et que le ministre de l'intérieur est chargé de la défense civile !

Les crédits dont je dispose à cette fin ont évidemment un caractère plus symbolique. C'est la raison pour laquelle j'avais convoqué - cela fait maintenant quelques années - la commission permanente de la défense civile, qui n'avait de « permanent » que le qualificatif, puisqu'elle ne s'était jamais réunie !

J'ai l'intention - je sais que plusieurs membres du Sénat partagent depuis très longtemps cette préoccupation - de relancer non seulement les études, mais aussi l'action d'abord et avant tout en matière de transmissions.

Les systèmes de transmissions, qui constituent l'ossature du circuit de commandement et d'information de l'Etat, doivent être modernisés d'urgence. J'ai pris à cet effet des dispositions particulières pour renforcer, à tout point de vue, les moyens de la direction des transmissions et de l'informatique. J'ai fait directement appel au ministre des télécommunications pour qu'il me fournisse, à différents niveaux de la hiérarchie, des hauts fonctionnaires susceptibles de faire en sorte que le ministère de l'intérieur soit effectivement capable de remplir cette mission de fournisseur et de garant du système de transmissions gouvernemental. Evidemment, cela devra s'accompagner de mesures d'équipement concernant les préfectures et d'un certain nombre d'autres que je n'ai pas le temps de détailler aujourd'hui.

J'en arrive aux collectivités locales. Je ne m'étendrai pas longuement sur le problème particulier des perspectives financières pour 1989, car vous le connaissez bien. De plus, elles sont plutôt positives.

J'évoquerai plutôt les orientations de l'action en matière de décentralisation. Il faut poursuivre l'œuvre entreprise par la mise en place d'un certain nombre de moyens pour que la décentralisation passe dans les faits. Je pense à la fonction publique territoriale, pour laquelle j'ai déposé un projet de loi dont vous êtes saisis, ainsi qu'au développement de l'action pour l'emploi, l'action économique en général.

Il faut également renforcer les solidarités par l'affirmation du rôle des collectivités territoriales et par tous les moyens permettant d'accroître la participation des citoyens à la vie locale.

La fonction publique territoriale est nécessaire pour que le fonctionnement des institutions démocratiques repose sur des services compétents, capables, bien formés et susceptibles de rendre aux élus les services correspondant à leurs nouvelles missions. Cette volonté a été affirmée dès le ministère de Gaston Defferre en 1982 et introduite dans une loi de 1984, qui était une véritable révolution.

Dans ce domaine, il faut reprendre un mouvement qui a été interrompu. Plus de 50 p. 100 des fonctionnaires territoriaux sont déjà intégrés. La priorité doit être donnée à l'achèvement de la construction statutaire. Il faut, en effet, inscrire l'action qui est entreprise dans la durée.

Telle est la raison pour laquelle j'ai déposé un projet de loi qui propose - c'est vous qui déciderez - d'améliorer le statut actuel en rétablissant le paritarisme dans la gestion de l'information des fonctionnaires territoriaux et qui permet de donner un statut aux 100 000 agents environ, à temps non complet, des collectivités locales. Je souhaite que ce projet de loi, qui a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, soit adopté dès la présente session.

En outre, il faut aussi poursuivre la construction statutaire - c'est un travail, j'allais dire de Romain ! - d'une part, pour la catégorie A de la filière technique pour laquelle rien n'a été fait - je pense, en particulier, aux ingénieurs des villes de France - et, d'autre part, pour les deux filières si importantes pour l'administration locale que sont, d'un côté, les carrières culturelles et sportives et, de l'autre, les carrières sanitaires et sociales.

Enfin, je veillerai à ce que, dans chacune de ces catégories - je songe, bien sûr, d'abord aux plus modestes d'entre elles - une politique d'étroite concertation avec des organisations syndicales et des élus permette des améliorations, par exemple concernant les emplois les plus modestes.

Je ne quitterai pas le domaine de la fonction publique territoriale sans vous parler de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la C.N.R.A.C.L. Sur ce point, le Gouvernement n'a pas l'intention de remettre en cause la surcompensation, qui exprime la solidarité indispensable entre les régimes spéciaux de sécurité sociale et qui a été tour à tour approuvée, puis contestée sur presque toutes les travées des deux assemblées.

Cette année, il est vrai, une nouvelle augmentation du taux de cotisation employeur sera nécessaire. A défaut, compte tenu des résultats probables de l'exercice 1988 et des prévisions pour 1989, la caisse ne pourrait plus faire face à la totalité de ses dépenses au titre de 1989.

Ce nouvel effort des collectivités locales sera modéré : non seulement il n'excédera pas l'effort accompli en 1988 de trois points, mais il sera même inférieur. Comme j'ai été amené à le dire à l'Assemblée nationale, je souhaite, pour l'avenir, qu'un groupe de travail examine les perspectives d'évolution de ce mécanisme, compte tenu des contraintes démographiques, pour que l'on sorte de ce système de pochette surprise.

J'en viens maintenant à l'orientation des collectivités locales vers leur rôle dans le développement économique. Compte tenu des données économiques nouvelles et du fait que, sauf exception, les emplois sont créés à partir de petites unités, en petit nombre d'abord, puis par augmentations successives, ce sont souvent des décisions locales, départementales qui sont à l'origine - les petites ruisseaux font les grandes rivières - d'un début de reprise de l'embauche et d'une diminution du chômage. Il est donc souhaitable de permettre aux collectivités locales de poursuivre et de développer leur action économique. Le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales a déjà pris un certain nombre de mesures en ce domaine.

Enfin, pour conclure, je veux vous parler de la démocratie locale.

M. Guy de La Verpillière. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. de La Verpillière, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Guy de La Verpillière. Je vous remercie, monsieur le ministre, de m'autoriser à vous interrompre.

Vous parlez de l'action économique des collectivités locales, mais vous savez que les communes et les départements font fréquemment de la surenchère en offrant des sommes de plus en plus élevées ou des facilités de plus en plus grandes pour obtenir l'installation d'une entreprise. Ne faudrait-il pas mettre un terme à cette surenchère, qui est préjudiciable aux finances locales ? (*M. Descours Desacres applaudit.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Qu'il y ait, dans certains cas, une surenchère entre des collectivités locales, et pas seulement entre des départements - à ma connaissance,

c'est encore plus frappant entre des villes - que cette surenchère ne soit même plus nationale mais internationale, qu'un certain nombre d'investisseurs étrangers - je pense aux Japonais - la pratiquent, c'est certain. J'ai même en main des documents d'origine japonaise où sont comparées un certain nombre de régions de ce qui, pour eux, n'est qu'un tissu indifférencié qu'ils appellent l'Europe et où ils comparent telle région à telle autre. Ces surenchères sont sans doute en partie inévitables.

Toutefois, il est évident que le rôle de l'Etat est d'assurer que, parallèlement au développement d'initiatives locales, qui sont souhaitables, les déséquilibres ou les inégalités ne soient pas aggravés ou durablement confirmés par le fait que, la surenchère profitant finalement toujours aux plus puissants, il s'établisse des zones de pauvreté par un sous-développement cyclique.

Ces surenchères jouent donc un rôle, car elles génèrent aussi des initiatives et des compétitions, mais l'Etat se doit d'intervenir pour que le mot de nation ait un sens. La solidarité de la nation, ce n'est pas seulement une solidarité entre les individus - les pauvres et les riches, les vieux et les jeunes - c'est aussi la solidarité entre les différentes parties du territoire national, entre les différentes régions.

Tout ce que j'ai pu dire, tout à l'heure, au sujet du rôle du corps préfectoral, de ses moyens, de sa formation, de son recrutement, tient compte du phénomène que vous évoquez. Dans l'avenir, un des rôles croissants du corps préfectoral sera l'intervention économique, au même titre que le Gouvernement, qui doit, lui aussi, faire des arbitrages. Je suis donc tout à fait conscient du problème.

J'en reviens à ce que je voulais dire très rapidement sur la démocratie locale.

La décentralisation ne peut pas être que le transfert de pouvoirs de l'Etat aux collectivités territoriales, de pouvoirs des fonctionnaires aux élus, le transfert de fonctions et de responsabilités ; elle doit être aussi le renforcement de la démocratie vécue par les citoyens, et c'est naturellement l'objectif des mesures destinées à favoriser la participation des citoyens à la vie locale.

Le statut de l'élue est évidemment nécessaire, mais chacun sait que les mesures minimales qui ont été considérées comme étant utiles par les uns et les autres, par les associations d'élus, font que les crédits nécessaires à la charge des collectivités territoriales sont compris dans une fourchette allant de un à quelques milliards de francs. Ces chiffres montrent bien où se situe le problème.

Mais on ne peut pas ne pas évoquer aussi le problème de la participation électorale.

Des élections cantonales viennent d'avoir lieu, pour lesquelles a été constatée une abstention très forte. Il est vrai que, cette année, ces élections cantonales arrivaient après un nombre exceptionnellement élevé d'autres consultations électorales.

A cet égard, il faut prendre conscience du fait que les dépenses des administrations publiques locales - c'est-à-dire les dépenses des collectivités territoriales et de leurs dépendances - ont représenté, en 1987, près de 500 milliards de francs - 488 milliards de francs, pour être exact - c'est-à-dire 41 p. 100 des dépenses de l'Etat et que, par conséquent, c'est l'élection par les citoyens des élus locaux qui va décider des conditions dans lesquelles sera dépensée une somme correspondant à peu près à 40 p. 100 des dépenses de l'Etat.

S'il s'agit de l'investissement, la proportion est encore plus forte, car l'investissement local, pour l'année 1987, s'élevait à 119 milliards de francs, soit 72 p. 100 de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

On ne peut donc pas se résigner à voir une telle diminution des taux de participation aux élections locales. Dans un pays où la décentralisation devient la règle, où les pouvoirs de décision réels des assemblées élues s'étendent, où les sommes gérées sont immenses, où les missions d'intérêt public - je pense à l'enseignement, à la politique sociale - sont largement décentralisées, on ne peut pas accepter que les citoyens se désintéressent des affaires locales.

C'est la raison pour laquelle il faut, bien sûr, développer toutes les formes d'action ou d'information, notamment de la jeunesse, et envisager sans doute - c'est un élément - le regroupement d'élections locales, ce qui pourrait avoir pour

effet de renforcer l'attention de l'opinion. Certains envisagent même d'avoir recours à ce qui existe dans certains pays, à savoir l'inscription automatique sur les listes électorales. Je ne suis pas sûr que ce soit un remède.

Ce qui est clair, c'est qu'un travail d'information, une action sont nécessaires pour que la décentralisation ne signifie pas seulement l'accroissement des pouvoirs des élus locaux, mais, bien davantage encore, une plus grande participation des citoyens à la vie politique. C'est aussi une dimension de l'action que je souhaite entreprendre.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en vous présentant ce projet de budget, j'ai voulu ne pas me borner à une présentation quantitative, chiffrée, mais, au contraire, essayer d'évoquer quelques orientations.

En 1985, j'avais obtenu une forte augmentation des crédits destinés à la police ; on n'a parlé que de cela ! Pour 1989, j'ai voulu renouveler, devant vous, élargir l'approche du problème de la sécurité, parler au moins autant des problèmes de prévention et de modernisation de l'Etat.

En 1985, le budget de l'intérieur était entièrement renouvelé par la profonde transformation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Pour 1989, je voudrais vous faire partager ma conviction de la nécessité d'aborder progressivement mais tranquillement, profondément, le problème de l'efficacité des collectivités territoriales pour les rendre plus aptes à la compétition internationale dans les années qui viennent.

J'espère que, ayant compris l'intérêt, la nécessité de cette démarche, vous m'accorderez votre confiance en votant les crédits de ce ministère, qui me permettront de travailler pendant un an dans les directions que je viens de vous indiquer. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* — M. Bonduel applaudit également.)

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, mon intervention sur les aspects du budget du ministère de l'intérieur concernant les collectivités territoriales sera très succincte, car, pour l'essentiel, vous avez déjà pu prendre connaissances des caractéristiques de ce budget au travers des taux d'évolution des dotations globales.

Je me bornerai donc à faire trois séries d'observations qui me conduisent à penser que 1989 sera une année charnière pour les collectivités locales.

Ma première série d'observations est liée à la progression tout à fait exceptionnelle des concours financiers de l'Etat en 1988.

Certes, des mesures fiscales relatives à certaines taxes additionnelles, dont le ministre délégué chargé du budget a déjà dû vous entretenir, se traduiront par une perte de recettes que l'on peut globalement évaluer à 300 millions de francs. Mais cela — vous le savez bien — est la répercussion inévitable — je dirai même normale — de la diminution du taux des taxes d'Etat correspondantes.

Il suffirait d'ailleurs d'indiquer qu'une autre mesure — la diminution du taux de cotisation des employeurs aux caisses d'allocations familiales — devrait entraîner une économie de plus de 600 millions de francs, dès 1989, et de 1 250 millions de francs chaque année, à partir de 1990, pour lever toute inquiétude, si tant est qu'il y en ait ici, à ce sujet.

Mais — vous le savez — le motif essentiel de satisfaction des élus locaux, dont je fais d'ailleurs partie, comme la plupart d'entre vous, réside dans le fonctionnement des mécanismes d'indexation des dotations globales pour 1989.

La progression des grandes dotations de l'Etat sera, en effet, particulièrement sensible en 1989. Les collectivités territoriales bénéficieront ainsi pleinement de l'accroissement de la richesse nationale suscité par la reprise de l'activité économique.

L'augmentation très forte de la dotation globale de fonctionnement — D.G.F. — de 9,19 p. 100, ce qui est exceptionnel, est due, comme vous le savez, à son indexation sur les ressources nettes de T.V.A. aux taux de 1979. Elle devrait dégager un gain de pouvoir d'achat pour les collectivités locales de l'ordre de 6,8 p. 100, ce qui représente plus de 5 milliards de francs.

Cette évolution se répercutera sur la progression de la dotation spéciale instituteurs et de la dotation générale de décentralisation, qui sont indexées sur la D.G.F.

S'agissant des dotations d'équipement — D.G.E. et dotations d'équipement scolaire — leur indexation sur l'investissement global des administrations publiques entraînera, en 1989, une progression, certes, moins spectaculaire, mais cependant très satisfaisante, de 4 p. 100.

Par ailleurs, la dotation de compensation de la taxe professionnelle et la dotation de l'Etat au fonds national de prééquation de la taxe professionnelle, qui sont l'une et l'autre indexées sur la progression des recettes fiscales nettes de l'Etat, connaîtront une évolution très favorable puisque supérieure à 7 p. 100.

Au total, l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales atteindra, hors fiscalité transférée, près de 164 milliards de francs, représentant un gain de pouvoir d'achat de 4,4 p. 100, soit près de 7 milliards de francs.

Je n'évoquerai pas ici le débat majeur qui concerne l'évolution des grandes dotations dans le cadre du Marché unique européen. Mais lorsque le débat sur cette question s'ouvrira, je puis vous assurer qu'auprès du ministre de l'intérieur je veillerai à ce que les intérêts des collectivités locales à ce sujet, qui me paraissent d'ailleurs recouper l'intérêt économique du pays, soient sauvegardés.

Enfin, toujours en ce qui concerne les concours financiers de l'Etat, l'année 1989 devrait être — je le souhaite — la première année d'application d'un régime de F.C.T.V.A. — fonds de compensation pour la T.V.A. — enfin stabilisé.

Comme vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs, le décret du 26 décembre 1985 relatif à ce fonds a été attaqué par différentes associations et personnalités, dont certaines siègent dans cette assemblée.

Le Conseil d'Etat a statué, voilà maintenant deux semaines. Sa décision — vous le savez certainement — comporte l'annulation de certaines dispositions du décret de 1985.

En effet, le Conseil d'Etat n'a pas retenu le moyen de la rétroactivité, qui avait été invoqué par les requérants. Il a, en revanche, considéré que certaines dispositions figurant dans le décret excédaient la délégation que la loi a conférée au pouvoir réglementaire.

Il en est ainsi des dispositions relatives aux modalités de calcul du taux de compensation, aux opérations sous mandats, à l'exclusion des subventions spécifiques hors taxe de l'assiette du fonds et, enfin, aux cessions d'immobilisation à des tiers.

Le Gouvernement proposera au Parlement, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988, un certain nombre de mesures tirant tout naturellement les conséquences de la décision du Conseil d'Etat.

Pour le passé, le Gouvernement propose que le taux actuel de compensation, soit 15,682 p. 100, qui est calculé à partir du taux intermédiaire de T.V.A. de 18,6 p. 100, reste applicable aux versements déjà intervenus, parce que, techniquement, il ne peut en être autrement.

Sur le fond, le Gouvernement entend cependant retenir les observations formulées par le Conseil d'Etat concernant les subventions de l'Etat calculées hors taxes.

Je puis donc vous annoncer que ces subventions seront ainsi réintégrées dans l'assiette du fonds pour les attributions versées en 1988.

Selon les premières estimations du ministère du budget, cette mesure devrait se traduire, cette année, par un versement complémentaire de 300 millions à 700 millions de francs aux collectivités territoriales.

La mise en place d'une telle régularisation pour les années antérieures, c'est-à-dire 1986 et 1987, n'était pas technique- ment possible, les dizaines de milliers de décisions attributives prises par les préfets dans le passé n'opérant pas, dans la plupart des cas, de distinction claire entre subventions hors taxes et subventions toutes taxes comprises.

Pour l'avenir, le Gouvernement propose d'adapter les fondements législatifs du F.C.T.V.A. en prenant pleinement en compte les observations du Conseil d'Etat : en premier lieu, en incluant dans des dispositions législatives les règles de détermination du taux de compensation et, parce qu'il s'agit,

d'une question de principe, la règle du remboursement du F.C.T.V.A. par les collectivités locales en cas de cession à des tiers, ce qui est bien logique ; en second lieu, en intégrant dans l'assiette du F.C.T.V.A. les subventions spécifiques calculées hors taxes, ce qui représente, par rapport au dispositif annulé, un coût annuel, pour l'Etat, je le disais tout à l'heure, de 300 millions à 700 millions de francs ; enfin, en rendant éligibles au fonds l'ensemble des catégories d'opérations sous mandat, ainsi que le Gouvernement l'avait d'ailleurs décidé dès le mois de septembre dernier.

Deuxième série d'observations : sur le plan fiscal, l'année 1989 sera, je le souhaite, une année décisive pour les collectivités locales.

S'agissant, tout d'abord, de la taxe professionnelle. Je n'évoquerai pas les mesures afférentes au plafonnement des cotisations des entreprises par rapport à leur valeur ajoutée. Ces mesures n'auront pas, en effet, d'incidence pour les collectivités locales.

Je me bornerai à indiquer que l'intention du Gouvernement est de renforcer sensiblement la péréquation de cet impôt local pour atténuer les inégalités trop importantes entre collectivités territoriales.

Nous nous attacherons à intensifier les mécanismes de redistribution du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Le Gouvernement travaille actuellement sur ce dossier. Je souhaite que le Parlement en soit saisi au cours de l'année 1989.

Quant aux taxes foncières, je vous confirme que l'intention du Gouvernement est bien de déposer, si possible dès la prochaine session de printemps, un projet de loi relatif à la révision des valeurs locatives.

Le texte préparé par le précédent gouvernement, à la fin de l'année 1987, n'était pas satisfaisant, vous le savez bien, messieurs, messieurs les sénateurs. Le ministère des finances a repris ses travaux pour tenir compte des critiques, tout à fait fondées, qu'avaient formulées le comité des finances locales et l'association des maires de France.

Si nous réussissons à traiter convenablement ce dossier, en trouvant un bon équilibre entre le souci de « coller » au plus près à la réalité économique des valeurs foncières et celui de gérer en douceur les inévitables transferts de charges entre contribuables et entre collectivités territoriales, alors – oui alors ! – la fiscalité foncière actuelle aura franchi une étape capitale qui lui assurera un long survol.

Dans le cas contraire, ce sont bien évidemment les fondements mêmes du système d'imposition foncière locale qu'il faudrait réexaminer.

Mesdames, messieurs les sénateurs, pour terminer sur les aspects fiscaux, je voudrais vous dire que le Gouvernement n'est pas hostile à un desserrement des contraintes qui pèsent sur les collectivités locales en matière de fixation des taux des quatre taxes directes locales, dès lors que ces collectivités souhaitent abaisser certains de leur taux.

Le Gouvernement s'efforcera de proposer à bref délai une ou plusieurs mesures en ce sens, ainsi que l'a déjà laissé entrevoir M. le ministre délégué chargé du budget.

Troisième et dernière observation – pour tenir mon engagement d'être succinct, monsieur le président – je souhaite que l'année 1989 soit placée, par le Gouvernement, le Parlement et les collectivités territoriales elles-mêmes, sous le signe de la décentralisation en action, ce qui nous changera singulièrement de la pause que nous avons connue précédemment.

Je serai sur ce point aussi bref que déterminé, d'abord parce que M. le ministre de l'intérieur a lui-même évoqué un certain nombre de points importants de la décentralisation et surtout parce que nous aurons l'occasion, au cours des prochains mois, de discuter des projets qui marqueront la volonté du Gouvernement de relancer le processus.

Je me bornerai donc à énoncer très succinctement les axes de l'action gouvernementale.

En premier lieu, la modernisation de l'action des collectivités locales implique la mise en place d'une fonction publique territoriale performante, directement associée à la gestion de sa formation. Sur ce point, votre assemblée sera saisie, avant la fin de cette année, d'un projet de loi dont l'objet est, notamment, de rétablir une représentation paritaire des élus locaux et des agents territoriaux dans les organisations de formation de la fonction publique territoriale.

Je dois dire qu'en ce domaine, j'ai personnellement veillé, dès mon arrivée, à recevoir l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles, mais aussi l'ensemble des élus concernés. J'ai pu mesurer la très grande qualité des fonctionnaires territoriaux et la qualité de leurs propositions. J'envisage, au-delà de la loi elle-même, de présenter rapidement un premier train de mesures réglementaires et de poursuivre la construction statutaire.

La modernisation implique également le développement des libertés de ces collectivités en matière d'action économique et de gestion de trésorerie.

C'est précisément parce qu'un certain nombre de problèmes se posent qu'un cadre est nécessaire. Alors nous allons nous employer à l'établir et nous aurons l'occasion d'en reparler pendant ce débat.

Certes, c'est un dossier difficile, mais je crois indispensable de cesser enfin d'écluder certaines réalités, tant il est vrai que certaines communes ont du mal à gérer leur trésorerie à l'optimum, tant il est vrai aussi que certaines pratiques en faveur de l'emploi méritent d'être consacrées par la loi.

Sur ces deux dossiers, il s'agira tout simplement, semble-t-il, de mettre notre droit en conformité avec les exigences d'une pratique moderne de la gestion publique locale et de rattraper nos partenaires européens, qui ont compris, eux, depuis longtemps, tout l'intérêt que peuvent tirer l'Etat et la société dans son ensemble d'une action dynamique des collectivités territoriales dans les domaines du développement économique local et du financement des équipements publics.

Deuxième orientation essentielle : le renforcement de la coopération entre collectivités territoriales.

En effet, le bilan de plus de vingt années de tentatives pour progresser dans ce sens est peu satisfaisant.

Sur un plan purement quantitatif, on constate une relative stagnation du processus de regroupement au cours des dernières années. Sur un plan qualitatif, la situation n'est guère plus satisfaisante : elle se caractérise par l'enchevêtrement des structures intercommunales et une motivation des communes fondée sur la rentabilisation des équipements ou des services communaux et sur une répartition équitable des charges plus que sur un réel sentiment d'appartenance à une même communauté territoriale et une volonté d'agir ensemble.

Dans ces conditions, comment relancer un processus dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère indispensable, dans un ensemble européen où les collectivités territoriales sont, en moyenne, beaucoup moins nombreuses et financièrement plus solides que nos propres collectivités ?

La relance de la coopération intercommunale ne pourra se fonder, à mon sens, que sur quelques principes clairs. Je veux citer tout d'abord, et je sais combien vous y êtes attachés, ici, à la Haute Assemblée, le respect de l'entité communale...

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat ... parce que tel est notre héritage historique et parce que 36 749 communes sont autant de lieux de démocratie locale (*Très bien ! sur le banc de la commission*) le regroupement fonctionnel de certaines compétences au niveau auquel elles doivent être exercées ; la solidarité financière et fiscale entre les collectivités ; la simplification, enfin, du dispositif législatif.

Pour le Gouvernement, l'année 1989 sera une année d'approfondissement de la réflexion sur ce dossier difficile. Si la concertation qui va s'engager le rend possible, il n'est pas exclu qu'une première série de mesures puissent être proposées dès l'année prochaine.

Enfin, il est nécessaire de mieux affirmer le lien essentiel qui doit exister entre le processus de décentralisation et le développement de la démocratie locale. Cela implique de donner plus de transparence à la gestion publique locale, d'inventer des formes nouvelles d'expression des citoyens, notamment des minorités locales, et de permettre effectivement à un plus grand nombre de citoyens d'accéder aux responsabilités électives et d'exercer dans des conditions satisfaisantes leur mandats publics locaux.

Je crois qu'il convient donc, désormais, d'avancer réellement – vous savez que telle est la volonté du Gouvernement ; le Premier ministre l'a encore rappelé lors du congrès des maires – vers la mise en place d'un statut de l'élu. Je mesure,

bien entendu, que c'est là une œuvre difficile ; certains diront un serpent de mer. Mais, après tout, la suppression des tutelles ou la limitation du cumul des mandats n'étaient-ils pas des thèmes auxquels peu croyaient et qui sont aujourd'hui une réalité, car ils correspondaient à une volonté politique ?

Vous le constatez, messdames, messieurs les sénateurs, la tâche que s'assigne le Gouvernement pour faire avancer la décentralisation est ambitieuse, mais nous avons de l'ambition. Les maîtres-mots de notre méthode d'action en ces domaines seront - comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire - le dialogue et la concertation. Je suis bien convaincu que le dialogue entre nous sera un dialogue fructueux. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.* - M. Boyer-Andrivet applaudit également.)

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

M. Joseph Raybaud, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (administration centrale et sécurité). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avant notre collègue M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial du projet de budget du ministère de l'intérieur pour l'administration territoriale, les collectivités locales et la décentralisation, j'ai l'honneur de présenter, au nom de la commission des finances, présidée par M. Christian Poncelet, le rapport concernant l'administration centrale et la sécurité.

Il s'agit, monsieur le ministre, de six des actions de votre département ministériel : l'administration centrale, la sécurité civile, la police nationale, les élections, les services communs et la recherche.

Préalablement à l'examen des crédits qui nous sont proposés, mes chers collègues, pour la mise en œuvre en 1989 de cette fonction essentielle de l'Etat, je formulerais une observation d'ordre général sur la présentation et la structure du document budgétaire du ministère de l'intérieur. Ce document, monsieur le ministre, constitue pour le Sénat et la commission des finances l'élément principal de référence sur lequel nous nous fondons pour apprécier votre projet de budget.

Or, le document budgétaire de votre ministère n'est pas de lecture facile. Je prendrai, à cet égard, deux exemples.

Premièrement, pour la justice administrative, les crédits apparaissent sous trois actions différentes : tout d'abord, l'action « administration centrale », pour les emplois de la Cour administrative d'appel de Paris ; par ailleurs, l'action « administration territoriale », pour les emplois des autres cours administratives d'appel ; enfin, l'action « services communs », pour les crédits de travaux et de loyers.

Deuxièmement, pourquoi certains crédits liés à l'information et aux transmissions apparaissent-ils dans l'action « services communs » au lieu d'être ventilés entre les autres actions, en fonction du service utilisateur ?

Les difficultés que nous avons à appréhender les moyens de la justice administrative disparaîtront, puisque les crédits qui lui sont destinés seront à imputer l'an prochain à un autre budget.

Abordons maintenant l'analyse du projet de budget du ministère de l'intérieur pour 1989. Ce budget atteindra, en 1989, pour les six actions que je rapporte, 32 648 millions de francs.

A l'issue des débats de l'Assemblée nationale, en seconde délibération, les crédits ont été augmentés de 48 millions de francs. Le taux de progression de ceux-ci s'établirait donc à 2,79 p. 100, taux modeste lorsqu'on le rapporte à la progression d'ensemble des dépenses de l'Etat, qui est de l'ordre de 4,60 p. 100.

Je rappelle brièvement que les crédits nouveaux adoptés par l'Assemblée nationale concernent, d'une part, la police nationale, pour 31 millions de francs, dont 19,8 millions de francs pour les crédits de matériel et de fonctionnement courant et 5,3 millions de francs de frais de déplacement, et, d'autre part, la sécurité civile, pour 13,5 millions de francs, dont 5 millions de francs pour les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours et 8,5 millions de francs pour le renouvellement du parc aérien de la sécurité civile.

Globalement, ce projet de budget constitue un projet de budget de reconduction ; il n'apporte guère de bouleversement.

Confrontée à un projet de budget à peu près similaire à celui de l'an passé, la commission des finances a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat ; cet avis, qui n'est donc ni d'approbation ni de rejet, procède essentiellement du constat que, dans un contexte de forte augmentation des dépenses publiques, la sécurité n'a pas été consacrée comme une priorité première, alors que les moyens sont encore insuffisants dans bien des domaines.

Toutefois, nous admettons que les orientations de la politique du ministère de l'intérieur ne se traduisent pas seulement dans le domaine budgétaire ; en effet, comme vous l'indiquiez devant la commission des finances lors de votre audition du 8 novembre dernier, le ministère de l'intérieur a des attributions qui dépassent les moyens qui sont affectés à ses missions principales : selon votre formule, monsieur le ministre, il s'agit du ministère des affaires qui ne relèvent d'aucun autre ministère et c'est pourquoi il n'a pas de décret d'attribution.

Il faut, en outre, prendre en considération la diminution des crédits consacrés aux élections ; en effet, ces crédits constituent, à bien des égards, la variable d'ajustement du budget de l'intérieur. Leur montant dépend de la périodicité des consultations électorales et non de choix budgétaires volontaristes. Ces crédits diminuant de 157 millions de francs, le budget de l'intérieur, abstraction faite des élections, progresserait donc de 3,2 p. 100.

Le coût des élections sera, en 1989, de 628 millions de francs, dont 311 millions de francs pour les élections européennes et 263 millions de francs pour les élections municipales.

Monsieur le ministre, vous nous avez donné des détails sur l'importance de ces crédits ; je n'y reviendrai donc pas.

J'examinerai maintenant l'action la plus importante du projet de budget du ministère de l'intérieur, à savoir la police nationale. Selon le « bleu » budgétaire, les crédits de cette action s'élèveraient, après le vote intervenu à l'Assemblée nationale, à quelque 20,88 milliards de francs contre 19,69 milliards de francs en 1988, soit un taux de progression de 2,48 p. 100.

Cette somme de 20 milliards de francs n'est toutefois pas représentative de l'ensemble des moyens de la police nationale. Pour avoir une perception correcte de ceux-ci, il faut prendre en compte des crédits imputés à d'autres actions ; ainsi, 80 p. 100 environ des dépenses de pensions du ministère, qui figurent à l'action « administration centrale », sont en réalité destinés aux retraités de la police. Il en va de même, pour une forte part, des crédits de loyers ou de travaux d'entretien, qui sont imputés à l'action « services communs ».

Je tenterai donc de présenter l'ensemble des moyens réels de la police nationale, en examinant successivement les dépenses de personnel, de matériel et d'équipement. J'évoquerai ensuite les moyens de quelques-uns des services de la police, que vous avez décrits au cours de votre intervention à cette tribune, monsieur le ministre.

S'agissant des dépenses de personnel, les effectifs devraient rester constants en 1989, sous deux réserves.

La première réserve vise l'incorporation de 1000 appelés du contingent dans les effectifs de la police, ce qui portera à 3 000 le nombre des jeunes Français effectuant leur service national dans la police. Pour ma part, j'apprécie cette mesure, et ce pour deux motifs : en premier lieu, le coût d'un appelé est beaucoup plus faible que celui d'un policier professionnel, puisqu'il est d'un peu plus de 30 000 francs ; en second lieu, l'incorporation d'appelés permet de renforcer la prévention et l'ilotage et autorise l'affectation de policiers professionnels plus nombreux à des tâches de répression de la délinquance.

La deuxième réserve affectant les effectifs concerne la suppression de quatre-vingts emplois de personnels non actifs, en application de la norme de réduction des effectifs, qui ne s'applique pas aux personnels actifs.

La stabilité des effectifs n'implique pas que ceux-ci resteront figés. En effet, diverses transformations d'emplois seront effectuées pour un coût total de 38 millions de francs.

Ces transformations d'emplois ont pour objectif, selon vos propos, monsieur le ministre, de renforcer l'encadrement. Pour ma part, j'estime plutôt qu'elles permettront d'assurer la promotion. Comme l'ont fait remarquer certains membres de la commission des finances lors de l'examen, par cette dernière, de votre projet de budget, les effectifs resteront constants pour chacun des corps de la police ; il n'y aura pas plus de commissaires, pas plus d'inspecteurs ou d'enquêteurs. En revanche, pour chacun de ces corps, il y aura davantage de personnels de grade supérieur.

Les transformations d'emplois porteront, en 1989, sur 1 301 emplois, contre 814 en 1988.

Sur deux points, à savoir l'incorporation d'appelés et la transformation d'emplois destinés à renforcer la promotion, votre projet de budget poursuit donc la politique conduite précédemment, monsieur le ministre.

Il en va de même pour l'amélioration de la situation des retraités de la police qui, comme chaque année depuis 1983, passera par l'intégration dans l'assiette des droits à pension d'une fraction de l'indemnité de sujétions spéciales pour un coût de 81 millions de francs. J'indique à ce propos que la charge représentée par les pensions, que l'on évoque rarement, se montera à 8 835 millions de francs, dont environ 7 milliards de francs pour les quelque 90 000 retraités de la police.

Monsieur le ministre, votre projet de budget traduit un effort intéressant et tout particulièrement nécessaire, s'agissant d'un point concernant indirectement la situation des personnels de la police, à savoir la formation de ces derniers : il s'agit, d'une part, de l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire à de nouvelles catégories de personnels de la police, ce qui résulte de la loi du 31 décembre 1987, et, d'autre part, de l'incorporation d'un nombre croissant d'appelés, qui doivent être formés et encadrés par des personnels eux aussi correctement formés.

Le projet de budget prévoit un effort sensible en matière de formation, puisque le total des crédits serait porté, en 1989, selon les réponses qui ont été fournies à mon questionnaire budgétaire, à 69 millions de francs contre 46 millions de francs en 1988. Il s'agit donc d'une très nette progression, à partir d'une base de référence, il est vrai, relativement faible.

Je dois indiquer que ces crédits sont, pour une forte part, afférents à des indemnités de déplacement qui représenteront environ 63 p. 100 de leur total en 1989. Je souhaiterais, à cet égard, savoir si l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui majore de 5 millions de francs les crédits d'indemnités de déplacement, permettra d'accroître les crédits destinés à la formation.

De façon plus générale, j'ai pris acte de la manière dont vous souhaitez conduire cette action l'an prochain. Les axes en seraient l'amélioration de la situation des personnels de grade intermédiaire des fonctionnaires en tenue, le développement des stages organisés par des intervenants extérieurs et la formation des personnels en tant qu'agents et officiers de police judiciaire.

Hormis cet effort en faveur de la formation, déjà amorcé en 1988, le projet de budget pour 1989 se situe donc dans la continuité en matière de dépenses de personnel.

Il en va de même pour les dépenses de matériel et d'équipement qui sont maintenues pour l'essentiel. Cette reconduction est d'ailleurs conforme aux prescriptions du plan de modernisation de la police nationale du 7 juillet 1985, qui ne prévoit plus d'expansion des crédits à compter de cette année.

Avant de procéder à l'inventaire des dotations destinées à l'équipement de la police, il me paraît utile de vous interroger, monsieur le ministre, sur vos intentions à propos des perspectives pour les exercices postérieurs à 1990, pour lesquels les prescriptions du plan de modernisation n'existeront plus.

A propos du plan de modernisation, je me dois de faire état de l'intéressant rapport sur l'exécution des dispositions de l'article 3 de la loi du 7 août 1985, du à votre initiative, monsieur le ministre, pour les exercices 1986, 1987 et 1988.

Ce rapport très complet nous est malheureusement parvenu un peu tard pour que nous puissions l'exploiter pleinement. Il en ressort qu'un effort très important a déjà été effectué

en 1986, en 1987 et en 1988, puisque le total des crédits destinés aux moyens de fonctionnement et à l'équipement de la police s'est élevé, pour ces trois exercices, à 9 milliards de francs.

Il conviendrait, selon moi, que cet effort soit poursuivi, voire amplifié ; en effet, la situation sur le terrain n'est pas encore totalement satisfaisante. Ainsi, en matière d'immobilier, les capacités demeurent encore insuffisantes pour 42 p. 100 des hôtels de police et pour 50 p. 100 des commissariats de circonscription ; 16 p. 100 de ces commissariats seraient encore dans un état peu satisfaisant, selon les réponses au questionnaire budgétaire que je vous ai adressé.

J'évoquerai, pour conclure le chapitre de la modernisation de la police, un domaine dans lequel le projet de budget pour 1989 prévoit une importante augmentation des moyens, à savoir l'informatique.

La Cour des comptes, dans son rapport public de cette année, a formulé des critiques sur l'informatisation de votre département ministériel. Elle a regretté l'absence d'une politique informatique clairement définie, l'insuffisance des moyens en personnels, qui entraîne un recours excessif à la sous-traitance et un manque de rigueur dans la gestion administrative. Je sais d'ailleurs, monsieur le ministre, que vous prendrez des mesures en conséquence.

Le projet de budget pour 1989 prévoit donc une sensible augmentation des moyens, qui devrait permettre à la fois le développement d'applications dans le domaine de la gestion de la délivrance de certains documents et l'amélioration du fonctionnement de la police.

Trois projets devraient être poursuivis en 1989, à savoir le développement de la carte nationale d'identité infalsifiable, l'informatisation des fichiers des permis de conduire et le système de délivrance des titres de séjour des étrangers. S'agissant de la carte d'identité infalsifiable, dite aussi carte de haute sécurité, l'expérience commencée dans les Hauts-de-Seine devrait être étendue, l'an prochain, à deux autres départements - un département rural et un département d'outre-mer - selon les informations qui m'ont été communiquées.

Par ailleurs, l'informatisation des greffes des ministères publics, l'informatisation de la gestion des personnels de police, la mise en œuvre du système de traitement de l'information criminelle et l'informatisation du fichier des empreintes digitales seront poursuivies, ce qui accroîtra l'efficacité de la police.

Monsieur le ministre, selon vos déclarations à l'Assemblée nationale - votre intervention, voilà un instant, à la tribune du Sénat, en témoigne également - vous avez des projets pour accroître cette efficacité pour au moins deux services de la direction générale de la police nationale, à savoir la police judiciaire et la police de l'air et des frontières.

S'agissant de la police judiciaire, vous souhaitez, d'une part, doubler les effectifs de l'office de répression du trafic des stupéfiants, et, d'autre part, créer un office supplémentaire destiné à la lutte contre la grande délinquance financière. Je souhaite donc savoir comment ces projets pourront être menés à bien si les effectifs de la police nationale restent stables.

S'agissant de la police de l'air et des frontières, vous nous avez indiqué lors de votre audition que l'ouverture de frontières intra-européennes au 1^{er} janvier 1993 ne devrait pas impliquer la disparition totale des contrôles à ces mêmes frontières. Je souhaite donc savoir quelles sont les mesures que vous comptez prendre dans cette perspective et quelles sont vos orientations en vue des négociations avec nos partenaires européens.

Au total, donc, le budget de la police nationale est un budget avant tout de reconduction, pour lequel une faible augmentation des crédits est prévue face à des besoins qui demeurent importants. Il est regrettable que, face à une très forte augmentation de la dépense publique, aucun effort réel de développement des moyens ne puisse être poursuivi par rapport à 1988, année pour laquelle les crédits de la police nationale avaient augmenté à un taux à peu près similaire à celui qui nous est proposé dans une période d'extrême rigueur budgétaire.

Mes observations à propos de la sécurité civile seront à peu près similaires.

En dépenses ordinaires et en crédits de paiement, les

moyens de la sécurité civile se monteraient, en effet, à 896 millions de francs, soit une évolution négative de 1,2 p. 100. Toutefois, en prenant en compte une mesure de transfert qui porte sur l'intégration d'une partie des effectifs du service du déminage dans les crédits de la police nationale, l'évolution est moins défavorable. Grâce à la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, enfin, qui a majoré les crédits de 13 500 000 francs, une évolution positive de 1,1 p. 100 peut être observée. A structures constantes, les crédits atteindraient donc 917 millions de francs.

Pour les autorisations de programme, toutefois, la situation est beaucoup plus favorable puisque, après la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, le taux de progression des crédits sera de 27 p. 100.

Les principales mesures nouvelles prévues pour 1989 concernent la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, pour laquelle 88 emplois seront créés.

Je n'insisterai pas sur ce sujet, que vous venez largement d'évoquer monsieur le ministre.

Ayant ainsi présenté l'évolution globale des crédits de la sécurité civile, je souhaiterais évoquer maintenant la lutte contre les incendies de forêt.

Le bilan de la campagne de l'été 1988 apparaît, en premier lieu, très satisfaisant ou, plus exactement, moins défavorable que celui de l'an passé et, surtout, celui de l'été 1986.

L'amélioration des moyens de lutte contre l'incendie est due à l'action efficace de nos sapeurs-pompiers.

L'entente interdépartementale, qui regroupe de nombreux départements du littoral, a permis d'accomplir un effort considérable dans ce domaine. Je tiens à le souligner.

Pour notre part, nous ne pouvons qu'en témoigner en ce qui concerne les départements du Var et des Alpes-Maritimes.

Il est ainsi appréciable de constater que les crédits mis à la disposition des sapeurs-pompiers ont produit leurs effets.

Au nom de tous les élus satisfaits par les moyens mis à leur disposition pour la défense des intérêts de leurs collectivités respectives, il est de notre devoir de vous remercier d'abord, monsieur le ministre, et d'exprimer également notre gratitude aux assemblées départementales et communales et à toute la hiérarchie de nos corps de sapeurs-pompiers.

Je vois dans ces chiffres une corrélation étroite avec l'effort de mobilisation préventive des moyens de l'entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne.

Je rappelle que cette mobilisation passe par la constitution de bases de bombardiers d'eau complémentaires de celle de Marignane, qui permet d'effectuer des vols de reconnaissance et d'alerte en vol, et par la constitution de cinq colonnes préventives de renfort de sapeurs-pompiers.

Cette politique est financée par les départements du Sud-Est, qui ont fait un effort considérable cette année, et par des subventions de l'Etat, qui ont été accrues en 1987 à l'initiative de notre commission des finances.

Les moyens du groupement aérien et du groupement d'hélicoptères ont, les années précédentes, été renforcés par l'achat d'avions de type Tracker et d'hélicoptères de type Dauphin.

J'observe que cet effort ne semble pas devoir être poursuivi en 1989 puisque aucune acquisition d'appareil n'est prévue. Toutefois, d'une part, la deuxième délibération de l'Assemblée nationale pourrait permettre de modifier cette situation et, d'autre part, deux avions de type Tracker seront modernisés. Vos précisions sur ce point ont été intéressantes, monsieur le ministre.

En conclusion, monsieur le ministre, je ne puis que réitérer le propos que je tenais au début de cette intervention. S'agissant de la sécurité, ce n'est pas un mauvais budget. Mais, il ne tient pas les promesses qu'aurait pu laisser présager un taux d'augmentation des dépenses de l'Etat aussi substantiel que celui du budget général cette année. Pour ce motif, la commission des finances a décidé de le laisser, pour l'administration centrale et la sécurité, à l'appréciation du Sénat. (Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I.)

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

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (administration territoriale, collectivités locales et décentralisation). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter au nom de la commission des finances concerne deux des actions du budget de l'intérieur, à savoir les actions administration territoriale et collectivités locales, les autres fonctions de ce ministère faisant l'objet du rapport de notre collègue Raybaud, dont je salue, à cette occasion, la grande compétence.

Le montant total des crédits dont je vais rendre compte au Sénat s'élèverait à 29 255 millions de francs en 1989, contre 28 549 millions de francs en 1988, soit un faible taux de progression de 2,47 p. 100.

Toutefois, ce taux n'est en rien représentatif de l'évolution d'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales, dont le montant des crédits inscrits au budget ne représente qu'une faible part.

Ces crédits, en outre, ne résultent pas de choix budgétaires volontaristes. Ils constituent, en effet, la traduction budgétaire, quasi mécanique, de dispositions législatives diverses.

C'est pourquoi, traditionnellement, à l'occasion de ce rapport, la commission des finances évoque l'ensemble des perspectives des finances locales, au-delà des implications immédiates du budget.

Mon propos concernera donc les points suivants : l'administration territoriale, en premier lieu ; l'évolution des concours de l'Etat, en deuxième lieu ; l'état et les perspectives des finances locales, en troisième lieu. Ce n'est, en effet, qu'au regard de ces perspectives que nous pourrons concrètement juger l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Les crédits de l'action administration centrale connaîtront, en 1989, une augmentation relativement forte de 6,7 p. 100. Ils atteindraient ainsi 4 509 millions de francs. Les mesures nouvelles, qui s'élèvent à 262 millions de francs, résultent de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures, de l'évolution des moyens de l'administration territoriale et, enfin, de l'évolution des crédits destinés à la justice administrative.

S'agissant de la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures, divers ajustements, relativement complexes, aboutissent à la création nette de 1 933 emplois au titre du droit d'option pour le statut d'agent de l'Etat, et de 367 créations au titre des vacances d'emplois de fonctionnaires départementaux mis à disposition du représentant de l'Etat. Ces créations d'emplois susciteront au total des ouvertures de crédit de 181 millions de francs.

Les crédits destinés au fonctionnement des préfectures s'élèveront à 1 459 millions de francs, soit une progression de 2,9 p. 100. Je rappelle qu'avant 1988 ces crédits étaient indexés sur la dotation générale de décentralisation. Parmi les mesures nouvelles, je relève un effort substantiel au titre de l'informatisation des services.

Les moyens de la justice administrative, enfin, augmenteront légèrement du fait de la poursuite de la mise en place des cours administratives d'appel. Trente-six emplois de conseillers du corps des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs seront en effet créés l'an prochain. Je formulerais, à propos de la justice administrative, deux observations.

En premier lieu, je regrette qu'aucun emploi ne soit créé pour les tribunaux administratifs. Les délais de jugement restent, en effet, encore très longs puisqu'ils varient entre dix-huit mois et trois ans selon les tribunaux. En 1988, en revanche, vingt postes avaient été créés. Il aurait été utile de poursuivre cette action. En effet, la création des cours administratives d'appel a pour objet de désengorger le Conseil d'Etat et non les juridictions du premier degré.

En deuxième lieu, je ne peux que m'associer à l'observation de M. Raybaud sur le manque de clarté du bleu budgétaire à propos de la justice administrative. Les crédits sont en effet dispersés entre trois actions dans ce document budgétaire.

J'évoquerai maintenant les concours de l'Etat aux collectivités locales.

A ce propos, je débuterai par une observation critique. Je m'étonne, en effet, que l'annexe jaune, qui retrace l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, n'ait été distribuée qu'hier.

Je rappelle que cette annexe doit, en vertu de la loi, être fournie en temps voulu pour la discussion budgétaire. Je formule cette observation avec d'autant plus de regret que cette annexe ne contient pas, cette année, de mauvaise nouvelle pour les collectivités locales.

Le taux de progression des concours de l'Etat s'établirait, en effet, à 6,2 p. 100 l'an prochain, le total des transferts financiers passant de 183 600 millions de francs, en 1988, à 195 milliards de francs en 1989. Ces chiffres sont d'ailleurs sujets à caution, non pas quant à leurs taux de progression, mais quant à la qualification de concours de l'Etat qui leur est donnée.

Dans la récapitulation qui est fournie en annexe du document budgétaire de l'intérieur, figurent en effet des sommes qui n'ont qu'un lointain rapport avec la notion de concours, au sens étymologique de ce terme tout au moins.

Peut-on, par exemple, considérer comme un concours de l'Etat le produit des impôts transférés aux collectivités locales en contrepartie des transferts de compétence ?

Ne doit-on pas considérer que la dotation globale de fonctionnement est, avant tout, la contrepartie de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et non pas une subvention, substantielle d'ailleurs, de l'Etat ?

J'arrêterai là ces observations, tout en relevant qu'elles ne sont pas seulement d'ordre sémantique. En effet, à l'heure où le changement de certains modes d'indexation semble à l'ordre du jour, il convient de se rappeler qu'à l'origine la plupart des dotations de l'Etat ont été des compensations et non pas des subventions.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, j'évoquerai, en premier lieu, les concours de fonctionnement, c'est-à-dire la dotation globale de fonctionnement et la dotation spéciale instituteurs avant d'aborder les concours d'équipement, c'est-à-dire le fonds de compensation pour la T.V.A. et la dotation globale d'équipement, pour terminer avec les compensations des transferts de compétences.

La dotation globale de fonctionnement constituera, indéniablement, un motif de satisfaction pour les élus locaux l'an prochain, de même que le montant de la régularisation perçue récemment au titre de l'exercice 1987. Toutefois, le fort taux de progression de la dotation globale de fonctionnement s'explique très aisément et ne motive pas préalablement qu'on remette en cause, pour l'instant, les modalités de détermination du montant de cette dotation.

La dotation globale de fonctionnement devrait progresser, l'an prochain, de 9,19 p. 100 et dépasser ainsi 80 milliards de francs, contre 73 330 millions de francs en 1988. Deux facteurs motivent cette augmentation de presque 7 milliards de francs.

En premier lieu, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement est fonction de la progression prévisionnelle des ressources de T.V.A. au titre de l'exercice à venir, c'est-à-dire 1989. Ce taux de progression s'apprécie par rapport à l'évaluation initiale du produit de T.V.A. au titre de l'exercice qui s'achève et non pas par rapport à l'évaluation révisée de ce produit.

Cette règle est parfaitement logique, puisque la dotation globale de fonctionnement de l'exercice qui s'achève, c'est-à-dire, en l'occurrence, 1988, a été calculée par rapport à l'évaluation initiale du produit de la T.V.A. pour cette même année. Or, le produit prévisionnel de T.V.A. pour 1989 s'élève à 485 milliards de francs. Ce chiffre, rapporté au produit prévisionnel de T.V.A. de 1988, soit 452 milliards de francs, révèle un taux d'augmentation de 7,3 p. 100.

En second lieu, la dotation globale de fonctionnement est calculée en faisant abstraction des variations de taux de la T.V.A. Du fait des divers allégements décidés, le montant, à législation constante de la T.V.A., a progressé de 9,19 p. 100 d'où le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

A raison des trois quarts, ce taux est donc dû à la forte augmentation des recettes de T.V.A., elle-même induite par la bonne conjoncture économique générale dans laquelle s'est déroulée l'année 1988. Du fait de cette bonne conjoncture,

l'évaluation révisée des recettes de T.V.A. serait de 470 milliards de francs, soit un taux de progression réel de 8,3 p. 100 par rapport à 1987. Dès lors, la régularisation au titre de 1988 devrait avoisiner 3 milliards de francs, ce qui ramènerait à 4,8 p. 100 le taux réel d'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1989 par rapport à 1988.

J'admetts, toutefois, que ce taux de progression est supérieur à celui des recettes réelles de T.V.A., du fait de la règle de calcul à législation constante de 1979.

A l'avenir, il est vrai, l'harmonisation européenne pourrait effectivement induire d'importantes pertes de ressources pour l'Etat. Il deviendrait alors, j'en conviens, difficile de maintenir une indexation sur une ressource qui prendrait de plus en plus le caractère d'un principal fictif. D'autres types d'indexation, par exemple sur les ressources nettes de l'Etat, pourraient être envisagés.

Quoi qu'il en soit, nous n'en sommes pas encore là. Pour l'instant, la forte progression de la dotation globale de fonctionnement résulte avant tout du partage entre l'Etat et les collectivités locales d'une ressource elle-même en forte expansion.

La répartition de la dotation globale de fonctionnement devrait, dans ce contexte, s'effectuer sans difficulté majeure. En effet, le taux de progression minimal garanti des attributions perçues par chaque commune devrait s'élever à 5,05 p. 100. Dès lors, l'entrée en vigueur progressive de la loi du 29 novembre 1985, qui se poursuivra en 1989, devrait s'effectuer sans qu'aucune commune en souffre ; l'an prochain, je le rappelle, la part des attributions réparties en fonction de la dotation globale de fonctionnement de 1985 ne sera plus que de 32 p. 100 du total, 68 p. 100 étant répartis selon les nouveaux critères.

Le second des concours de fonctionnement, à savoir la dotation spéciale pour les instituteurs, ne me semble également pas satisfaisant en l'état. Comme vous le savez, mes chers collègues, cette dotation, qui s'élèvera à 3 144 millions de francs en 1989, a, en réalité, deux objets : compenser, d'une part, les charges que subissent les communes qui assurent directement le logement de leurs instituteurs ; permettre, d'autre part, aux communes qui n'assurent pas effectivement ce logement de verser une indemnité compensatrice aux instituteurs.

Vous le savez, cette indemnité devrait être imputée directement au budget de l'Etat et non transiter par le budget des communes, pour deux motifs.

En premier lieu, le législateur a prévu, voilà trois ans, que le budget de l'Etat prendrait en charge dès que possible l'indemnité compensatrice ; c'était même l'une des conditions expresses pour que le Sénat accepte le texte de 1985 sur la dotation globale de fonctionnement.

En second lieu, l'intégration de l'indemnité de logement dans la dotation spéciale instituteurs aboutit, de fait, à l'indexation de cette indemnité sur la dotation globale de fonctionnement, ce qui est peu logique et même injuste à l'égard des autres catégories de fonctionnaires dont le traitement progressera beaucoup moins que la dotation globale de fonctionnement en 1989.

C'est pourquoi la commission des finances souhaite très fermement qu'une solution soit trouvée dès cette année. Sur l'initiative de notre collègue M. Descours Desacres, elle a d'ailleurs déposé un amendement en ce sens, qui sera discuté demain avec les crédits de l'éducation nationale. Je souhaite, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que le ministère de l'intérieur appuie vivement cet amendement auprès du ministère de l'éducation nationale. Je souligne, en outre, qu'à plusieurs reprises et à l'unanimité, le comité des finances locales a estimé indispensable de mettre en œuvre une telle réforme.

J'évoquerai maintenant les concours d'équipement, plus particulièrement le fonds pour la compensation de la T.V.A. et la dotation globale d'équipement.

A propos du fonds pour la compensation de la T.V.A., l'actualité me conduit tout naturellement à vous demander, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, quelles conséquences le Gouvernement entend tirer de l'annulation partielle du décret du 26 décembre 1985 par le Conseil d'Etat. Vous m'avez d'ailleurs, monsieur le ministre, précédé dans ma demande.

Je rappellerai brièvement que, par cette décision, le Conseil d'Etat n'a pas approuvé la définition restrictive donnée par le décret à la notion de dépense réelle d'investissement.

Il a, en effet, considéré que les articles 1^{er}, 4 et 5, qui excluaient certaines dépenses d'équipement de l'assiette des droits à compensation, étaient illégaux. Je rappelle que l'article 1^{er} excluait de l'assiette des droits à compensation les subventions spécifiques d'investissement versées par l'Etat aux collectivités locales ainsi que les dépenses engagées pour le compte d'une collectivité par un mandataire ; l'article 4 prévoyait le calcul des droits à remboursement sur le seul fondement du taux normal de T.V.A., soit 18,6 p. 100 ; l'article 5, enfin, mettait à la charge des collectivités l'obligation de rembourser les attributions dont elles ont bénéficié lorsqu'elles cèdent les immobilisations au titre desquelles ces attributions ont été versées.

Si j'ai bien compris votre intervention, monsieur le ministre, voilà un instant, vous lisez les années 1986 et 1987 en ne reconstituant pas les droits à compensation des collectivités locales sur la base de la réglementation applicable avant l'intervention du décret de 1985. Dans ces conditions, une validation législative du décret de 1985 devrait, me semble-t-il, intervenir pour régulariser la situation de 1986 et 1987.

Par ailleurs, le montant des crédits prévus pour le fonds de compensation de la T.V.A. par le budget, soit 13 707 millions de francs, qui progressait de 2,79 p. 100 par rapport à 1988, devra assurément être augmenté eu égard à l'augmentation de la base du volume des travaux considérés dorénavant dans le champ d'application.

Le second des concours d'équipement, à savoir la dotation globale d'équipement, progressera de 4 p. 100 en autorisations de programme en 1989 et atteindra, au total, 4 689 millions de francs.

La D.G.E. des communes devrait se monter à 2 815 millions de francs en crédits de paiement. Au sein de cette enveloppe, les crédits de la deuxième part devraient atteindre 959 millions de francs, soit, en tenant compte des attributions des groupements, 40 p. 100 de la D.G.E. des communes, comme l'implique la loi d'amélioration de la décentralisation que nous avons votée voilà un an. Ainsi, la situation des petites communes devrait être relativement favorable en 1989. En revanche, peut-on connaître les perspectives d'évolution du taux de concours de la première part qui s'est encore amoindri en 1988 puisqu'il est de 2,3 p. 100, contre 2,6 p. 100 en 1987 ? Les perspectives d'évolution de l'équipement local étant relativement élevées, on peut craindre une nouvelle diminution en 1989.

Pour en terminer avec les concours de l'Etat, j'évoquerai la compensation des charges entraînées par les transferts de compétences.

La dotation générale de décentralisation devrait s'élever à 13 752 millions de francs, soit une évolution de 7,60 p. 100 par rapport à 1988. Ce chiffre résulte, d'une part, de l'indexation de la dotation générale de décentralisation sur la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, de mesures négatives à concurrence de 215 millions de francs destinées à compenser la poursuite de la prise en charge par l'Etat de personnels des préfectures et des services extérieurs de l'Etat.

S'agissant des dotations d'équipement scolaire, le taux d'évolution est de 4 p. 100 puisque le critère d'indexation, à savoir le taux d'augmentation de la formation brute de capital fixe des administrations, est le même que pour la dotation globale d'équipement.

A ce propos, je souhaiterais, monsieur le ministre, savoir si vous envisagez favorablement d'étendre aux bâtiments des collèges dévolus aux départements la procédure prévue pour les bâtiments des lycées dévolus aux régions. Lors de votre audition par notre commission, vous m'avez répondu par la négative, mais je dois vous signaler que nombre de mes collègues sont préoccupés par l'état des bâtiments des collèges, même si les perspectives d'évolution des effectifs d'élèves ne sont pas les mêmes que pour les lycées.

Pour conclure mon propos sur les questions liées aux compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales, je souhaiterais évoquer la situation des services d'incendie et de secours et les perspectives résultant de l'instauration du revenu minimum d'insertion.

**

S'agissant des services d'incendie et de secours, je rappelle qu'aucune réglementation ne permet actuellement à une commune centre de secours, ordinaire ou principal, de requérir la participation financière d'une autre commune qui bénéficie pourtant des services de ce centre de secours. J'estime qu'une telle réglementation devrait être prise.

Monsieur le ministre, cette situation ne peut pas durer car elle entrave notamment toute la modernisation de nos centres de secours. En outre, elle crée souvent des situations conflictuelles et des tensions entre les communes.

S'agissant du revenu minimum d'insertion, je crois sincèrement que le Gouvernement a commis une erreur dans le projet de loi en n'associant pas davantage les collectivités locales. Cette position sera néfaste pour le revenu minimum d'insertion lui-même et pour tous les partenaires. Je regrette notamment que le Gouvernement n'ait pas accepté les amendements proposés dans ce sens par les commissions saisies du texte au Sénat. Ils auraient permis de clarifier le dispositif et auraient donné plus de chances de succès au revenu minimum d'insertion.

J'aborderai, pour terminer, les perspectives des finances locales.

Il apparaît, en premier lieu, que la maîtrise de la dépense locale se confirme en 1988 puisque, selon les dernières prévisions de la Caisse des dépôts et consignations, les montants des budgets locaux ne progresseraient que de 3,7 p. 100 cette année. Certes, la progression des recettes fiscales sera supérieure à 6 p. 100, mais cette progression est due à l'évolution spontanée des bases, pour l'essentiel ; cette progression est la marque, notamment, de la reprise de l'investissement, qui influe favorablement sur les bases de la taxe professionnelle.

L'évolution d'un des postes de dépenses demeure toutefois préoccupante ; il s'agit des charges de personnels, plus particulièrement des cotisations sociales versées par les employeurs. Cela m'amène évidemment à évoquer la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Celle-ci devrait, en 1988, enregistrer un déficit de 1,2 milliard de francs en dépit de l'augmentation de trois points des taux de cotisation employeurs au 1^{er} janvier 1988.

La cause principale de cette situation est évidemment la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse dont le coût sera supérieur à 4 milliards de francs cette année. Je suis donc conduit à dire cette fois encore, comme je l'ai dit lors de l'examen des deux dernières lois de finances, qu'il est souhaitable de supprimer ou, à tout le moins, de rendre plus acceptable à très brève échéance cette surcompensation. Par ailleurs, le Sénat attend que vous donnez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, des précisions quant aux décisions qui seront prises en matière d'évolution du taux des cotisations en 1989.

Cette année 1989 devrait nous conduire à examiner plusieurs points concernant les finances locales. Il s'agit, en premier lieu, du projet de loi relatif à la révision des bases des impôts directs locaux dont nous devrions être saisis au printemps et sur lequel je ne m'étendrai pas plus longtemps. Il s'agit également de mettre en œuvre certaines perspectives que vous avez indiquées, monsieur le secrétaire d'Etat, à propos de l'atténuation du lien qui unit les taux des taxes directes locales. Il s'agit, enfin, de favoriser la coopération intercommunale.

Sur tous ces points, la commission des finances est effectivement favorable à ce que des initiatives soient prises. Il convient toutefois d'y associer très étroitement le Parlement. A cet égard, je rappelle qu'à l'initiative de son président, M. Christian Poncelet, la commission des finances a décidé de conduire l'an prochain une réflexion d'ensemble sur les perspectives des finances locales. Vous vous êtes d'ailleurs déclaré favorable à cette initiative, monsieur le ministre, lors de votre audition par notre commission, nous en avons pris acte.

Confrontée à ce projet de budget incontestablement favorable aux collectivités locales, la commission des finances a estimé pouvoir donner un avis favorable à son adoption. Cet avis favorable est toutefois assorti de diverses sources de préoccupations que je rappellerai brièvement : la situation de la C.N.R.A.C.L. ; l'instauration par le projet de loi de finances d'une diminution sans compensation des droits de mutation perçus par les collectivités locales sur les ventes aux enchères ; les modalités de compensation des charges

entraînées par le transfert de compétences en matière d'enseignement ; enfin, les risques de dérive liés au revenu minimum d'insertion.

Sur tous ces points, nous attendons des apaisements. C'est dans cet esprit que la commission des finances recommande l'adoption du budget de l'intérieur pour l'administration territoriale et la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Monsieur le président. La parole est à M. Salvi, rapporteur pour avis.

M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (décentralisation et tribunaux administratifs). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon propos comportera deux volets consacrés respectivement aux collectivités locales et à l'administration territoriale, qui correspondent à deux des actions inscrites au budget du ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne les crédits de votre ministère consacrés aux collectivités locales, leur examen est traditionnellement, pour votre rapporteur pour avis, l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur la totalité des concours financiers de l'Etat auxdites collectivités et sur la situation de l'administration locale.

J'observerai d'abord que les grands concours de l'Etat aux collectivités locales obéissent à des mécanismes d'indexation, liés pour la plupart à l'évolution de la conjoncture économique, et sur lesquels le pouvoir de décision budgétaire n'a pas de prise. Or, si ces concours connaissent effectivement cette année - je m'en réjouis - une progression très satisfaisante, cela est dû, avant tout, aux excellents résultats de l'économie enregistrés depuis l'année 1987.

Si l'on s'en tient plus spécifiquement aux crédits de votre ministère, on constate que l'enveloppe de l'action « collectivités locales », soit 24 528 millions de francs, ne progresse que de 1,7 p. 100, alors que la progression générale du budget de l'intérieur est de 2,56 p. 100.

Sans doute, cette très faible progression trouve-t-elle son explication principale dans la baisse de la dotation destinée à compenser l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties - moins 28,4 p. 100 - qui résulte de la fin de la période d'exonération de longue durée, pour les logements construits avant 1973.

Pour les autres crédits de l'action « collectivités locales », seule l'évolution des subventions spécifiques revêt une signification réelle du point de vue des options budgétaires. Or, les subventions spécifiques de fonctionnement inscrites à votre budget baissent de 2,42 p. 100 et les subventions spécifiques d'équipement de 2,74 p. 100.

J'aborderai maintenant un point sur lequel mon collègue M. Pellarin a attiré votre attention.

Votre rapporteur pour avis, qui est à l'origine de l'article 101 de la loi de finances pour 1987, tient également à exprimer son regret publiquement que l'annexe au projet de loi de finances que doit déposer le Gouvernement en vue de retracer l'ensemble de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités locales n'ait été publiée qu'à la veille de la discussion du budget de l'intérieur par le Sénat. La publication tardive de ce document lui enlève une partie de son intérêt.

Nous étions dans la même situation l'année dernière, monsieur le ministre. Ce document est pour nous le plus intéressant, car c'est celui qui nous permet véritablement une bonne lecture des crédits affectés aux collectivités locales. Notre tâche est beaucoup plus difficile quand nous devons nous référer aux « bleus ». Or ce document est arrivé au moment où nous avions pratiquement terminé nos rapports.

Je vous lance un appel, monsieur le ministre, pour que l'an prochain, malgré des difficultés techniques que je conçois, ce document arrive huit à dix jours avant la discussion, de façon que nous ayons le temps de le lire et d'insérer dans nos rapports les observations qu'il nous suggère.

Quoi qu'il en soit, la commission des lois n'a pu, s'agissant des crédits de fonctionnement, qu'enregistrer avec satisfaction le taux de progression de la dotation globale de fonctionne-

ment, qui tient à son mode d'indexation sur les recettes de T.V.A. nettes de l'Etat. La hausse de 9,19 p. 100 - la plus élevée depuis l'institution de la D.G.F. est, il est vrai, avant tout imputable au redémarrage de la consommation au cours des deux années passées et aux excellentes rentrées fiscales qui lui ont fait suite.

Certes, le taux de prélevement sur recettes est calculé à taux constant de T.V.A. par rapport à 1979, ce qui conduit à ne pas tenir compte des décisions gouvernementales tendant à la baisse des taux de T.V.A., notamment de celles qui résultent de l'objectif d'harmonisation des législations européennes.

A ce sujet, le Gouvernement a laissé entendre que le mécanisme d'indexation devrait être revu pour tenir compte de l'effort fourni par l'Etat en matière de T.V.A.

La commission des lois tient à s'élever contre l'attitude qui consisterait à ne se préoccuper de revoir les mécanismes financiers régissant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales que lorsqu'ils se révèlent favorables à celles-ci. Il rappelle, en effet, que, pour les années 1985-1986, le taux de progression de la D.G.F. était beaucoup moins élevé et que le Gouvernement n'a pas envisagé, à l'époque, d'en remettre en cause les règles de calcul.

Je me souviens de la réponse qui m'avait été faite, dans cette enceinte, s'agissant de l'indexation : certaines années, le résultat est bon et, d'autres, il est mauvais. Je ne voudrais pas que, dans une année où le résultat est particulièrement favorable pour les collectivités territoriales, on remette en cause cette indexation.

La dotation spéciale pour les instituteurs pose un autre type de problème. Evitant au même rythme que la D.G.F., mais distincte d'elle depuis trois ans, elle devrait atteindre 3,14 milliards de francs en 1989. Soulignons que cette dotation destinée à compenser les charges que les communes supportent pour les logements des instituteurs a vocation à être supprimée, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 29 novembre 1985. Cette loi a maintenant trois ans.

La commission des lois réitère avec force le souhait déjà exprimé par le Sénat en maintes occasions et par le rapporteur de la commission des finances de voir l'Etat assurer directement l'intégralité de la prise en charge financière des instituteurs qui sont des fonctionnaires de l'Etat et doivent donc relever de sa seule responsabilité.

Je passe rapidement sur les compensations d'exonération et de dégrèvement fiscaux versées aux collectivités locales qui sont elles-mêmes pour la plupart indexées, notamment pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle, sur le rythme d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit 7,4 p. 100 en 1989.

Les autres compensations de dégrèvement législatives assurent le respect du principe de compensation de la perte de ressources résultant, pour les collectivités locales, des décisions fiscales prises au niveau de l'Etat.

A cet égard, les articles 11 et 22 du projet de loi de finances pour 1989 comportent une remise en cause discutable de ce principe, en décidant une réduction sans contrepartie des taxes locales additionnelles au droit d'enregistrement applicables, respectivement, aux fonds de commerce et aux ventes aux enchères. Cela est regrettable même si, pour les collectivités locales, le coût, qui serait de l'ordre de 330 millions de francs, peut paraître modeste. C'est plus une affaire de principe qu'une affaire de crédits !

En ce qui concerne les crédits d'équipement, je limiterai mon propos au fonds de compensation de la T.V.A. et aux dotations scolaires qui relèvent, quant à elles, des ressources de transferts de compétences.

Sur le premier point, il y a lieu de se féliciter qu'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 9 novembre 1988 soit venu annuler, pour la plus large part, le décret du 26 décembre 1985 qui avait défini, de façon plus restrictive que précédemment, les opérations d'investissement des collectivités locales éligibles au fonds de compensation pour la T.V.A.

On se souvient, en effet, que plusieurs de nos collègues sénateurs, le président du comité des finances locales, qui siège dans cette maison, ainsi que celui de l'association des maires de France et de nombreux autres requérants avaient attaqué ce décret, en ce qu'il remettait en cause les principes posés par l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

Satisfaction a été donnée aux intervenants, puisqu'il ressort des termes de l'arrêt que, pour l'attribution du fonds de compensation de la T.V.A., certaines opérations exclues de l'assiette en 1985 l'ont été illégalement, à savoir les opérations sous mandat et les subventions spécifiques de l'Etat lorsqu'elles sont calculées hors T.V.A.

Le Conseil d'Etat a, en outre, considéré que l'obligation posée par le décret de restituer les attributions versées au titre d'immobilisations ayant par la suite fait l'objet d'une cession à un tiers non bénéficiaire manquait de base légale.

Les conséquences de cet arrêt ont été tirées dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988 qui sera incessamment déposé sur le bureau du Parlement. Elles consisteraient à inscrire un crédit supplémentaire de 700 millions de francs au titre de l'année 1988 pour financer le complément d'attribution résultant de l'arrêt. A l'inverse, les exercices 1986 et 1987 ne donneraient lieu à aucun rattrapage. Pour l'avenir, des dispositions permanentes fixeraient dans la loi des règles dégagées par l'arrêt.

D'ores et déjà, on peut se demander si le crédit provisoire inscrit dans le projet de loi de finances pour 1989 - qui ne progresse que de 2,8 p. 100 par rapport à 1988 - ne devra pas être revu à la hausse.

J'en viens aux dotations scolaires. La dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire sont, comme la D.G.E., indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques en autorisations de programme, elles augmenteront de 4 p. 100. En crédits de paiement, la dotation départementale d'équipement des collèges s'élève à 1,1 milliard de francs, ce qui reste trop modeste eu égard aux besoins.

D'après les prévisions, trente-cinq collèges devraient être créés au cours de chacune des deux prochaines années, nombre à rapprocher des quarante lycées programmés pour l'une et l'autre de ces années.

La commission des lois tient à rappeler qu'après l'octroi aux régions d'une aide exceptionnelle pour les lycées, le principe avait été admis par le précédent gouvernement qu'à partir de 1989 un concours de même nature serait accordé pour l'installation des nouveaux collèges.

Monsieur le ministre, le Gouvernement a changé et vous n'êtes peut-être pas tenu d'assumer ses engagements. Nous rendrons cependant une visite à M. le Premier ministre pour lui dire que s'il est tout à fait justifié que les régions aient bénéficié d'un certain régime, il est tout aussi légitime que les départements qui doivent faire face au même problème bénéficient à leur tour d'une dotation exceptionnelle.

La dotation régionale d'équipement scolaire s'élèvera à 2,2 milliards de francs en crédits de paiement, enveloppe qui s'ajoute, pour les lycées, à la mesure exceptionnelle de 1,2 milliard de francs accordée par le gouvernement précédent en vue de satisfaire à l'objectif de scolarisation dans les lycées de 90 p. 100 d'une classe d'âge. Sur ce crédit exceptionnel, 500 millions de francs ont déjà été versés, les 700 millions de francs supplémentaires, je le rappelle, devant être inscrits dans le collectif budgétaire pour 1988.

Les présidents des conseils régionaux viennent de demander la reconduction de cette mesure exceptionnelle de 1,2 milliard de francs au titre de 1989. Nous serions très choqués, monsieur le président du conseil général, si vous permettiez que je m'adresse à vous sous cette forme, monsieur le ministre, de voir réaccorder aux régions 1,2 milliard de francs sans que les départements aient bénéficié à leur tour d'un supplément de crédits pour les collèges.

La réponse qu'apportera le Gouvernement aux demandes des élus départementaux et régionaux en la matière conditionnera la réussite de l'ambitieux programme de construction nécessaire à l'accueil de la totalité de la population scolaire jusqu'au baccalauréat.

S'agissant de la dotation générale de décentralisation, le principe est qu'elle progresse au même rythme que la dotation globale de fonctionnement ; son augmentation aurait donc dû être, logiquement, de 9,19 p. 100. C'est d'ailleurs sur ce taux qu'est calculée son actualisation. Mais l'interférence entre ce mécanisme d'indexation et les prélèvements effectués au titre de la prise en charge des personnels mis à la disposition respective des services de l'Etat et du département, en application de la loi du 11 octobre 1985, conduit chaque année à minorer sensiblement le montant de la dotation. On

constate en effet que, parmi les personnels mis à disposition, ceux qui optent pour un statut d'Etat sont plus nombreux que ceux qui choisissent la fonction publique territoriale.

Le nombre des emplois créés au budget de l'Etat pour ces personnels dépassant nettement celui des emplois symétriquement créés par les départements, il en résulte chaque année une ponction sur la dotation générale de décentralisation. Aussi celle-ci ne progresse-t-elle globalement cette année que de 7,61 p. 100 au lieu de 9,19 p. 100, si l'on tient compte de la provision d'un milliard de francs réservée, comme l'an passé, au sein de l'enveloppe de la D.G.D., en prévision de l'écrêtement des départements surfiscalisés.

S'agissant de la fiscalité transférée, on peut précisément s'étonner que son montant soit comptabilisé dans les concours de l'Etat pour 31,35 milliards de francs. Cette présentation fait bon compte de la liberté de décision des autorités locales pour fixer le niveau de leurs ressources fiscales. Une telle anticipation tend à présumer de la hausse de la pression fiscale locale et ne s'accorde pas avec le discours selon lequel les collectivités locales doivent contribuer à la limitation du niveau des prélèvements obligatoires.

Au terme de ce rapide tour d'horizon des principaux concours de l'Etat aux collectivités locales, on peut considérer globalement que leur évolution en 1989 permettra aux administrations locales d'aborder ce nouvel exercice avec une relative sérénité, à condition toutefois que le Gouvernement, j'y insiste, ne remette pas en cause les mécanismes d'indexation sur lesquels leur évolution est fondée.

Toutefois, des motifs d'incertitude persistent. La commission saisie pour avis s'est interrogée sur les orientations politiques gouvernementales à l'égard des collectivités locales et sur leur devenir.

D'après les informations que vous nous avez données, monsieur le ministre, vous vous proposez d'apporter divers aménagements au statut de la fonction publique territoriale ; c'est fait, puisque les textes ont été déposés, déclarés d'urgence, déjà discutés à l'Assemblée nationale et qu'ils le seront bientôt au Sénat.

Vous nous proposez aussi de définir des mesures tendant au renforcement de la coopération intercommunale, notamment par voie d'incitations financières ; on revient là à un système que nous avons conduit voilà un certain nombre d'années et que M. le ministre rappelait hier, je crois, devant l'assemblée des présidents de conseils généraux.

Vous nous proposez également de revoir le régime des interventions économiques des collectivités locales ainsi que les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales. Nous aurons l'occasion d'étudier en profondeur chacun de ces projets lorsqu'ils viendront en discussion devant le Sénat.

Le Sénat aura prochainement à se prononcer sur le projet de loi modifiant le statut de la fonction publique territoriale.

S'agissant des autres axes de la politique gouvernementale, la commission saisie pour avis s'est inquiétée de la remise en cause de l'équilibre qui a été trouvé en matière d'interventionnisme économique dans la mesure où les collectivités territoriales ont parfois été engagées au-delà de leurs capacités financières réelles dans des opérations hasardées ou hasardeuses pour l'appréciation desquelles elles ne sont pas spécialement outillées. Je pense donc qu'il sera tenu compte des barrières qu'il est indispensable de mettre en place à ce sujet.

Il n'est pas évident non plus que les collectivités territoriales trouvent avantage à une modification de l'équilibre qui existe actuellement en ce qui concerne la gestion de leurs fonds libres par l'Etat et les avances que celui-ci leur fait au titre de la fiscalité locale.

Je vous engage, mes chers collègues, à être très perspicaces et très attentifs dans cette matière. Cette liberté paraît très attrayante mais elle risque, si elle était strictement appliquée, de nous coûter cher ; avant de nous engager dans une telle politique, il nous faut être très attentifs.

En revanche, plusieurs questions paraissent hypothéquer l'avenir de la décentralisation. Il en va ainsi de la récente réforme relative au revenu minimum d'insertion qui met à la charge des départements et des communes des obligations financières nouvelles, à hauteur de 20 p. 100 du montant de l'allocation que l'Etat aura à verser aux bénéficiaires de ce revenu minimum. De plus, ce nouveau dispositif qui viendra se substituer à toutes les initiatives locales déjà prises en matière de lutte contre la pauvreté ne s'articule pas - nous

vous l'avons déjà dit dans d'autres enceintes, monsieur le ministre - avec les compétences qui ont été transférées aux départements en matière d'aide sociale par la loi du 22 juillet 1983.

Les propositions du Sénat de transférer, sous délai de trois ans, cette nouvelle compétence aux départements, n'ont pas été retenues en commission mixte paritaire. Je le regrette personnellement. Selon moi, comme je l'ai déjà dit, il faudra organiser rencontres et réunions de travail avec les principaux intervenants pour voir comment peuvent s'appliquer les textes sur le terrain.

Je ne traiterai pas de la C.N.R.A.C.L. car M. Pellarin y a fait allusion d'une manière tout à fait pertinente.

Enfin, à bref délai, va se poser le problème de la révision des valeurs locatives, sans cesse reportée, et sur laquelle le Parlement devrait se prononcer au printemps prochain, si l'on ne veut pas aggraver encore l'inadaptation de la fiscalité directe locale.

J'en terminerai en évoquant très rapidement les crédits de l'enveloppe « administration territoriale », qui n'appelle pas de longs commentaires. Ces crédits, avec 4,5 milliards de francs, sont en augmentation de 6,7 p. 100 par rapport à 1988. L'importance de ce taux tient, pour l'essentiel, à un jeu d'écritures, puisque la création d'emplois au budget de l'Etat rendue nécessaire par la loi du 11 novembre 1985 a pour contrepartie un prélèvement sur la dotation générale de décentralisation.

L'application de la loi du 11 novembre 1985 a, en effet - je l'ai déjà relevé - conduit un nombre très majoritaire des effectifs mis à la disposition de l'Etat et des départements à la suite des transferts de compétences à exercer leur droit d'option en faveur du statut des fonctionnaires de l'Etat.

L'action « administrative territoriale » comporte également les crédits destinés aux juridictions administratives sur lesquelles il est traditionnel de faire un bilan à l'occasion de la discussion budgétaire.

Je rappelle, en effet, que la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a créé un nouveau degré de juridiction administrative - à savoir les cours administratives d'appel - en vue de désengorger le Conseil d'Etat d'un certain nombre de recours effectués en appel des décisions des tribunaux administratifs.

La situation de ceux-ci n'en reste pas moins préoccupante, les affaires en instance auprès de ces juridictions de premier degré continuant à croître d'année en année. Le délai de résorption du stock progresse insensiblement chaque année et a été, en 1987, de deux ans et vingt jours. Vous en conviendrez, messieurs les ministres, ces délais sont beaucoup trop longs. Il faudrait parvenir à les réduire si l'on veut une justice qui réponde à une certaine efficacité.

Il est intéressant de noter que la part des instances procédant du contrôle de légalité, dans le volume total des affaires soumises aux tribunaux administratifs, demeure extrêmement faible : 4,42 p. 100 des recours formés en matière d'excès de pouvoirs. C'est une preuve que la décentralisation fonctionne bien, tant du côté des élus que de celui de l'administration préfectorale.

Les cours administratives d'appel qui seront implantées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris et qui auront une compétence limitée au plein contentieux, et seulement à terme aux recours pour excès de pouvoirs, commenceront à fonctionner à partir du 1^{er} janvier 1989.

Seront créés trente et un nouveaux emplois, soit six emplois de président de tribunal administratif et vingt-cinq emplois de conseiller, sans parler des emplois de préfecture et de greffe.

Du point de vue des crédits budgétaires, les tribunaux administratifs ne disposeront que de la reconduction pure et simple des crédits ouverts en 1988 en ce qui concerne le fonctionnement.

En outre, les crédits d'investissement qui avaient été ouverts en 1988 aux tribunaux administratifs ne seront plus reconduits de manière spécifique.

S'agissant des cours administratives d'appel, il convient de souligner que la loi du 31 décembre 1987 a prévu le rattachement du corps unique des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au secrétariat général du Conseil d'Etat. Dans le prolongement de cette mesure, la ges-

tion des tribunaux administratifs, qui était jusqu'à présent assurée par le ministère de l'intérieur, devrait, à partir de 1990, relever du ministère de la justice. Il s'agit d'un changement important qu'il convient de souligner.

Telles sont les différentes observations qu'appellent les crédits du ministère de l'intérieur s'agissant du rapport dont je suis chargé.

J'ai fait une rapide allusion à la C.N.R.A.C.L., la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Le Sénat essaiera, bien évidemment, comme chaque année, d'obtenir le minimum d'augmentation des participations. A la suite d'un combat assez vif mené l'année dernière avec le ministère de l'intérieur, il avait obtenu que le taux proposé soit réduit de 4 p. 100 à 3 p. 100. J'espère que l'action qu'il a menée cette année aboutira à des résultats allant dans le même sens.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois a décidé, mes chers collègues, de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT,

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

3

REPRÉSENTATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un de ses membres en vue de le représenter au sein de la commission centrale de classement des débits de tabac, pour l'année 1989.

J'invite la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation à présenter une candidature.

4

LOI DE FINANCES POUR 1989

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale.

INTÉRIEUR (suite)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de l'intérieur.

La parole est à M. Paul Masson, rapporteur pour avis.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (police et sécurité). De votre projet de budget, monsieur le ministre, je dirai peu, parce qu'il y a peu à dire. C'est un budget de transition, vous l'avez déclaré, c'est un budget discret... je ne veux pas dire frileux.

Notre excellent rapporteur de la commission des finances, M. Raybaud, a fortement et clairement analysé les dispositifs financiers que vous nous présentez aujourd'hui, avec ses forces et ses faiblesses.

Permettez-moi de relever quelques-unes des tendances lourdes des crédits consacrés à la police et à la sécurité. Avec ses 20 milliards de francs de crédits de paiement, ce secteur représente à peu près le tiers des crédits attribués à votre ministère. Nous constatons la stabilité financière, la stabilité des effectifs et le respect du plan de modernisation que vous avez vous-même fait voter en 1985 et que votre successeur a poursuivi en 1986 et 1987.

Les dépenses ordinaires régressent en francs constants. Elles représentent, pour 19 milliards de francs, les rémunérations principales et accessoires, les pensions, les charges sociales, les frais de déplacement, c'est-à-dire que la quasi-totalité de votre budget est obérée par avance. Vous n'êtes pas le premier dans cette situation, monsieur le ministre, et vous ne serez, hélas ! sans doute pas le dernier. Mais ces chiffres permettent d'apprecier très vite la marge de manœuvre dont vous disposez.

Outre ces 19 milliards de francs immobilisés, ou mobilisés obligatoirement, 292 millions de francs sont consacrés aux mesures nouvelles, dont la moitié est encore destinée à la prise en charge de mesures catégorielles ou à la mise en œuvre d'ajustements inévitables.

Il vous reste 150 millions de francs pour réaliser l'amorce d'une politique volontariste. Il faut bien le dire, c'est peu pour répondre à vos ambitions et à vos idées, à plus d'un titre intéressantes.

Saluons au passage la création d'un Institut des hautes études de sécurité intérieure, auquel vous allez consacrer 10 millions de francs. L'idée est bonne, mais attendez-vous à des dérapages. L'institut ne vaudra que par la qualité des prestations qui y seront fournies et qui attireront des personnalités de premier rang. L'affaire peut cependant vite sombrer dans le catégoriel et dans le socioprofessionnel : seuls viendraient s'écouter parler ceux qui n'ont plus grand-chose à dire. Je suis sûr que, vous référant à l'Institut des hautes études de défense nationale, vous saurez veiller à éviter ces dérapages.

Je note également l'effort fait en faveur de l'informatique. Pauvre informatique, monsieur le ministre ! Pauvre direction des transmissions et de l'informatique, créée en 1982, aux effectifs notamment insuffisants et qui n'a jamais su s'imposer aux autres administrations ! Elle est doublée par le centre de gestion et de traitement de la préfecture de police. Elle est contournée par toutes les cellules informatiques qui se sont multipliées, depuis, dans les différentes directions de votre ministère. Pourtant, l'année dernière, en 1987, 325 millions de francs de crédits avaient été mis à sa disposition.

Ce n'est donc pas l'argent qui manque, mais la volonté. A l'heure actuelle, nous constatons que les S.G.A.P. ; les secrétariats généraux pour l'administration de la police sont encore dépourvus, pour la plupart, de toute informatique, alors que la nature même des activités et des volumes inventoriés ressortit pleinement à cette technique.

Constatons encore que les services centraux et régionaux de la police judiciaire en sont à traiter manuellement des fichiers importants. De quoi faire sourire, à cet égard, nos amis allemands ou britanniques ! Nombre de matériels se caractérisent par leur vétusté et fonctionnent en temps différé.

Vous ajoutez des crédits aux crédits : vous avez prévu 40 millions de francs supplémentaires pour cette direction, ce qui représente un accroissement de 23,5 p. 100. C'est bien, mais il serait beaucoup mieux d'ajouter des effectifs à cette direction indispensable à votre maison.

J'ai pris l'initiative d'annexer à mon rapport écrit la partie du rapport pour 1988 de la Cour des comptes qui avait été établie sur le sujet. Ce document est austère, comme tout rapport de cette institution, mais il a la vertu décapante d'ap-

peler un chat un chat : « L'insuffisance quantitative, et surtout qualitative, du personnel est en grande partie à l'origine des mauvais fonctionnements constatés. »

Ce rapport, publié en 1988, vous le connaissez très bien, monsieur le ministre ! Or il n'y a pas, dans votre budget, un poste supplémentaire pour renforcer ces équipes. Je souhaite vivement que vous preniez personnellement le temps d'étudier ce dossier, un des plus mauvais de votre maison, et que vous puissiez mesurer les dégâts et tenter de remettre de l'ordre dans une affaire qui est bien mal partie.

Ces aspects très spécialisés ne doivent pas rebuter les responsables qui vous entourent. Dans l'effort de modernisation de l'Etat que vous avez évoqué ce matin, à juste titre, l'informatique a une place capitale, et vous le savez bien.

J'évoquerai brièvement la délinquance, monsieur le ministre, les détails figurant dans mon rapport écrit. En gros, la tendance à la baisse amorcée en 1985 et accélérée en 1986 et en 1987 se poursuit. La baisse constatée de la criminalité totale est de 3,68 p. 100. Comme toujours, ces chiffres recouvrent des situations très diverses.

Les vols restent largement majoritaires, avec 63 p. 100 de cette criminalité ; ils sont cependant en baisse sensible.

Le trafic de stupéfiants est stable. Vous avez accru la pugnacité des services de police et de gendarmerie, qui ont quadruplé leurs interventions dans la lutte contre la drogue. Ce quadruplement se manifeste par une répression accrue, mais les difficultés de la lutte s'accroissent aussi en raison du développement important de la production et de la diversification des filières. Le rendez-vous de 1992, sur lequel je reviendrai dans un instant, sera difficile, à cet égard. Vous renforcez, à juste titre, les équipes opérant dans ce secteur difficile, mais je crains que nous ne soyons pas au bout de nos efforts !

Les attentats diminuent : douze morts et trente-neuf blessés en 1987, contre vingt-cinq morts et trois cent trente-deux blessés en 1986, la Corse représentant 75 p. 100 de ces chiffres.

Le taux d'élucidation des actes délictueux ne varie guère, surtout en matière de vol, où 16,58 p. 100 seulement des délits ont été élucidés. Sur dix années, la progression des taux d'élucidation est de cinq points. Ce progrès léger ne doit toutefois pas occulter le fait essentiel : moins d'un acte sur deux - 42 p. 100, exactement - est élucidé.

Il est évident que seul le développement de l'informatique et des moyens mis à la disposition de la police technique et scientifique permettront un changement notable à ce sujet. Vous êtes sur cette voie, monsieur le ministre, et les déclarations que vous avez faites, ce matin, sur le renforcement de la police technique et scientifique manifestent votre volonté d'aboutir, à cet égard.

Pour en finir avec l'analyse technique du budget, je soulignerai - je le fais chaque année - que l'ensemble des crédits de la police additionnés à ceux de la gendarmerie et à ceux de la justice mobilisent 4,5 p. 100 du budget national. C'est le prix que la France consacre à la sécurité des Français. A mon sens, c'est peu, c'est insuffisant. Cela a été souligné, hier, devant M. le garde des sceaux ; je le dis aujourd'hui à vous, monsieur le ministre de l'intérieur, qui en êtes parfaitement convaincu.

Cet effort est d'autant plus insuffisant que les échéances européennes sont très proches. Chacun sait, en effet, que l'article 13 de l'Acte unique conduit, en 1993, à la suppression de toute entrave à la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Europe des Douze.

Théoriquement, la France n'aura plus de frontières terrestres à surveiller, à l'exception de la Suisse - une convention spéciale régit déjà nos rapports - et de nos aéroports internationaux installés sur le sol français. La sécurité de nos frontières sera assurée, au nord, par le Danemark, au sud, par l'Espagne, le Portugal et l'Italie, par la Grèce face aux Turcs et par la République fédérale d'Allemagne face à l'Est, avec en prime, monsieur le ministre, le tunnel du métropolitain, bien connu des spécialistes de l'immigration clandestine, entre Berlin-Est et Berlin-Ouest.

Déjà, des accords partiels ont été signés à Sarrebrück, en 1984, entre la France et la R.F.A., puis étendus, en 1985, au Benelux, par les accords de Schengen.

L'article 17 de cet accord est intéressant, à cet égard, mes chers collègues.

M. le président. Monsieur le rapporteur, permettez-moi de vous faire observer que vous avez déjà dépassé le temps de parole auquel vous avez droit. Aussi, de manière à ne pas donner le mauvais exemple aux orateurs qui s'exprimeront dans la discussion générale, vous seriez aimable de bien vouloir quelque peu accélérer le rythme.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je me fondaïs sur les errements de ce matin. C'est pourquoi, cet après-midi, je croyais avoir un peu plus de temps, mais je vais déférer.

Je donne donc lecture de cet article 17, car il est intéressant : « En matière de circulation des personnes, les parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, ils s'efforceront préalablement d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et aux restrictions qui fondent les contrôles et de prendre les mesures complémentaires pour faire obstacle à l'immigration clandestine et illégale de ressortissants d'Etats non membres des communautés européennes. » Il va donc bien falloir parler de cette immigration clandestine autrement qu'avec prudence et pudeur !

Ce n'est pas vous qui êtes en cause, monsieur le ministre, car vous avez présenté, à cet égard, des positions courageuses à l'Assemblée nationale devant la commission des lois du Sénat.

Mais combien d'autres, sur nos bancs et ailleurs, abordent avec suspicion, pour ne pas dire avec pruderie, ce sujet qui sent le soufre parce que se profile toujours, en contrepoint, une connotation raciale, pour ne pas dire raciste ? Et pourtant, qui ne voit, qui ne sait que notre Europe est confrontée, en cette fin de XX^e siècle, à un changement historique de perspective ?

Après avoir été longtemps un réservoir de populations qui ont essaimé sur divers continents, elle est aujourd'hui en situation de dépression démographique, alors qu'elle représente, pour tous les pays jeunes qui nous entourent, une zone de hautes pressions économiques et sociales.

Personne ne sait, aujourd'hui, comment traiter globalement ce problème des clandestins dans l'Europe des Douze. On évalue grossièrement leur nombre à 3 millions, dont plus d'un million en Espagne et en Italie. On ne peut plus laisser ce problème sous le manteau.

La prise en compte de la dimension européenne est un impératif absolu. Elle passe par un réaménagement des missions de la police de l'air et des frontières ainsi que par une concertation précise et accélérée avec nos partenaires, portant sur une harmonisation des conditions de délivrances des visas, une surveillance collégiale des frontières extérieures communes et une relecture des accords particuliers passés entre certains pays européens et leurs anciennes colonies.

On mesure l'immensité de la tâche lorsqu'on sait, comme vous, monsieur le ministre, la lourdeur et la lenteur de toute concertation européenne, lorsqu'on sait aussi que ces sujets ne sont ni populaires ni spectaculaires, lorsqu'on sait, enfin, que chacun des Etats membres, à cet égard, regarde son voisin avec... disons une certaine distance.

Je sais que l'importance du sujet ne vous a pas échappé et que vous cherchez à proposer des solutions au Gouvernement, mais il est à redouter que nous ne soyons pas prêts à temps.

Il faudra alors soit différer la mise en application des principes de la libre circulation des personnes - je ne crois pas que cette mesure serait très appréciée - soit accepter le risque d'une Europe poreuse, d'une Europe molle, avec toutes les conséquences prévisibles pour les économies, l'équilibre de nos cités et l'exploitation qui pourrait être politiquement faite de ces insuffisances majeures.

Il y a là un vrai grand débat, monsieur le ministre, qu'il faudra avoir avant qu'il ne soit trop tard, en tout cas, dès lors que nous y verrons plus clair. En effet, 1990-1992, c'est demain. Or, bien peu a été dit jusqu'à présent sur ce sujet.

Je serai heureux de vous entendre, tout à l'heure, sur ce point, monsieur le ministre, comme le seront tous mes collègues qui n'ont pas eu le privilège de vous accueillir, le 24 novembre dernier, à la commission des lois.

Cette commission a pesé le pour et le contre de votre budget de la police.

Pour : quelques mesures, quelques très bonnes intentions et des orientations à moyen terme fort bien décrites et globalement acceptables.

Contre : la faiblesse des moyens mobilisés pour la sécurité des Français face à l'échéance capitale européenne, qui est maintenant très proche.

Parce qu'elle a, dans sa majorité, estimé que cette priorité nationale de la sécurité n'était pas celle du Gouvernement, alors que l'échéance européenne devrait imposer un effort de modernisation et de réflexion accélérée - comme vous l'avez suggéré - la commission des lois a émis un avis défavorable sur l'adoption de ces crédits. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (sécurité civile). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits attribués à l'action « sécurité civile » de ce ministère représentent 896 500 000 francs en crédits de paiement et 148 900 000 francs en autorisations de programme, soit moins de 1,50 p. 100 du total des crédits attribués au ministère et moins de 1 p. 1000 du total des dépenses du budget global.

Ces proportions incitent, certes, à la modestie, même si l'effort consenti par les différents ministères, notamment ceux de l'agriculture et des transports, en faveur de la sécurité civile est évidemment plus important que celui qui est retracé au seul budget de l'intérieur puisqu'il atteint au total 542 millions de francs pour les autorisations de programme et 1 547 millions de francs pour les crédits de paiement.

La sécurité civile est pourtant engagée depuis deux ans dans une profonde réorganisation de ses missions et de ses structures, prévue notamment par la loi du 22 juillet 1987 et le réaménagement du dispositif de surveillance et de lutte contre les feux de forêt.

Les mesures prises ont déjà eu des conséquences positives, et c'est donc essentiellement à faire le point de la question que tend mon intervention.

En ce qui concerne l'évolution des crédits, les dépenses ordinaires figurant aux titres III et IV passent de 766 800 000 francs en 1988 à 767 500 000 francs en 1989, soit une augmentation de 1,1 p. 100 en pourcentage et de 702 000 francs en valeur absolue. C'est donc, en réalité, à une baisse en francs constants que procède le projet de loi de finances pour 1989.

Cette évolution s'explique par la diminution des crédits inscrits au titre IV - interventions publiques - qui passent de 129 000 000 à 122 500 000 francs.

En revanche, les crédits inscrits au titre III - moyens des services - augmentent de 7 millions de francs en valeur absolue et de 1,1 p. 100 en pourcentage, puisqu'ils progressent de 638 millions à 645 millions de francs. Les 7 millions de francs ainsi dégagés permettent notamment d'accroître les crédits d'informatique de la sécurité civile, d'augmenter les crédits attribués à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et de créer deux nouveaux centres professionnels de zone de défense.

En ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits de paiement sont en baisse sensible puisqu'ils régressent de 8,10 p. 100 - 11 400 000 francs en valeur absolue. Cette diminution est intégralement imputable à la baisse des crédits affectés au groupement aérien, qui passent de 132 900 000 francs à 120 millions de francs. En revanche, les crédits affectés à la réinstallation des centres de déminage passent de 1 000 000 à 1 500 000 francs et ceux qui sont affectés à l'équipement de la sécurité civile en matière d'infrastructure progressent de 5 à 6 millions de francs.

Les autorisations de programme sont, elles, en augmentation : elles passent de 123 900 000 francs en 1988 à 148 900 000 francs en 1989, soit une augmentation de 20 p. 100. Comme pour les crédits de paiement, c'est le groupement aérien qui absorbe la quasi-totalité de cette somme puisque 136 900 000 francs lui sont attribués, c'est-à-dire 25 millions de francs de plus qu'en 1988.

Ces 136 300 000 francs sont consacrés à la maintenance du parc aérien pour 109 900 000 francs et à la remotorisation de deux Tracker pour 27 millions de francs.

J'en arrive aux missions et aux structures de la sécurité civile.

Depuis deux ans, ces missions et ces structures ont été classées et rationalisées, l'œuvre majeure étant la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Les principes fondamentaux qui ont présidé à l'élaboration des textes opérant ces réformes sont les suivants : l'extension du rôle de la sécurité civile qui, schématiquement, ne se limite pas à la lutte contre les incendies, mais englobe - aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1987 - la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes ; la consécration de la sécurité civile comme « noyau dur » de la défense civile et l'instauration d'un nouvel échelon territorial de l'organisation des secours - la zone de défense - qui répond à cet impératif ; la clarification des compétences et des responsabilités en matière de préparation des différents plans, de leur déclenchement et de la conduite des opérations de secours.

Vous trouverez dans mon rapport écrit les commentaires de cette loi. Je me borne ici à vous indiquer l'état de sa mise en œuvre.

Premièrement, conformément à ce que prévoyait cette loi, un décret n° 88-622 du 6 mai 1988 a précisé les conditions d'établissement des trois catégories de plans d'urgence.

Les plans particuliers d'intervention sont « élaborés pour faire face aux risques particuliers liés à l'existence ou au fonctionnement d'ouvrage ou d'installations localisées ou fixes ».

Il s'agit notamment des installations nucléaires, des stockages souterrains de gaz et des aménagements hydrauliques les plus importants. Le principe du droit des citoyens à l'information, affirmé par la loi du 22 juillet 1987, est mis en œuvre, à l'égard de ces plans, de la façon la plus large.

Les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes, qui prévoient les procédures de secours d'urgence et les moyens nécessaires pour faire face à un afflux de victimes ; ces plans dénommés « plans rouges » déterminent les moyens, notamment les moyens médicaux, à affecter à cette mission.

Les plans de secours spécialisés établis pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un plan particulier d'intervention ou aux risques liés à un accident ou un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes, aux lieux ou à l'environnement.

Deuxièmement, le décret n° 88-623 du 6 mai 1988 est relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours. Ce texte est extrêmement important, il définit l'organisation générale des différents corps de sapeurs-pompiers, communaux, intercommunaux et départementaux ; les modalités de mise en œuvre opérationnelle et de contrôle des services sur le territoire du département ainsi qu'en dehors du département ; enfin, l'organisation du service de santé et de secours médical.

Troisièmement, le décret n° 88-286 du 24 mars 1988 a créé un commandement des formations militaires de la sécurité civile, notamment des unités d'instruction de la sécurité civile désormais appelées U.I.S.C., unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile. Le commandant des formations militaires est mis pour emploi à la disposition du ministre de l'intérieur et dispose de l'état-major de la sécurité civile.

Quatrièmement, une série d'instructions a complété ces décrets d'application. Il en est ainsi notamment de l'arrêté du Premier ministre du 10 février 1988, qui a transféré au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur les prérogatives du préfet de la zone de défense dans le domaine de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie et les pollutions marines, et des circulaires du 7 janvier 1988 et du 9 juin 1988 qui ont fixé les missions et les règles d'organisation des états-majors des centres interrégionaux de coordination de la sécurité civile dans les zones de défense. Deux organismes de ce type pour les zones ont été installés en 1988 à Metz et à Lyon et deux autres le seront en 1989.

On doit en revanche déplorer que ni le décret relatif à l'élaboration du code national d'alerte ni le décret permettant l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux obligations de débroussaillage n'aient encore vu le jour. Il faut convenir, sur ce dernier point, qu'il existe un problème particulier dû au coût élevé de l'opération de débroussaillage, de l'ordre de 10 000 francs l'hectare, coût plus élevé bien souvent que la valeur vénale du terrain : sans doute l'obligation, dont les effets positifs seraient indéniables, devrait-elle s'accompagner d'une incitation fiscale permettant aux propriétaires de la supporter.

Les personnels de la sécurité civile subiront peu de changements en 1989 : 9 emplois seront supprimés en application de l'adaptation générale des effectifs aux besoins et 57 emplois de démineur sont transférés de la sécurité civile à la police nationale ; en revanche, la création de deux nouveaux centres opérationnels de zone de défense devrait entraîner l'affectation de 16 militaires.

Une expérience a eu lieu en 1988 qui consiste à mettre à la disposition des départements alpins, qui en avaient fait la demande et qui pouvaient efficacement en assurer l'encadrement, des militaires appelés des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ; 6 sous-officiers et 46 sapeurs ont ainsi été répartis dans divers centres de secours et, cette expérience ayant donné des résultats intéressants, l'éventualité de son développement fait actuellement l'objet d'études.

En ce qui concerne les U.I.S.C., c'est la stabilité. A noter, toutefois, qu'il a été décidé de créer au sein de l'unité d'instruction et d'intervention de sécurité civile numéro 1 de Nogent-le-Rotrou l'élément de base qui servira à la mise sur pied ultérieure, lorsque les postes budgétaires seront dégagés, d'une compagnie chimique et nucléaire à effectif 187, puis, en fonction des possibilités financières, d'une unité d'instruction et d'intervention spécialisée dans ces domaines. Le lieu d'implantation de la compagnie, dans un premier temps, puis de l'U.I.S.C., ensuite, n'a pas encore été arrêtée.

J'en viens à la lutte contre les feux de forêt. Pour la deuxième année consécutive, les résultats obtenus dans la lutte contre les incendies de forêt sont satisfaisants et permettent d'envisager l'avenir avec optimisme.

Le bilan provisoire établi au 5 septembre 1988 confirme le redressement spectaculaire opéré en 1987 : 3 677 hectares ont été parcourus par 2 746 feux, soit une moyenne de 1,3 hectare par feu. Il est utile de rappeler qu'en 1986 un feu anéantissait 16,5 hectares de forêts, en 1987, 4,9 hectares.

Il est, certes, toujours possible d'invoquer les aléas climatiques pour expliquer ces résultats ; mais l'évolution considérable de la superficie moyenne parcourue par le feu incite plutôt à penser que les résultats obtenus sont le fruit de la politique mise en œuvre à la fin de l'année 1986 et qui a pour idée-force le traitement le plus prématué possible des foyers naissants, l'objectif étant d'intervenir dans un délai maximal de dix minutes à compter de l'éclosion.

Ces résultats ont été acquis grâce à la réorganisation de la base aérienne de Marignane, opérée en 1987, et grâce à la politique systématique de prévention mise en œuvre.

Cette politique combine différents moyens et d'abord le quadrillage systématique du terrain par l'utilisation de patrouilles automobiles et la mise en place systématique de détachements d'intervention préventifs et de colonnes mobiles préventives.

L'Etat renforce les 27 000 sapeurs-pompiers locaux par les trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, ainsi que par cinq colonnes préventives de renforts de sapeurs-pompiers provenant des zones de défense hors Sud-Est.

C'est ensuite la constitution de six bases d'avions bombardiers d'eau, en complément de celle de Marignane, à Nice, au Cannet-des-Maures, Nîmes, Carcassonne, Bastia et Ajaccio.

Enfin, c'est la mise en place d'hélicoptères largueurs d'eau.

En outre, vous nous l'avez dit en commission et rappelé ce matin en séance publique, ce sont les hélicoptères de l'A.L.A.T., aviation légère de l'armée de terre, qui rendent de très précieux services.

J'examinerai maintenant le chapitre de la défense civile.

Chaque année, la commission des lois consacre quelques instants à la politique de défense civile, qui lui paraît de première importance. Le ministre de l'intérieur est d'ailleurs

appelé à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette politique puisque les textes - ordonnance du 7 janvier 1959 - lui en confient la responsabilité.

Un bon indicateur de l'importance accordée par le Gouvernement à la défense civile est l'évolution des crédits du programme civil de défense, crédits inscrits au budget du secrétariat général de la défense nationale et dont l'originalité réside en ce qu'ils sont essentiellement des crédits d'incitation, d'accompagnement ou de renforcement.

Or, les caractères fondamentaux de ces crédits pour 1989 sont les suivants : stagnation des autorisations de programme, qui restent fixées à 77 250 000 francs ; diminution de 19,50 p. 100 des crédits de paiement, qui régressent de 88 750 000 à 69 750 000 francs.

Concrètement, cette stagnation et cette régression entraînent les conséquences suivantes, selon l'analyse qu'en fait le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale :

« Cette situation ne laisse à répartir, en fait, que 36 millions de francs pour l'infrastructure du PC Gypse et la maintenance des moyens informatiques de Taverny, la modernisation du laboratoire de détection géophysique, la protection du centre opérationnel de Bercy, l'équipement des laboratoires de contrôle des contaminations nucléaires, biologiques et chimiques, les études sur l'effet de l'impulsion électromagnétique sur les transports terrestres, la protection et l'équipement des installations bureautiques, informatiques et télématiques des centres opérationnels de défense. On doit cependant s'interroger sur la possibilité réelle de mener toutes ces opérations avec moins de 36 millions de francs. »

« S'agissant particulièrement du ministère de l'intérieur, la baisse de 6,6 p. 100 des autorisations de programme rendra difficile la poursuite des opérations précédemment engagées concernant l'installation de matériels de chiffrement cryptographique et la rénovation des émetteurs-récepteurs de secours des préfectures, la mise en place d'une interface télégraphique armées-intérieur complétant le réseau de chiffrement, le renforcement des moyens de déminage et l'accélération du trafic dans les centres opérationnels de défense. Mais, surtout, l'insuffisance des crédits interdira la création effective d'une nouvelle unité de sécurité civile, pourtant prévue dans la zone de défense de Rennes, à la suite du cyclone qui a ravagé cette année l'Ouest de la France. »

Telles sont, mes chers collègues, les lignes fondamentales des budgets de la sécurité civile et du programme civil de défense. Il est clair que ces budgets sont à l'extrême limite de l'acceptable : stagnation des crédits, peu d'actions nouvelles. Les excellents résultats acquis dans la lutte contre les incendies sont la conséquence de la politique mise en œuvre par le précédent gouvernement. La nécessité d'une programmation pour le remplacement du parc aérien se fait chaque année plus pressante. En revanche, la commission a été sensible aux intentions du ministre de l'intérieur consistant, d'une part, à recourir aux hélicoptères de l'armée pour lutter contre les feux de forêt et, d'autre part, à privilégier l'effort en matière de transmissions. Elle a donc décidé de vous recommander, sans enthousiasme, d'adopter les crédits de la sécurité civile. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, après avoir entendu les différents rapporteurs exposer de façon précise et détaillée les dispositions de ce budget et exprimer un certain nombre de critiques, d'interrogations et d'opinions sur celui-ci et ses orientations, il me semble utile d'intervenir brièvement afin d'éclairer la suite du débat, me réservant, bien entendu, de reprendre la parole pour répondre aux orateurs inscrits.

MM. Raybaud, Masson et Tizon, à l'instant, ont évoqué la liberté de manœuvre et la clarté du document budgétaire.

Je rappelle que tout budget en France est soumis à l'annualité budgétaire et c'est une grande catastrophe annuelle ! C'est pourquoi je cherche à élaborer des programmes pluriannuels dans différents domaines ; je l'ai fait voilà quelques années pour la police ; je me prépare à le faire pour les préfectures. Je sais que ce serait nécessaire pour la sécurité civile. Aujourd'hui, nous sommes encore dans un système d'annualité budgétaire qui nous gêne tous, que nous soyons

parlementaires, pour contrôler et suivre l'action des gouvernements, ou lorsque nous sommes au Gouvernement - ce qui arrive épisodiquement - pour pouvoir orienter une action à moyen terme.

J'ajoute, comme le disait M. Raybaud, que certains documents budgétaires ne sont pas très clairs, en raison de l'absence de comptabilité analytique, du moins dans certains domaines. Certaines mesures prises, par exemple avec l'enveloppe recherche ou certains budgets de programme, permettent de mieux décrire et de mieux contrôler l'action gouvernementale.

Pour ma part, mon objectif est d'arriver à modifier la présentation budgétaire de ce ministère. En effet, des actions de sécurité sont inscrites dans d'autres ministères, ne serait-ce qu'au budget de la gendarmerie nationale, dont je suis un bénéficiaire quotidien.

Je souhaite donc regrouper dans une enveloppe sécurité l'ensemble des actions qui la concerne. En effet, le budget du ministère de l'intérieur - M. Masson l'a observé - n'est pas qu'un budget de sécurité, le budget sécurité se trouvant en partie ailleurs qu'au budget du ministère de l'intérieur.

La présentation comptable à laquelle je pense permettrait donc de répondre en effet à la critique formulée par M. Raybaud. Je commencerai cette tentative l'année prochaine.

En revanche, nous n'avons de réponse au problème de l'annualité, dans le cadre juridique actuel, qu'au travers, éventuellement, des lois de programme, qui permettent de savoir dans quelle mesure ont été réalisés les programmes affichés.

M. Raybaud a fait allusion aux crédits de la sécurité civile. Il est vrai que des initiatives parlementaires ont contribué à les accroître, mais le budget est ainsi et je ne saurais qu'en courager les sénateurs à suivre l'excellent exemple qui a été donné par l'Assemblée nationale, au profit de la sécurité civile.

J'ajoute que, dans le collectif pour 1988, des dotations sont prévues pour l'acquisition de deux Fokker et que des négociations se poursuivent au sujet du renouvellement de la flotte des Canadairs, en tenant compte du fait que d'autres matériels et d'autres techniques peuvent être utilisés.

M. Tizon a estimé que l'on pourrait avoir recours davantage aux matériels aériens de l'armée...

Mme Hélène Luc. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à Mme Luc, avec l'autorisation de M. le ministre.

Mme Hélène Luc. Monsieur le ministre, je vous remercie.

Puisque vous évoquez les catastrophes naturelles, je voudrais vous entretenir d'un événement connu de tous, qui s'est produit le 23 juillet dernier, dans la région parisienne. Ce jour-là, en effet, une véritable tornade, avec des vents atteignant 120 kilomètres à l'heure et des pluies de grêlons, s'est abattue sur le sud de la région parisienne, causant des dégâts très importants à des milliers d'habitations des départements du Val-de-Marne, de Seine-et-Marne et de l'Essonne en particulier.

Avec mes amis parlementaires, conseillers généraux et maires communistes, nous avons aussitôt décidé d'apporter une aide concrète aux habitants et de multiplier les démarches afin qu'un arrêté ministériel décrétant l'état de catastrophe naturelle soit pris. C'est ce qui a été fait le 19 octobre 1988 ; l'arrêté a été publié au *Journal officiel* du 3 novembre 1988.

Mais je considère que les dispositions de cet arrêté sont beaucoup trop restrictives, car la majorité des sinistrés n'obtiendra pas une juste réparation des dommages subis. En effet, cet arrêté ne vise que les dégâts matériels dus aux inondations et aux coulées de boue.

MM. les maires de Choisy-le-Roi, Villeneuve-le-Roi, Bondouï et Fontenay-sous-Bois, en particulier, ainsi que des habitants d'Ablon, ont attiré mon attention sur le fait que la plupart des sinistrés se voient exclus du champ d'application de l'arrêté, ce qui, à mon avis, est inadmissible vu le caractère très exceptionnel de cette tempête accompagnée de vents violents, de pluies torrentielles et de grêlons d'un volume aussi exceptionnel. Mon ami Robert Vizet pourrait vous dire qu'il en est de même dans les communes de Vigneux et d'Ablon.

C'est ainsi que les toitures, les gouttières, les volets, les chéneaux, les stores, les antennes de radio et de télévision, les carrosseries de voitures endommagées ne seront pas remboursés.

Monsieur le ministre, il faut que vous sachiez que les 115 000 dossiers déposés par les habitants sinistrés du Val-de-Marne concernent bien des dommages dus à la tempête. Pour de nombreuses familles, le montant des dégâts se chiffre par milliers de francs. J'ai des exemples de devis précis : celui-ci pour 15 129 francs, celui-là pour 8 562 francs. Il va de soi que, sans remboursement des préjudices subis, les personnes ayant à leur charge le coût des réparations se retrouveraient dans des difficultés inextricables.

Compte tenu de l'ampleur et de la gravité des sinistres, les pouvoirs publics ne peuvent se borner à recommander aux compagnies d'assurances d'être bienveillantes ni à laisser jouer seulement les rapports contractuels d'assureurs à clients.

M. le président. Madame, vous n'avez droit qu'à deux minutes pour une interruption. Veuillez conclure, je vous prie.

Mme Hélène Luc. Je termine, monsieur le président.

De nombreux habitants sinistrés m'ont fait savoir que leurs compagnies d'assurances ne les rembourseraient pas à cause du caractère restrictif de l'arrêté.

Monsieur le ministre, comme vous pouvez vous en douter, la déception est grande chez les sinistrés, pour la plupart propriétaires de petits pavillons. Il faut modifier cet arrêté et élargir son champ d'application aux dégâts provoqués par la tempête et les chutes de grêle, et porter de dix jours à un mois le délai pour déposer un état estimatif des pertes, pour tenir compte du retard dans le courrier notamment. C'est la décision que je vous demande de prendre, au nom des habitants sinistrés.

Certains événements graves appellent la mise en jeu de la solidarité nationale. Celui-là l'est suffisamment, me semble-t-il, pour que ce soit le cas. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Monsieur le ministre, veuillez poursuivre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je pense que vous estimerez comme moi que le fait évoqué relève de la procédure des questions du vendredi après-midi. Naturellement, madame, je vous répondrai de façon approfondie. J'ai moi-même survolé en hélicoptère, quelques heures après cette catastrophe, la région dont vous parlez. Nombre d'élus – des élus communistes, certes, mais beaucoup d'autres aussi – m'ont entretenu de cette question.

J'ai pris un arrêté : si je comprends bien, je l'ai fait trop tardivement et, maintenant qu'il est paru, vous estimatez qu'il n'est pas bon !

La législation en matière d'indemnisation quand surviennent des catastrophes naturelles pose des problèmes divers. Par conséquent, vous voudrez bien m'excuser de ne pas vous répondre de façon approfondie maintenant, en plein débat budgétaire ; je vous promets de vous donner une réponse plus détaillée dans les jours qui viennent.

Avant cette interruption, j'ai donc répondu à M. Raybaud, qui, comme M. Masson, m'avait interrogé sur l'application des accords européens.

Monsieur Pellarin, je vous prie de m'excuser si le « jaune » relatif aux concours financiers de l'Etat est arrivé trop tard. Je connais les inconvénients qui résultent d'un tel retard dans la transmission de documents administratifs et je ferai en sorte que, l'année prochaine, il vous parvienne en temps utile. J'espère que les dispositions financières qu'il contiendra seront aussi favorables que cette année.

Vous avez eu raison, monsieur le sénateur, d'évoquer l'évolution de la T.V.A. et les conséquences qu'elle entraîne. Il faudra étudier des règles d'indexation qui tiennent compte de l'inévitable modification des règles de la fiscalité nationale.

Je connais bien le problème de la dotation spéciale institutrice, mais M. Jospin le connaît encore mieux que moi car, dans cette affaire, je ne joue que le rôle de comptable : c'est, en quelque sorte, un compte de passage que je gère.

Enfin, en ce qui concerne le F.C.T.V.A. – fonds de compensation de la T.V.A. – le Conseil d'Etat a annulé un certain nombre de dispositions contenues dans le décret que vous avez évoqué, jugeant qu'elles relevaient du domaine de

la loi. Une mesure de validation législative va intervenir, qui permettra de reprendre, dans la forme que le Conseil d'Etat a jugée nécessaire compte tenu de leur objet, les dispositions annulées. Il n'y aura donc pas de vide juridique.

M. Salvi a évoqué, lui aussi, l'évolution de la T.V.A. C'est un débat auquel votre commission des finances – j'ai abordé cette question devant elle durant mon audition – pourrait prendre sa part très rapidement. Cette question mérite d'être étudiée pour elle-même, en dehors du débat budgétaire, et j'espère qu'elle le sera dès 1989.

Il est vrai qu'à travers la diminution de certains droits d'enregistrement on enregistre une perte de recettes, qui est d'ailleurs relativement faible. Elle n'est pas compensée, mais reconnaissiez que le projet de loi de finances pour 1989 est très favorable aux collectivités locales, puisque la baisse des cotisations d'allocations familiales va représenter, pour elles, une économie de plus de 1 200 millions de francs. Dès lors, on n'a pas jugé opportun de compenser l'autre mesure, qui va dans le sens inverse, mais dont le coût est dix fois moindre.

A propos de l'application du R.M.I., j'ai déjà dit – c'était en commission, et non en séance publique, et je l'ai répété hier soir lors d'une réunion au cours de laquelle je rencontrais les présidents de conseils généraux – que je proposerais une table ronde sur ce thème, qui pourrait se tenir dès le lendemain de la fin de la session parlementaire de printemps.

Quant à la révision des valeurs locatives – je l'avais également dit en commission, mais je le répète ici – elle doit être entreprise dès le printemps prochain.

S'agissant des cours administratives d'appel, il est vrai que le délai n'est pas exactement respecté, mais il faut savoir que des emplois demeurent vacants, faute de candidats. Cela signifie que si, budgétairement, plus d'emplois avaient été créés, il n'est pas sûr que cela se serait traduit concrètement par plus de titulaires de postes. L'affaire va être réglée en trois ans au lieu de deux ; pour une réforme de cette importance, ce n'est pas un résultat négligeable.

M. Tizon a évoqué les crédits de la sécurité civile. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ses commentaires. Je me bornerai à prendre acte du fait qu'en effet, en matière de défense civile, la France est relativement en retard. Cependant, deux états-majors de zones vont être créés. Comme je vous l'ai déjà dit, seule une action à long terme, introduite dans une programmation qui doit elle-même être supportée par une réflexion et une volonté collectives, permettra un jour, peut-être dès l'année prochaine, d'engager une véritable politique à long terme de défense civile.

Enfin, M. Masson, après avoir pesé le pour et le contre dans le budget du ministère de l'intérieur, a fini par estimer que le contre l'emportait légèrement sur le pour. Je reconnaissais bien volontiers que la marge de manœuvre dans mon budget est faible, mais quelle est l'administration d'Etat dont le budget dispose de grandes marges de manœuvre ? Il n'y en a aucune !

Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il faudrait adopter une autre technique budgétaire – elle aurait ma faveur – qui consiste à, au début de l'exercice, à expliquer à tous les directeurs d'administration centrale qu'au départ leurs crédits sont égaux à zéro, et qu'ils devront me démontrer qu'ils ont besoin de 120 000 fonctionnaires de police ou de renouveler leur parc de voitures. Mais cette méthode supposerait que l'on soit prêt à licencier des dizaines de milliers de fonctionnaires, ce qui n'est conforme aux traditions ni du droit public ni de la vie nationale.

Dès lors, on joue sur des marges et il faut examiner non pas leur ampleur, mais leurs orientations. Or, le Gouvernement m'a accordé, dans le débat de préparation budgétaire, les crédits concernant les dépenses ordinaires dont j'avais besoin pour mener une politique générale consistant à donner la priorité à l'emploi et à la formation et, s'agissant de la sécurité, à appliquer le plan de modernisation de la police.

Je me réjouis de constater que personne n'a prétendu que le plan de modernisation de la police n'était pas appliqué. Non seulement il l'est, mais il l'est même au-delà dans un certain nombre de domaines. Je reconnaissais que des aspects du budget sont critiquables. Non seulement j'accepte les critiques, certes avec déplaisir, mais j'en tire les conséquences. C'est ainsi que j'ai lu et relu le rapport de la Cour des comptes, et que j'en ai même tiré quelques conclusions.

M. Emmanuel Hamel. C'est une bonne lecture, monsieur le ministre ! (*Sourires.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. C'est souvent une bonne lecture, mon cher ex-collègue de la Cour des comptes !

Les documents n'étaient peut-être pas clairs, mais, contrairement à ce qui a été dit, de nombreuses créations d'emplois sont intervenues à la direction des transmissions et de l'informatique, en personnels de haut niveau venant du ministère des télécommunications.

Pour commencer, j'ai demandé au ministre des télécommunications - qui me l'a accordé - un ingénieur général des télécommunications, que j'ai nommé directeur des transmissions et de l'informatique. Cela ne vaut pas désaveu des directeurs précédents ; simplement, j'ai tiré la leçon du passé. Dans ce domaine, il faut un haut fonctionnaire ayant d'abord une formation technique et, ensuite, une formation de gestion ; il sera suivi d'autres. Par conséquent, monsieur le sénateur, s'il est vrai qu'un certain retard a été pris du côté du ministère de l'intérieur, il est très ancien.

Le ministère des finances s'est mis à l'informatique dans les années 1960. J'étais moi-même dans l'administration lorsque j'ai participé, très activement, au ministère des affaires étrangères, à la mise en place de l'informatique, dans les années 1968, 1969 et 1970. Au ministère de l'intérieur, cela a commencé avec la décision de M. Gaston Defferre, et j'ai poursuivi dans cette voie.

Ce retard sera comblé, notamment en matière de police scientifique et technique. Vous parlez des fichiers de la police judiciaire qui sont en papier, mais, bientôt, il n'y en aura plus. Pourquoi ? Parce que leur remplacement a été prévu dans le plan de modernisation de la police, mais que quelques années sont nécessaires pour le réaliser.

Je suis très optimiste sur ce point. Cette réalisation sera d'autant plus aisée que nous aurons également renforcé les structures d'une direction des transmissions et de l'informatique qui - vous avez eu raison de le dire - a eu du mal à prendre sa vitesse de croisière.

Par ailleurs, on a parlé de « la faiblesse des moyens mobilisés pour la sécurité des Français ». Je rappelle tout de même que le budget de la police progressera de 5,09 p. 100 en 1989, alors que l'année dernière, donc pour l'année en cours, il n'a augmenté que de 4,50 p. 100. Par conséquent, la progression, cette année, sera supérieure à l'hypothèse économique d'inflation, supérieure à la croissance de l'année dernière.

L'augmentation est particulièrement nette pour la formation, vous l'avez remarqué. Quant aux crédits d'équipement destinés à la police nationale, ils progresseront en autorisations de programme de 6,8 p. 100 l'année prochaine, alors que, cette année, la hausse n'a été que de 1,04 p. 100.

Par conséquent, s'il y a faiblesse des moyens mobilisés pour la sécurité des Français, elle est toute relative, surtout si l'on se livre à l'étude comparative que je viens de faire - elle est aisée - à partir des documents budgétaires eux-mêmes. Quelle que soit leur imperfection, ceux-ci permettent d'établir ce que je viens de rappeler.

M. Masson a abordé le problème de l'ouverture des frontières, qui mériterait des développements importants ; sachez, monsieur le rapporteur pour avis, que je partage tout à fait votre analyse et vos préoccupations. Tous ceux qui connaissent quelque peu cette question, que ce soit en France ou dans un certain nombre de pays étrangers voisins et alliés, savent d'ailleurs bien que ces problèmes de l'ouverture des frontières, de la sécurité aux frontières et du contrôle de l'immigration clandestine sont très préoccupants.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'y consacre beaucoup de temps, notamment dans les contacts que j'entretiens avec mes homologues étrangers. Une réunion des ministres de l'intérieur de l'Europe aura d'ailleurs lieu à Athènes, la semaine prochaine. En effet, le traitement de cette question relève non pas seulement de mesures de personnels ou de matériel, mais aussi de mesures juridiques et de coopération internationale.

J'espère avoir ainsi répondu, au moins brièvement, aux principales observations de MM. les rapporteurs ; je tiens d'ailleurs à remercier ces derniers tant du soin et de l'attention avec lesquels ils ont examiné les documents budgétaires que de l'excellente connaissance des dossiers qui est souvent la leur.

Le contrôle parlementaire - je m'y suis moi-même longtemps livré en tant que parlementaire - est très utile ; s'il est certes nécessaire du point de vue de la démocratie, il prend néanmoins toute sa valeur lorsque les rapporteurs, par la connaissance qu'ils ont de la matière et de son évolution dans le temps, apportent, même sous forme de critiques, un soutien à celui qui a la charge de l'administration. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République : 56 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 36 minutes ;

Groupe socialiste : 35 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 32 minutes ;

Groupe de la gauche démocratique : 35 minutes ;

Groupe communiste : 22 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 16 minutes.

Je demande à l'ensemble des orateurs de bien vouloir faciliter la tâche du Sénat en respectant ces temps de parole ; je compte sur eux !

La parole est à M. Cazalet.

M. Auguste Cazalet. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention portera sur quelques points essentiels, à mon avis, du projet de budget du ministère de l'intérieur pour 1989. J'examinerai ainsi successivement les questions liées à la politique de la sécurité civile, puis de la police, avant de conclure par les dispositions relatives aux collectivités locales.

La sécurité civile a longtemps été le parent pauvre du budget ; le gouvernement précédent avait réussi à inverser la tendance, notamment avec le vote de la loi du 22 juin 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile. Cette politique semble remise en cause aujourd'hui.

En effet, les crédits de la sécurité civile, y compris les dépenses en capital, sont en légère régression : ils diminuent de 8 p. 100, passant de 907,2 millions à 896,5 millions de francs. Cela me paraît inquiétant à un moment où les catastrophes nationales et technologiques se multiplient - à cet égard, je pense notamment à la lutte contre les incendies. L'état des matériels, en particulier, est extrêmement préoccupant. Je sais bien, monsieur le ministre, que vous n'êtes pas le seul responsable de cette situation, qui est, en fait, très ancienne : les Canadairs ont de douze à dix-neuf ans d'âge, les DC 6, souvent achetés d'occasion, ont plus de trente ans, ainsi que les Tracker. Et je ne parle pas des heures de vol : certains appareils en totalisent jusqu'à près de 180 000 !

De même, le plan de modernisation de la flotte d'hélicoptères ne prévoit le renouvellement que de deux appareils par an. C'est nettement insuffisant et un effort devra être fait à ce sujet, eu égard aux services irremplaçables que rendent ces appareils.

Je pense aussi à la sécurité routière. Le tribut payé à la route devient chaque jour de plus en plus insupportable. Les mesures déjà adoptées afin de tenter d'enrayer ce fléau sont sans doute positives ; mais, assurément, elles sont encore insuffisantes au regard des 7 000 personnes ayant trouvé la mort dans un accident de la route durant les seuls huit premiers mois de l'année.

Le permis de conduire n'est pas un permis de tuer et le comportement de certains conducteurs doit changer. Quelles initiatives comptez-vous prendre pour que le chiffre des tués de la route cesse sa dramatique ascension, monsieur le ministre ?

Je pense enfin aux risques liés au développement de l'énergie nucléaire. Tchernobyl reste encore très présent dans les mémoires.

Or, monsieur le ministre, par la loi du 22 juillet 1987, vous êtes désormais chargé de prévenir les risques de toutes natures contre les accidents, sinistres et catastrophes de toutes sortes. Aussi, j'aimerais savoir si le dispositif mis en place par le Gouvernement pour pallier tout risque pouvant

survenir dans le domaine nucléaire est suffisant. Pouvez-vous nous donner des raisons d'être rassurés à ce sujet, monsieur le ministre ?

La sécurité est également assurée par la police nationale. Or, nous constatons que les crédits consacrés à celle-ci, en 1989, progresseront moins que l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat. Comment, dans ces conditions, allez-vous pouvoir appliquer le plan de modernisation de la police nationale ? Est-ce encore une priorité pour le Gouvernement ?

Par ailleurs, les autorisations de programme sont également en régression. Or, de nouveaux locaux sont encore dans un état de vétusté auquel il conviendrait d'apporter de rapides améliorations : 2 300 000 mètres carrés sont actuellement à rénover. C'est dire l'effort qui reste à faire en ce domaine. Comment prévoyez-vous de l'accomplir ?

S'agissant des effectifs, il importe de faire plusieurs remarques : en premier lieu, le projet de budget supprime 1 000 emplois de gardiens de la paix, qu'il prévoit de remplacer par la création de 1 000 emplois d'auxiliaires de police.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Auguste Cazalet. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le sénateur, le projet de budget prévoit non pas la suppression de 1 000 emplois de gardiens de la paix, qui seraient remplacés par 1 000 emplois de policiers auxiliaires, appelés du service national, mais une augmentation de 1 000 emplois de policiers auxiliaires. Le nombre de ces derniers passe, en effet, de 2 000 à 3 000.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit la transformation d'un peu plus d'un millier d'emplois de gardiens de la paix en sous-brigadiers et brigadiers. Il s'agit d'un système d'aménagement des carrières. Une police qui se modernise doit, en effet, offrir à ses agents des carrières plus intéressantes. Si des tableaux budgétaires font certes état de 1 000 suppressions d'emploi, d'un côté, et de 1 000 créations d'emploi, de l'autre, cela traduit, en fait, non pas des suppressions d'emploi, mais un glissement favorable au personnel de la catégorie des gradés et des gardiens.

Le projet de budget pour 1989 prévoit donc quelques créations d'emploi dans la catégorie des gradés et des gardiens et 1 000 emplois supplémentaires de policiers auxiliaires du service national.

Si l'on ne peut, certes, passer sa vie à étudier les tableaux budgétaires, on ne peut néanmoins pas laisser sans réponse l'affirmation selon laquelle mille emplois de gardiens de la paix seraient remplacés par mille emplois de gardiens auxiliaires ! Ce n'est pas la réalité. L'année prochaine, il n'y aura pas mille gardiens de moins ! Quelques centaines de gradés et gardiens bénéficieront de mesures de promotion plus rapide. Dans les rues, le nombre de gardiens ayant une perspective de carrière sera un peu plus important. Par ailleurs, il y aura mille appelés du service national supplémentaires. Par conséquent, on comptera, au cours de l'année, plus de policiers et non pas moins ; de même, leur qualité sera supérieure et non pas inférieure.

Je vous remercie, monsieur le sénateur, de m'avoir permis d'apporter ces quelques précisions.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Cazalet.

M. Auguste Cazalet. Je vous remercie de ces précisions, monsieur le ministre.

Une deuxième observation doit être faite à propos de la nécessaire amélioration du déroulement de carrière des personnels de la police. Dans ce domaine, il est tout à fait souhaitable que la politique de « repyramide » mise en place par M. Pandraud soit poursuivie, et je crois avoir compris que c'est bien ce que vous entendez faire, monsieur le ministre. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Mais il est tout aussi nécessaire que des mesures catégorielles soient prises en faveur des inspecteurs et des enquêteurs, dont les préoccupations ne doivent pas être ignorées. Or, votre projet de budget ne prévoit rien pour eux, puisque

seul le déroulement de carrière des personnels en tenue est amélioré. Pourquoi, en particulier, avoir suspendu l'établissement du tableau d'avancement des enquêteurs-chefs ?

Votre politique risque d'entraîner une dangereuse démotivation chez les policiers en civil, alors même que ce sont eux dont l'action est la plus efficace dans la lutte contre la moyenne délinquance, c'est-à-dire contre la délinquance à laquelle la population est la plus sensible.

Puisque j'ai abordé le problème de la délinquance, je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous nous donniez les estimations que vous pourriez avoir en votre possession concernant son évolution la plus récente. J'aimerais aussi que vous nous indiquiez les raisons de l'abandon, qui semble probable, de la généralisation des cartes d'identité infalsifiables. On peut d'ailleurs se demander, à cet égard, si ce n'est pas cet abandon qui a permis d'augmenter les crédits de la formation et de l'informatique, qui sont les deux priorités retenues dans ce projet de budget.

J'aborderai maintenant les aspects de ce projet de budget liés aux collectivités locales et à la décentralisation.

Cette année, la dotation globale de fonctionnement, y compris la dotation pour les instituteurs et la dotation générale de décentralisation, augmente de 9,19 p. 100. La progression est remarquable. Elle résulte bien évidemment de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur les recettes nettes de la T.V.A., et son évolution montre assez combien le redressement de notre économie a été vigoureux sous le précédent gouvernement.

Mais cela appartient déjà au passé, alors qu'il convient de s'intéresser à l'avenir. Quel sera celui-ci, monsieur le ministre, pour les collectivités locales, alors que l'on sait que l'harmonisation des taux de T.V.A., rendue nécessaire par la mise en place du marché unique européen, conduira la France à baisser ses taux ?

Quelles réflexions avez-vous engagées à ce sujet, monsieur le ministre, quelles perspectives s'ouvrent aux collectivités locales pour garantir leur financement, quels engagements le Gouvernement peut-il prendre aujourd'hui à ce sujet devant le Sénat ?

Quelles dispositions entend-il prendre à la suite de l'annulation pour excès de pouvoir, par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 9 novembre dernier, d'une partie du décret du 26 décembre 1985 relatif au fonds de compensation de la T.V.A., donnant ainsi notamment satisfaction à nos collègues MM. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, et Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales ?

L'application immédiate de ce décret a entraîné une perte importante de recettes pour des milliers de collectivités locales. Quelles dispositions allez-vous donc prendre pour réparer ce préjudice ?

Le Gouvernement a pris beaucoup de retard dans la publication de certains rapports ou bilans, ce qui est extrêmement regrettable pour la bonne information des élus, et donc pour toute prise de décision de leur part.

Par exemple, nous ne sommes toujours pas en possession du bilan officiel d'activité de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Où en est-on ? Le conseil d'administration de cette caisse fait état de la nécessité de majorer la surcompensation de 2,5 p. 100. Qu'en est-il ?

A l'issue de l'examen du fascicule budgétaire de l'intérieur, force est de constater, monsieur le ministre, que votre projet de budget, hormis la formation et la police scientifique, ne dégage pas de véritables priorités. Au total, trop de réserves peuvent être émises concernant la partie relative à l'administration centrale et à la police et trop d'interrogations demeurent quant à l'avenir des finances locales pour que le groupe du R.P.R. et moi-même votions votre projet de budget, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

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

M. Paul Loridan. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je consacrerais l'essentiel de mon intervention à la partie de votre projet de budget relative à la sécurité, notamment aux moyens alloués à la police nationale en matière de construction de nouveaux locaux, d'effectifs de police et de formation de ces mêmes personnels.

Vous êtes l'auteur, monsieur le ministre, du plan de modernisation et d'équipement de la police, voté en 1985. Nous sommes donc aujourd'hui, en quelque sorte, à mi-parcours et

Il convient d'examiner les crédits de votre ministère au regard de l'exécution de ce plan et d'estimer si, oui ou non, votre projet de budget en permettra une application rigoureuse pour 1989. Cet examen est d'autant plus nécessaire que vous nous avez adressé récemment le rapport sur l'exécution de la loi du 7 août 1985, conformément à son article 3.

Les crédits destinés à la sécurité représentent environ la moitié du budget de votre ministère. Ce simple rappel suffit pour affirmer que la sécurité de nos concitoyens et de leurs biens constitue une des toutes premières missions d'un Etat de droit. Un autre chiffre servira à illustrer mon propos : votre administration représente le quatrième budget civil de l'Etat et, avec ses 130 000 personnes, le troisième corps de fonctionnaires.

Dans votre projet de budget, les dotations consacrées à la police représentent 32,4 p. 100 des crédits de paiement et 6,4 p. 100 des autorisations de programme.

Nous nous félicitons de la création de 169 postes dans la police scientifique et technique et à l'administration centrale, postes auxquels il faut ajouter quelque 1 000 policiers auxiliaires ; j'y reviendrai.

Nous nous félicitons également de l'effort important réalisé en faveur de la formation des personnels : plus de 63 millions de francs pour la formation. Voilà des crédits en augmentation de 37 p. 100 !

Nous ne sommes ni des partisans du « moins d'Etat » ni des adeptes du « plus d'Etat ». Mais nous considérons que, lorsqu'une mission de service public doit être améliorée, il convient de le dire et de le faire.

L'engagement en matière de formation répond incontestablement à ce souci : avoir des personnels de police mieux formés, plus capables de répondre aux attentes et aux besoins de la population, pour être plus proche d'elle.

On ne peut également que se féliciter de la mise en place de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure, qui sera chargé en particulier de l'organisation des stages de haut niveau pour l'encadrement supérieur de la police nationale. Cet institut sera aussi chargé de réfléchir sur les moyens et les remèdes en matière de sécurité.

Je note au passage, monsieur le ministre, que l'appellation même de cet institut rappelle celle de l'institut des hautes études de la défense nationale, dont vous avez été un auditeur attentif et dont la création remonte à de glorieux prédecesseurs. Je veux parler du gouvernement de Léon Blum, en 1936, qui a créé ce qui est devenu plus tard l'institut des hautes études de la défense nationale. Quelle filiation, monsieur le ministre ! Vous êtes ambitieux et nous vous en félicitons. J'ajoute que c'est sous un gouvernement de gauche que se prennent ces initiatives, contrairement à ce que prétend souvent l'opinion.

Etant élu d'un département qui compte sur son territoire le centre de Gif-sur-Yvette, j'apprécie l'action engagée en faveur de cette école de police. Là aussi, quelle évolution par rapport à un passé récent !

En outre, nous sommes satisfaits de l'annonce de la relance de la charte de la formation lancée par votre illustre prédécesseur Gaston Defferre.

En matière de logement des personnels, d'immobilier et de construction de locaux, le problème est difficile et exige une impulsion incessante.

L'un des objectifs prioritaires de la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale est de faciliter l'hébergement des policiers sur place, notamment en Ile-de-France.

L'effort supplémentaire visant à améliorer les conditions quotidiennes de logements des policiers à Paris et en banlieue est important dans votre budget.

Les dotations ouvertes pour 1989 permettront d'augmenter le nombre de places en foyers en région parisienne et de réservrer des logements locatifs à proximité du lieu de travail.

Je connais, monsieur le ministre, votre attachement pour que les constructions neuves et l'entretien du parc existant soient des priorités dans vos dépenses d'équipement. Le retard est encore trop important, notamment dans la « grande couronne », qui, vous le savez, manque de commissariats.

Dès 1985, vous avez pris des engagements. Je reconnaiss, puisque la ville des Ulis que j'ai l'honneur d'administrer en est l'une des bénéficiaires, que ces engagements sont respectés. Mais, pour les exercices à venir, vous le savez, il vous

faudra encore satisfaire des demandes de communes de 20 000 à 30 000 habitants encore trop nombreuses en Ile-de-France à ne pas disposer d'un commissariat.

Ces futurs commissariats devront, bien évidemment, être dotés des personnels nécessaires. Le problème des effectifs est un dossier qui m'est cher. Cette préoccupation est partagée par vous, monsieur le ministre, par de nombreux parlementaires et maires.

Je note qu'au sein d'une même région la répartition des effectifs de police est trop inégale et que des rééquilibrages sont nécessaires.

Le recours à des appelés du contingent permettra d'améliorer et de faciliter la présence policière sur le terrain. A cet effet, 1 000 postes d'appelés sont créés, soit au total 3 000.

C'est une mesure qui est bien perçue par nos concitoyens et qui participe largement à la volonté exprimée par M. le Premier ministre d'améliorer la protection des personnes.

Je veux, enfin, souligner l'accroissement important - 23 p. 100 - des crédits de fonctionnement destinés à l'informatique, la bureautique et la télématique. Il en est ainsi pour les dépenses d'aménagement en faveur de la police technique et scientifique. Cela facilitera le travail de nos policiers et les déchargera de certaines tâches.

Je n'oublie pas qu'il s'agissait d'une des priorités exprimées par vous-même dès 1984. L'amélioration de la qualité de notre police scientifique permettra de rattraper des retards et de remporter des résultats indéniables.

Monsieur le ministre, je veux vous dire toute l'approbation des sénateurs socialistes pour votre effort constant de modernisation d'une grande administration.

Notre monde bouge ; il est impératif - je sais que vous avez à cœur de remplir cette mission - que la police évolue dans le même sens. Votre projet de budget est révélateur de votre conception de la politique de sécurité : recherche, répression, mais aussi action de prévention.

Je n'ai pas insisté sur ce volet. Sachez en tout cas que nombreux sont les élus locaux qui relayent votre action sur le terrain.

Pour conclure, tout en me félicitant de la teneur de notre débat, je voudrais, monsieur le ministre, mes chers collègues, rappeler que l'examen des bilans en termes de criminalité montre que, depuis plusieurs années, tous les gouvernements qui se sont succédé ont eu à cœur de lutter contre la criminalité et d'améliorer, certes avec des nuances et des différences, la sécurité de nos concitoyens.

Monsieur le ministre, votre projet de budget pour 1989 respecte le plan de modernisation de la police ; il est fidèle à notre conception de la sécurité ; il exprime votre volonté de faire une police au service de tous nos concitoyens, au service de la République. Aussi le groupe socialiste le votera-t-il. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Boyer-Andrivet.

M. Jacques Boyer-Andrivet. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comme chaque année à cette époque, je souhaiterais vous faire état de quelques réflexions personnelles, pour l'essentiel, issues des travaux du groupe d'études sénatorial pour l'aménagement rural, dont j'ai l'honneur d'être le président.

Ces réflexions auront trait essentiellement aux collectivités locales. Je souhaiterais, en premier lieu, qu'on dispose enfin d'une étude exhaustive sur les aides publiques de toute nature qui sont attribuées respectivement à la région parisienne et à tout le reste de la France.

Je suis à peu près persuadé que cette étude montrerait qu'il est beaucoup plus fait pour Paris que pour la province. Cette situation est difficilement admissible à l'heure où l'Europe de 1993 exige des métropoles régionales puissantes et à l'heure où les menaces de désertification de parties de notre territoire sont de plus en plus inquiétantes.

Est-il réellement normal que les Lyonnais financent presque intégralement leur métro, alors que les contribuables de toutes les régions françaises financent le déficit du métro parisien ?

Est-il vraiment satisfaisant que la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France soit d'environ 1,2 milliard de francs, alors que le budget de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action rurale est trois fois plus faible ?

Je pourrais, malheureusement, multiplier les exemples.

Ma question est donc simple, monsieur le ministre. En votre qualité de responsable des collectivités locales, en liaison avec votre collègue de l'aménagement du territoire, envisagez-vous de mener une politique de rééquilibrage entre Paris et la province, ou bien continuez-vous les politiques précédemment menées ?

Ces politiques, nous le voyons bien, débouchent sur la ramifications d'une énorme mégapole, analogue à la Vienne impériale d'après la Première Guerre mondiale. Les bureaux sont construits à l'Ouest et les logements à l'Est ; le coût des autoroutes urbaines devient de plus en plus exorbitant. Comme cela a déjà été dit à cette tribune, la totalité du budget du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural correspond à peine au coût de la construction d'un seul kilomètre d'autoroute en zone urbaine. En tant que ministre de l'intérieur, vous connaissez parfaitement tous les coûts induits de cette concentration urbaine, qu'il s'agisse de la délinquance, de la toxicomanie ou des déséquilibres nerveux de toute nature, voire de l'alcoolisme.

Je souhaiterais donc vivement, même si je mesure l'ampleur de la tâche, que le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, en liaison avec les autres ministères concernés, puissent établir une sorte de rapport chiffré sur le coût financier et humain de la concentration urbaine, plus particulièrement en zone parisienne.

En vérité, le moment n'est-il pas venu, pour remédier à l'aggravation de la situation, de compléter les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 par une « remise à plat » de l'ensemble de notre fiscalité, afin que chaque région, chaque département, chaque commune, tout en gardant son autonomie, se sente plus « solidarisé » de ses voisins au sein de la collectivité nationale ?

De nombreux élus de la province, je le crois sincèrement, partagent mes inquiétudes et soutiennent mes propositions.

Si vous me permettez l'expression, nous sommes « balottés » de ministère en ministère, chacun d'entre eux étant prêt à renvoyer la balle à l'autre. Ce n'est pas le ministre de l'aménagement du territoire, à la personnalité riche en couleurs, mais aux dotations pauvres en crédits, qui peut nous répondre.

Comme nous l'indiquait M. Jacques Voizard, président du comité de décentralisation, tous les éminents responsables et les non moins éminents technocrates parisiens n'ont pas connu de « choc » analogue à celui de la plupart des régions françaises et de la plupart des professions. Représentants brillants d'une profession abritée dans une région abritée, ils ne comprennent pas très bien les messages que nous voulons faire passer. C'est donc à vous, monsieur le ministre, que nous nous adressons, car je suis persuadé que vous partagez une bonne part de mon analyse.

L'année dernière, à cette tribune, j'étais intervenu pour souligner la nécessité d'une approche coordonnée et ambitieuse de maintien et d'adaptation des services publics en zone rurale, plus particulièrement en zone de montagne. Les propositions que l'avais présentées se sont traduites par le vote d'une disposition modifiant la loi « montagne » de 1985. Les commissions départementales d'amélioration de l'organisation des services publics se mettent donc en place. Je crois que c'est chose faite dans quatre ou cinq départements.

Mais je voudrais, monsieur le ministre, vous présenter une requête et avancer une proposition. La requête est que vous donniez consigne aux préfets de faire « vivre » ces commissions et qu'ils puissent valablement se prononcer au nom de tous les services extérieurs. La proposition serait d'envisager, lorsqu'un bilan d'application aura été dressé, s'il ne convient pas d'étendre la création de telles commissions dans les départements comptant une large fraction de leur territoire classée en zone défavorisée.

Je souhaiterais, enfin - mais j'ai déjà beaucoup parlé - connaître la position du Gouvernement pour ce qui concerne la coopération intercommunale.

En premier lieu, ne pensez-vous pas que la prolifération des S.I.V.U. - syndicats intercommunaux à vocation unique - ou des Sivom - syndicats intercommunaux à vocation multiple - aux compétences et aux ressorts géographiques enchevêtrés, a atteint un stade déjà bien avancé ? Je suis toujours frappé de voir combien le budget de fonctionnement des petites communes rurales est de plus en plus absorbé par des

contributions à divers organismes intercommunaux. Certes, les avantages en sont réels, mais les inconvénients me semblent tout aussi évidents.

En deuxième lieu, ma question aura donc trait aux suites que vous comptez réservé aux propositions présentées par notre éminent collègue M. Barbier.

En troisième lieu, je voudrais - c'est là une vision à long terme - savoir dans quelle mesure vous entendez dans l'avenir lier l'octroi d'un certain nombre d'aides ou de concours publics à la présentation d'un projet économique de développement présenté par une ou plusieurs communes. Je sais bien que des dizaines de formules différentes de contrats, de chefs-lieux dits vivants, de plans de développement coordonné, de P.A.C.T., de plans de développement rural existent. Mais ne faudrait-il pas envisager - j'en mesure la difficulté politique - de mettre un peu d'ordre dans la maison ?

Je sais bien que ma position oscille entre la volonté de poursuivre la décentralisation et le souhait implicite d'une politique plus cohérente de l'Etat. Mais c'est bien un équilibre qu'il s'agit de trouver, et le plus rapidement possible. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon propos concernera les crédits affectés à la police nationale et la politique menée dans ce secteur.

Voilà un an déjà, le groupe communiste avait fortement attiré l'attention sur l'évolution dangereuse de notre police. Evolution dangereuse sur le plan des moyens tant en personnels qu'en matériels, mais également tout cela est lié - sur le plan des mentalités et de la mission conférée à ce corps de fonctionnaires.

Mon ami Charles Lederman déclarait dans cette enceinte, s'adressant au ministre de l'époque, M. Pasqua : « Face à ces deux éléments - montée de la délinquance et développement des conflits sociaux - vous avez fait votre choix, un choix parfaitement contraire aux principes républicains qui font de la sécurité des personnes et des biens la mission prioritaire de la force publique. Votre priorité, c'est l'utilisation de la police dans la répression des luttes syndicales et de l'exercice des libertés fondamentales. »

Les parlementaires communistes qui ont déposé par trois fois, sur le bureau des deux assemblées, une proposition de loi de démocratisation de la police nationale s'interrogent sur la réalité d'un changement de cap dans ce domaine de la politique du ministère de l'intérieur.

La présence d'importantes forces de police - quatre cents agents selon vos propres déclarations, monsieur le ministre - devant les centres de tri en grève dans la région parisienne, l'absence de mesures concrètes à l'égard du tristement célèbre peloton des voltigeurs motocyclistes, qui, selon vous, n'apparaîtrait qu'en cas de besoin sans véritable existence légale - il faut être clair ! - et qui a pour unique but de réprimer sauvagement ceux qui luttent, sont autant de faits pour le moins préoccupants dans un pays démocratique.

Les sénateurs communistes et apparenté considèrent que l'action de la police doit être fondée non pas sur la répression en soi, mais sur les trois principes complémentaires que sont la prévention, la dissuasion et la répression.

Pour mener à bien cette triple mission, il est indispensable de changer de cap d'une manière radicale, d'une part, au niveau des moyens et, d'autre part, au niveau de la conception même de la mission des forces de police, ces deux aspects étant finalement étroitement liés.

Au niveau des moyens, vous avez déclaré qu'il s'agissait d'un budget de transition. En réalité, il se situe en parfaite continuité avec le budget précédent.

Son augmentation de 2,4 p. 100, soit moins que l'inflation, l'absence d'embauche malgré les besoins, montrent que les gouvernements changent mais que la ligne suivie reste la même. On ne règle pas les problèmes en opérant seulement des transferts internes comme, par exemple, la création de mille postes de brigadiers au détriment d'autres catégories, dont celle des gardiens de la paix. A ce sujet, j'ai entendu

votre propos, monsieur le ministre. Nos interprétations sont différentes - c'est évident - et je comprends que vous teniez ce langage. Cependant, la réalité est plus compliquée.

On ne règle pas davantage les problèmes en augmentant encore le nombre de jeunes appelés du contingent, qui seront près de 3 000 avec les mesures nouvelles du présent projet de budget et que vous envisagez de porter à 12 000.

En effet, cette incorporation massive des appelés dans la police ne remplace pas les emplois qui seraient nécessaires pour l'amélioration du fonctionnement de ce service public.

Nous estimons que leur formation, ainsi que leur encadrement, sont très insuffisants compte tenu du fait que ces jeunes militaires sans expérience sont bien souvent affectés à cette difficile tâche qu'est l'ilotage. L'ilotier doit avoir une formation très complète : sens du contact et connaissance du milieu social, mais aussi maturité, esprit de responsabilité et réflexes rigoureux face à des situations complexes, inattendues et parfois dangereuses.

L'ilotage ne saurait être abandonné aux plus inexpérimentés.

Il doit, au contraire, constituer la pierre angulaire des moyens à mettre en œuvre pour assurer la sécurité individuelle et collective quotidienne sur le terrain. Notre expérience montre de façon criante le rôle positif essentiel que peuvent jouer les îlotiers lorsqu'ils sont en nombre suffisant et possèdent les moyens réels pour l'exercice de leur mission, ce qui n'est malheureusement pas le cas le plus fréquent. Et, de ce point de vue, il est indispensable de créer des emplois pour l'ilotage ainsi que des commissariats plus nombreux, dans les quartiers, au service et au plus près des gens.

C'est un des moyens essentiels pour lutter contre l'insécurité et c'est la mission du service public de l'Etat. Ce n'est pas une priorité qui apparaît dans votre budget, monsieur le ministre. La tentative actuelle de mettre cette responsabilité sur le dos des collectivités locales est à la fois inacceptable et dangereuse. Je tiens à rappeler, une fois encore, que le groupe communiste et apparenté est profondément hostile à la mise en place de polices municipales dont on a pu mesurer les « bavures » et les graves risques ainsi encourus. J'ajoute que cette opinion est largement partagée par les représentants syndicaux des personnels de la police nationale.

Pour les avoir reçus à plusieurs reprises, j'ai pu constater que, dans la plupart des cas, leurs difficultés et leurs revendications rejoignent nos préoccupations.

S'il est évident que les problèmes de sécurité sont étroitement liés aux difficultés majeures que rencontre la population dans des domaines aussi essentiels que l'emploi avec la montée du chômage, le logement avec la flambée des loyers, l'échec scolaire et l'absence de formation des jeunes avec toutes les conséquences graves qui en résultent pour eux-mêmes et pour la société, il n'en reste pas moins que la situation concrète des fonctionnaires de police - comme d'ailleurs de l'ensemble des fonctionnaires - ne peut qu'accentuer encore ces difficultés. C'est pourquoi nous soutenons leurs actions pour l'amélioration de leurs conditions de travail et de salaires, car cela passe aussi par là.

Je prendrai, par exemple, le cas des services de transmission dont chacun mesure l'importance. Non seulement il n'a pas été répondu favorablement à la demande de création de soixante-sept emplois de standardistes, mais pis, le Gouvernement a décidé d'en supprimer dix-neuf, ce qui prend l'allure d'une véritable provocation à l'égard de ces personnels qui travaillent déjà dans des conditions très difficiles. Que dire encore de la suppression de douze emplois de contrôleurs des téléphones, centraux téléphoniques et ordinateurs ?

Comment ne pas s'inquiéter de la privatisation grandissante de ce service où finalement l'augmentation de 12,8 p. 100 des crédits de fonctionnement profitera à l'industrie privée faute de formation suffisante pour le personnel, notamment dans le domaine de l'informatique ?

Cette situation n'est ni juste ni acceptable et la position des personnels, qui demandent l'intégration de l'informatique dans le corps existant, est juste car elle correspond à l'intérêt général. Pourquoi le Gouvernement n'y répond-il pas favorablement ?

Le temps me manque pour énumérer encore les problèmes qui nous préoccupent, mais ces quelques points que j'ai tenu à souligner montrent, monsieur le ministre, que votre budget

est loin de répondre aux besoins. Nous ne constatons pas dans votre attitude et dans vos décisions le signe d'un changement de cap radical dans la conduite du ministère que vous dirigez, ce qui nous préoccupe. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Instruit par l'expérience, je répondrai à Mme Fraysse-Cazalis immédiatement. En effet, elle a l'avantage irremplaçable d'appartenir au seul parti politique qui dispose d'un quotidien. Je dis : « instruit par l'expérience », parce que je sais que son intervention paraîtra dans l'organe central de son parti, demain matin.

Mme Hélène Luc. Je l'espère.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Moi aussi.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Or, le seul moyen, pour des raisons purement techniques, de permettre au rédacteur de cet organe de presse de rendre compte de façon complète de ce débat est que je réponde tout de suite à Mme Fraysse-Cazalis sur quelques points de détail.

Qu'il y ait eu « intervention massive et violente » de fonctionnaires de police contre les centres de tri est - heureusement, d'ailleurs - inexact. Que quatre cents d'entre eux - c'est un nombre important - aient dans dix centres de tri - cela fait une moyenne d'une quarantaine - veillé à ce que les cadres des P.T.T. qui étaient là puissent intervenir dans le calme, comme cela s'est produit, se justifie pas cette affirmation d'un responsable d'organisations syndicales.

Pour retracer ce qui s'est passé, je dirai qu'il n'y a pas eu « intervention », mais présence ; elle n'était pas massive : ils étaient quatre cents dispersés en dix points. Aucune violence ne s'est produite, ni même simplement de contact.

Pourquoi dire que c'est un fait préoccupant que de n'avoir pas pris de mesures concrètes à l'égard des pelotons voltigeurs de la préfecture de police ? Madame, je ne vois pas ce qu'il y a de préoccupant à dire et montrer que, pour ma part, j'étais défavorable à ce genre d'unités que je n'ai jamais mis en œuvre.

Ce qui me préoccupe, c'est que l'on me fasse un procès d'intention.

Mme Hélène Luc. L'avez-vous dissous ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Vos affirmations constituent exactement ce que l'on appelait à une autre époque, devant les juridictions canoniques, le procès d'intention. Or, cette pratique théologique ne correspond à aucune de mes convictions.

Mmes Hélène Luc et Jacqueline Fraysse-Cazalis. Ce peloton est-il, oui ou non, dissous ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je comprends que le procès d'intention continue...

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Vous ne répondez pas parce qu'il n'est pas dissous !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. ... et je comprends qu'il continuera.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Cela revient à dire que vous n'avez pas dissous le peloton de voltigeurs !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Madame, du fait de votre formation de médecin, je pense que vous serez finalement animée par un souci de rigueur scientifique et qu'alors ce procès d'intention cessera.

Par ailleurs, dire, comme vous l'avez fait, que la création, qui figure à la page 191 du « bleu » budgétaire, de plusieurs centaines de postes de brigadiers se fait au détriment des gardiens de la paix me fait penser à un parlementaire qui aurait affirmé, par exemple lorsque vous étiez étudiante en médecine, que la multiplication du nombre de postes d'internes par le Gouvernement se serait faite au détriment des externes. Une telle dénonciation n'aurait pu soulever que des

éclats de rire ! (*Très bien ! Sourires et applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de la gauche démocratique et de l'union centriste.*)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Occupez-vous donc de la police, monsieur le ministre !

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

M. Pierre Louvot. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'intérêt que j'attache aux grandes missions dont le ministre de l'intérieur est chargé au service de la nation, le regard protubérant, attentif et inquiet, tout à la fois, qui me conduit, avec tous les Français, à observer les fonctions de police et de sécurité, m'inspireront un propos mesuré.

Parmi les nombreuses questions qui me sollicitent, j'évoquerai d'abord d'une manière cursive et rapide celles qui s'attachent à l'exercice de l'administration du territoire, aux besoins des collectivités locales, au devenir de la décentralisation, enfin à un renforcement de la coopération intercommunale plus nécessaire que jamais, dans les voies tracées par mon ami le sénateur Bernard Barbier.

A l'occasion de cette discussion budgétaire, nul ne peut mieux dire que nos rapporteurs ; nul ne saurait mieux parler des collectivités locales avec autant de vigilance et de compétence que mon ami M. Descours Desacres au nom du groupe de l'U.R.E.I. Les chiffres ont été appréhendés et je n'y reviens pas. L'esprit me portera vers l'essentiel.

Permettez-moi donc très simplement, monsieur le ministre, de souligner d'abord, en référence aux collectivités locales, de pressantes espérances et d'irritantes contradictions.

Certes, les grandes dotations évoluent favorablement sans qu'il soit possible de corriger, comme il conviendrait encore, quelques effets déviants. Ils sont la conséquence de mécanismes délicats, sans cesse ajustés, parfois antinomiques. Ainsi en est-il des critères retenus. J'observe simplement, à titre d'exemple, ceux qui découlent à la fois, dans un même cocktail, de l'effort fiscal, d'une part, et du potentiel fiscal, d'autre part. Ils ont comme résultante d'encourager indirectement les collectivités qui veulent se hisser à un niveau convenable, à une dépense et à des engagements que, par ailleurs, l'on voudrait voir réduire.

Les grandes dotations doivent être appréciées hors des crédits du ministère de l'intérieur, qui les récapitule simplement et les disperse, et ce en fonction des indexations prévues par la loi. Puisse la conjoncture être toujours assez favorable pour qu'on s'en réjouisse !

Il en est de même pour les subventions qui empruntent le canal des autres ministères, mais dont la progression est pour l'année 1989 d'une grande modestie.

Une observation complémentaire me conduit à constater que le fonds de compensation pour la T.V.A. n'est pas lui-même sans problèmes et que l'évolution de la D.G.D. en pose d'autres encore. Vous vous en êtes expliquée ce matin d'une manière encore insuffisante, me semble-t-il.

Dans tous les cas, la liberté des gestionnaires locaux se trouve affectée par les difficultés évoquées. Il faut y ajouter de solides attentes qui traduisent une espérance encore incertaine. Comment les régions pourraient-elles en effet, sans une inévitable montée en puissance d'une libre fiscalité additionnelle, assumer l'héritage des lycées, tant il est vrai que les besoins s'affirment en tout lieu au regard des objectifs qui s'imposent, des constructions et des adaptations nécessaires accompagnant la réalité des besoins ?

L'évolution de telles charges devrait conduire à de nouveaux concours exceptionnels tant la demande est pressante. Les besoins en matière de collèges transférés aux départements n'en méritent pas moins un concours parallèle. Même si la démographie scolaire n'évolue pas de la même manière, il reste beaucoup à faire.

En vérité, les collectivités territoriales font beaucoup et sans doute mieux qu'auparavant, dans le cadre d'une gestion rigoureuse et bien adaptée. Mais un tel effort ne saurait être assuré sans une compensation qui vienne corriger la montée exceptionnelle des charges dans le domaine des compétences transférées.

Quant aux communes, et d'abord les plus modestes et les plus nombreuses, pressées d'entrer dans la modernité et de répondre à de réelles urgences, elles poursuivent, au prix de

grands sacrifices, une évolution que commande leur volonté de vivre et de répondre aux besoins de leur population. Elles apprécieraient que le corset des libertés contrôlées se desserrât en matière de trésorerie, notamment, et de soulagement de la dette en nombre de cas.

Enfin, et je le dis à mon tour, les règles d'attribution de la dotation spéciale instituteur est, pour les communes, surtout pour les plus petites, une source permanente de désagréments. Voilà une compensation dont elles ne veulent plus car elle est injuste et inadaptée. Elle entraîne, particulièrement en secteur rural, un jeu constant de pressions et de conflits « itinérants ». Trop de configurations particulières, de situations peu justifiées et de comparaisons inexplicables empoisonnent la vie des maires de nos communes. Il convient ici que la compétence de l'Etat à l'égard de ses fonctionnaires soit assurée, je dirai « académiquement », en sa pleine et unique responsabilité.

Il me faut dire encore que, sur les épaules de nos collectivités territoriales, pèse toujours le poids de la surcompensation des régimes spéciaux d'assurance vieillesse au détriment de la C.N.R.A.C.L., mais cela a déjà été évoqué.

Restent aussi, pour les temps futurs - mais le temps presse ! - le vaste problème des valeurs locatives foncières et la perspective quasi onirique d'une refonte globale de la fiscalité directe locale et de l'harmonisation de la fiscalité européenne. Tout relève ici d'une inlassable espérance.

Comment ne pas évoquer, enfin, en quelques mots, l'équilibre fragile et menacé des compétences quand bien même elles sont affirmées par la loi, et la pression *de facto* qui résulte de la résurrection, fût-elle contractuelle, des financements croisés ?

Pour sa part, le rapporteur du projet de loi portant création du R.M.I. s'étonnera une fois encore avec le Sénat d'un dispositif qui contredit et compromet le bon équilibre des compétences ainsi que l'expression d'une solidarité qui s'exprime au nom de la nation, sans doute, mais qui prend corps au niveau local.

La plus rude épreuve, celle de l'insertion, est ainsi confiée aux départements, sans qu'ils puissent exercer réellement, dans la globalité du système, le pouvoir de décision et de contrôle qui leur revient. Au surplus, les communes seront associées à la couverture des cotisations d'assurance personnelle des allocataires à travers les contingents d'aide sociale, sans qu'elles aient aucun droit sinon celui d'être informées.

Les plus démunis de nos concitoyens, dont j'ai la permanente préoccupation, gagneront-ils à ce jeu de méfiance, capteur et démobilisateur, exercé à l'encontre des élus ? La Haute Assemblée n'a cessé de le dire par la voix de M. Jean-Pierre Fourcade et celle de votre serviteur. Le Prince ne saurait gouverner hors des consentements fondamentaux, sans respecter la compétence des élus, leurs droits et devoirs et, en même temps, ceux de tous les citoyens. Car les drapeaux dont il voudrait se glorifier peuvent un jour être déchirés par l'espérance. Je ne puis souffrir que les pauvres en soient affligés. C'est pourquoi, à titre expérimental, je souhaite qu'en cette grande ambition, monsieur le ministre, nul ne défaille autour des tables rondes que vous annoncez.

Cette évocation finale vient clore ma réflexion première sur cette volonté de relance de la décentralisation dont vous avez affirmé, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, *urbi et orbi*, la nécessité. Prendra-t-elle corps en ce cadeau empoisonné que vous offrez aux collectivités locales dans le domaine de l'intervention économique ? *Timeo Danaos et dona ferentes*. J'aurai besoin de réponses assurées pour apaiser mes inquiétudes.

Mais vous m'autoriserez sans doute, mes chers collègues, à une dernière approche. Elle concerne le domaine de la police et de la sécurité, dans l'observation d'une pensée vigilante, celle de M. Paul Masson, rapporteur éminent de la commission des lois.

Nous entrons, ici, dans un jeu d'ombres et de lumières et nous ferons foin de tout esprit de système ; seuls comptent, aux yeux des Français, le pragmatisme et l'efficacité.

Mais il me faut d'abord saluer, monsieur le ministre, votre mérite. Eprouvant votre charge, vous avez réellement pris conscience des impératifs de l'ordre public, de la nécessité d'un solide contrôle des frontières, des grandes obligations qui doivent nourrir la vigilance et la performance de notre police, de l'équipement d'un grand corps, à la fois admiré, suspecté et méconnu, souvent défiguré par les médias, lourd d'habitudes et de comportements émérités.

Vérifiant combien notre gendarmerie, grâce à la loi de programmation, bénéficiait de moyens modernes, vous avez constaté l'accumulation de retards qui ne sont pas de votre fait et décidé de doter enfin notre appareil de police des moyens nécessaires, dans la volonté de développer la capacité scientifique et technique générale, l'informatique, la bureautique et la télématique.

La seule perspective d'éviter une petite guerre de préséance qui n'a que trop duré, d'affirmer les spécificités et peut-être un jour mieux encore de coordonner plus efficacement la police et la gendarmerie sans états d'âme, consiste bien, en effet, à hisser notre police nationale au niveau européen et mondial. Il y faut un peu de temps, mais la volonté est présente. Je m'en réjouis et je vous en remercie.

Cela étant dit, comment ne m'inquiéterais-je pas du rapport de la Cour des comptes, dont j'ai pris connaissance en annexe du rapport de M. Masson, bien qu'il ne vous implique pas uniquement ? Il est difficile d'être plus sévère. Faut-il croire que les intentions n'auraient été que proclamations ? Les chiffres me disent pour une part le contraire.

Mais les faits réellement vécus, monsieur le ministre, la méthode, l'échéancier, les priorités claires ? Mais les structures, comment sont-elles harmonisées et contrôlées par la direction des transmissions et de l'informatique ? Mais les coûts, y compris ceux de la sous-traitance, et les applications d'un équipement qui grandit ? Mais la couverture du territoire, la formation et le recyclage qui sont encore loin d'être terminés ? Mais, enfin, les personnels spécialisés dont le rapport est de un à cinq entre la France et quelques-uns de ses partenaires, la République fédérale d'Allemagne et la Grande-Bretagne, par exemple ?

Je me contenterai, si vous le voulez bien, de trois observations et de trois questions ciblées qui conduiront à ma conclusion.

Il m'apparaît d'abord que l'achat massif de matériels coûteux doit être accompagné des moyens en personnels pour gérer cet équipement d'une manière dynamique.

Les grandes fonctions opérationnelles, qui sont lourdes, n'excluent pas au premier niveau que la mission des commissariats soit épaulée au quotidien dans le traitement des affaires courantes. Or, aucun des cinquante-quatre commissariats de Paris où se trouvent les unités de police judiciaire ne dispose d'un micro-ordinateur, dont le coût, à 20 000 francs pièce, faciliterait, ô combien ! leur gestion interne. (*M. le ministre manifeste son étonnement.*)

Vérifiez, monsieur le ministre. Peut-être mes sources ne sont-elles pas bonnes, mais cela m'étonnerait. Je voulais dire par là que tout ne relève pas d'un ordinateur central monstrueux.

La B.R.I. - brigade de recherche et d'intervention - et la B.R.B. - brigade de répression du banditisme - en sont également privées ainsi que la brigade criminelle du 36, quai des Orfèvres.

Dans toute la France, enfin, les commissariats, qu'il faut d'ailleurs apprivoiser et former aux techniques nouvelles, manquent des moyens performants pour gérer le quotidien. Tant d'opérations diverses se font encore manuellement. La vieille machine à écrire, l'enregistrement du courrier au grand livre, les petits carnets de renseignements, trésor précieux des inspecteurs, tout cela nous montre le chemin qui reste à parcourir.

En vérité, les moyens humains et les équipements de base ne me paraissent pas tout à fait à la hauteur des moyens financiers dont témoigne votre projet de budget.

La création d'emplois contractuels et précaires, les excès de la sous-traitance ne peuvent être, monsieur le ministre, qu'une transition. Pour attirer les scientifiques de qualité et de haut niveau, il faut prévoir un plan statutaire global et la définition d'une carrière attractive. La biologie, la physique, la chimie, la toxicologie, la balistique et de nombreuses disciplines scientifiques indispensables appellent, au-delà d'un équipement qui s'améliore, un personnel hautement qualifié et convenablement rémunéré. Vous venez de vous y engager et j'en prends bonne note, sachant que vous le confirmerez tout à l'heure.

Je vous poserai ainsi trois questions brèves.

Quel est le profil idéal en nombre et en qualité que vous envisagez, monsieur le ministre, pour accroître la dimension opérationnelle et dynamique d'une police scientifique accordée aux temps nouveaux ?

Quelle pourrait être, en conséquence, la durée d'un plan indispensable de renforcement en personnel hautement qualifié ?

Enfin, de quelle manière garantir la programmation et la sûreté de l'engagement dont il vous plaira de nous faire part ?

Ma conclusion sera plus concise encore.

Votre ambition est louable et volontariste. Il convient de la mettre en musique. Tous les Français s'en réjouiront, au nom de la sécurité.

Vos réponses, mais aussi celles de M. le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales et de la décentralisation inspireront mon jugement et sans doute celui du groupe de l'U.R.E.I.

Dans l'état des données actuelles dont je dispose, l'écho n'est pas entièrement favorable, mais l'espérance reste invincible. (*Sourires. - Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Daniel Hoeffel. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la discussion du projet de budget du ministère de l'intérieur est l'occasion annuelle de faire le point sur la décentralisation et d'affirmer notre foi en l'avenir de la décentralisation. Celle-ci est, en effet, un élément nécessaire de l'adaptation de notre pays à son temps et elle doit donc être considérée comme irréversible.

Trois interrogations s'imposent à cet égard.

La première tient au rythme d'évolution plus rapide des dépenses des collectivités locales par rapport à celles de l'Etat, avec les risques que cela peut faire peser sur la fiscalité locale et sur la perception qu'a l'opinion publique de la gestion des collectivités locales.

Ce contrat est dû au fait qu'en dehors des compétences qui leur ont été normalement transférées les départements, en particulier, assument de plus en plus souvent, et sans compensation, la charge d'une partie des compétences relevant normalement de l'Etat. Voirie nationale, construction de collèges nouveaux, réalisation d'établissements pour handicapés graves, universités, recherche, rivières domaniales sont autant d'illustrations de l'engrenage dans lequel les collectivités locales sont engagées pour permettre la réalisation d'équipements nécessaires dans des délais rapides.

Quand on juge la gestion des collectivités locales, on ne peut pas faire abstraction de ces transferts rampants. Les collectivités ne méritent pas que l'on mette en cause leur aptitude à maîtriser les conséquences de la décentralisation, car elles le font, en général, avec rigueur et efficacité.

La deuxième interrogation tient à certaines tendances qui contrecarrent la décentralisation. Je rejoins sur ce point notre collègue M. Boyer-Andrivet.

Qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, on constate sur divers plans que, derrière la façade institutionnelle de la décentralisation, les régions se vident trop souvent d'une partie de leur substance, de leur contenu culturel, social, financier et économique.

Les centres de décision continuent à s'éloigner des régions et à amplifier le mouvement de concentration excessive sur la région parisienne, avec les risques de blocage et d'asphyxie qui en résultent.

La réussite de la décentralisation implique aussi une politique d'aménagement du territoire allant dans le sens d'un meilleur rééquilibrage, donc d'une plus grande efficacité.

La troisième interrogation tient à l'avenir des structures des collectivités locales en France.

Notre pays a la double originalité de compter quatre niveaux d'administration et plus de 30 000 communes. Nous sommes apparemment profondément attachés aux uns et aux autres. Mais pouvons-nous l'être indéfiniment ? L'organisation territoriale des pays voisins, que nous côtoyons dans les zones frontalières, en particulier, peut-elle nous inspirer certaines réflexions, même si la construction des Etats et les tempéraments nationaux ne sont pas toujours comparables ?

Une superposition de trop de niveaux d'administration ne comporte-t-elle pas des risques sérieux de lourdeur et de confusion, quelles que soient la volonté et l'aptitude à s'en-

tendre des hommes qui en sont les responsables ? Le problème de la dualité région-département n'est-il pas ou ne sera-t-il pas posé ?

Il n'est pas facile, je le sais, d'aborder ces questions en raison de l'attachement des uns et des autres aux structures qu'ils gèrent et en raison du poids des traditions dans notre pays. Mais, dans la perspective d'avenir, nous devons pouvoir nous appuyer sur la gestion territoriale la plus efficace possible. Nous n'éviterons donc pas une réflexion approfondie, qui devra être abordée rapidement.

Mais puisse, en attendant, la décentralisation entrer plus encore dans les esprits et marquer de nouvelles avancées ! Tel est le souhait que nous devons exprimer à l'occasion de ce débat budgétaire. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique, du R.P.R. et de l'U.R.E.I. et quelques travées socialistes.*)

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

M. Stéphane Bonduel. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai été particulièrement attentif à la présentation générale qui vient d'être faite de ce projet de budget. Monsieur le ministre, j'ai notamment apprécié les aspects relatifs aux problèmes de sécurité, de modernisation de la police et de l'administration que vous avez tour à tour évoqués.

J'ai également été très sensible aux arguments qui ont été développés au sujet du recrutement des futurs représentants de l'Etat sur le territoire dans le cadre de filières de formation qui leur permettent d'accomplir leurs missions dans une perspective nouvelle, moins routinière, plus proche des réalités économiques et politiques d'aujourd'hui.

Monsieur le ministre, comme vous, j'estime que les futurs sous-préfets devront être mieux préparés à exercer leurs fonctions dans un contexte en pleine évolution. Encore conviendrait-il qu'ils reçoivent les moyens de leur action. Il reste beaucoup à faire pour que les sous-préfectures deviennent des structures administratives et, surtout, techniques conformes aux besoins de notre époque. Cela passe peut-être, d'ailleurs, par un resserrement de leur nombre, mais je ne ferai sur ce point aucune proposition.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaite intervenir sur trois points principaux relatifs au budget des collectivités territoriales.

En premier lieu, le problème des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

Le montant de ces concours est indiscutablement élevé pour 1989, puisqu'il avoisine 163 milliards de francs, ce qui constitue un accroissement de 4,4 p. 100 par rapport à l'exercice 1988.

De son côté, la D.G.E. augmente de 4 p. 100. Parmi ces concours, la dotation globale de fonctionnement, par son indexation sur la T.V.A., progressera cette année de 9,1 p. 100.

Il convient de remarquer que, si cette augmentation est considérable, elle est pour une grande part en corrélation avec les produits fiscaux d'Etat, notamment avec ceux qui proviennent de la T.V.A. L'augmentation de ces produits est, on le sait, une conséquence directe de l'amélioration de l'activité économique générale de notre pays. Je prends acte de cette situation et m'en réjouis.

Bien que beaucoup soient attachés à l'idée d'une plus grande stabilité des ressources financières des collectivités locales et à la mise en place d'un système moins lié à l'évolution de la conjoncture économique nationale, je ne suis personnellement pas opposé à une certaine corrélation entre l'état des ressources des communes et la situation économique générale, à une certaine « vérité » des ressources, comme il y a une vérité des prix.

Néanmoins, monsieur le ministre, j'appelle votre attention sur la nécessité de pondérer les conséquences de l'harmonisation des fiscalités européennes, c'est-à-dire, pour nous, la baisse des taux de T.V.A., sur le niveau des finances des collectivités locales. Je souhaite connaître l'état de vos réflexions sur les mécanismes que vous prévoyez de mettre en place pour tenir compte de la baisse de ces taux et de la diminution consécutive des ressources des collectivités locales du fait de l'indexation de la D.G.E. sur la T.V.A.

En second lieu, j'évoquerai la question de l'insertion des collectivités territoriales dans l'Europe de 1992. Celle-ci pose à la fois le problème de la fiscalité de nos communes et plus encore, sans doute, celui de leur dimension.

Je n'ignore pas, monsieur le ministre, que vous êtes très attentif à ce problème et que vous pensez, comme je le pense moi-même, que la coopération intercommunale peut constituer l'une des réponses.

S'il est vrai que les incitations financières sont de nature à encourager le rapprochement entre les communes, il faut pourtant remarquer que le système mis en place en 1971 pour encourager les fusions de communes s'est révélé insuffisant.

Quant aux communautés urbaines, formule apparemment séduisante, il ne s'en est guère créé plus de six depuis 1968. Or, nous le savons, beaucoup de nos communes n'ont pas une taille leur permettant de subvenir à leurs besoins et, encore moins, d'assurer leur développement.

Je souhaiterais connaître les projets que vous avez formés ou les décisions que vous avez prises pour orienter les communes françaises sur la voie de la coopération.

Pour apporter ma modeste contribution à votre réflexion sur ce sujet, il m'apparaît utile que, dans le cadre d'une évolution de la fiscalité, la taxe professionnelle puisse être assise, dans certains cas, sur le concept de pays et non plus sur celui de territoire communal. En procédant de la sorte, on pourrait inciter les collectivités territoriales à avoir une plus large perception de leur communauté d'intérêt.

Vous le savez, monsieur le ministre, la solidarité est devenue une réalité dans certaines zones défavorisées ; elle se manifeste notamment par la constitution de syndicats de coopération intercommunale regroupant au sein d'un ensemble mieux structuré les différents pôles d'un territoire économiquement fragilisé. Tout ceux qui ont participé à ces structures y voient le seul moyen dont nous disposons aujourd'hui pour faire sortir les collectivités locales de situations préoccupantes. Elles permettent, en incluant la participation des plus faibles à la mesure de leur moyens, de rationaliser et d'optimiser l'utilisation des ressources collectives. Ainsi peuvent-elles mettre en place les équipements de base qui sont indispensables à la survie des différentes communes composantes.

Cette évolution favorable est, me semble-t-il, à mettre au crédit des contrats de pays. Je nourris à cet égard quelques inquiétudes puisque les prochains contrats de plan ne me paraissent pas propres à permettre la poursuite d'une politique aussi cohérente à travers les plans d'aménagement concerté.

Je vous le disais il y a un instant, monsieur le ministre, ces structures de coopération intercommunale ont un impérieux besoin de disposer de ressources autres que celles qui sont simplement octroyées.

Les moyens dont elles disposent doivent également être le fruit des actions qu'elles ont conduites dans la perspective de leur propre développement. D'où l'idée d'étendre l'assise de la taxe professionnelle à l'ensemble du territoire de coopération que j'évoquais tout à l'heure.

Sur ce point, je rappelle que notre collègue M. Pierre Schielé a déposé une proposition de loi qui va dans le bon sens, en proposant d'instituer une harmonisation des taux de taxes professionnelles sur les zones couvertes par une structure de coopération. Voilà bien, là également, une piste qui est de nature à permettre le renforcement de la coopération. Sans doute cela sera-t-il délicat à mettre en œuvre, mais je crois à la volonté des responsables des collectivités locales d'aller de l'avant dans ce domaine.

J'observe d'ailleurs que l'évolution récente de la législation a déjà permis ce type de coopération fiscale, notamment en organisant la perception d'une taxe de séjour propre à l'ensemble des communes d'un même territoire d'accueil. Ces dispositions pourraient faire utilement école.

En troisième lieu, enfin, j'évoquerai le problème du statut de l'élu, auquel, je le sais, vous êtes sincèrement attaché.

Ce statut est une conséquence naturelle de l'application de la loi de 1982 sur la décentralisation. Mais il importe que sa mise en place soit précédée d'une réflexion sur les conditions d'accès de nos citoyens aux responsabilités électives.

Un effort tout particulier doit être consenti en faveur de la formation des élus, qui sont en butte à des problèmes de plus en plus complexes.

Sur l'ensemble de ces questions, des amendements ont été déposés auxquels notre groupe pourrait être attentif.

Il me serait agréable, monsieur le ministre, d'obtenir quelques informations sur la teneur de vos réflexions en ce domaine.

Telles sont les quelques observations que je voulais vous présenter.

Vous le voyez, monsieur le ministre, le Sénat porte toujours une attention toute particulière au budget de votre ministère. L'importance des dotations financières de l'Etat au bénéfice des collectivités locales suffirait à expliquer cette attitude constante de la Haute Assemblée.

A cet égard, le groupe de la gauche démocratique ne peut que se montrer satisfait de l'évolution très positive des contributions de l'Etat aux budgets locaux.

Notre groupe forme, par ailleurs, le souhait que la nécessaire harmonisation de notre fiscalité dans la perspective du marché unique européen ne se traduise pas par une diminution des ressources des collectivités locales. Il appelle votre vigilante attention sur cette importante question et attend vos réponses avec confiance.

S'agissant des crédits consacrés à l'administration générale et à la sécurité, l'appréciation du groupe de la gauche démocratique est plus nuancée et appelle quelques interrogations que notre collègue et ami Joseph Raybaud, rapporteur de la commission des finances, a bien exprimées ce matin dans son intervention.

Votre budget, monsieur le ministre, va dans la bonne direction. Le groupe de la gauche démocratique ne s'y opposera pas et nombre d'entre nous y apporteront un soutien formel. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Marcel Vidal. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de budget présenté par M. le ministre de l'intérieur pour l'année à venir est globalement positif. Il s'élève à 61,858 milliards de francs et représente 5,3 p. 100 du budget de l'Etat. Il est en progression de près de 2,6 p. 100 par rapport à la loi de finances adoptée en 1988.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales, qui représentent environ 31 p. 100 des ressources totales des communes, départements et régions, augmentent de plus de 6 p. 100 et sont largement supérieurs à la hausse des prix.

La dotation globale d'équipement, de 4,8 milliards de francs, est en hausse de 4 p. 100 ; la dotation globale de fonctionnement, de 80 milliards de francs, est en hausse de 9,2 p. 100 ; enfin, la dotation générale de décentralisation augmente de plus 4 p. 100.

Le projet de budget traduit donc la volonté du Gouvernement de relancer et de réussir la décentralisation. Aussi, je consacrerai la première partie de mon intervention à dresser un bref bilan de la situation du système politico-administratif établi depuis les années 1981 et 1982, puis j'évoquerai les questions liées à la modernisation de la police et, enfin, je formulerais une proposition en faveur des communes rurales.

La décentralisation est l'une des réformes essentielles des institutions républicaines françaises. Depuis 1982, les collectivités locales constituent l'espace privilégié de l'activité du législateur.

La décentralisation a été réalisée de manière progressive. La réforme des institutions en 1982, la nouvelle répartition des compétences en 1983, la mise en place d'une fonction publique territoriale en 1984, la réforme de la participation financière de l'Etat aux collectivités locales en 1985 et la toute récente loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation sont les jalons principaux de ce processus qui a contribué à rapprocher les administrations locales des citoyens.

C'est tout le sens de l'un des trois axes prioritaires affirmé dans ce projet de budget de l'intérieur : la démocratisation. Cette réforme profonde et historique est désormais inscrite dans le quotidien.

Ses conséquences sont à apprécier à long terme mais, dès à présent, nous pouvons affirmer - chacun de nous en est convaincu - que le pari ambitieux lancé par Gaston Defferre est réussi.

Gaston Defferre - rappelons-le - a été l'artisan du nouveau paysage institutionnel qui permet aux collectivités territoriales de s'exprimer, de réaliser, et cela en collaboration avec l'Etat et ses services extérieurs déconcentrés.

C'est la seconde priorité du ministère de l'intérieur - la coopération n'est pas un simple slogan, elle se traduit dans le projet de budget aujourd'hui discuté - qui permettra de doter les collectivités de moyens nouveaux au service du développement local et d'achever la mise en place de la fonction publique territoriale.

Si le bilan de la décentralisation, six années après le vote des premiers textes, est satisfaisant, il ne doit pas faire oublier que l'édifice législatif doit affronter les habitudes jacobines et le temps. Des améliorations devront donc être apportées et le seront nécessairement. A ce titre, une réflexion permanente doit être conduite, sur deux points notamment.

Les modalités d'application de la dotation globale d'équipement, afin d'éviter les disparités entre les arrondissements et les politiques de saupoudrage, ne participent pas à une rationalisation des investissements publics.

Il conviendrait aussi - c'est très important - de mettre en place un véritable statut de l'élu local, et ce dans trois directions : le cumul des fonctions électives et d'une profession salariée, la formation continue et la revalorisation des indemnités des élus locaux.

Il en va, monsieur le ministre, de l'approfondissement de la démocratie dans notre pays et de l'avenir de la décentralisation.

La seconde partie de mon intervention concernera la sécurité. Le projet de loi de finances pour l'année 1989 destiné à cette ligne budgétaire représente environ la moitié du budget du ministère de l'intérieur ; c'est le quatrième budget civil de l'Etat. Le projet de budget de la police doit permettre, notamment, le renforcement de la présence des policiers sur le terrain par le recours à mille appelés supplémentaires, l'amélioration des conditions d'encadrement et de formation, la poursuite de la politique d'informatisation des services.

Déjà la lutte contre la toxicomanie et le trafic des stupéfiants a connu des résultats importants. Au cours de l'année 1987, plus de 31 000 interpellations ont eu lieu, 4 118 trafiquants ont été appréhendés. De fortes saisies de drogue ont pu être opérées. Il s'agit, pour l'année à venir, de dynamiser les mesures de poursuite des trafiquants et de développer la communication de l'information pour la prévention des jeunes usagers.

Le nouveau code des communes donne aux maires la possibilité de placer l'ordre, la sûreté et la salubrité publiques sous la surveillance des agents de la police municipale et ce, dans le respect de la compétence générale de la gendarmerie et de la police nationale.

L'application des dispositions de la loi du 13 juillet 1987 est parfois une source de conflits d'attribution et de compétence. Aussi conviendrait-il, au regard de cette situation, de clarifier la répartition des tâches entre police nationale et police municipale, dans une volonté de plus grande complémentarité. L'harmonisation des missions affectées pourrait se réaliser, par exemple, grâce à des conventions passées entre l'Etat et les communes.

Avant de conclure, et comme je l'ai annoncé, je souhaiterais formuler une proposition concernant les communes rurales, notamment l'état de leur patrimoine bâti et l'état de leur mairie, dont la vétusté est souvent préoccupante.

De très nombreuses communes à faible population, souvent situées dans des contrées peu favorisées, n'ont pas les moyens financiers de réhabiliter, restaurer et moderniser leur mairie. Il me paraît opportun - comme cela a été fait par le ministère de la culture, voilà une dizaine d'années, en faveur des églises situées en milieu rural et présentant un certain caractère architectural - de réfléchir à l'intérêt que présenterait l'ouverture, sur un prochain exercice, d'une ligne spécifique destinée aux municipalités rurales, par exemple de moins de mille habitants, désirant restaurer leur patrimoine. Une étude définissant les critères d'attribution et les modalités pratiques tant sur le plan administratif que financier serait intéressante.

Cet engagement de l'Etat me paraît d'autant plus judicieux qu'il est urgent et nécessaire de revitaliser le tissu rural. Ce choix, s'il était pris en considération, monsieur le

ministre, serait également symbolique au moment du bicentenaire de la Révolution, qui doit rappeler que c'est en 1789 que l'Assemblée constituante a adopté le principe de l'élection des municipalités.

Les chiffres et les priorités de ce projet de budget, rappelés dans cette présentation, sont à la mesure des enjeux : ceux de la démocratie et du développement local, ceux de la sécurité civile et publique. L'ensemble de ces raisons plaide pour que le projet que vous avez présenté, monsieur le ministre, soit voté dans les conditions les plus favorables. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les collectivités locales sont appelées à faire de plus en plus face aux difficultés que vit notre pays et que les décisions nationales n'ont fait qu'aggraver. Pourtant, elles sont les mieux à même de répondre aux besoins de la population. En effet, proches des habitants, connaissant leurs problèmes quotidiens, les collectivités locales peuvent jouer un grand rôle dans une politique qui se proposerait justement de sortir notre pays de la crise.

De nombreux équipements sont à réaliser ou à rénover. Dans tous les domaines, des services sont à développer ou à mettre en œuvre. Les collectivités locales en ont-elles les moyens ? Ont-elles des perspectives d'amélioration de leur situation ? Quels sont leur rôle et leur devenir ?

Nous remarquons une progression intéressante de la dotation globale de fonctionnement, qui augmente de 9,19 p. 100, ce qui assure un minimum de 5,05 p. 100 de progression à chaque commune. Toutefois, cette progression est loin d'être, au-delà du minimum, profitable à tous, d'autant qu'elle ne tient pas compte des besoins réels des communes.

Plus généralement, il convient, pour un avenir proche, de regarder de plus près à quoi correspond cette progression. En fait, cette « bonne nouvelle » masque les sous-estimations du rendement de la T.V.A. en 1987 et en 1988.

En 1988, la dotation globale de fonctionnement a augmenté de 4,73 p. 100 par rapport à 1987. Il faut relativiser cette augmentation de la D.G.F. puisque les recettes de T.V.A. ont été assez exceptionnelles en 1988. Mais quelles mesures allez-vous prendre lorsque la baisse de la T.V.A. interviendra ?

Au cours de la discussion générale, M. Charasse a annoncé que le conseil d'administration de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la C.N.R.A.C.L., a voté une motion proposant un nouveau relèvement des cotisations de 2,5 p. 100 au 1^{er} janvier 1989. Vous nous avez confirmé cette orientation sans citer de chiffres précis : « moins 3 p. 100 », avez-vous seulement dit.

Nous ne connaissons pas la situation exacte de cet organisme. Pourtant un amendement - je rappelle qu'il était présenté par M. Camille Vallin - avait été déposé afin de connaître le bilan officiel d'activité de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Vous avez - si j'ai bien compris - évoqué la constitution d'un groupe de travail sur les perspectives d'évolution de cette caisse. Comment va-t-il être composé ? Sur quelles données travaillera-t-il et à partir de quand ?

On nous affirme que la situation de la caisse est moins catastrophique, mais qu'il faudra continuer la surcompensation en 1990. Ce hold-up opéré depuis 1985 a déjà provoqué l'augmentation de la cotisation des collectivités locales de 10,2 p. 100 à 18,2 p. 100. L'abrogation de cette surcompensation est urgente.

Il faut revenir au taux de 10,4 p. 100, qui était en vigueur en 1986, et s'y maintenir dans la mesure où l'équilibre de la caisse est assuré. Contrairement à ce qui a été affirmé, les collectivités locales ne pourront pas aborder sans difficulté une nouvelle hausse des cotisations.

En effet, la dette pèse sur les budgets des collectivités locales en raison de la cherté des emprunts. Son évolution montre que nous avons atteint des sommets. En 1983, le total des annuités de remboursement d'emprunts des administrations locales publiques, en capital et en intérêts, était de 47,975 milliards de francs et les emprunts de 57,275 milliards de francs. En 1988, les annuités s'élèvent à 101,75 milliards de francs, dont 51,375 milliards de francs d'intérêts, alors que les emprunts ne s'élèvent qu'à 76,3 milliards de francs.

Globalement, l'emprunt n'est même pas suffisant pour couvrir les annuités. Certaines communes dépensent même plus pour l'annuité d'intérêt qu'elles n'empruntent. Ainsi, le taux moyen de la dette des communes est proche de 10 p. 100, alors que l'inflation est proche de 3 p. 100. Les élus se voient présenter de manière alléchante toutes sortes d'emprunts, de solutions financières, de spéculations sur les monnaies étrangères, opérées parfois aux dépens du franc.

En allégeant cette dette, il serait possible de réduire l'imposition locale. Les impôts locaux des ménages se sont encore alourdis, cette année notamment, alors que le pouvoir d'achat des ménages est en baisse et que le chômage progresse. Une réforme de la fiscalité locale est indispensable.

En effet, le blocage du vote des taux des quatre impôts directs locaux interdit aux élus la moindre baisse des impôts des ménages. Le déverrouillage des quatre taux est devenu plus que jamais nécessaire. Le desserrement des contraintes pour la fixation des taux - dont vous avez reconnu la nécessité, je reprends vos termes, monsieur le ministre - comment avez-vous l'intention de le proposer, dès lors que vous indiquez qu'il devra avoir pour objet d'abaisser la fiscalité locale, sans préciser quel est le devenir respectif de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation ?

Nous avons, quant à nous, des propositions précises : il faut taxer les entreprises qui licencient, spéculent et investissent à l'étranger. Il faut en revanche favoriser les entreprises créatrices d'emplois et utiliser les richesses produites pour la formation, la recherche et l'investissement productif. Il faut que la taxe d'habitation tienne véritablement compte des ressources des familles et, pour toute la population, la taxation des gâchis financiers permettrait d'abaisser cette trop lourde taxe.

Une véritable réforme des finances locales permettrait aux collectivités locales de satisfaire les besoins des populations. Mais, sans attendre, il est possible de réduire la taxe d'habitation par une mesure immédiate : il suffit de réduire la part de la taxe professionnelle payée par le budget de l'Etat et qui s'élève à près de 20 milliards de francs en 1989.

Bien que des avancées intéressantes aient eu lieu dans le domaine des exonérations de la taxe d'habitation pour les familles peu ou pas imposables, elles ne sont pas suffisantes pour abaisser la charge de l'impôt qui pèse sur les familles.

Quant à la taxe professionnelle, nous regrettons que le calcul de la base imposable ne prenne pas tout de suite en compte, sans attendre, la création d'emplois et de richesses réelles.

La décentralisation devrait permettre aux assemblées élues de répondre de la meilleure manière aux besoins de la population. En l'occurrence, les compétences transférées aux départements - en matière d'enseignement, par exemple, conformément à la loi de décentralisation - ont entraîné pour ceux-ci de très lourdes charges financières que la dotation départementale d'équipement des collèges est loin de couvrir, alors même que la loi de décentralisation prévoyait que les transferts de compétence seraient suivis des transferts financiers nécessaires.

En raison des limites financières des communes et des départements, il est indispensable, pour régler dans un délai raisonnable les problèmes qui se sont accumulés au cours de ces vingt dernières années, que l'Etat accentue sa participation financière de manière substantielle.

Si les problèmes ne se posent pas de la même façon que pour les lycées, il est inconcevable que les collégiens étudient dans des locaux inadaptés et vétustes. C'est pourquoi je demande qu'un dispositif identique à celui qui a été mis en place pour les régions le soit pour les départements. Des crédits équivalents à ceux des régions doivent donc être affectés aux départements.

De plus, malheureusement, la loi de finances impose, notamment aux départements, le financement obligatoire de l'insertion. Vous n'avez pas voulu qu'elle soit payée par une cotisation prélevée sur les grands groupes financiers, les grandes entreprises et les banques. De plus, les communes sont contraintes, dans leur budget, de mettre en œuvre une action sociale, devenue le seul recours pour des millions de familles.

La commune est aujourd'hui l'enjeu de luttes économiques, politiques et sociales. Son existence même est devenue un enjeu. Pourtant, les institutions locales françaises et leur autonomie sont considérées comme une entrave aux projets du grand capital.

La politique d'aménagement du territoire, telle qu'elle est appliquée, voudrait dépasser cette difficulté. Les projets de mise en place de communautés rurales ou urbaines tels le Grand Paris, le Grand Marseille, le Grand Toulouse, s'inscrivent dans cette optique.

Les rencontres sur le thème du regroupement des communes en vue de l'intégration européenne de 1992 ne cessent de se multiplier sous couvert d'une opération intercommunale. La politique engagée par les différents gouvernements vise en fait à dessaisir les communes, la population et leurs élus de leurs compétences. On veut priver les habitants des moyens de se défendre, d'intervenir pour exiger des droits.

Notre époque exige, certes, des coopérations multiples pour aboutir à un aménagement efficace et harmonieux du territoire national et au développement de chaque commune, de chaque département et de chaque région. Mais cette coopération doit garantir en toutes circonstances l'autonomie de chaque collectivité en dehors de toute tutelle. Loin d'être archaïque, l'autonomie communale est une source de modernité, pour peu que les communes aient les moyens d'assurer leur mission de service public au service de l'intérêt général.

S'agissant des personnels, qu'en est-il de la libre administration dans le cadre de la décentralisation avec le tableau indicatif des emplois qui est imposé ? La poursuite de l'application des circulaires Galland, qui condamnent l'idée d'une fonction publique unique, équivaut à un recul par rapport à vos propres lois de 1984, qui en fixaient le statut, sans parler des revalorisations de salaires revendiquées aujourd'hui à juste titre.

Nous avons proposé de revenir au paritarisme de la gestion du conseil national des personnels de la fonction publique et nous espérons donc que les mesures que vous nous avez annoncées en ce sens interviendront au plus vite.

Il s'agit aussi de reprendre en compte les éléments relatifs à la création des carrières linéaires et d'en finir avec la multiplicité des grades et classes qui induisent un cloisonnement négatif et empêchent toute refonte sérieuse de la grille des rémunérations.

Dans la situation que je viens très brièvement d'exposer, quels sont le rôle et l'avenir de nos collectivités locales ? Appelées à faire de plus en plus face aux difficultés, elles sont en butte à une menace d'aliénation de leur autonomie.

Pouvez-vous me dire où en est le rapport du conseil national des impôts, qui doit traiter cette année des finances locales ?

Comment les élus vont-ils pouvoir faire supporter aux familles la suppression des exonérations foncières, alors qu'il conviendrait de les élargir encore, en particulier sur les logements sociaux ?

M. le secrétaire d'Etat a dit, lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale : « Nous avons en France 36 749 communes. Il est de bon ton de dire que c'est une richesse extraordinaire, puisque nous avons, à nous seuls, plus de communes que l'ensemble des autres pays européens. Encore faut-il faire en sorte que nous puissions y trouver une utilité. Il faut donc, parce que, unis, on est plus fort, encourager la coopération intercommunale. »

Mais quelle coopération, et avec quel contenu ? Cette coopération doit garantir en toute circonstance l'autonomie de chaque collectivité et ce n'est malheureusement pas, monsieur le ministre, la voie que vous semblez avoir choisie.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué le rôle économique des collectivités locales, en liant la diminution du chômage à leur capacité à développer les petites unités et à prendre des décisions départementales et locales.

Je voudrais préciser que notre solidarité active ne fait jamais défaut aux familles en difficulté. De même, les élus communistes sont au premier rang de ceux qui luttent contre les licenciements, les fermetures d'entreprise, la précarité, et pour le maintien et le développement du potentiel économique de leur localité. Ils ont obtenu, de ce point de vue, des résultats et leur bilan n'est pas négligeable.

Mais il convient de ne pas créer d'illusion quant aux capacités réelles des collectivités locales de pallier la politique de chômage et de déclin menée au plan national.

Si nous agissons autrement, nous ne dirions pas la vérité aux habitants sur les véritables responsabilités de leurs difficultés d'emploi. Avec eux, au contraire, car il n'est pas

sérieux de proposer une politique de développement local isolée d'une grande politique nationale, nous saurons faire valoir le besoin de croissance, de création d'emplois, du « produire français », de la formation, de la véritable coopération ; et c'est avec les habitants de nos villes, des villes, que nous ferons valoir cela. (Mme Fraysse-Cazalis applaudit.)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à ce point du débat, tous les grands problèmes concernant le fonctionnement du ministère de l'intérieur et les collectivités locales ont été très largement traités, en particulier par les rapporteurs de nos commissions, dont la compétence est unanimement reconnue, ainsi que par les orateurs qui m'ont précédé, notamment par mon excellent collègue M. Louvot. Il serait donc superflu de revenir sur toutes les questions qui ont été posées, quelque intérêt personnel que chacun de nous y porte.

L'écoute de votre exposé, monsieur le ministre, témoigne de l'importance prioritaire que l'opinion publique accorde à la sécurité. Il me paraît opportun de souligner l'intérêt de l'initiative, prise récemment, d'ouvrir aux jeunes du contingent, à partir du 1^{er} octobre 1986, la possibilité d'effectuer leur service national dans la police, à l'instar de ce qui existait déjà pour la gendarmerie. Le dernier alinéa de votre rapport sur l'exécution de la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale y est consacré. Outre ses aspects éducatifs et moraux, cette décision devrait améliorer les conditions d'exercice des services de police, en accroissant des effectifs dont une partie est trop souvent occupée à des tâches annexes et en permettant d'attendre que les emplois nécessaires soient créés ou que ceux qui, parfois, ici ou là, sont laissés vacants pendant plusieurs mois se voient affecter des titulaires.

S'agissant des problèmes financiers des collectivités locales, les préoccupations identiques de la commission des lois et de la commission des finances ont été remarquablement exposées par nos excellents collègues, MM. Salvi et Pellarin.

J'ajouterais seulement, en écho à vos déclarations, monsieur le ministre, que, au sujet du desserrement des liens entre les taux des quatre taxes locales, je vois mal comment certains d'entre eux pourraient être réduits isolément dans les communes rurales, où l'impôt sur le foncier non bâti représente la principale recette alors qu'en 1989, du fait du double jeu des coefficients d'actualisation et de déflation proposés par le présent projet de loi, l'assiette de cet impôt sera en diminution en francs courants et que, à taux constant, le pouvoir d'achat du produit de cet impôt continuera à baisser.

Nombre de ces communes ne recevant, au titre de la dotation globale de fonctionnement, que le minimum garanti et la progression de celui-ci étant limitée à 55 p. 100 de celle de la dotation globale dans le budget de l'Etat - situation aggravée par leur caractère géométrique - c'est à une stagnation de leurs recettes en francs constants que le système actuel alourdit alors que leurs charges croissent plus vite que l'indice des prix.

Il conviendrait d'examiner, sur le plan non seulement de la nécessité mais aussi de l'équité, s'il ne conviendrait pas de majorer sensiblement le niveau du minimum garanti en pourcentage, sans oublier qu'à l'époque du vote de la loi, comme maintenant encore, d'ailleurs, l'actualisation triennale et la révision sexennale des valeurs locatives restaient des obligations légales. En outre, bon nombre de parlementaires et d'élus locaux réclamaient déjà, pour mettre fin à l'iniquité, pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, des critères de produit fiscal et d'effort fiscal - et surtout leur conjonction - dans la mesure où la valeur locative qui permettait leur calcul était très inégalement appréciée.

Ce qui pouvait être envisagé pour une courte période n'est plus acceptable si le recours à des coefficients de revalorisation annuels forfaitaires à caractère national doit être prolongé au-delà du délai fixé entre-temps par la loi à 1990.

Je ne reviendrai pas sur les problèmes posés par l'indemnité de logement des instituteurs, si complètement analysés par nos rapporteurs, sinon pour rappeler que le sous-amendement à un amendement de la commission des finances portant référence à l'époque où l'Etat serait en mesure de verser cette indemnité directement aux personnels concernés avait été adopté par le Sénat, avec ledit amendement.

ment, à l'unanimité des 314 votants, le secrétaire d'Etat, M. Georges Lemoine, qui vous avait assisté, s'en étant remis à la sagesse du Sénat.

Or la progression, en 1989, de la dotation spéciale, identique à celle de la dotation globale de fonctionnement - soit 9,19 p. 100 - fournit à l'Etat, aux maires et aux instituteurs concernés l'occasion exceptionnelle de passer sans difficulté majeure d'une situation pleine d'injustices, d'embûches et de frais administratifs à un régime clair, plus simple et moins onéreux à gérer.

L'heure ne me paraît pas venue, faute d'un délai suffisant pour y réfléchir, de traiter des projets concernant l'avenir des communes, dont vous-même, monsieur le ministre, avez dressé ce matin les grandes lignes avec M. Baylet. Je ne serais pas à mon aise, en effet, de parler de démocratie locale - mais aussi de la définition du cadre où elle s'exerce - d'en parler en évoquant la délégation de compétences des conseils municipaux à un échelon administratif plus élevé, d'en parler en acceptant que leur possibilité de recourir aux facultés contributives de leurs concitoyens soit réduite par l'obligation dans laquelle sont mises les collectivités plus larges à effectuer des ponctions de plus en plus importantes sur une assiette locale saturée d'impositions.

Je me permettrai seulement de vous présenter la suggestion de vous interroger vous-même sur les motifs pour lesquels toutes les tentatives d'embrigadement des communes depuis deux décennies ont échoué, ainsi que vous l'avez rappelé.

Pourquoi tant d'attachement de chacun à sa propre commune, même s'il juge que les voisines pourraient fusionner entre elles ? Pourquoi des formes de collaboration si diverses mais adaptées aux besoins et aux sensibilités des collectivités associées ? Pourquoi la réserve à l'égard de superstructures uniformes trop contraignantes aujourd'hui, sclérosantes demain ?

Pour ma part, je pense que la commune est, dans les faits et non pas seulement dans les mots, un des rares espaces de liberté et de solidarité réelles où peut grandir le sens de la responsabilité et s'épanouir le plus humble des citoyens, car il n'y est pas seulement un individu classifié, mais un homme.

Le permettre à chacun a toujours été et reste pour moi le seul but de mes réflexions et de mon action. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Raymond Poirier. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, permettez-moi de consacrer mon intervention aux questions relatives aux personnels territoriaux et d'appeler votre attention sur certains problèmes concrets qui concernent tant les dispositions statutaires dont relèvent les agents territoriaux que la vie quotidienne des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Je me sens conforté dans cette démarche, simple et réaliste, par vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, et par les deux mots « pragmatisme » et « concertation » que vous avez employés, le 15 octobre dernier, devant les présidents de centres de gestion réunis en congrès à Dinard, pour qualifier votre approche des problèmes de la fonction publique territoriale.

Vous avez ajouté, monsieur le secrétaire d'Etat, que « le sort de plus de un million d'agents et de nos collectivités territoriales méritait mieux qu'une partie de ping-pong législatif » et que vous préfériez « améliorer le dispositif existant » plutôt que de démolir l'édifice statutaire issu de la loi du 13 juillet 1987.

Cette démarche, nous sommes une très forte majorité d'élus locaux à l'approuver, monsieur le secrétaire d'Etat, car nous sommes persuadés : en premier lieu, que la réforme de juillet 1987 a instauré un équilibre satisfaisant entre les droits et les garanties des personnels territoriaux, d'une part, et la liberté de gestion des exécutifs territoriaux, d'autre part ; en second lieu, qu'il est préférable de gérer l'acquis législatif plutôt que de réouvrir une période d'incertitude statutaire, préjudiciable à nos collaborateurs territoriaux, en s'aventurant dans une énième réforme, bien sûr définitive.

C'est dans cet esprit, monsieur le secrétaire d'Etat, que je vous ferai part de certaines de nos préoccupations et que je formulerais quelques suggestions, espérant ainsi apporter ma modeste contribution à votre entreprise pragmatique.

S'agissant des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, j'évoquerai brièvement deux séries de questions relatives, l'une à la nécessité de supprimer la catégorie D, l'autre aux améliorations à apporter à la procédure de recrutement des fonctionnaires territoriaux.

Tout d'abord, la nécessité de supprimer la catégorie D.

Cette catégorie, la moins élevée hiérarchiquement, se rétrécit comme une peau de chagrin, surtout depuis l'intervention des décrets relatifs aux cadres d'emplois de la filière technique, et nous nous en félicitons.

Toutefois, les agents de bureau administratifs demeurent classés en catégorie D, alors même que leur niveau de recrutement au niveau de classe de cinquième est plus élevé que celui qui est demandé à leurs homologues de la filière technique, qui seront pourtant mieux rémunérés que leurs collègues de la filière administrative.

Monsieur le secrétaire d'Etat, cette situation ne me semble pas convenable. Mettons un terme à cette discrimination, supprimons la catégorie D ! Une telle réforme, humainement indispensable, s'impose d'autant plus que son incidence est particulièrement minime.

Concernant les améliorations susceptibles d'être apportées aux procédures de recrutement des fonctionnaires territoriaux, je voudrais, monsieur le secrétaire d'Etat, appeler votre attention sur quatre points, en particulier sur l'obligation faite aux centres départementaux de gestion d'établir des listes d'aptitude à l'emploi d'agent de bureau, listes dans lesquelles viennent puiser les collectivités territoriales affiliées. Cette procédure lourde est inutile, monsieur le secrétaire d'Etat, pour au moins deux raisons.

Tout d'abord, l'inscription sur ces listes est automatique, sans concours, dès lors que les personnes concernées remplissent la condition requise, à savoir la production d'un certificat attestant de la poursuite de leurs études jusqu'à la classe de cinquième incluse ou d'un diplôme équivalent.

Le rôle des centres de gestion se résume donc à celui de scribes enregistrant le nom des candidats remplissant les conditions requises. Or, monsieur le secrétaire d'Etat - je ne l'apprendrai pas à l'élu local que vous êtes - les agents de bureau sont, en fait, recrutés directement, sur le plan local, comme le souhaitent les élus.

Il conviendrait donc, me semble-t-il, de mettre un terme à cette procédure hypocrite et de supprimer cette contrainte inutile en reconnaissant aux exécutifs territoriaux la liberté de recruter directement leurs agents de bureau de la même manière qu'ils recrutent directement leurs agents d'entretien ou leurs aides-agents techniques.

J'en viens maintenant, monsieur le président, mes chers collègues, à une autre obligation qui semble aux élus locaux que nous sommes tout à la fois lourde, inopérante et inutile.

Il s'agit de l'obligation faite aux organisateurs de concours, par l'article 8 du décret n° 85-1229 du 20 novembre 1985, de publier les avis de concours au recueil des actes administratifs du département au moins deux mois avant la date limite de dépôt des candidatures.

Dans la pratique, le respect de ce délai impose aux organisateurs de transmettre à la préfecture leur avis de concours environ quatre mois avant la date limite de dépôt des candidatures. La longueur de ce délai interdit toute souplesse et ne permet pas de répondre à l'urgence de certains besoins de recrutement.

En outre, cette contrainte n'apparaît guère justifiée dans la mesure où le recueil des actes administratifs n'est que très rarement consulté par le public.

Dans ces conditions, il nous semble indispensable, monsieur le secrétaire d'Etat, de « légaliser » d'autres modes de publicité des ouvertures de concours comme l'insertion dans la presse locale des avis de concours.

Autre problème important concernant le recrutement des personnels territoriaux, celui de la validité nationale des listes d'aptitude, établies après concours. Ce principe, qui constitue le corollaire du caractère national des statuts particuliers des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, comporte, comme vous l'avez vous-même reconnu, monsieur le secrétaire d'Etat, des effets pervers pour les organisateurs de concours. C'est ainsi que rien n'empêche une commune non affiliée à un centre de gestion et dont les postes vacants n'ont pas été pris en compte lors de l'ouverture du concours de venir puiser dans la liste d'aptitude.

Cette possibilité comporte de graves inconvénients tels que la création de charges financières indues pour les organisateurs de concours, une incitation pour les collectivités non affiliées à un centre de gestion de s'affranchir de l'obligation de passer convention avec le centre lorsqu'elles veulent être parties prenantes aux concours organisés par le centre et, enfin, l'instauration d'une inadéquation entre le nombre de postes déclarés vacants et les recrutements effectués, qui ne peut se traduire que par une multiplication du nombre des concours.

Les présidents de centres départementaux de gestion se sont émus de cette situation et ont demandé à l'unanimité, lors de leur congrès de Dinard, que « l'aire géographique des listes d'aptitude soit limitée au ressort des centres de gestion ou à celui de la collectivité organisatrice du concours ».

Cette position, vous ne la partagez pas - je le sais - monsieur le secrétaire d'Etat, car vous estimatez qu'une limitation de l'aire géographique des listes d'aptitude viderait de sa substance le principe du caractère national des statuts de la fonction publique territoriale, auquel les personnels territoriaux sont très attachés.

Quoi qu'il en soit, monsieur le secrétaire d'Etat, nous devons trouver, dans les meilleurs délais, une solution pour que la validité nationale des listes d'aptitude, si elle était maintenue, n'entraîne pas des coûts prohibitifs pour les centres de gestion et des économies injustifiées pour d'autres collectivités.

Je voudrais maintenant aborder un problème qui a déjà fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreuses protestations, celui des seuils démographiques.

S'agissant des seuils de création d'emplois, notamment du seuil de 100 000 habitants pour la création de l'emploi d'administrateur territorial, force nous est de constater que de telles dispositions, qui limitent la liberté de recrutement et d'administration des collectivités locales, vont à l'encontre de l'esprit de la décentralisation.

Elles contrarient d'autant plus qu'elles instituent une différence de principe entre, d'une part, les régions et les départements, qui ne se voient opposer aucun critère démographique, et, d'autre part, les communes, qui sont assujetties à ces seuils.

Quant aux seuils démographiques fixés pour l'intégration des fonctionnaires dans les cadres d'emploi - notamment celui de 40 000 habitants pour l'intégration des secrétaires généraux dans le cadre des administrateurs territoriaux - ils instituent une discrimination, fondée sur la seule dimension des collectivités, entre des fonctionnaires de niveau comparable.

En outre, l'édition des seuils peut contrarier les efforts que les élus déploient pour assurer une carrière attractive à leurs collaborateurs.

C'est pour toutes ces raisons, monsieur le secrétaire d'Etat, que la quasi-totalité des élus locaux ont manifesté leur hostilité aux seuils démographiques, imposés par de simples décrets, et demandé leur suppression.

Cette ferme opposition des élus locaux à des dispositions qui ne sauraient s'inscrire dans la logique de la décentralisation, vous l'avez comprise, monsieur le secrétaire d'Etat, puisque vous venez de présenter au conseil supérieur de la fonction publique territoriale un projet de décret qui ramène de 100 000 à 80 000 habitants le seuil démographique au-delà duquel une commune pourra créer un emploi d'administrateur territorial.

Mais ce pas accompli en direction des thèses défendues par les élus locaux, toutes tendances politiques confondues, est trop timide, monsieur le secrétaire d'Etat, et des gestes supplémentaires s'imposent.

J'évoquerai brièvement, pour conclure, deux problèmes touchant à la vie quotidienne des centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale.

Tout d'abord, celui de la périodicité du recouvrement par les centres de gestion des cotisations dues par les collectivités affiliées.

Le principe, posé par l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, est que les cotisations sont liquidées et versées selon les mêmes modalités et périodicité que les versements aux organismes de sécurité sociale, c'est-à-dire soit des versements mensuels pour les communes comptant au moins dix agents, soit des versements trimestriels pour les autres.

Ce principe convient parfaitement aux présidents des centres de gestion, mais il est nécessaire de prendre en considération la situation des centres de gestion comptant parmi leurs adhérents de nombreuses petites communes et qui doivent multiplier les bordereaux, à chaque fois pour des sommes dérisoires.

Fidèles à l'esprit de la décentralisation, que nous définissons comme la consécration de l'autonomie des collectivités territoriales dans le respect des différences locales, nous vous suggérons, monsieur le secrétaire d'Etat, d'adoindre au dispositif législatif existant la possibilité, pour chaque centre de gestion, de décider, à une majorité qualifiée, que certaines catégories de communes - les petites évidemment - s'acquittent en une seule fois de leur cotisation.

Enfin, j'évoquerai le lancinant problème des ressources financières des centres de gestion, en vous rappelant, monsieur le secrétaire d'Etat, que les présidents de centres demandent avec insistance la suppression du taux plafond de la cotisation versée par les collectivités affiliées.

Pour nous, la liberté de fixation du taux de la cotisation constitue la solution la mieux adaptée aux besoins des centres de gestion et à la diversité de leurs situations ainsi que le procédé le plus conforme à l'esprit de la décentralisation.

Tels sont les quelques points sur lesquels je voulais appeler votre attention, monsieur le secrétaire d'Etat. J'espère que vous prendrez en considération ces remarques et ces suggestions, car nous poursuivons tous le même but : doter les élus locaux d'une fonction publique territoriale attractive et de qualité. N'oublions pas que les personnels territoriaux sont les auxiliaires indispensables d'une véritable décentralisation. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I.)*

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

M. Pierre Laffitte. Monsieur le ministre, vous êtes chargé, notamment, de la sécurité. A cet égard, vous avez évoqué beaucoup de choses, dans votre intervention : la lutte contre la drogue, les 3 000 appelés du contingent qui, en 1989, feront leur service dans la police nationale en vertu de la mesure prise en octobre 1986, la coordination avec la gendarmerie, la modernisation, la réorganisation des structures, la formation. Tout cela est fort bien. Mais vous avez peu ou pas parlé des polices municipales, comme si elles n'existaient pas !

Je vous ai posé une question écrite, le 8 septembre dernier, pour savoir si la préparation d'un statut et d'un code de déontologie étaient à l'ordre du jour. Vous m'avez répondu que c'était à l'étude. J'espérais qu'à l'occasion de votre exposé à la tribune du Sénat vous nous donneriez des précisions à ce sujet, car les polices municipales existent et se développent : les policiers municipaux étaient 11 785 en 1982, 14 413 en 1984 et, aujourd'hui, en l'absence de statistiques officielles, on peut évaluer leur nombre entre 18 000 et 25 000, soit tout de même près de 20 p. 100 de l'effectif de la police nationale. C'est donc un phénomène important.

Globalement, ces polices sont appréciées de la population, car leur présence rassure. Mais l'absence de statut, l'absence de formation systématique, l'absence d'organisation des liens avec la gendarmerie et la police nationale, l'absence de pouvoirs autres que ceux qui concernent le stationnement et le respect des arrêtés municipaux, tout cela inquiète.

Pourquoi tarder ? L'opinion estime que la police municipale, c'est bien, et que ce serait encore mieux si ces agents territoriaux étaient bien formés.

Trois écoles de formation existent déjà ou sont prévues : à Orange, à Levallois-Perret et, tout récemment, au nord de Grasse, dans les Alpes-Maritimes. Ces écoles sont à la charge des collectivités locales.

Cela rejoint votre souci de formation, mais cela répond-il à la nécessité d'une excellente coopération et d'une parfaite complémentarité entre police municipale et police nationale ?

Le vide statutaire n'est pas bon. Il faut vite reprendre les projets antérieurs, notamment le projet de loi adopté en automne 1987, après avoir été amendé par le Sénat, et qui s'appuyait sur les conclusions du rapport Lalanne. Il se situe dans le prolongement des jalons précédemment posés. C'est un texte sage. Nul ne peut prétendre qu'il va trop loin dans l'attribution de pouvoirs aux polices municipales. C'est déjà un premier pas.

Il permettrait aussi de donner un statut convenable aux membres des polices municipales et de conférer à celles-ci une meilleure base légale, ce qui serait fort apprécié par les municipalités concernées. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'R.E.I.*)

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

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, 1989 sera pour les collectivités territoriales un bon cru. En effet, cette année, les concours de l'Etat aux collectivités locales connaissent une progression très supérieure à la hausse des prix. Ils témoignent de l'amélioration de notre économie, certes, mais ils sont aussi significatifs de l'effort consenti par l'Etat et des choix du Gouvernement.

Ce sont autant de moyens supplémentaires qui vont donner aux collectivités locales la possibilité de mieux exercer leurs compétences. Elles disposeront ainsi de plus de liberté, celle-ci se mesurant en grande partie à l'importance des moyens financiers ; cela permet de relancer la décentralisation, mieux, d'en améliorer le processus. Ce point fera l'objet de la première partie de mon propos.

Ces moyens financiers supplémentaires ne suffiront cependant pas à nous permettre d'échapper à une réforme de la fiscalité locale ; tout le monde en est convaincu. Le principe d'une telle réforme ne peut plus être discuté. Tel sera le second thème de mon intervention.

D'une façon générale, on note une bonne compensation financière des charges de décentralisation. Aussi le processus même de la décentralisation devrait-il se trouver amélioré.

L'ensemble des concours financiers de l'Etat s'élèvent à près de 200 milliards de francs, en augmentation de 6,3 p. 100 par rapport à l'an dernier.

La D.G.F. et la D.G.D. sont les dotations qui connaissent la plus forte progression, soit 9,2 p. 100. L'augmentation de la seule D.G.F. conduit à une croissance du pouvoir d'achat des ressources locales de 6 p. 100 - 4 p. 100 pour l'ensemble - ce qui, combiné avec les effets de la loi de 1985, permet d'amplifier la redistribution au bénéfice des petites communes. Leurs élus - soyez-en assurés - y sont sensibles.

Si après vous, monsieur le ministre, nous pouvons comprendre que la situation de 1989 ne pourra pas aisément se reproduire et qu'avec les nouvelles données résultant de l'harmonisation de la T.V.A. il n'est guère envisageable de maintenir le dispositif retenu par les lois de 1972 et 1974, nous devons toutefois insister sur les points suivants.

La D.G.F. a été créée pour compenser une ressource supprimée par la loi, la taxe locale, elle-même, remplacée dans un premier temps par feu le V.R.T.S.

Les collectivités territoriales doivent, franc pour franc, retrouver les ressources garanties antérieurement.

Il est nécessaire de définir une autre ressource évolutive comme l'économie nationale et par référence à une donnée financière fiable, telles les recettes nettes de l'Etat. *

Une autre réforme, celle de la fiscalité locale, nous préoccupe. Elle interviendra au moment où la nécessité de développer, voire d'inventer des structures de coopération intercommunale - incontournables à l'horizon européen de 1993 - se fait de plus en plus pressante.

Cette réforme fiscale - vaste entreprise ! - est quasi irréalisable, à mon avis, si l'on veut tout faire en même temps. Je crois, pour ma part, et par expérience - j'ai notamment suivi les travaux de la commission créée au sein de l'association des maires de France - que la meilleure démarche doit s'inspirer - vous l'avez souligné, monsieur le ministre, et, après tout, je vous y encourage - de la progressivité et du pragmatisme. *

Telle est la raison pour laquelle il me semble de bonne méthode de procéder, d'abord, à la révision des bases puis à la réforme de la fiscalité et des dotations, le tout dans un cadre pluriannuel dont nous souhaiterions voir, monsieur le ministre, le Gouvernement en fixer les éléments le plus tôt possible.

Il faut, en priorité, désolidariser les quatre taxes et mettre fin au système de répartition. Ainsi pourraient se conduire la réforme de la taxe sur l'activité économique, celle de la taxe

d'habitation et celle de la taxe foncière sur le non-bâti, toutes conduites séparément et chacune à leurs rythmes en prenant en compte les effets divers sur les dotations de l'Etat, par exemple. Ce serait une bonne méthode.

J'ajoute, monsieur le ministre, que la rupture du lien, notamment pour la taxe professionnelle, permettrait de lever un obstacle fondamental pour la coopération pour peu que, par ailleurs, l'on veuille bien étudier, pour l'autoriser, la reconnaissance d'une fiscalité directe au profit de ces regroupements, voire de ces communautés rurales, comme l'on commence à en parler maintenant, et qu'il serait bon d'encourager. Le renforcement de la péréquation créée en 1982 et les années suivantes doit encore être recherché. Je sais, monsieur le ministre, que cela fait partie de vos intentions.

La coopération intercommunale devient une priorité : la préparation de 1993 nécessite ce regroupement communal. Pour de nombreuses communes - je pense notamment aux 26 000 qui comptent moins de 800 habitants - c'est la condition de survie et de capacité à faire face aux responsabilités actuelles et surtout futures.

Cette coopération permettra aussi une diminution des tarifs des services publics locaux, entre autres avantages, et, partant, une diminution de l'inflation. Ainsi, les collectivités territoriales participeraient, comme le Gouvernement les y invite souvent, à la lutte contre la crise et à un de ses effets les plus douloureux, l'inflation.

Cette coopération permettra également de concilier l'autonomie des collectivités locales et la lutte contre la crise. Ce n'est qu'à ce prix que nos collectivités locales joueront le rôle qui leur reviendra dans les années à venir aux côtés des collectivités des pays de l'Europe des Douze.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle progresse de 8 p. 100 et s'élève à 20 300 millions de francs. Les subventions d'équipement représentent près de 23 milliards de francs. L'augmentation est nette s'agissant du fonds de compensation de la T.V.A., en progression de 2,8 p. 100.

Monsieur le ministre, nous attendons avec intérêt et avec une vigilance sourcilleuse les modifications qui nous seront proposées dans le prochain collectif. Je pense notamment aux mesures consécutives à la décision du Conseil d'Etat, rendue publique récemment.

Concernant les intérêts versés par les collectivités locales, ils demeurent importants. Des travaux sont en cours sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales ; nous suivrons avec intérêt ce volet qui fait l'objet d'une volonté nouvelle du Gouvernement.

Par ailleurs, un renforcement de la péréquation créée en 1982 doit être recherché.

De même, la taxe professionnelle est concernée par cette réforme. Dès le 1^{er} janvier prochain, une mesure technique entrera en vigueur : la réduction de 5 p. 100 à 4,5 p. 100 de la valeur ajoutée de l'entreprise dans le poids de la taxe professionnelle.

Autant de moyens qui vont permettre de parfaire le processus, voire de faire progresser la décentralisation surtout si le Gouvernement, enfin, s'engage à sortir le statut de l'élu local en faisant avancer la coopération sur fond de solidarité et de démocratie locale renforcées.

En la matière, les travaux commencés ont été arrêtés depuis 1986 ; aussi convient-il de relancer tous ces efforts sous l'éclairage particulier d'un meilleur accès à la formation pour les élus, véritables chefs d'entreprise, des perspectives européennes, des incidences de l'Acte unique européen sur les communes, de l'engagement délibéré dans le développement économique, d'une modernisation de la gestion financière.

J'en arrive à la fin de mon propos et à la fonction publique territoriale. En effet, outre les moyens financiers, les moyens humains sont tout aussi indispensables pour réussir la décentralisation car les uns ne peuvent aller sans les autres. J'indique tout de suite qu'il ne serait pas, à mon avis, raisonnable, après les réformes de 1984 et de 1987, d'élaborer un nouveau texte général et je sais que vous partagez ce point de vue, monsieur le ministre.

Pour autant, des mesures législatives et réglementaires sont nécessaires et urgentes. D'ores et déjà, vous avez fait adopter par le conseil des ministres un texte qui sera soumis le 10 décembre à l'Assemblée nationale. Il traitera du retour au

paritarisme de gestion, de la formation, de la mobilité entre les fonctions publiques, comme de la solution à apporter aux problèmes des agents et secrétaires de mairie à temps partiel.

Par ailleurs, des mesures réglementaires, que j'apprécie, sont annoncées ; certaines visent à pallier les difficultés nées des décrets de décembre 1987 ; d'autres ont pour objet d'achever la construction statutaire relative à la filière technique ou encore aux deux autres filières qui, aujourd'hui, n'ont vu aucun début de réalisation.

Toutefois, monsieur le ministre, ces dispositions pourraient être heureusement accompagnées de mesures visant, par exemple, à résoudre le problème des secrétaires de mairie, qui se voient opposer un avis défavorable par la commission d'homologation qu'ils ont saisie alors que, nous le savons, ces mêmes agents n'ont en ce cas aucune possibilité d'intégration. Le problème mérite d'être étudié.

Une attention particulière doit également être apportée à la formation et à la généralisation des plans de formation. J'observe sur le terrain que, excepté dans les collectivités qui disposent de comités techniques paritaires et qui élaborent en leur sein des plans de formation, pour les agents des autres collectivités, les petites, celles qui sont obligatoirement affiliées aux centres de gestion, le retard en ce domaine est considérable. A vrai dire, aucun plan de formation n'est, à ma connaissance, en cours d'élaboration. Il y aurait donc lieu de rétablir la compétence des comités techniques paritaires intercollectivités auprès des centres de gestion en matière d'élaboration des plans de formation.

En outre, je crois, moi aussi, que les seuils constituent un obstacle à la fois à l'autonomie, à la décentralisation et à la liberté des élus locaux et qu'il y aurait lieu de revenir sur les dispositions qui ont été adoptées, de manière à faciliter la gestion des personnels par les assemblées délibératives, seules compétentes pour créer des emplois.

Je pense, enfin, me fondant sur l'expérience de quelques mois de mise en place de la fonction publique territoriale pour les filières concernées, administratives et en partie techniques, que nous ne sortirons complètement de l'intégration généralisée de l'ensemble des 1 200 000 agents que dans la mesure où nous prendrons des dispositions exceptionnelles et transitoires compte tenu de l'origine diversifiée des agents. Le passage vers la fonction publique territoriale impose donc des dispositions de caractère transitoire.

De telles dispositions figurent déjà dans les décrets de décembre 1987 ; à mon avis, elles sont trop rigides et se veulent trop proches des décisions pérennes découlant de la loi et des décrets d'application. Des dispositions réglementaires transitoires nouvelles pourraient être heureusement prises pour faciliter l'intégration rapide de l'ensemble des 1 200 000 fonctionnaires concernés. Les commissions d'homologation pourraient, fort de leur expérience, fournir un certain nombre d'éléments, renseigner en quelque sorte l'exposé des motifs du décret d'application qu'il y aurait lieu de prendre et qui pourrait avoir une portée générale pour l'ensemble de la fonction publique territoriale.

J'évoquerai, pour terminer, la C.N.R.A.C.L. Durant ces dernières années, nous avons consacré de longs débats à la surcompensation.

Au cours des exercices passés, nous avons exprimé notre point de vue. Nous avons considéré qu'au nom de la solidarité, et lorsque la caisse le pouvait, il était juste qu'elle participe à la surcompensation, mais que, lorsque les conditions économiques n'étaient plus remplies, il fallait supprimer cette disposition.

Nous pensons, monsieur le ministre, que l'heure est venue de « mettre à plat » l'ensemble du système de protection sociale vieillesse dans ce pays, car c'est bien de cela qu'il s'agit. Je souhaite qu'un débat portant sur son avenir ait lieu et que, dans ce cadre-là, le problème de la surcompensation soit étudié ; nous osons espérer qu'une solution équitable sera trouvée.

Telles sont, monsieur le ministre, les observations que je voulais formuler sur le projet de budget que vous nous soumettez. Dans sa démarche, il est fondé sur le pragmatisme et la concertation et, pour le fond, il vise à renforcer la démocratie locale, ainsi que l'efficacité de nos collectivités territoriales et leur modernisation.

Ces objectifs montrent l'intérêt exceptionnel que porte le Gouvernement aux collectivités territoriales et c'est la raison pour laquelle le groupe socialiste vous apportera son soutien sans réserve. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. André Rouvière. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon propos sera très bref. En effet, je me contenterai de quelques réflexions et suggestions concernant la dotation globale de fonctionnement et la protection de la forêt méditerranéenne.

Cela a été rappelé, la dotation globale de fonctionnement constitue l'une des ressources principales des budgets des collectivités locales. Son augmentation de 9,19 p. 100 en 1989 est hautement appréciée par l'ensemble des élus locaux.

Je ferai cependant deux remarques.

Tout d'abord, il est facile de constater que la plupart des maires n'ont pas la possibilité de vérifier comment sont calculées les sommes qui leur sont allouées. En raison de la complexité de la D.G.F. et de la grande variété des critères utilisés, il conviendrait que les collectivités locales connaissent la façon dont a été calculée la somme qui leur est attribuée. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'une telle mesure irait dans le sens de la décentralisation ? En effet, chaque élu - chaque maire, en particulier - serait informé et pourraient, éventuellement, intervenir si décelait des erreurs.

M. Pierre Salvi. C'est une excellente suggestion.

M. André Rouvière. J'en viens à ma seconde remarque, qui concerne les 40 p. 100 que représentent la première part de la D.G.F. Vous le savez, mes chers collègues, elle est attribuée par tête d'habitant. Or, force est de constater que le citoyen rural n'est pas traité de la même façon que le citoyen urbain. En effet, suivant la commune dans laquelle on se trouve, on reçoit, par tête d'habitant, une somme qui varie de 1 à 2,5. Cela ne me paraît pas correspondre, monsieur le ministre, à la réalité des situations, car les animations, les services coûtent proportionnellement aussi cher dans le monde rural que dans le monde urbain.

Vous parliez tout à l'heure d'élargir la péréquation de la taxe professionnelle. Je suis d'accord, mais pourquoi n'allons-nous pas vers plus de solidarité au niveau de la D.G.F., en faisant en sorte que le citoyen rural soit traité comme le citoyen urbain ? Cela me paraît obéir à une réalité difficile à contester.

J'en viens au second point de mon intervention, relatif à la forêt méditerranéenne. Je limiterai mon propos à deux remarques, l'une d'ordre général et l'autre concernant l'Entente interdépartementale.

Sur le plan général, les bons résultats de la campagne engagée contre les feux de forêt en 1988 ont été soulignés. Je n'insisterai pas, sauf pour dire qu'à côté de l'effort des hommes, de l'organisation et de l'utilisation efficace du matériel, le fait que le printemps 1988 ait été très pluvieux, bien sûr, a grandement facilité la tâche.

Pour autant, le Gouvernement ne doit pas ralentir son effort dans certains domaines, notamment dans celui de la flotte aérienne. Nous possédons un avion qui nous paraît irremplaçable, le Canadair, ainsi que des hélicoptères porteurs d'eau, dont l'efficacité fait l'unanimité. Il nous paraît important de nous doter d'un autre type d'hélicoptère, celui qui permet l'observation et le commandement. Je me permets de souligner que, dans le Gard, il nous a fait défaut lors de la catastrophe qui a frappé Nîmes et sa région.

Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que l'armée fournit un contingent d'hélicoptères. Je pense que c'est une bonne mesure, mais la mise en œuvre me paraît moins évidente, car je ne vois pas quel avion peut concurrencer, en efficacité comme en maniabilité, le Canadair.

S'agissant de la réglementation, je me permettrai de faire quelques suggestions dans deux domaines.

Le premier concerne le débroussaillage, qui a été rendu obligatoire par la loi du 22 juillet 1987. Disposez-vous, monsieur le ministre, de statistiques indiquant le nombre et l'importance des cas où ce débroussaillage a été imposé ? En effet, nous, élus méridionaux, nous pensons que cette loi, chez nous, est quasiment inapplicable ; il faudrait l'adapter à l'évolution des mœurs et aux faits.

Je m'explique : des propriétaires de résidences secondaires seraient d'accord pour pratiquer le débroussaillage, mais en période estivale. Or, pendant cette période, on ne peut pas brûler. Je pense que le pire danger pour la forêt réside dans l'entassement du produit de débroussaillage. Dès lors, monsieur le ministre, pourquoi ne pas faire ce qui nous paraît logique, à nous, Méditerranéens : organiser le brûlage

du produit du débroussaillage sous le contrôle des sapeurs-pompiers ? Cela coûterait beaucoup moins cher que d'éteindre des incendies causés par le non-débroussaillage ou par l'entassement du produit de débroussaillage.

Le second domaine vise les personnels. Les officiers, monsieur le ministre, sont considérés comme des sédentaires. Or, nous savons très bien qu'ils participent directement, sur le terrain, à la lutte contre les incendies. Ce sont réellement des actifs. Ne peut-on envisager, dans un proche délai, qu'ils soient considérés comme tels ?

Pour terminer, je parlerai de l'Entente, qui groupe quinze départements de la façade méditerranéenne et souffre de deux handicaps qui paralySENT ses efforts et son dynamisme.

D'abord, se pose un problème de ressources. La totalité des élus de l'Entente souhaitent qu'elle dispose d'une ressource parafiscale propre lui permettant d'être majeure sur le plan de son budget. En effet, actuellement, elle est dépendante et sa situation n'est pas facilitée par la pluralité des ministères dont elle dépend ; c'est le second point.

Monsieur le ministre, sans vouloir lancer une nouvelle guerre, force est de reconnaître que les représentants de votre ministère et ceux du ministère de l'agriculture ne tombent pas toujours d'accord très rapidement. L'Entente en souffre. Si, désormais, le ministère de la défense est également concerné, nous craignons que la complexité ne soit encore beaucoup plus grande : trois têtes pour diriger, cela fait beaucoup ! Ne pourrait-on envisager, à terme, qu'un seul ministère ou un seul secrétaire d'Etat s'occupe de la protection de la forêt ?

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions et suggestions que je souhaitais présenter. Elles m'ont permis de souligner l'importance du budget que vous nous soumettez et qu'avec le groupe socialiste, bien sûr, je voterai. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, avant de répondre aux orateurs, je souhaiterais une brève suspension de séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures vingt-cinq, est reprise à dix-huit heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je répondrai à la plupart des orateurs. Toutefois, un certain nombre de questions concernaient exclusivement les collectivités locales ; je laisserai donc le soin à M. Jean-Michel Baylet de répondre sur ce sujet.

M. Bonduel nous a interrogés sur les sous-préfets. C'est un point dont je n'ai pas encore parlé très longuement, bien qu'il me préoccupe beaucoup.

En effet, M. le ministre de l'agriculture m'a demandé, la semaine dernière, de prévoir, pour des sous-préfets, dans un certain nombre d'arrondissements ruraux, des missions comparables à celles qui ont été confiées à cinquante sous-préfets dans des bassins d'emplois industriels en difficulté. Cette question est donc à l'étude ; je suis naturellement tout à fait d'accord avec la proposition de M. Nallet, à qui il reste à préciser la nature des moyens et des responsabilités qu'il envisage de confier à ces sous-préfets, dans dix ou vingt arrondissements ruraux. Dans un premier temps, les sous-préfets désignés auraient une mission de développement rural avec des moyens particuliers. Serait ainsi transposée, d'une certaine façon, l'expérience que nous réalisons dans une cinquantaine d'arrondissements, à l'initiative de MM. Fauroux et Chérèque.

A cet égard, l'un d'entre vous a déclaré, tout à l'heure, que la faconde de M. Chérèque était aussi brillante que ses crédits étaient plats. (*Sourires.*) C'est un peu injuste pour lui, car M. Fauroux et lui-même ont débloqué, dans un budget où les marges de manœuvre sont particulièrement faibles, des crédits de 400 000 francs pour une cinquantaine de sous-préfets, ce qui donnera à ces derniers une certaine liberté d'action.

L'intérêt de ces deux opérations – celle qui se met en place actuellement avec les sous-préfets dans les arrondissements industriels et celle qui est envisagée par M. le ministre de l'agriculture – est la prise de conscience, par des membres du Gouvernement, de cette réalité non seulement juridique, mais aussi sociologique que représente le sous-préfet ; en effet, ce dernier peut, surtout si sa fonction de représentant du Gouvernement est affirmée dans le domaine de l'action économique, jouer un rôle dynamique dans un arrondissement.

Ce point est très positif pour l'évolution du rôle du corps préfectoral et donc de son recrutement. En effet, plus les missions confiées aux sous-préfets seront dynamiques, motivantes et mobilisantes, plus cette carrière très importante attierra des éléments de valeur.

Les questions évoquées par Mme Fost, MM. Descours Desacres, Poirier et Régnauld recoupent toutes le secteur des collectivités territoriales. M. Baylet y répondra donc dans un instant.

Je dirai à M. Cazalet, qui a dû quitter l'hémicycle – je lui répondrai d'ailleurs de façon plus détaillée par écrit – que le gouvernement actuel ne remet pas du tout en cause une politique favorable à la sécurité civile. On ne peut pas juger une politique uniquement sur les crédits inscrits ; il faut également l'apprécier en fonction des moyens employés.

Comme je l'ai expliqué longuement, l'utilisation systématique d'un certain nombre de matériels aériens militaires dans la lutte contre les incendies de forêt doit être prise en compte dans la politique de sécurité civile. Si, comme je l'ai évoqué ce matin, une coupe horizontale des moyens mis au service de la police était effectuée au travers des budgets civils et militaires, on arriverait à démontrer – on y arrivera un jour, car il faudra bien comptabiliser ces moyens militaires de la sécurité civile – la réalité d'un développement important.

M. Cazalet a posé d'autres questions qui ont été recoupées par celles de M. Rouvière. C'est donc à ce dernier que je répondrai.

S'agissant de la prévention des risques nucléaires, des mesures nouvelles ont été décidées lors du dernier conseil des ministres. Je pense que M. Renon, secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, vous apportera toutes précisions utiles lors de la discussion des crédits de son département ministériel.

M. Loridan a dû partir et je lui répondrai donc également par écrit.

Il a regretté la répartition inégale des effectifs de police entre les régions. Mais cette situation est due à diverses raisons.

Tout d'abord, certaines parties du territoire se trouvent en zone de gendarmerie. Nous ne pouvons donc pas opérer une comparaison entre la répartition des effectifs de police et la population globale. Il importe de comparer la répartition des effectifs de police par rapport à la population vivant dans les zones de compétence de la police nationale et, réciproquement, la répartition des effectifs de gendarmerie par rapport à la population vivant dans les zones de compétence de la gendarmerie.

Par ailleurs, on observe, à l'intérieur des zones de police, des différences de répartition, et ce pour des raisons évidentes : ainsi, les grandes villes ont des besoins plus importants que les petites villes ; de même, la région parisienne, non seulement pour divers motifs – c'est le siège des pouvoirs publics, le lieu d'accueil de très nombreuses personnalités étrangères, le siège de la représentation de toutes les ambassades et des différentes organisations nationales – mais aussi en raison de sa caractéristique propre, suppose une concentration plus élevée de forces de sécurité.

Mais il ne faudrait pas croire que ces inégalités sont laissées au hasard ; en effet, il est toujours tenu compte, au moment des affectations, des sorties d'écoles, des choix d'investissement et d'affectation, d'un certain nombre d'indicateurs parmi lesquels figurent la population, l'évolution de la délinquance et de la criminalité, ainsi que des facteurs particuliers à certaines zones – grands axes de circulation, régions frontalières. Rien n'est donc laissé au hasard.

Ces inégalités de répartition d'effectifs sont normales et elles correspondent relativement aux besoins. Je dis bien « relativement », car il existe dans les services de police, comme d'ailleurs dans la plupart des services publics, un phénomène d'héliotropisme qui attire les fonctionnaires vers

le Sud et dont il est difficile de ne pas tenir compte ; cela complique d'ailleurs la gestion du personnel, notamment en cours de carrière.

M. Louvot a posé un certain nombre de questions auxquelles M. Baylet répondra. S'agissant de l'informatique, certains services de police, en particulier à la préfecture de police, ne disposent effectivement pas d'un ordinateur qui leur soit propre ; néanmoins, les divisions de la police judiciaire, les commissariats de quartier ont accès à un ordinateur central, par l'intermédiaire de terminaux. Le fait que tel ou tel commissariat de quartier ne dispose pas d'un micro-ordinateur ne signifie donc pas - bien au contraire même - que les services de police n'ont aucun moyen d'accéder à l'informatique.

L'informatisation des commissariats et des districts de sécurité publique, qui a été entreprise très tôt, a permis d'obtenir des résultats très intéressants, notamment sur la façon d'étudier l'évolution dans le temps et dans l'espace de la délinquance. Les commissariats de police judiciaire, qui ont, eux, accès au grand fichier de police par une informatisation massive, ne nous ont pas paru prioritaires. C'est la raison pour laquelle nous avons donné la priorité aux commissariats de sécurité publique.

Dans un plan quinquennal, certaines actions sont réalisées la première année, d'autres la deuxième année, et ainsi de suite jusqu'à la cinquième année.

Si l'on mettait en œuvre toutes les actions du plan dans les deux premières années, il s'agirait non pas d'un plan quinquennal, mais d'un programme biennal.

Il est certain que les actions prévues pour la cinquième année ne sont pas encore réalisées. Par conséquent, les critiques qui portent sur ces actions ne sont pas recevables. En revanche, on aurait pu critiquer les priorités en disant qu'elles ont été mal choisies et qu'il n'aurait pas fallu, dès la première année, informatiser tel ou tel service.

En ce qui concerne la direction des transmissions et de l'informatique, le retard était important. C'est d'ailleurs en partie pour cette raison et parce qu'il y a eu un effort considérable d'informatisation, que nous avons rencontré un certain nombre de difficultés et d'échecs. En fait, le rythme d'informatisation d'une administration a ses limites.

Si les crédits consacrés à l'informatique étaient aujourd'hui doublés, je ne pourrais pas les utiliser sans risque de gaspillage.

Un proverbe chinois dit : une femme peut faire un enfant en neuf mois, mais neuf femmes ne peuvent pas faire un enfant en un mois ! Dans le domaine de l'informatisation, c'est la même situation. Si mes crédits sont quintuplés, je ne pourrai pas faire beaucoup plus dans l'année qui vient.

M. Vidal m'a interrogé sur les polices municipales. J'en avais longuement parlé en commission. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas repris ce sujet dans mon intervention.

S'agissant des polices municipales, j'avais, avec beaucoup de peine et beaucoup de temps, élaboré des circulaires que j'avais publiées très tardivement, puisqu'elles ont été signées au début du mois de mars 1986. Or, à la fin du mois de mars 1986, je n'étais plus là pour les appliquer, et mon successeur les a abrogées, ce qui m'avait étonné.

Toutefois, j'ai été encore plus surpris lorsqu'il a déposé un projet de loi, que vous avez d'ailleurs voté, sur les polices municipales et dont l'inspiration ne me paraissait pas complètement antagonique avec un certain nombre d'orientations que j'avais fixées dans ces circulaires.

Le gouvernement précédent - j'étais à l'époque député - a d'abord inscrit, puis retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le projet de loi qui avait été voté par le Sénat. Ce travail législatif a été interrompu.

La situation s'est maintenant relativement calmée. On entend moins parler de bavures, d'incidents au sujet des polices municipales. On en crée moins. Je suppose que l'amélioration de l'efficacité de la police nationale, comme je le prévoyais, est en partie à l'origine de ce ralentissement.

J'observe aussi que les erreurs commises par certains maires lorsqu'ils ont développé trop vite leur police municipale ont été comprises et que certains d'entre eux ont fait machine arrière devant ces imprudences.

Par conséquent, le problème des polices municipales existe toujours, bien qu'étant moins aigu. Je suis en présence d'une loi à moitié votée, qui n'est pas de moi, et de circulaires, qui sont de moi, mais qui sont abrogées.

Comme je l'ai dit en commission, j'ai l'intention de reprendre le problème à la fin de la session parlementaire, c'est-à-dire dès janvier prochain, et de voir comment faire pour procéder à une remise en ordre du cadre juridique des polices municipales en profitant des débats qui ont déjà eu lieu, en particulier au Sénat, de l'expérience acquise et des perspectives d'amélioration encore possible, d'une part, de la police nationale et, d'autre part, de la coordination entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Je persiste à considérer que la sécurité publique est, d'abord, l'affaire de l'Etat. Je le dis aussi bien sur le plan intérieur, par rapport aux collectivités territoriales, que sur le plan international, par rapport à certains projets supranationaux, qui me paraissent hasardeux.

Enfin, sur ce sujet, je tiens à vous dire que je n'ai pas enterré le problème des polices municipales et que je vais le reprendre dans quelques semaines, dans un climat et sur la base de documents et d'orientations qui devraient permettre de le traiter d'une façon efficace, rationnelle et peut-être sereine.

M. Laffitte a évoqué un problème de déontologie. C'est une question de statut et de relations entre la police municipale et la police nationale.

Il vient d'y avoir un incident très regrettable dans une affaire de drogue. Des fonctionnaires de police municipale avaient engagé une procédure, qui a abouti à un résultat désastreux, alors qu'ils croyaient bien faire. La procédure qui reposait sur d'excellentes bases juridiques a été annulée.

Cela montre bien qu'une répartition très claire des compétences est nécessaire, pour éviter que la multiplication des services de sécurité n'aboutisse au contraire du but recherché, c'est-à-dire à l'inefficacité de l'action répressive.

En revanche, dans certains domaines, le partage des rôles a un avantage. D'un côté, les maires sont très soucieux de certaines missions qui sont confiées aux polices municipales. De l'autre, la police nationale - l'Etat - a pour tâche de contribuer à la prévention, mais aussi de pratiquer la répression, d'arrêter les délinquants et les criminels, de les emmener devant les juges pour les faire condamner.

Il ne suffit pas d'arrêter les gens ; il faut les faire condamner. Sinon, la justice perd son exemplarité, son efficacité, y compris son efficacité préventive, dans la mesure où l'on peut considérer que l'exemplarité de la peine est un des éléments d'une politique de prévention.

Au sujet de la protection de la forêt méditerranéenne, je dirai à M. Rouvière qu'il ne faut pas multiplier les ressources parafiscales. Autant l'Entente interdépartementale, dans laquelle il a des responsabilités et qui joue un rôle exemplaire en matière de lutte contre les incendies de forêt, doit être encouragée, subventionnée et associée à la politique de l'Etat, autant la création d'une taxe parafiscale ou d'une redevance, sans parler des hypothèses qui m'ont été soumises lors de ma visite dans la région, ne me paraît pas possible.

Quant au matériel, je veux insister sur le fait que les Canadair sont des appareils excellents, mais ils présentent l'inconvénient de coûter très cher. De plus, les Canadair actuels sont arrivés à un état de vétusté tel que, de toute façon, il faut trouver une solution de remplacement, soit par de nouveaux Canadair, soit par de nouveaux bombardiers d'eau qui sont des hydravions, soit par d'autres matériels. Tout le monde commence à se rendre compte que des formules mixtes doivent intervenir.

S'agissant du débroussaillage, il est exact que les dispositions qui ont été votées paraissent efficaces, mais leur mise en œuvre est très difficile, en particulier, par des contraintes très lourdes.

Cette loi a un peu plus d'un an. Elle a permis de fixer des orientations justes. Dans l'avenir, il faudra voir comment il est possible de faire progresser cette pratique. A long terme, elle ne sera efficace que si elle est généralisée. Hélas ! on le sait bien, elle n'est pas très efficace tant que de petites zones sont seulement débroussaillées.

Enfin, en ce qui concerne les officiers, je vous confirme que, dans le projet de statut, les officiers seront sans aucune discrimination considérés comme actifs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, veuillez me pardonner d'avoir parfois répondu de façon hâtive à certaines de vos questions, mais je les avais évoquées plus longuement dans les interventions que j'ai pu faire au cours de ce débat.

C'est surtout par les actes et par la politique que je pourrai mener avec les crédits dont je disposerai que je pourrai le mieux répondre à vos interrogations. L'intérêt d'une discussion budgétaire réside dans la critique, la confrontation des points de vue, les échanges d'expériences. Comme dans ce domaine vos expériences sont souvent supérieures à la mienne, je vous remercie de vos interventions.

Je vous demanderai, monsieur le président, de bien vouloir maintenant donner la parole à M. le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, M. Baylet. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique et de l'union centriste.*)

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales. Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir porté un tel intérêt aux collectivités locales, qui, tout au long de cette journée, ont été très présentes dans les débats. Avant de répondre à chacun d'entre vous, je voudrais évoquer trois thèmes qui ont été abordés par la plupart des intervenants.

D'abord, en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement et son indexation sur la T.V.A., je voudrais formuler trois remarques.

Premièrement, les règles actuelles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement se sont révélées jusqu'à présent favorables aux collectivités. En effet, les taux d'évolution annuels après régularisation ont été supérieurs, sauf en 1981 et 1983, à l'inflation. Le caractère favorable de l'indexation est encore plus net, si on le compare à l'évolution annuelle des dépenses de l'Etat.

Deuxièmement, les règles actuelles d'indexation peuvent poser, à l'avenir, un problème réel au regard de la diminution prévisible des ressources de T.V.A. liées à l'harmonisation des fiscalités européennes, dans la perspective du marché unique de 1993. Il faut avoir le courage de le reconnaître. Aucune décision n'est prise ; il est incontestable qu'il faudra aborder ce problème.

Troisièmement, le choix des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement – je sais l'intérêt que vous portez tous à la santé économique de notre pays – constitue un enjeu économique et budgétaire majeur, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales.

A M. Cazalet, qui m'a interrogé sur le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, je dirai que je lui ai déjà répondu par avance, ce matin, dans mon intervention.

Enfin, beaucoup d'entre vous m'ont interrogé sur la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et sur la hausse du taux des cotisations employeurs.

M. le ministre de l'intérieur, dans son intervention préliminaire, vous a rappelé que la surcompensation serait maintenue. Il vous en a dit les raisons. Je me contenterai donc d'annoncer ce que vous attendez tous. L'augmentation du taux des cotisations employeurs sera inférieure à ce qu'avait dit M. le ministre, ce matin, puisque nous avons cru comprendre, lui, le ministre du budget et moi-même, que c'était le souhait du Sénat : elle sera donc de deux points.

M. Boyer-Andrivet m'a posé une question particulière sur les aides publiques attribuées à la région parisienne et au reste de la France.

Une étude exhaustive sur les aides Paris-province me semblerait nécessaire. C'est une compétence de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale au premier chef et, vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement a une politique de rééquilibrage Paris-province, qui est d'ailleurs une politique de la ville. C'est la raison de la création de la mission « Villes » par M. Dauge, des contrats de plan et de la politique de maintien des services publics en zone rurale.

M. Louvot nous a tracé un tableau très large des problèmes des collectivités locales. J'ai déjà répondu à certaines de ses questions, mais je lui rappellerai que la volonté du Gouvernement de permettre aux collectivités territoriales de mener une action économique plus soutenue et plus développée n'est pas un cadeau empoisonné, tant s'en faut.

Premièrement, cela correspond tout à fait à la logique de la décentralisation : on ne peut pas demander plus de pouvoirs et refuser en même temps de prendre des responsabilités.

Deuxièmement, notre action répond à une attente de nos concitoyens et à leur souhait très fortement exprimé de voir les collectivités s'occuper davantage du développement local et de la lutte pour l'emploi. Je vous renvoie, sur ce point, à un certain nombre de sondages parus récemment.

En ce qui concerne la dotation instituteurs, dont MM. Louvot et Descours Desacres ont parlé – je sais que ce dernier y tient beaucoup – vous allez, dans les jours qui viennent, être en mesure d'interroger M. le ministre de l'éducation nationale. C'est, en effet, à lui seul qu'il revient de répondre sur cette affaire puisque, ainsi que M. le ministre de l'intérieur l'a rappelé tout à l'heure, nous ne faisons que gérer cette dotation.

Monsieur Hoeffel, vous m'avez interrogé, après un exposé d'ailleurs très brillant qui a montré combien vous connaissiez les problèmes des collectivités, sur l'avenir de la décentralisation et les transferts financiers. Vous avez raison, cette question est fondamentale : quelle répartition des compétences et des financements ? Il faudrait, bien sûr, des heures pour en débattre et je sais combien, au Sénat, vous y avez réfléchi. Vous avez des idées sur la question, nous en avons tous.

Comment nouer de nouvelles relations contractuelles qui ne soient pas de simples transferts ? Une réponse a été apportée au travers des contrats de plan, mais la réflexion devra être poursuivie, et ce ensemble car – je l'ai dit ce matin – la concertation et le dialogue sont pour moi, non de simples affirmations, mais la réalité de la politique que je veux pratiquer. Aussi, monsieur Hoeffel, nous aurons, dans les mois à venir, l'occasion d'y revenir au travers de tous les textes que je serai amené à présenter au Sénat.

Par ailleurs, vous avez raison de mettre l'accent sur une concentration quelque peu excessive à Paris. C'est d'ailleurs parce que le Gouvernement est convaincu de la nécessité de mener une politique harmonieuse d'aménagement du territoire qu'il a nommé un ministre délégué en charge de ce département, M. Chérèque.

Vous m'avez également interrogé, tout en réfléchissant à haute voix, monsieur le président Hoeffel – et en prenant des positions courageuses – sur l'avenir des structures des collectivités. A cet égard, vous avez formulé plusieurs questions. Il existe – avez-vous dit – quatre niveaux administratifs et quelque 36 000 communes. Cela constitue-t-il une richesse ou un handicap ? Comparons avec l'organisation des pays voisins, avec les initiatives qu'ils ont prises et les solutions qu'ils ont trouvées. Comment toutes ces données s'inscrivent-elles dans la perspective européenne ? Ce souci est également partagé, avec raison, par M. Bonduel. Bref, ce sont là des questions qui, effectivement, nous interpellent fortement et qui sont constamment soulevées, non seulement au Sénat mais aussi dans d'autres assemblées comme celle qui réunissait, hier, les présidents de conseils généraux, présidée par M. Salvi.

Il est unanimement reconnu que nous sommes attachés à ces niveaux administratifs, d'une part, et, particulièrement dans cette assemblée, à l'existence de nos 36 749 communes.

Vous avez le courage de dire, monsieur Hoeffel, que cela peut être une richesse mais aussi un handicap et qu'il faut donc réfléchir à la manière de jouer la complémentarité entre ces communes et entre ces quatre niveaux administratifs pour, peut-être, mieux définir encore les compétences des uns et des autres : coopération intercommunale, coopération entre communes et départements, entre départements et régions, voire entre régions et communes dans le cas des grandes villes. Nous devrons mener sans doute ces réflexions et ces travaux pour préciser les textes et bien faire en sorte que cette diversité soit véritablement une richesse et non un handicap.

A cet effet, nous devrons effectivement comparer notre système avec celui de nos voisins, non pas forcément pour les copier, pour les « singer », mais parce que, parfois, il est bon de s'ouvrir vers l'extérieur, ce qui n'est pas toujours un réflexe typiquement français.

En tout cas, vous avez bien fait de conclure votre intervention sur le fait que la décentralisation doit encore avancer. J'en suis bien convaincu, ainsi d'ailleurs que M. le ministre de l'intérieur. Telle est, entre autres, la raison pour laquelle un secrétaire d'Etat est chargé des collectivités territoriales. Nous travaillerons ensemble sur ce sujet, monsieur Hoeffel, si vous le souhaitez.

M. René Régnault. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. MM. Bonduel, Pellarin et Salvi, dans leur rapport, ont abordé de nombreux sujets. Je leur répondrai globalement.

S'agissant de l'indexation de la D.G.F., j'ai déjà répondu au début de mon intervention. Je n'y reviendrai donc pas.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, il n'est, bien sûr, pas question de revenir aux réformes de 1971. Toutefois, le Gouvernement envisage effectivement, contrairement à ce qui a été précédemment entrepris, d'effectuer une relance de cette coopération. Nous ne souhaitons pas procéder par des mesures ponctuelles sans véritable fil directeur. Cette relance doit se fonder sur un certain nombre de principes - je les ai cités à l'instant - à savoir le respect de l'entité communale, le regroupement fonctionnel de certaines compétences au niveau duquel elles doivent être exercées, la solidarité financière et fiscale entre les collectivités et la simplification du dispositif législatif existant. Quand on va dans ce sens, on accomplit toujours du bon travail.

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'année 1989 sera une année d'approfondissement de la réflexion sur ce sujet difficile. Nous engagerons une concertation qui, je l'espère, débouchera, dès l'année prochaine, sur des mesures concrètes. Nous prendrons, bien entendu, en compte non seulement les observations à venir, telles celles que ne manqueront pas de présenter la commission des finances et la commission des lois sur les interventions économiques, mais aussi les observations antérieures ; je pense, par exemple, au rapport Barbier.

Monsieur Vidal, vous avez parlé de la décentralisation en des termes élogieux en affirmant nettement vos convictions sur la qualité des textes qui l'ont instaurée. Vous avez souligné que la coopération était une bonne priorité, je vous en remercie. De plus, vous avez établi une comparaison entre le financement du patrimoine des petites communes et ce qui est fait pour les églises. Permettez-moi de vous dire qu'il faut être prudent en la matière, d'abord parce que notre pays compte 30 000 communes de moins de 2 000 habitants, ce qui est considérable, ensuite, parce que la plupart des crédits d'équipement destinés aux communes ont déjà été globalisés dans la D.G.E. Vous conviendrez que l'on ne peut pas revenir sur cette globalisation, qui est un des acquis de la décentralisation, mais, dans le cadre de la D.G.E., la deuxième part permet de financer des opérations particulières pour les petites communes.

Mme Fost m'a interrogé sur la C.N.R.A.C.L. J'ai répondu en ce qui concerne le relèvement du taux. Madame, vous avez souhaité connaître la composition du groupe de travail. Il est trop tôt pour que je vous la donne en détail mais je puis vous dire que les élus locaux et les représentants des fonctionnaires y seront largement associés.

En ce qui concerne les liens entre les taux d'imposition - question qui m'a été posée par vous, madame le sénateur, et par un certain nombre de vos collègues - je vous confirme que le Gouvernement n'est pas hostile à un desserrement des contraintes qui pèsent sur les collectivités en matière de fixation des taux des taxes directes locales lorsque ces collectivités souhaitent abaisser certains de leurs taux et non les augmenter. Nous nous efforcerons - peut-être dès la présente session budgétaire - de proposer une ou plusieurs mesures en ce sens ; le ministre délégué, chargé du budget, a déjà abordé ce problème devant vous.

S'agissant de l'aide exceptionnelle de l'Etat aux départements pour les collèges - question posée par Mme Fost et M. Salvi - des engagements avaient été pris par le gouvernement de M. Chirac concernant les lycées en faveur des régions, et ces engagements ont été honorés : 500 millions de francs. Le Gouvernement vient d'ajouter 700 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour honorer totalement les engagements pris par le gouvernement précédent ; c'est cela la continuité de l'action de l'Etat. Mais il avait bien été indiqué à l'époque que cette aide était exceptionnelle et, sauf si la mission de l'inspection générale de l'administration, qui prépare actuellement ses conclusions, montre la nécessité absolue de revenir sur ce point, cette aide restera exceptionnelle.

En revanche, en ce qui concerne les collèges, j'ai eu l'occasion de le dire déjà hier : je n'ai connaissance d'aucune promesse. D'ailleurs, M. Salvi a rappelé qu'aucune promesse n'avait été faite mais qu'une demande nouvelle serait présentée. Comment répondre à une demande avant qu'elle soit présentée ? M. le ministre de l'éducation nationale appréciera

au moment opportun. Le président du conseil général que je suis vous en donne acte : les collèges ne sont pas toujours en bon état, mais on ne peut pas gouverner un pays à coup de décisions exceptionnelles.

S'agissant de la fonction publique territoriale, madame Fost, j'ai déposé, avec M. le ministre de l'intérieur, un projet de loi sur le paritarisme en matière de gestion de la formation, auquel, me semble-t-il, vous tenez beaucoup. Ce texte sera examiné le 10 décembre par l'Assemblée nationale et, vraisemblablement, la semaine suivante par votre Haute Assemblée.

Vous avez également fait état des basses rémunérations des catégories B, C et D de la fonction publique. Un groupe de travail va être mis en place ainsi que je l'ai annoncé à l'Assemblée nationale. Enfin, je confirme que, prioritairement, nous voulons doter tous les agents d'un statut, qui est la condition de la garantie de l'emploi.

Monsieur Descours Desacres, inlassablement, je rendrai hommage à votre connaissance parfaite de la fiscalité locale et de la situation dans les départements.

M. Christian Bonnet. Vous avez raison !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. J'ai déjà répondu à l'instant à propos du desserrement des liens entre les taux ainsi que sur la dotation spéciale institutrice. Vous m'avez aussi interrogé sur la démocratie locale et la coopération intercommunale.

Sur la démocratie locale, M. le ministre de l'intérieur vous a rappelé que nous souhaitions prendre un certain nombre de mesures qui favorisent davantage la démocratie locale. Je pense que nous sommes tous d'accord sur la nécessité de rechercher un meilleur fonctionnement de notre démocratie et de permettre à la plus grande partie de nos concitoyens, pour ne pas dire à tous nos concitoyens - ce qui est l'objectif à atteindre - de participer dans d'excellentes conditions au fonctionnement des institutions républicaines.

Sur la coopération intercommunale, vous connaissez nos convictions. Nous pensons que c'est la seule manière pour les petites communes de pouvoir résoudre un certain nombre de leurs problèmes. Je l'ai dit tout à l'heure, il est nécessaire de confirmer l'existence de toutes les entités communales. Nous savons pertinemment, les uns et les autres - cela a été dit dans le débat par l'un des intervenants - qu'un certain nombre d'entre elles se trouvent absolument en dessous du minimum vital - j'allais dire d'une situation de viduité - pour entretenir leurs chemins et leurs bâtiments, sans parler des investissements. L'union est donc nécessaire - je l'ai dit, Mme Fost également - parce que, effectivement, l'union fait la force. Aussi souhaitons-nous voir se développer la coopération intercommunale. Je serai amené à faire, en ce sens, des propositions incitatives, c'est-à-dire que ceux qui se lanceront dans la coopération intercommunale pourront obtenir des crédits supplémentaires.

Je souhaite d'ailleurs que les collectivités - régions et départements - appuient l'action de l'Etat. En effet, dans le cadre de la construction européenne, il est impérativement nécessaire que cette coopération intercommunale entre les collectivités puisse se développer et devenir vraiment très forte et très puissante.

En tout cas, monsieur le sénateur, je veux reconnaître avec vous, pour revenir aux problèmes fiscaux, que les bases sont anciennes. En effet, la dernière révision remonte à 1961 pour le foncier non bâti et à 1970 pour le foncier bâti. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est très favorable à une révision des valeurs locatives dans les meilleurs délais. Un projet de loi, vous le savez, devrait être déposé au printemps prochain.

Un projet de loi avait déjà été déposé par le précédent gouvernement à la suite d'un amendement déposé ici même au Sénat. Pour son plus grand malheur, ce projet a réussi à liguer contre lui l'ensemble des responsables qui s'intéressent plus particulièrement aux problèmes des collectivités, à savoir le comité des finances locales, l'association des maires et même une partie du Sénat.

Le ministère des finances a repris ce projet en tenant compte des critiques qui ont été formulées et, très prochainement, vous aurez l'occasion d'en discuter à nouveau avec M. le ministre chargé du budget et avec moi-même. En tout cas, mesdames, messieurs les sénateurs, dans l'attente de cette

révision, nous ne pouvons faire autrement qu'utiliser les bases d'imposition qui servent effectivement à l'assiette des impôts locaux.

Enfin, la D.G.F. comporte d'autres critères de péréquation : revenu imposable, logements sociaux, voirie, etc., qui doivent exercer leur plein effet. Dans ces conditions, je ne crois pas opportun d'envisager une augmentation de la garantie de progression, dont le résultat serait de réduire les effets redistributifs de la D.G.F.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je sais combien vous êtes passionnés par ce sujet et je suis convaincu que nous aurons ensemble l'occasion d'en reparler.

M. Poirier est revenu sur les problèmes de la fonction publique territoriale en rappelant le discours que j'ai prononcé à Dinard au cours duquel j'ai dit que je ne voulais pas faire de « ping-pong » législatif mais que j'entendais faire évoluer les choses sur la base d'un consensus. Je crois que c'est là la meilleure méthode de gouvernement quand c'est possible mais ce n'est pas toujours le cas.

En l'occurrence, il est important d'aller de l'avant et de ne pas détruire ce qui a été fait. En revanche, il est tout aussi important de corriger les erreurs qui ont pu être réalisées.

En ce qui concerne les listes d'aptitude pour les agents de bureau, le conseil supérieur sera saisi d'un projet de simplification allant dans le sens que vous souhaitez.

En ce qui concerne les seuils démographiques, je reconnais - j'ai eu l'occasion de le dire - que ce n'est pas la panacée, mais il faut tenir compte, vous le savez bien, de la diversité de nos communes. Contrairement à mon prédécesseur, en tout cas, je n'instaurerai pas de nouveaux seuils.

Monsieur le sénateur, vous m'avez également interrogé sur la suppression de la catégorie D. Je répondrai que le Gouvernement est sensible au problème de l'amélioration des plus basses rémunérations et que leur situation a été prise en compte dans l'accord salarial qui vient d'être conclu.

Quant à la cotisation au centre de gestion, elle est effectivement obligatoire pour les communes affiliées. Cela a été voulu par le législateur pour préserver l'équilibre des finances locales au niveau global et j'ai déjà dit dans mon discours de Dinard que le problème du plafond du taux de cotisation pourrait être réexaminé.

Enfin, M. Régnauld m'a interrogé, à son tour, sur un certain nombre de problèmes. Lui aussi est un spécialiste des questions locales, de la fiscalité locale et de la fonction publique territoriale. Je lui demande de considérer que j'ai répondu par avance, en m'adressant aux autres intervenants, sur la C.N.R.A.C.L., l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, la révision des valeurs locatives et les seuils démographiques.

S'agissant en revanche de la compétence des C.T.P. pour les plans de formation, je dirai qu'en vertu de l'article 7 de la loi de 1984 modifiée, les comités techniques paritaires restent compétents pour examiner obligatoirement les plans de formation établis par chaque collectivité affiliée ou non à un centre de gestion.

Quant à la mobilité, le Gouvernement est favorable à tout ce qui peut la favoriser, tant au sein des collectivités qu'entre celles-ci et la fonction publique de l'Etat.

S'agissant des mesures réglementaires, je peux dire qu'un projet de décret soumis au conseil supérieur pour remédier aux difficultés d'application des décrets de 1987 sera pris.

En ce qui concerne la construction statutaire, les travaux sont en cours. Le conseil supérieur en sera saisi au premier semestre de 1989.

J'ajouterais un mot sur le statut de l'élu, sur lequel M. Bonduel et un certain nombre d'autres intervenants m'ont interrogé. J'ai eu l'occasion de m'exprimer ce matin à cet égard. Le Premier ministre, M. Michel Rocard, s'est engagé devant l'assemblée des maires de France à ce que soit créé un statut de l'élu local. Nous commençons à travailler sur ce difficile sujet avec la volonté d'aboutir et en tenant compte de la nécessité, dans un souci de sagesse sans cesse renouvelée, de ne pas entraîner les collectivités et l'Etat dans des dépenses trop importantes. Il faudra peut-être commencer par ce que j'appellerai « un profil bas », mais qui aura au moins le mérite d'exister. En tout cas, en ce qui concerne le statut de l'élu, un groupe de travail sera constitué. Celui-ci pourra s'intéresser non seulement au statut de l'élu globalement, mais aussi à un certain nombre de points particuliers qui vous tiennent à cœur.

Je dirai à M. Descours Desacres, qui est chargé de remplacer M. Pellarin, que je ne vois pas d'inconvénient à ce que ce groupe de travail se penche tout particulièrement sur les problèmes de retraite et sur les problèmes de l'I.R.C.A.N.T.E.C. Je sais qu'un amendement visant à la création d'un groupe de travail spécialisé sur ces questions a été déposé, mais je crois qu'il est préférable de considérer ces questions dans le cadre du statut global de l'élu. Je vous donne mon accord sur ce sujet.

Telles sont, mesdames et messieurs les sénateurs, les réponses que je voulais vous apporter. Je vous donne une nouvelle fois l'assurance que, tant M. Pierre Joxe que moi-même, nous souhaitons travailler dans le dialogue et la concertation en étroite liaison avec vous, mesdames et messieurs les sénateurs. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote par titre des crédits concernant le ministère de l'intérieur et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 639 811 377 francs. »

La parole est à M. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Monsieur le ministre, comme les élus de mon département, j'ai été surpris que, dans le processus de développement économique d'une récente opération pilote impliquant cinquante sous-préfets dans une action en faveur des petites et moyennes entreprises, n'ait été retenu aucun arrondissement du département de la Somme. Dans la région de Picardie, seuls les arrondissements de Clermont dans l'Oise et de Saint-Quentin dans l'Aisne ont été choisis.

Or, dans la Somme, la perte de 22 000 emplois salariés depuis 1984 et la poursuite des restructurations dans les branches du textile et de l'habillement ont entraîné un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale. Notre département n'ayant pas bénéficié de l'inscription parmi les zones de création d'entreprises aidées, malgré le rapport de mon collègue Lenglet - rapport adopté par la commission sénatoriale - se voit aujourd'hui écarté de cette opération pilote alors que la situation est particulièrement critique dans les deux arrondissements d'Abbeville et d'Amiens-Doullens. Monsieur le ministre, cette heureuse initiative peut-elle encore être étendue chez nous ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le sénateur, en décidant de mener une expérience dans cinquante arrondissements, le ministre de l'industrie ne pouvait pas installer l'un de ses sous-préfets dans la centaine d'arrondissements métropolitains. Il s'agissait d'une expérience. Si elle se révèle satisfaisante, elle sera étendue. De toute façon, je transmettrai vos observations à M. Fauroux.

M. Max Lejeune. Je vous remercie, monsieur le ministre.

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

M. Jacques Delong. Monsieur le ministre, en ce qui concerne les collectivités locales, la sécurité civile, l'équipement, votre budget comporte des mesures qui sont satisfaisantes et qui vont dans le bon sens. J'ai le devoir de le souligner. Cependant, vos propos laissent craindre des initiatives contestables.

On pourrait craindre, d'une part, une sorte de recentralisation rampante, qui donnerait des pouvoirs accrus aux préfets, et se traduirait par une politique dirigiste et interventionniste financée, selon toute probabilité, par les départements.

Je citerai, comme exemple, l'agriculture et le R.M.I.

Vous annoncez de façon plus ou moins allusive une réforme du statut électoral des villes. A Marseille, vous avez renoncé au découpage qui vous était proposé. Seraient-ce les prémisses d'une nouvelle loi P.L.M. qui se dessinent ?

Enfin, vous avez été discret, monsieur le ministre, très discret, trop même, sur le mode d'élection des conseillers généraux.

Vous en avez plus longuement parlé en d'autres lieux. Or nous sommes très attachés - c'est le cas de la plupart d'entre nous ici - au maintien des règles électorales des conseillers généraux. Toute modification conduit immédiatement à la suppression de la représentation des cantons ruraux et donc à leur mort rapide. C'est pour nous inacceptable.

Pour ces raisons essentiellement fondées sur le respect de la démocratie locale, le groupe du R.P.R. ne votera pas votre budget.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je vous répondrai seulement, monsieur le sénateur, que vous avez assisté - moi, j'y participais - à une décentralisation galopante voilà quelques années, et que vous n'avez pas de raison de craindre une recentralisation « rampante », comme vous dites.

Le fait de moderniser les structures de l'administration territoriale de l'Etat et de donner aux membres du corps préfectoral, qu'il s'agisse des préfets de région, des préfets de département ou des sous-préfets, les moyens de remplir leur mission de représentants du Gouvernement, n'est pas une recentralisation.

Les lois de décentralisation n'étaient pas des lois de dépèrissement de l'Etat ; elles ont organisé le transfert vers les collectivités territoriales et les élus de compétences et de pouvoirs jusqu'alors dévolus à l'Etat. Ce processus s'est d'ailleurs accompli avec beaucoup de retard puisque, si la loi municipale de 1884 reconnaissait, dans une France encore largement analphabète, à plus de 30 000 communes le droit d'élire leur exécutif, la loi de 1871, qui avait fondé les structures démocratiques des départements, n'avait pas reconnu aux élites de ces mêmes départements le pouvoir d'en gérer les affaires.

Il n'y a pas aujourd'hui de recentralisation rampante. Si vous avez, monsieur le sénateur, le sentiment que telle ou telle initiative peut en prendre l'allure, je suis ouvert à tout débat.

Par ailleurs, il n'y a aucun projet de réforme du régime des communes. La loi qui a instauré un mode de représentation permettant de combiner la recherche d'une majorité claire et la représentation des minorités, selon un système qui allie une forme de représentation proportionnelle à l'assurance d'une majorité pour six ans à ceux que les électeurs ont désignés comme majoritaires, a été votée il y a quelques années. Cette loi a été, à l'époque, combattue par certains. Aujourd'hui, ainsi que j'ai pu le constater encore hier en assistant à une réunion qui rassemblait les présidents de conseils généraux, ce mode de scrutin est unanimement reconnu comme bon. Il donne une majorité large, donc stable, qui met à l'abri du « chancellement » d'un ou deux éléments.

Il assure, en outre, une représentation qui n'est pas infime à la minorité. Il n'existe donc, croyez-moi, aucun projet de réforme des modes d'élection municipale ni en général, ni dans la ligne de la loi P.L.M.

Vous m'avez reproché d'avoir été discret à propos des conseils généraux. Je n'en ai en effet pas parlé car cette question n'a aucun rapport avec le budget du ministère de l'intérieur. La vie politique est rythmée par les discussions budgétaires. Les réformes administratives ne se décident pas - cela ne correspond en tout cas ni à mon goût ni à ma méthode - à l'occasion d'un débat budgétaire.

J'ai parlé assez longuement hier soir - j'en avais déjà parlé voilà trois ans mais moins longuement - de la nécessité d'adapter le mode de scrutin afin de rendre la représentation dans les assemblées départementales aussi fidèle que possible à l'opinion et de répondre autant que possible aux besoins de représentation particuliers des départements. J'ai redit hier, devant les représentants de conseils généraux, que j'avais l'intention de poursuivre ces réflexions de même que celles qui portaient sur le regroupement des élections locales. J'en saisirai l'ensemble des groupes parlementaires et donc indirectement l'ensemble des partis politiques. J'espère qu'au printemps prochain, si des possibilités se dessinent, un débat très large pourra s'instaurer.

Mais ne craignez rien : instruit par l'expérience de la réforme municipale et de la loi sur la limitation du cumul des mandats, qui m'a démontré que de telles réformes administratives pouvaient très bien être adoptées et être durables si elles avaient été préparées soigneusement et tranquillement, je n'ai aucune intention de bousculer le mouvement en ce domaine.

M. Jacques Delong. Je demande la parole.

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

M. Jacques Delong. Monsieur le ministre, je vous remercie de votre réponse, qui apaise quelque peu les craintes que certains d'entre nous pouvaient éprouver s'agissant d'une réforme éventuelle de la loi dite « loi P.L.M. ».

En revanche, je n'ai pas obtenu la réponse que j'aurais souhaitée sur le problème des conseillers généraux. Je tiens, cependant à vous remercier très vivement de la courtoisie avec laquelle vous m'avez répondu.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste s'abstiendra sur tous les crédits.

M. le président. Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV, plus 973 416 480 francs. » - (Adopté.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 1 214 672 000 francs.

« Crédits de paiement, 624 754 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

M. Albert Voilquin. Le groupe de l'U.R.E.I. s'abstient.

M. Jacques Delong. Le groupe du R.P.R. s'abstient également.

M. Daniel Hoeffel. Le groupe de l'union centriste également.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme, 8 370 886 000 francs.

« Crédits de paiement, 3 255 807 000 francs. » - (Adopté.)

Article additionnel après l'article 67

M. le président. Je vais maintenant appeler en discussion deux amendements identiques tendant à insérer un article additionnel.

Le premier, n° II-12, est présenté par M. Bernard Pellarin, au nom de la commission des finances.

Le second, n° II-2, est déposé par MM. Josselin de Rohan, Charles Pasqua, les membres du groupe du rassemblement pour la République, apparentés et rattaché administrativement.

Tous deux tendent à insérer, après l'article 67, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est institué une commission chargée d'étudier les modalités d'une réforme du régime de retraite des maires et des adjoints et d'effectuer des propositions à cet effet.

« Cette commission comprend des représentants de l'Etat, des élus des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées. Ses membres sont désignés par décret.

« Les conclusions de cette commission devront être rendues publiques dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. »

La parole est à M. Descours Desacres, pour défendre l'amendement n° II-12.

M. Jacques Descours Desacres, vice-président de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon ami M. Raybaud ne pouvant cumuler deux fonctions, je suis chargé de présenter un amendement dont le dépôt a été souhaité par le président de la commission des finances.

M. le secrétaire d'Etat a par avance quelque peu répondu aux préoccupations de M. Poncelet, qui souhaite que la commission dont on envisage la création - peut-être, en effet, n'est-il pas utile de multiplier le nombre des commissions - traite par priorité du problème de la retraite des maires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, le ministre de l'intérieur et moi-même ne soulevons aucune objection à l'adoption de cet amendement par le Sénat. Cependant, je répète qu'il me semble préférable, plutôt que de multiplier les commissions de réflexion et d'étude, que la globalité des problèmes des élus soit traitée par une même commission.

Le statut de l'élu me semble recouvrir par nature même le problème des retraites. Celui-ci sera-t-il retenu comme une des priorités ? Fera-t-il partie des premières dispositions que nous soumettrons à votre vote ? Je n'en sais rien ! Toutefois, je vois mal comment on pourrait dissocier la discussion du statut de l'élu de celle des problèmes de la retraite.

En conséquence, monsieur le président, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat et souhaite qu'un consensus se dégage au sujet de la réunion de ces commissions.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, pour défendre l'amendement n° II-2.

M. Josselin de Rohan. Je tiens à présenter quelques observations après avoir entendu l'exposé de M. le secrétaire d'Etat. J'ai déposé un amendement identique à celui de la commission des finances parce que, selon moi, le problème de la retraite des maires est plus facile à résoudre que celui du statut de l'élu.

Vous avez voulu lier les deux problèmes, ce qui ne manque pas de logique, mais nous sommes des hommes de terrain et nous savons combien les maires, notamment les maires ruraux, qui sont les plus nombreux dans notre pays, attachent de l'importance à ce problème de la retraite de l'élu.

Monsieur le secrétaire d'Etat, dans mon département, un petit artisan s'est dévoué durant trente-six ans à sa commune. Après la guerre, il se rendait à bicyclette à la préfecture, à quarante kilomètres de chez lui, pour plaider la cause de ses administrés.

Quand il a pris sa retraite, après avoir cotisé au système de retraite des maires que nous avions institué dans le Morbihan, il a bénéficié de ce dont les artisans ou les commerçants peuvent disposer, à savoir de très peu de chose, et il touche à ce titre 150 francs par mois.

Il en est ainsi malgré l'I.R.C.A.N.T.E.C., l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. Néanmoins, c'est une amélioration par rapport à ce qui existait autrefois, et je rends hommage à M. Raymond Marcellin, qui avait fait adopter par le Parlement une loi portant sur ce régime de retraite.

Estimez-vous normal qu'après avoir servi son pays et sa commune pendant trente-six ans il se voie récompensé par une aumône mensuelle de 150 francs à 200 francs et soit inscrit au Fonds national de solidarité ? C'est inadmissible ! Une République qui traite de cette manière ses serviteurs ne peut que s'adresser des reproches.

Je ne plaide pas, nous ne plaidons pas pour faire de la fonction municipale un métier. Cette fonction, qui rapporte beaucoup plus de soucis que d'avantages et d'honneurs, n'est pas un métier. Il est toutefois normal que, lorsqu'on la quitte, on obtienne un minimum de compensation pour tous les tracas et tous les soucis qu'on a pu avoir pendant tant d'années.

Ce problème de la retraite peut être très rapidement réglé. Il convient cependant de le dissocier de celui du statut de l'élu.

En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, quand vous engagez cette étude, vous recevrez beaucoup de propositions contradictoires en ce qui concerne le statut de l'élu.

Par ailleurs, même avec les réglementations que vous allez essayer d'instaurer - je ne doute pas de votre volonté d'y parvenir - vous ne résoudrez pas une question essentielle : comment un salarié du secteur privé, un commerçant ou un artisan qui est le chef de sa propre entreprise peut-il trouver dans les crédits d'heures la moindre compensation ? C'est en effet, sur ses propres deniers qu'il vit et, lorsqu'il est chef d'entreprise - croyez-moi - il sacrifie la fortune de celle-ci à sa mission. Vous aurez beaucoup de mal à régler ce problème.

En revanche, si vous instituez rapidement un régime de retraite pour les maires, vous aurez réglé un problème commun à tous. Je souhaite donc qu'on instaure l'obligation de régler le problème rapidement et que ces deux amendements soient adoptés. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Avec l'éloquence que je lui connais depuis longtemps - nous avons été étudiants ensemble - M. de Rohan a soulevé ce problème à son heure. J'ai dit que le Gouvernement était défavorable à l'amendement n° II-2, mais M. de Rohan m'a convaincu et le Gouvernement y est devenu favorable. Son éloquence, son expérience de l'efficacité des commissions administratives font que son exigence doit être satisfaite.

En commission, M. Poncelet a déjà cité des cas semblables. Nous connaissons tous des maires dans une telle situation ! M. Baylet a proposé - son point de vue me paraissait juste - d'étudier le problème du statut de l'élu.

Chacun sait que, selon les hypothèses envisagées dans le passé, la charge des collectivités territoriales oscillait entre un milliard de francs et quelques milliards de francs. La décision à prendre doit donc reposer sur des études approfondies. Cependant, pourquoi ne pas marquer la volonté d'aborder ce problème de la retraite des maires en priorité ?

Le Gouvernement n'était pas hostile à ces amendements, qui n'ont aucune incidence financière sur le projet de loi de finances. Ce sont des « cavaliers budgétaires » !

Je répète que, par son éloquence, M. de Rohan m'a ému et qu'il a modifié le point de vue du Gouvernement, lequel est devenu favorable à ces amendements. M. Pellarin, et ceux qui ont eu la même idée que lui seront certainement heureux de pouvoir les voter. De plus, j'espère que tous ceux qui se sont exprimés pourront participer à la commission que je ne manquerai pas de constituer très rapidement. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Albert Voilquin. Très bien !

M. Emmanuel Hamel. Quel assaut d'amabilité !

M. Josselin de Rohan. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Rohan.

M. Josselin de Rohan. Monsieur le ministre de l'intérieur a mis ma modestie à rude épreuve !

Je le remercie d'apporter l'appui du Gouvernement à une cause qui, je le crois, doit unir l'ensemble des membres du Sénat. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, de la gauche démocratique et sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Descours Desacres, vice-président de la commission des finances. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres, vice-président de la commission des finances. Monsieur le président, j'ai vraiment beaucoup de chance au cours de cette session budgétaire !

Il y a quelques jours, un amendement que j'avais déposé a été brillamment défendu par certains de mes collègues et par le ministre lui-même, avant même que j'ouvrise la bouche. Aujourd'hui, en tant qu'interprète du président Poncelet, j'ai dit quelques mots - je n'ai cependant pas fait preuve de l'éloquence, ni de mon collègue et ami M. de Rohan, ni de vous-même, monsieur le ministre - et je me félicite du vote unanime qui va intervenir sur cet amendement de la commission des finances.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos II-12 et II-2.

M. René Régnault. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Régnault, pour explication de vote.

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le moment est important car nombreux sont les maires de notre pays qui prêtent attention à la disposition que le Gouvernement vient d'accepter, et je dirai à M. de Rohan que c'est bien la preuve que le Gouvernement peut quelquefois - pour peu qu'on en change - se montrer attentif aux préoccupations des maires. Vous aurez, en effet, plus de chance aujourd'hui que vous n'en avez eu dans le passé...

J'étais présent dans cet hémicycle à l'époque où vous avez plaidé ce dossier, mais c'était alors devant un gouvernement atteint de surdité chronique. Ce soir, il est heureux que nous ayons un gouvernement humain et que ce gouvernement vous ait entendu.

Ainsi, les maires vont pouvoir trouver enfin - après tant d'années de souffrances pour certains d'entre eux - une solution juste, équitable, conforme au devoir qu'ils ont accompli et à la reconnaissance qu'ils sont en droit d'attendre de la collectivité.

Ce qui nous fait nous réjouir davantage encore, c'est que M. le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales situe cette démarche dans une perspective globale visant l'ensemble du statut. Nous considérons en effet, nous, socialistes, que la question des retraites n'est pas la seule à devoir être réglée : il faut que, demain, ceux qui auraient pu hésiter à être candidats tant les conditions d'exercice d'un mandat sont pénalisantes pour eux, pour leur famille et pour leurs activités, soient assurés qu'ils pourront bénéficier d'un véritable statut.

Voilà pourquoi, monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, nous aussi nous adorons ces amendements. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. José Balarello. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je souscris d'autant plus aux amendements déposés par notre collègue M. de Rohan et par la commission des finances que, avec le président Lucotte, M. Voilquin et plusieurs membres du groupe de l'U.R.E.I., j'ai moi-même déposé une proposition de loi en ce sens. Nous voterons donc ces amendements.

M. Pierre Salvi. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, des représentants de tous les groupes se sont exprimés. Si le groupe centriste ne le faisait pas, il pourrait en résulter une équivoque quant à sa position et quant à sa satisfaction de voir le Sénat se prononcer à l'unanimité sur les amendements de la commission des finances et de M. de Rohan. Nous sommes à 100 p. 100 d'accord !

M. Stéphane Bonduel. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Stéphane Bonduel. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, notre groupe, bien entendu, ne peut pas ne pas s'associer à ce consensus

général. Je l'ai d'ailleurs dit dans mon intervention à la tribune, le groupe de la gauche démocratique adoptera à l'unanimité ces amendements.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste s'associera au vote favorable du Sénat sur ces amendements.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix les amendements identiques nos II-12 et II-2, acceptés par le Gouvernement.

(*Les amendements sont adoptés.*)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 67.

Mes chers collègues, nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère de l'intérieur.

Il y a donc lieu d'interrompre maintenant nos travaux. Nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen du projet de loi de finances.

ÉQUIPEMENT ET LOGEMENT

I. - URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'équipement et du logement : I. - Urbanisme, logement, services communs et articles 63, 64 et 65.

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

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, messdemoiselles, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur, ce soir, de vous présenter le budget du logement et de l'urbanisme pour 1989, étant entendu que nous examinerons, le 9 décembre prochain, la deuxième partie de mes attributions ministérielles, c'est-à-dire les problèmes routiers.

Traditionnellement, le ministre commence par citer des chiffres, et je ne faillirai pas à la tradition. Je commencerai par les totaux.

Pour 1989, les autorisations de programme s'élèveront à 9 459 millions de francs et les crédits de paiement, augmentés de 600 millions de francs après le débat budgétaire à l'Assemblée nationale, à 38 946 millions de francs. Ces chiffres représentent, pour les autorisations de programme, une réduction de 9 p. 100 et, pour les crédits de paiement, une augmentation de 12,7 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Nous aurons l'occasion de le constater, ces chiffres ne peuvent être retenus tels quels : ils doivent être corrigés et précisés. Pour la clarté du débat, je ne prendrai que deux exemples.

Dans le projet de budget que je vous présente, aucun crédit n'est inscrit au titre des P.A.P. - prêts d'accession à la propriété - car, au terme de cette année, il devrait rester 2 500 millions de francs de reliquat sur le budget de 1988, ce qui permettra de financer, en 1989, 50 000 P.A.P. Voilà pourquoi nous n'avons pas ajouté de crédits à ce titre pour l'an prochain.

De même, le budget de 1988 ne prévoyait pratiquement rien - 100 millions de francs - au titre des crédits en faveur de l'A.N.A.H. - Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat - car la situation était identique à celle que je viens de vous exposer : comme il y avait un reliquat de 1 800 millions de francs, il suffisait de prévoir 100 millions de francs d'inscriptions budgétaires pour obtenir les 1 900 millions de francs en autorisations de programme qui étaient nécessaires.

Traditionnellement, on distingue dans un budget du logement l'aide à la personne et l'aide à la pierre. Condamné par l'heure à être bref, je voudrais, avant d'en arriver à ces grandes rubriques, dire quelques mots des mesures que le Gouvernement a spontanément arrêtées dès son installation, c'est-à-dire dès le 8 juin 1988.

La première mesure que nous avons prise, d'une importance que j'ai le devoir de rappeler, a été le réaménagement de la dette que les organismes d'H.L.M. avaient contractée entre 1979 et 1984, c'est à dire à une époque où les taux d'inflation étaient extrêmement élevés, et qui, depuis que l'indice des prix n'a augmenté plus que de 3 p. 100 par an, était devenue pour ces organismes une charge insupportable, au point de représenter pratiquement la moitié de leur budget annuel.

Il a donc été décidé de ramener le taux d'intérêt de ces prêts à 1,95 p. 100, ce qui représentera pour l'Etat, sur un délai de vingt-cinq ans, environ 75 milliards de francs de charges, même si, pour les organismes d'H.L.M., l'effet ne sera progressif et s'étalera sur une durée de cinq ans.

Je ne prétends donc pas que la mesure prise dès 1989 sera d'une incidence concrète et décisive. J'affirme néanmoins que c'est une mesure lourde que l'Etat a prise et qu'elle va manifestement dans la bonne direction.

Le même jour, nous avons décidé d'engager 800 millions de francs, dont 200 millions de francs par virement interne dans les crédits de mon ministère et 600 millions de francs de dépenses nouvelles que vous allez retrouver dans le collectif de la fin de cette année, pour gager un certain nombre d'opérations concernant le logement.

D'abord, 350 millions de francs pour les P.A.L.U.L.O.S.-réhabilitation - primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale - pour augmenter de 25 p. 100 le nombre de logements d'H.L.M. que nous nous proposons de réhabiliter.

Ensuite, 250 millions de francs de subventions P.L.A. - prêts locatifs aidés - au taux de 50 p. 100, pour encourager les organismes d'H.L.M. à améliorer ou à restaurer les parties communes - halls d'entrée, escaliers, ascenseurs... - comme je l'ai déjà dit devant les commissions du Sénat qui m'ont reçu, mais, comme je tiens aussi à le rappeler en séance plénière, tant ces détails ont leur importance, à la fois budgétaire et politique.

De même ont été mis à la disposition du fonds social urbain, manifestement resurgi, en quelque sorte, et que nous avons l'intention de réanimer, car il était tombé à un niveau excessivement bas depuis quelques années, 150 millions de francs pour permettre l'aménagement non plus de l'immobilier, mais de ses abords - voies d'accès, espaces verts, petits centre sociaux - bref, tout l'environnement de ces immeubles locatifs sociaux, dont les élus locaux que vous êtes, pour la plupart, ici, connaissent l'importance.

Enfin, 50 millions de francs seulement - je le regrette - permettent d'augmenter les crédits de l'A.N.A.H., alors que c'est un domaine où la demande devient manifestement exponentielle, le système ayant pendant très longtemps été mal compris, mal appréhendé du fait de sa complexité technique et de la difficulté de sa mise en œuvre.

L'ensemble de nos communes, de nos cantons, de nos petites villes ont compris maintenant tout ce qu'il y avait à tirer des opérations programmées de l'amélioration de l'habitat financées essentiellement par l'A.N.A.H. et qui concernent aussi bien la réhabilitation des centres-villes que l'habitat diffus dans nos campagnes.

J'ajoute que nous avons obtenu, au delà de ces 50 millions de francs, lors du dernier collectif, une rallonge de 200 millions de francs, ce qui a porté le crédit mis ainsi à ma disposition, en 1988, de 1 900 millions de francs à 2 150 millions de francs. Le crédit inscrit pour 1989 n'est que de 1 900 millions de francs, soit le même que celui qui était au budget primitif en crédits de paiement l'année dernière.

Je précise tout de suite que si, lors du collectif de 1989, les moyens budgétaires, qui commandent toute notre politique, celle de mon ministère comme celle des autres, le permettent, c'est la rubrique en faveur de laquelle je ferai incontestablement prévaloir la notion de priorité.

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

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. J'en arrive - je l'avais dit - à ces deux grandes catégories d'aide que sont l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

Curieusement, ces deux masses s'équilibrent. C'est un vieux débat dans notre pays, entretenu presque de manière théologique, que de savoir laquelle des deux doit être privilégiée. Et ce n'est pas parce que je passe pour être un homme de compromis que je vous dirai qu'on ne peut, au stade où nous en sommes, négliger, ni l'une ni l'autre.

Au demeurant, elles se complètent, elles se rejoignent et, dans une large mesure, l'une commande l'autre. Qui peut imaginer que l'on puisse réduire substantiellement, quel que soit son poids budgétaire, l'aide personnalisée au logement ? Qui peut imaginer que l'on puisse réhabiliter les ensembles d'H.L.M. dans notre pays, ce qui se traduit nécessairement, quel que soit l'effort de financement de l'Etat, par une hausse des loyers, sans que l'A.P.L. n'en absorbe une partie ?

On note donc, entre l'aide à la pierre et l'aide au logement, une corrélation très forte ; toutes deux font partie de notre civilisation.

Il est vrai que l'on peut discuter. Voilà pourquoi nous avons confié à la commission Bloch-Lainé, dont fait partie notre collègue M. Laucournet, le soin d'étudier s'il serait possible de mieux utiliser la somme considérable que l'Etat dépense pour le logement, particulièrement le logement social, et qui se situe entre 110 milliards et 120 milliards de francs. Personne ne peut reprocher au Gouvernement de se lancer dans une recherche de ce genre mais, quelle que soit la conclusion, elle retiendra la double rubrique de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne.

L'aide à la pierre, ce sont d'abord les P.L.A. - les prêts locatifs aidés - qui ont une double vocation, et qui sont mis à la disposition des préfets dans les départements. Ce sont, en effet, des crédits déconcentrés, que nous qualifions, dans un langage un peu technique mais facile à comprendre, de « fongibles ».

A l'échelon d'un département, c'est le préfet qui peut décider - bien entendu, en concertation avec les commissions départementales de l'habitat et tous les organismes sociaux locaux - s'il faut faire porter l'effort plutôt sur la construction de logements neufs ou sur la réhabilitation de logements anciens. En tout cas, les crédits dont je dispose me permettent de poursuivre, au même rythme que l'année dernière, la construction de logements neufs dans les ensembles d'H.L.M. - environ 55 000 - et de procéder à la réhabilitation de 150 000 à 160 000 logements.

Pourquoi, dans le second cas, le chiffre est-il approximatif ? Parce que le coût de réhabilitation d'un logement n'est pas identique d'un ensemble d'H.L.M. à un autre. Certains appartements sont plus dégradés que d'autres ; pour les uns, la réhabilitation revient à environ 40 000 francs en moyenne ; pour d'autres, elle s'élève à 80 000 francs, et parfois même davantage. Je ne peux donc pas vous dire aujourd'hui - personne n'est en mesure de le faire - combien de logements seront réhabilités l'an prochain. On peut simplement estimer qu'il y en aura environ 160 000 logements.

L'aide à la pierre, ce sont aussi les prêts d'accession à la propriété. Je dispose des moyens nécessaires pour financer 50 000 P.A.P. Ce serait évidemment insuffisant pour faire face à la demande toute l'année, si nous conservions le même système. Or - il s'agit d'un point très important dans ce débat - il faut savoir que M. Pierre Bérégovoy et moi-même avons demandé à M. Jean-Michel Bloch-Lainé, et à lui seul, de nous remettre un premier rapport traitant de ce problème de l'accession sociale à la propriété.

A mon avis, cette réforme ne pourra pas être improvisée aussi rapidement que certains l'avaient espéré. Il s'agit d'un grave problème, qui exige un examen approfondi et qui ne peut être réglé du jour au lendemain, ne serait-ce que parce qu'il fait intervenir un certain nombre de facteurs qui ne sont pas à effet immédiat. En effet, les gens qui décident de construire prennent une décision à longue portée ; ils réfléchissent longtemps à l'avance. Ce n'est donc pas du jour au lendemain que l'on pourra changer les bases du système selon lequel ils se décident. Ce serait mauvais pour eux, mais aussi pour les entreprises de construction qui doivent pouvoir compter sur une ligne continue d'activités. Or, une réforme trop rapide du système viendrait la rompre.

J'ai toujours pensé que ce rapport devait être l'occasion d'une large concertation avec le Conseil national de l'habitat, qui se réunit dans quelques jours, mais aussi avec l'ensemble des associations qui, aux échelons départemental, régional et national, sont concernées par ce problème. Je suis persuadé que cette concertation sera longue.

En tout cas, il m'appartient de préciser les conditions essentielles que cette réforme devra respecter. En premier lieu, il conviendra de faire en sorte que le nombre d'accédants ne diminue pas par rapport à ce qu'il est actuellement. Fut un temps où l'on a poussé imprudemment un certain nombre de ménages à accéder à la propriété alors qu'ils se situaient à la limite inférieure de la solvabilité. On voulait faire leur bonheur, mais ce résultat n'a pas été obtenu. Au contraire, souvent, lorsque le moindre aléa s'est produit dans leur foyer - avec l'incidence financière que vous devinez - ils ont été contraints de vendre dans des conditions s'apparentant à une braderie.

C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de venir au secours de ces gens. Dans le budget de 1989, 600 millions de francs sont destinés à secourir les sinistrés des P.A.P. En effet, ils ont dû supporter des emprunts à taux élevés, et surtout progressifs, qui augmentaient chaque année de 4 p. 100. À l'époque où l'inflation était à deux chiffres c'était évidemment supportable, mais quand l'inflation est tombée au-dessous de 3 p. 100, ça ne l'était plus. Ces 600 millions de francs permettront de venir en aide à 500 000 foyers. Je ne prétends pas que cela résoudra leurs problèmes, mais j'affirme qu'incontestablement nous essayons de les aider.

Cet effort s'ajoute à l'aide à la personne ; il se traduira non pas par la construction de logements nouveaux, mais par la possibilité donnée à des gens qui possèdent un logement et qui l'habitent de le conserver et de ne pas être obligés, en raison des circonstances personnelles qu'ils traversent, de le vendre.

Par ailleurs, je ne crois pas qu'on puisse régler ce problème par l'octroi d'une seule prime globale, même élevée. En effet, si importante soit-elle, elle sera toujours plafonnée parce qu'elle tiendra difficilement compte des considérations familiales. Il n'est pas possible - c'est la troisième condition - de ne plus s'occuper du tout, en ce qui concerne l'A.L. ou l'A.P.L., de ce que devient l'accédant une fois qu'il a réalisé le grand rêve de sa vie.

Reste la banalisation des prêts. Certes, si nous étions dans une phase de baisse des taux d'intérêt - bien entendu, cela ne dépend pas uniquement de la politique budgétaire et monétaire de notre pays - on pourrait peut-être faire le pari de laisser les accédants s'adresser aux banques et rechercher celles qui leur consentiraient les conditions les plus favorables. Mais, dans la mesure où nous sommes dans une phase très incertaine dans le domaine que je viens d'évoquer, banaliser le crédit à l'accession c'est, à mon avis, condamner le plus pauvre aux conditions les plus dures. En effet, celui qui offrira des gages obtiendra de la banque des conditions plus favorables que celui qui présentera des risques que, bien entendu, la banque lui fera supporter et dont elle se préoccupera en augmentant nécessairement les taux d'intérêt.

C'est autour de toutes ces considérations que nous devons animer ce débat. Je n'ai pas, ce soir, de conclusion. Ce que je peux vous dire, c'est que si la réforme ne devait pas intervenir avant le 1^{er} janvier 1990 - ce que je n'exclus pas - il est bien évident que le collectif pour 1989 devrait mettre à ma disposition les crédits budgétaires nécessaires pour couvrir, par des P.A.P., la totalité de l'année en cours.

Au demeurant, les chiffres relatifs à l'utilisation des P.A.P. sont impressionnantes : d'environ 100 000 voilà quatre ou cinq ans, ils sont tombés à 65 000 cette année. C'est préoccupant et il est évident qu'un problème se pose ; c'est la raison pour laquelle nous l'avons soulevé. Mais ce n'est pas parce qu'il y un problème qu'il faut à tout prix se hâter de le résoudre dans une improvisation qui risquerait d'être dangereuse.

J'en viens aux crédits de l'A.N.A.H. L'élu rural que je suis a mis du temps à comprendre le fonctionnement de ce système. Cela dit, si l'on avait mis au concours la façon la plus compliquée de résoudre la question, je crois que nous aurions eu le premier prix ! (Sourires.)

Mais, petit à petit, le téléphone arabe fonctionnant de commune en commune et de canton en canton, on a fini par comprendre, à travers le mot magique « subvention », tout l'intérêt de l'opération.

Si, au début, les crédits étaient inemployés, désormais - et je m'en réjouis - la demande est considérable. Encore une fois, j'en suis heureux, parce que j'ai le sentiment que ce sera une contribution très décisive à l'urbanisme de nos centres-villes et à l'amélioration de notre patrimoine rural.

Subsist le problème du 1 p. 100 qui a fait couler tant d'encre et de salive, le ministre qui vous parle ayant fait ce qu'il a pu pour améliorer, par petites étapes, les données initiales du problème budgétaire. Du 0,57 p. 100 qui m'avait été annoncé la première fois, nous avons, après beaucoup d'efforts, réussi à monter à 0,62 p. 100, et nous avons fini par aboutir à 0,65 p. 100. Là, je dois faire une déclaration.

Incontestablement, je suis solidaire de l'action du Gouvernement. Il est trop facile d'accuser le ministre du budget ou le ministre des finances d'être coupables d'une ladrerie excessive et d'être responsables de l'insuffisance de tel ou tel crédit. J'ai fréquenté pendant trente-sept ans nos assemblées parlementaires et j'ai entendu pendant trente-sept ans le même discours : dans la première partie de la loi de finances, tout le monde s'élève contre l'excès de la charge fiscale et, dans la seconde partie, chacun « met le doigt », chapitre par chapitre, rubrique par rubrique, sur l'insuffisance des crédits...

Il faudrait accorder nos violons et avoir le courage de dire sur quoi doivent porter les économies que l'on demande ! Il ne faut pas voir midi seulement devant sa porte ! La démocratie, en France, concerne tout le monde ! C'est la raison pour laquelle il était de mon devoir, après avoir défendu le budget dont j'ai la responsabilité et tous ceux dont j'ai la charge, de comprendre aussi, les arbitrages ayant été rendus, qu'un budget a ses limites et qu'une certaine rigueur budgétaire était nécessaire. Ce budget n'est pas un budget d'austérité, c'est un budget de rigueur. Je le présente à cette tribune avec le sens de la responsabilité qui m'anime et je l'assume totalement.

Ce fameux 1 p. 100 patronal - je souhaite que les chiffres soient clairement établis - aura rapporté, en 1988, 16,2 milliards de francs. En 1989, nous vivrons sur les recettes de 1988, et la recette sera de 16,7 milliards de francs. Mais en 1990, compte tenu des remboursements - en effet, même si leur taux d'intérêt est relativement bas, ces prêts doivent évidemment être progressivement remboursés - la recette s'élèvera à 17,1 milliards de francs alors qu'elle sera, en 1991, de 17,9 milliards de francs.

Bien sûr, je ne prétendrai pas ici qu'un pourcentage de 0,65 p. 100 est préférable à un pourcentage de 0,69 p. 100 ou de 0,72 p. 100. Je considère seulement que nous sommes là à la marge.

Personne ne m'expliquera l'intérêt du 1 p. 100 patronal ; je l'ai souvent utilisé. Je sais combien il sert à de nombreuses grandes entreprises en vue d'accorder des prêts sociaux à leurs employés. Je connais également son rôle de complément de financement nécessaire pour la réalisation et l'achèvement d'opérations menées par les organismes de logements sociaux : il est la goutte d'eau qui ne fait pas déborder le vase, mais qui, au contraire, achève de le remplir. Mais les chiffres que je vous ai donnés ne permettent pas de prétendre que cet objectif soit manifestement en péril.

Il n'est d'ailleurs pas impossible que les organismes ayant la charge de la gestion de ce 1 p. 100 patronal fassent preuve d'un peu plus d'austérité et d'un sens peut-être plus poussé de l'économie.

Enfin, j'ajouterais, pour clore le chapitre de l'aide à la pierre, que M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget a annoncé à la tribune de l'Assemblée nationale, au début de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1989, que les exonérations fiscales pour les logements neufs à usage locatif, dans la limite de 10 p. 100 d'un plafond de 400 000 francs, seraient prolongées au-delà du 31 décembre 1989.

L'aide à la personne est constituée essentiellement par l'A.P.L. Il s'agit de l'ensemble des crédits que nous avons versés aux « sinistrés » des P.A.P. ; c'est la somme que nous avons proposée pour « boucler » le revenu minimum d'insertion.

Cette question peut paraître compliquée, mais, en fait, elle est simple. Ainsi, 60 000 foyers relevant du revenu minimum d'insertion, mais occupant des logements du secteur privé - généralement pas des plus confortables - ne pouvaient, de ce fait, prétendre à l'A.P.L. Ils seront inclus dans le bénéfice de l'A.P.L. pour 1989, de même que les 20 000 foyers logés dans le secteur public qui n'en profitaient pas encore.

Vous me demanderez sans doute si j'exigerai, pour verser l'A.P.L. à ces personnes, les mêmes conditions de confort et d'habitabilité que celles que l'on exige dans le secteur

public ? Non, bien entendu ; il faudra, au niveau local, faire preuve de souplesse dans ce domaine ; en effet, si l'on imposait aux personnes logées dans le secteur privé des conditions aussi rigoureuses que pour l'octroi du R.M.I. il est très vraisemblable que pas une n'en bénéficierait. Il faudra considérer qu'il s'agit là d'une mesure sociale et transitoire, une mesure qui demandera à être affinée. Mais encore faut-il commencer, quitte à améliorer le dispositif ensuite !

MM. Charles Bonifay, rapporteur pour avis, et René Régnault. Très bien !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Enfin, nous avons pris un certain nombre de mesures pour réaménager la distribution de l'A.P.L. Il est vrai que certains toucheront moins ; mais d'autres, comme les étudiants, les personnes les plus pauvres, les plus âgées, celles qui étaient exclues de l'A.P.L. ainsi que les « sinistrés » des P.A.P. toucheront davantage. Au total, un milliard de francs supplémentaire est consacré à l'aide à la personne dans le projet de budget pour 1989. Je répète donc que si certains toucheront une allocation plus faible, c'est parce que davantage pourront bénéficier de l'ensemble de ces mesures.

Vous allez certainement m'interroger sur le problème d'actualité que sont les loyers. Cette nuit, à l'Assemblée nationale, il en a été longuement question et je peux parfaitement répéter, en les résumant, les termes de mon intervention.

La thèse du Gouvernement a été qu'il fallait éviter aujourd'hui de précipiter toute mesure de blocage ou de plafonnement avant de connaître, à la fin du mois de décembre - le calendrier veut en effet que, le 1^{er} juillet prochain, environ 1'500 000 baux arrivent à expiration - les exigences des propriétaires en matière d'augmentation.

Certes, nous avons déjà pris un certain nombre de mesures.

Tout d'abord, nous avons demandé à tout propriétaire qui exigerait une augmentation du loyer de son locataire de fournir, à peine de nullité de sa demande, trois références d'appartements comparables dans le même quartier - je vais d'ailleurs publier un décret précisant la signification du mot « comparable ». Par conséquent, si le propriétaire ne fournit pas ces trois références, l'ancien bail continuera à s'appliquer dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, nous avons signé, voilà quelques jours, pour 240 000 logements de la région parisienne, des accords de modération avec les propriétaires institutionnels, dont les plus importants sont les sociétés d'économie mixte de la région parisienne ; ces dernières, lors d'une manifestation qu'elles ont voulu solennelle, m'ont d'ailleurs remis avant-hier un engagement de modération qui porte sur 120 000 logements.

Il est évident que si, à la fin du mois de décembre, les exigences des propriétaires formulées dans les lettres qu'ils enverront à leurs locataires dépassaient sensiblement le taux d'augmentation retenu et considéré comme convenable dans les contrats de modération, le Gouvernement serait alors incontestablement conduit à réagir lors de la session de printemps et il n'hésiterait pas à déposer un projet de loi de plafonnement. Je vais donc jusqu'au bout de mon idée - je l'ai dit cette nuit à l'Assemblée nationale et je n'ai aucune raison de ne pas le répéter en cet instant devant le Sénat.

J'ajoute que, s'agissant surtout de la région parisienne, ce problème concerne des propriétaires dont le capital est déjà surindexé ; en effet, dans la région parisienne, la valeur des appartements augmente chaque année dans des proportions beaucoup plus élevées que l'indice des prix, et le bénéfice de cette surindexation constitue déjà un avantage considérable.

Encore faudrait-il que les propriétaires n'exigent pas aussi une surindexation en matière de loyer. Il faut avoir, dans ce domaine, un minimum de conscience sociale. J'espère que mon appel sera entendu. S'il ne l'était pas, je serais amené à agir - chacun l'a compris - par la voie législative.

Je dirai, pour conclure, que M. le Président de la République m'a donné pour instruction de faire en sorte que l'aménagement des villes redevienne une priorité - c'est une des ambitions du septennat.

Loin de moi la pensée que rien n'a été fait jusqu'à présent dans ce domaine. Je circule suffisamment dans notre pays ; je visite suffisamment de villes. Je suis maire moi-même. Je

suis chaque fois étonné, charmé, heureux de constater combien les collectivités locales ont pris à cœur ce problème depuis une quinzaine d'années. Tous les centres des villes, plus ou moins bien - mais plutôt bien - ont commencé à être largement réhabilités. Il faut poursuivre dans cette voie.

Mais plus difficile sera la réhabilitation des quartiers que nous avons construits à la hâte, pressés par les circonstances, personne ne pouvant rien reprocher sans doute à personne, car il faut avoir été au pouvoir dans les années cinquante - j'en ai été et j'en supporte donc, en partie, la responsabilité - avoir été pressé par l'explosion démographique de cette époque, aggravée par les destructions que la guerre avait laissées et qui obligaient à construire beaucoup, très vite et, bien entendu, la France n'étant pas alors ce qu'elle est aujourd'hui, à bon marché.

Il est évident que ces constructions des années cinquante et soixante, que nous avons maintenant « sur les bras », ne seront pas à porter au crédit de l'histoire de l'architecture française et de l'urbanisme de notre pays. Ces quartiers dégradent souvent l'accès de nos belles et vieilles villes. Ils sont même souvent exclus psychologiquement et moralement de la ville elle-même. On n'y va pas, on les contourne, on les évite, on les ignore : il n'est même pas populaire, pour un maire, d'entreprendre une action en leur faveur ; cela lui est souvent reproché.

Il faut donc lutter contre une telle situation ; il faudra du temps, car il s'agit non pas seulement, dans ce domaine, du bâti, des murs, des toits, des escaliers, mais aussi de toute l'animation d'un quartier : il s'agit de redonner à ces habitants une espèce de patriotisme de leur quartier avec mille actions diffuses qui n'exigeront pas que de l'argent, mais qui nécessiteront incontestablement des équipes locales d'animation, du dévouement - c'est d'ailleurs plus facile à trouver dans les villes moyennes et petites que dans les grandes ; néanmoins, c'est dans les grandes agglomérations que le besoin est le plus important et c'est donc là que nous ferons porter en priorité nos crédits, notamment ceux du fonds social urbain et ceux des réhabilitations P.A.L.U.L.O.S.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes directrices du projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter. Ce projet de budget a une ambition concernant le logement social et la politique de la ville.

Ces crédits sont parfois plus réduits qu'il n'eût été nécessaire. Tous les gouvernements du monde sont soumis à des impératifs de ce genre. Je n'en connais aucun qui puisse, dans tous les domaines, faire exactement le maximum de ce qui serait nécessaire. Le vieux dilemme du possible et du souhaitable, qui est le plus vieux de la vie publique, s'impose à nous, dans ce domaine comme dans les autres. Nous espérons l'avoir résolu sous une forme de synthèse qui exprime notre ambition et notre volonté de progrès. (*Applaudissements sur les travées socialistes, de la gauche démocratique et du R.P.R. - MM. de Catuelan et Balarello applaudissent également.*)

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

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous abordons l'examen du projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs que j'ai l'honneur, pour la première fois, de rapporter devant vous au nom de la commission des finances.

Intervenant après M. le ministre d'Etat, qui s'est exprimé avec talent, ma tâche n'est pas simple.

Je dirai, en introduction, quelques mots du contexte économique du secteur du bâtiment et des travaux publics qui entoure ce projet de budget, ainsi que des enjeux que soutiennent l'ouverture des frontières intracommunautaires, vous renvoyant, pour le détail, à mon rapport écrit qui consacre un développement significatif à ces sujets. La plus grande partie de mon intervention portera, bien entendu, sur les évolutions qui caractérisent le projet de budget pour 1989.

L'année 1988 confirme la bonne tenue de l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics déjà enregistrée au cours de l'année 1987. Les bonnes conditions climatiques de l'hiver dernier ont permis de conserver un rythme soutenu des travaux et contribuent à amplifier le mouvement de reprise. Les différentes composantes de la demande sont

résolument à la hausse. La construction de logements devrait connaître en 1988 un nouvel accroissement de son activité et atteindre 330 000 mises en chantier, contre 310 000 l'année dernière. La progression des mises en chantier ressort à 13,5 p. 100 sur les six premiers mois de 1988. Je vous rappelle, à cet égard, mes chers collègues, que le secteur de la construction de logements a été confronté à une récession sans précédent de son activité de 1980 à 1985, année où le nombre de mises en chantier était tombé à 255 000.

Les autres secteurs du bâtiment devraient également évoluer favorablement en profitant de la forte reprise de l'investissement des entreprises, de l'Etat - grands chantiers parisiens - et des collectivités locales - construction et réhabilitation des lycées et collèges.

L'activité des travaux publics devrait, pour sa part, connaître une progression proche de 5 p. 100 en 1988 grâce, là aussi, aux conditions climatiques exceptionnelles et à l'augmentation des commandes des principaux maîtres d'ouvrage, particulièrement des collectivités locales et des sociétés autoroutières.

Pour 1989, la plupart des spécialistes de la conjoncture s'accordent à considérer que le rythme d'activité dans le secteur du bâtiment marquera un ralentissement progressif, notamment à partir du second semestre de l'année. Le bureau d'informations et de prévisions économiques, plus connu sous son sigle B.I.P.E., prévoit une croissance de 0,8 p. 100 seulement de l'activité en volume. Une stabilisation, voire une légère baisse de la construction de logements neufs, est attendue en liaison avec une moindre croissance de l'investissement productif.

Ce mouvement de reflux devrait affecter le rythme des mises en chantier, dans le contexte de ralentissement anticipé du pouvoir d'achat des ménages et de persistance de taux d'intérêts réels élevés.

Enfin, la montée des prix de l'immobilier constatée dans les grandes agglomérations, jointe aux effets que je viens de décrire, pourrait neutraliser la poursuite de la reprise du secteur libre liée aux incitations fiscales.

En revanche, l'activité « travaux publics » devrait bénéficier en 1989 non seulement des commandes attachées à la réalisation de grands projets d'infrastructure : le tunnel sous la Manche, le T.G.V. Nord, le programme routier et autoroutier, mais aussi des engagements budgétaires de l'Etat et des décisions d'investissement des collectivités locales.

La création du marché unique européen constitue, par ailleurs, un enjeu essentiel pour les professionnels du secteur de la construction. L'Europe représente, en effet, pour les entreprises du bâtiment et des travaux publics, un marché de 2 950 milliards de francs. Les quatre grands partenaires - République fédérale d'Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni - totalisent 78,5 p. 100 de cet ensemble. Or, paradoxalement, l'Europe n'est pas un marché d'exportation prioritaire pour les entreprises européennes de bâtiments et des travaux publics, qui ne réalisent, à l'inverse des entreprises américaines, que 4,5 p. 100 de leurs exportations dans les pays de la C.E.E.

La France dispose, en ce domaine, d'incontestables atouts mais présente également d'indéniables faiblesses.

Dans le secteur des matériaux de construction, elle accuse par rapport au reste de la C.E.E., particulièrement de la R.F.A. et de l'Italie, un déficit commercial qui se creuse chaque année : déficit de 10,5 milliards de francs en 1985, de 12,7 milliards de francs en 1986, de 13,5 milliards de francs en 1987.

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, *stricto sensu*, les prises de participation et les rachats d'unités de production se multiplient entre les principaux groupes dans la perspective de 1992. Les entreprises françaises sont pleinement parties prenantes à cette lutte de stratégies. Notre pays dispose, à cet égard, d'une « force de frappe » remarquable, constituée par les majors du bâtiment et des travaux publics, particulièrement dynamiques dans le domaine des exportations. Ainsi, en 1987, le chiffre d'affaires réalisé par les « huit grands » sur les marchés étrangers et dans les D.O.M.-T.O.M. a atteint 41 milliards de francs, dont 58 p. 100 sont à mettre à l'actif des filiales.

L'ouverture des frontières devrait permettre aux entreprises françaises du bâtiment et des travaux publics, avec le rang de second exportateur mondial qui est le leur, de valoriser

encore davantage ces atouts, pour peu qu'elles veuillent dépasser la logique de « reconquête du marché intérieur » et s'engager dans une stratégie européenne d'alliances pour aborder le marché mondial.

C'est à ce double niveau national et européen que s'inscrit, monsieur le ministre d'Etat, votre projet de budget de l'urbanisme et du logement pour 1989. Il n'est nul besoin d'insister sur l'importance que revêt, dans ce cadre, le choix des orientations à retenir dans le budget de l'urbanisme et du logement.

La brève analyse que je viens de faire de la conjoncture française du bâtiment et des travaux publics me conduisait à vous poser, d'entrée de jeu, une première question. Entendez-vous, monsieur le ministre d'Etat, prolonger au-delà de 1989 les dispositifs d'insertion fiscale à l'investissement locatif et à l'accession à la propriété ? Vous venez de nous répondre par l'affirmative. Nul ne contestera également que l'instauration de l'impôt de solidarité sur la fortune pèsera sur le secteur immobilier. Enfin, le maintien des aides fiscales renforcées en faveur des accédants à la propriété s'imposera plus que jamais, si cette accession devait s'appuyer dorénavant davantage sur la banalisation des prêts comme le préconise, je crois, le rapport Bloch-Lainé.

J'en arrive à présent à l'analyse des principales évolutions qui caractérisent le projet de budget pour 1989 et mon propos se limitera, là encore, aux orientations significatives, en renvoyant à mon rapport écrit pour des éléments plus explicites.

Le budget de la section urbanisme, logement, services communs, s'élèvera en crédits de paiement à 56 151 millions de francs en 1989, soit une progression à structure constante de 6,3 p. 100 ; les autorisations de programme atteindront 9 768 millions de francs, soit une diminution de 8,9 p. 100 par rapport à 1988. La part essentielle de ce budget, soit près de 70 p. 100 de l'ensemble des engagements confondus, est constituée par les dotations consacrées à l'action logement-construction. Mon intervention portera dès lors d'avantage sur ce domaine.

Les crédits affectés à l'aide publique au logement sont en hausse sensible pour 1989 : plus de 10,8 p. 100 en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit un accroissement global de 3 400 millions de francs ; en revanche, les autorisations de programmes marquent une régression tout aussi sensible de 10,9 p. 100, soit un fléchissement légèrement supérieur à 1 milliard de francs.

S'il me fallait définir en quelques mots les caractéristiques du projet de budget soumis à l'approbation de notre Haute Assemblée, je dirais qu'il comporte simultanément l'affirmation d'une priorité nationale, l'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers d'habitat social, et qu'il s'appuie par ailleurs sur quatre orientations principales. La première est la recherche d'un système d'accession sociale plus simple et plus sûr ; la deuxième, la poursuite du programme d'amélioration du parc privé ; la troisième, la recherche d'un meilleur équilibre financier des organismes sociaux de logement ; enfin, la maîtrise de l'évolution des aides personnelles.

J'ajouterais à ces orientations deux mesures qui ont particulièrement attiré mon attention et celle de notre commission des finances : l'intérêt porté au drame social des sinistrés des P.A.P. et la réforme proposée à l'article 64 rattaché concernant les modalités de financement de l'allocation de logement social.

Je reviendrai, à l'occasion de l'examen des principaux crédits, sur chacune de ces priorités, mais la part essentielle que constitue le domaine du logement est lourdement hypothéquée par le mouvement de réflexion engagé à votre initiative en ce qui concerne la réforme des modalités du financement public de ce secteur. Cet élément confère à votre budget, selon vos propres termes, monsieur le ministre d'Etat, le caractère d'un « budget de transition ».

M. Bloch-Lainé, que vous avez chargé d'une mission à cet effet, vient de déposer ses premières conclusions. Vous en avez parlé voilà quelques instants. J'en présente les lignes directrices dans mon rapport écrit. Nous entendrons avec intérêt, monsieur le ministre d'Etat, vos premiers développements à ce sujet.

J'en viens, maintenant, à l'analyse proprement dite des crédits inscrits dans votre projet de budget.

Traditionnellement, l'analyse des dotations budgétaires consacrées au logement distingue, depuis la réforme de 1977, les aides à la personne destinées à faciliter la solvabilité des ménages, locataires ou accédants, de condition modeste ; des aides à la pierre affectées, sous forme de subventions ou de primes, au financement de la construction neuve, d'opérations de réhabilitation ou d'amélioration de l'habitat existant.

S'agissant des aides à la personne, j'observe que, pour la première fois depuis 1977, année de la mise en place du régime actuel de financement public du logement aidé, la dotation globale - aide personnalisée au logement et allocation de logement social - connaît une régression de 2,4 p. 100. Cette évolution résulte d'un double mouvement interne des crédits.

Il s'agit, en premier lieu, d'un ralentissement de la progression de la dotation affectée à l'aide personnalisée au logement qui, avec 13,1 milliards de francs pour 1989, contre 12,1 milliards de francs en 1988, ne progresse plus - si je puis dire - que de 7,8 p. 100 contre 12 p. 100 en 1988. Cette augmentation est à comparer au rythme moyen de croissance de ces crédits : près de 20 p. 100 par an depuis 1985.

Ce freinage des dépenses budgétaires est le résultat des divers ajustements appliqués au barème de l'A.P.L. depuis 1987, de la création de la « petite A.P.L. » à compter du 1^{er} janvier 1988 et de la mise en place de ce qu'il est convenu d'appeler le « bouclage des aides ». Je rappelle que cette opération engagée par M. Méhaignerie à pour objet d'étendre en quatre ans, à l'ensemble des personnes du parc locatif social, une aide personnalisée au logement dont le montant est calculé sur la base du barème de l'allocation de logement social.

La poursuite de cette maîtrise de l'évolution des aides personnelles est l'une des quatre orientations principales de votre budget, monsieur le ministre d'Etat, que j'évoquais tout à l'heure. Votre commission des finances a suffisamment dénoncé la dérive des coûts des aides personnelles au logement pour ne pas être sensible à l'effort de rigueur ainsi poursuivi. Toutefois, cet effort de rigueur ne saurait mettre en cause l'objectif social et familial de l'aide. La réforme proposée par l'article 63 comportait, de ce point de vue, quelques motifs de légitime inquiétude. Elle apparaissait, en outre, prématuree puisqu'elle s'inscrivait au moment où la politique de financement public du logement faisait l'objet d'une vaste réflexion. C'est pourquoi votre commission des finances a souhaité maintenir la suppression de l'article 63 votée par l'Assemblée nationale.

Le second mouvement interne de l'enveloppe des crédits consacrés aux aides à la personne est constitué par la forte baisse - moins 20,4 p. 100 - des crédits budgétaires destinés au financement, au titre de 1989, de la dotation de logement social. Cette constatation est l'occasion de vous exposer l'une des deux mesures qui a - je vous l'indiquais précédemment - appelé plus particulièrement notre attention.

Ce mouvement de baisse est, en effet, la traduction de la mesure inscrite à l'article 64 du projet de loi de finances qui est rattaché au présent budget. Je précise que cet article vise à relever de 0,13 p. 100 à 0,23 p. 100 le taux de la contribution des employeurs au financement du fonds national d'aide au logement. Cette augmentation est compensée - le terme pourrait prêter à discussion - par l'abaissement dans une même proportion de la contribution des employeurs à l'effort de construction dont le taux est ramené de 0,72 p. 100 à 0,62 p. 100.

J'ai déjà eu l'occasion, monsieur le ministre d'Etat, de vous faire part de mon sentiment, que partage notre commission des finances, sur cette réforme. Je rappelle cependant que cette opération s'est traduite pour l'Etat par une économie estimée à un milliard de francs, l'Etat réduisant par contre-coup sa quote-part au financement du F.N.A.L. - Fonds national d'aide au logement - en opérant ainsi au passage un transfert partiel sur les entreprises du financement de l'allocation de logement social.

Certains ne manqueront pas de dire, monsieur le ministre d'Etat, qu'il s'agit là d'une opération de débudgeissement, mais laissons cela aux mauvais esprits. Toutefois, compte tenu des risques que cette mesure fait peser sur l'effort consacré par les entreprises au financement de la construction sociale, notamment dans le contexte économique que je décrivais tout à l'heure, votre commission des finances a modifié ces articles en réduisant quelque peu la portée de l'article 64 rattaché.

Certes, vous nous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, que l'Assemblée nationale a elle-même amélioré ce dispositif. La modification ainsi adoptée abonde incontestablement dans notre sens, mais elle ne permet pas pour autant de répondre entièrement aux interrogations exprimées par la commission des finances qui maintient en conséquence son amendement que j'aurai l'occasion de vous présenter tout à l'heure.

Ce projet de budget comporte, par ailleurs, une seconde particularité : il s'agit de l'inscription, pour la première fois, d'une dotation de 600 millions de francs destinée à venir en aide aux personnes ayant souscrit des prêts P.A.P. entre 1981 et 1984. La portée de ce dispositif est loin d'être négligeable puisque le coût global de l'opération, qui devrait s'étaler sur vingt ans, s'établit à environ 25 milliards de francs. Diverses mesures avaient déjà été prises en ce domaine depuis 1986 sans toutefois atteindre une telle ampleur.

Cette mesure vient, à point nommé, remédier au drame social vécu par ceux que l'on dénomme « les sinistrés des P.A.P. »

L'Etat assume ainsi, avec objectivité, les conséquences de la mise en place de la réforme de 1977 et je tenais, monsieur le ministre d'Etat, à vous en rendre hommage.

J'ajouterais que, lors de l'examen par l'Assemblée nationale du présent budget, les aides à la personne ont bénéficié de 600 millions de francs de crédits supplémentaires afin, pour un tiers, de financer l'extension du bénéfice de l'allocation logement sociale aux titulaires du R.M.I., pour un tiers, de majorer cette allocation en faveur des allocataires à revenus modestes et, pour un dernier tiers, de tirer les conséquences de l'amendement à l'article 64 rattaché, qui réduit la baisse du taux de participation des employeurs à l'effort de construction.

Après les aides à la personne, considérons les aides à la pierre.

Les crédits consacrés aux aides à la pierre évoluent, toutes catégories d'aides confondues - construction, réaménagements de prêts, réhabilitation, amélioration de l'habitat existant - de près de 30 p. 100 en 1989 par rapport à 1988.

Toutefois, ce mouvement de forte croissance prend en compte l'effet mécanique de la budgétisation de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat dont les crédits de paiement passent de 100 millions de francs pour 1988 à 1 090 millions de francs en 1989.

En effet, l'essentiel - 90 p. 100 - de la subvention d'investissement de l'A.N.A.H. avait été financé en 1988 sur le fonds de roulement de l'organisme. Le projet de budget pour 1989 prend désormais entièrement à charge le coût du financement de l'A.N.A.H. dont, par ailleurs, les dotations en autorisations de programme, fixées à 1 900 millions de francs dès 1988, sont reconduites pour 1989.

Hors effet mécanique résultant de la budgétisation de l'A.N.A.H., les crédits d'ensemble destinés aux aides à la pierre croissent de 21,3 p. 100. En revanche, les dotations en autorisations de programme baissent de 10,9 p. 100.

Les dotations affectées au financement des primes à l'amélioration de l'habitat - P.A.H. - sont simplement reconduites en francs courants pour 1989, tandis qu'une sensible régression des moyens alloués aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat - O.P.A.H. - est enregistrée, marquant ainsi l'arrivée à échéance des contrats de plan.

L'évolution des crédits d'aide à la pierre que je viens de décrire s'inscrit dans l'une des quatre orientations principales du projet de budget que j'évoquais en abordant l'examen des crédits. Il s'agit de la poursuite du programme d'amélioration du parc de logements privés. Vous me permettrez d'exprimer une interrogation à ce propos, monsieur le ministre d'Etat, et de vous faire part d'une crainte.

L'évolution des moyens affectés aux procédures d'amélioration de l'habitat dans le parc privé ne me paraît pas traduire la priorité accordée aux opérations de réhabilitation dans le parc locatif social, dont je dirai quelques mots dans un instant.

Je sais que tout budget comporte nécessairement des choix. Mais les différents aspects de la politique des villes, que vous entendez promouvoir, ne devraient-ils pas bénéficier d'un effort budgétaire d'une ampleur comparable ?

Des doutes peuvent être, par ailleurs, émis quant au niveau des moyens alloués à l'A.N.A.H. pour 1989. La dotation votée en 1988 a dû faire successivement l'objet d'un ajuste-

ment de 50 millions de francs le 8 juin dernier et d'une augmentation de 200 millions de francs, qui sera traduite dans le collectif budgétaire de 1988.

Il est d'ores et déjà permis de considérer que les moyens affectés au titre de 1989, d'un niveau comparable à ceux qui étaient initialement inscrits pour 1988, ne suffiront pas à assurer les besoins de financement de l'organisme. Je sais, monsieur le ministre d'Etat, que vous êtes parfaitement conscient de ce problème, mais je tenais à le souligner à nouveau, dans l'espoir, peut-être, d'obtenir quelques assurances, de votre part, sur ce point. Vous venez de nous les donner, il y a quelques minutes, et par conséquent nous les enregistrons avec plaisir.

La prime à l'amélioration de l'habitat - je l'ai dit, il y a quelques instants - voit également sa dotation simplement reconduite pour 1989. Nul n'ignore l'importance que représente, pourtant, cette aide pour les petits propriétaires qui occupent des logements souvent vétustes, principalement dans les zones rurales.

Une difficulté technique conduit à bloquer l'économie de cette mesure. Il s'agit de la fixation des conditions d'éligibilité à l'aide, qui prend en compte le montant des ressources du propriétaire. Ces ressources devaient être inférieures à 70 p. 100 des plafonds P.A.P. avant 1988.

A la demande de notre rapporteur général, ce taux a été porté à 85 p. 100 des plafonds P.A.P. par un décret du 15 avril 1988, lorsque les logements en cause sont situés dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat couvrant une ou plusieurs communes de moins de 2 000 habitants.

L'engagement avait été pris par votre prédécesseur, monsieur le ministre d'Etat, de porter ce taux à 100 p. 100 du plafond P.A.P. en 1989, ce qui permettait de revenir à la situation qui prévalait antérieurement à 1985.

Monsieur le ministre d'Etat, pouvez-vous nous dire si cet engagement sera tenu ?

J'en viens à la priorité nationale inscrite dans votre projet de budget que j'évoquais au début de mon propos. Elle vise à faciliter les conditions de vie dans les quartiers d'habitat social, et vous savez que, en tant que sénateur de Seine-Saint-Denis, je suis très sensible à cette priorité.

L'annonce, au moins de juin, de mesures exceptionnelles en faveur d'opérations d'entretien des immeubles et de leurs abords dans le secteur locatif social a marqué le coup d'envoi de cette nouvelle politique : 750 millions de francs en autorisations de programme, 50 millions de francs en crédits de paiement ont été mis en place par les décrets d'avances de mars et juin 1988. Je ne m'étendrai pas sur le contenu de ce dispositif que nous aurons l'occasion d'analyser, sans aucun doute, lors de l'examen du collectif budgétaire de fin d'année.

Le projet de budget pour 1989 traduit la mise en œuvre de cette nouvelle orientation essentiellement au travers du recentrage des moyens d'intervention du fonds social urbain dont les crédits passent de 81 millions de francs pour 1988 à 261 millions de francs pour 1989. Cette dotation a fait l'objet d'une augmentation supplémentaire de 13,3 millions de francs en autorisations de programme lors de l'examen par l'Assemblée nationale du présent projet de budget.

La délégation interministérielle à la ville et au développement social des quartiers, nouvellement créée, voit ses moyens de fonctionnement dotés de 12,5 millions de francs dont 2,5 millions de francs réservés au fonctionnement de la mission « Banlieue 89 ».

Le tout nouveau rapporteur spécial de la commission des finances que je suis, partage, à cet égard, l'orientation ainsi donnée vers une approche globale des problèmes de la ville.

En ce domaine, l'urgence d'une solution n'est plus à démontrer. Le pragmatisme et la persévérance devront indéniablement constituer le mot d'ordre des acteurs publics.

A cet égard, dans un secteur où les moyens financiers à mobiliser seront considérables, permettez-moi d'appeler votre attention, monsieur le ministre d'Etat, sur la proposition faite par l'union des H.L.M. d'affecter les 25 milliards de francs d'économie résultant, pour l'Etat, du plan de réaménagement de la dette P.L.A. des H.L.M. à un grand projet pluriannuel visant à accélérer le programme de réhabilitation du secteur locatif social.

La nouvelle politique en faveur de la ville, que vous souhaitez promouvoir, y gagnerait incontestablement en crédibilité et en force.

L'évocation de ce problème m'offre une transition aisée pour vous dire quelques mots sur une autre orientation principale de votre projet de budget : il s'agit du plan d'allègement de la dette P.L.A. des H.L.M.

là encore, diverses mesures, certes plus ponctuelles, avaient précédé le plan d'urgence de cinq ans adopté le 8 juin 1988. Le coût global du réaménagement des charges d'endettement des organismes ayant contracté des prêts locatifs aidés entre 1979 et 1984 sera considérable : il se monte à 75 milliards de francs étalés sur une période allant de 1989 à 2018. En contrepartie, les organismes bénéficiaires seront soumis à certaines obligations en matière d'entretien du parc, de contribution au logement des plus démunis et de modération de loyer.

L'importance de ce problème justifie que l'on s'y attache avec résolution ; l'avenir de notre parc locatif social est en jeu.

Les autres aides à la pierre connaissent une évolution plus contrastée.

Les dotations destinées aux opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social - prêts locatifs fongibles P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. - progressent de 8,8 p. 100 en autorisations de programme tandis que les crédits de paiement sont en diminution de 8,1 p. 100.

La poursuite du mouvement de baisse du coût de la ressource devrait, néanmoins, permettre de maintenir l'effort budgétaire de l'Etat en direction du logement locatif social, soit un financement de 55 000 prêts locatifs aidés associé à un programme de réhabilitation de logements sociaux en sensible augmentation par rapport à 1988, soit environ 155 000 primes.

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété progressent de 56,2 p. 100 par rapport à 1988, en dépit de l'absence d'inscription de nouveaux crédits de paiement au titre de 1989. Cette situation est permise par l'importance des reports, générés simultanément par la baisse du coût de la ressource précédemment évoquée, et par le mouvement de désaffection des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasiment comparable.

Mais la principale caractéristique de cette ligne budgétaire, monsieur le ministre d'Etat, est l'absence d'inscription de dotations en autorisations de programme pour 1989.

La justification avancée à ce propos est la mise en place d'un nouveau produit d'accession à la propriété dont l'élaboration devrait résulter des conclusions du rapport que M. Bloch-Lainé vient de déposer.

J'ai déjà eu l'occasion de vous faire part, monsieur le ministre d'Etat, de ma position et de celles de la commission des finances, sur cette « originalité budgétaire ». Elle interpelle, d'une part, notre Haute Assemblée quant à la portée de son autorisation annuelle d'engagement des crédits budgétaires. Elle provoque une certaine perplexité, d'autre part, chez les professionnels de la construction, qui ignorent le sort qui sera réservé à leurs plans de charge à compter du second semestre 1989.

Vous savez aussi bien que moi, monsieur le ministre d'Etat, que, dans ce secteur, c'est aujourd'hui que l'on décide de ce que l'on fera dans six mois et peut-être dans un an. Bref, tout a été dit sur ce sujet et je ne m'y étendrai pas davantage, sinon pour regretter cette situation.

J'en terminerai avec ce survol des crédits affectés au logement en évoquant la décision prise par le Gouvernement de modifier la loi Méhaignerie.

Je connais votre position sur ce sujet, elle est guidée par la sagesse et le réalisme. Il est incontestable que certains loyers ont connu, depuis plusieurs mois, une dérive qui a vu leur niveau atteindre plus de deux fois celui de l'inflation.

Mais vous savez aussi, monsieur le ministre d'Etat, que ce problème est presque essentiellement parisien, le décret que vous avez pris récemment paraît pertinent, à cet égard. Il avait surtout le mérite de sauvegarder l'inspiration libérale, qui caractérisait le dispositif mis en place par votre prédécesseur.

Ce dispositif, ainsi que je l'ai déjà indiqué, a rétabli la confiance dans le marché immobilier et facilité la reprise de ce secteur. Je me dois, ce soir, de vous faire part de l'émotion que provoque, dans notre enceinte, la modification d'une loi qui avait été guidée par le réalisme et la sagesse. Puisse votre politique de concertation avec les professionnels de l'immobilier l'emporter sur ceux qui ont décidé la mort de la loi Méhaignerie.

J'en viens à présent aux autres domaines d'intervention de ce budget. Je ne ferai que les effleurer, par manque de temps, en renvoyant à mon rapport écrit pour les indications complémentaires.

Les crédits de paiement destinés à l'architecture s'élèvent globalement à 146,5 millions de francs contre 130,5 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 12,2 p 100. Cette progression marque la poursuite de l'effort consacré à l'enseignement de l'architecture, aux actions de sensibilisation en direction des constructeurs et à la promotion des réalisations françaises.

L'effort budgétaire est prioritairement déployé vers le renforcement des moyens et de la qualité de l'enseignement de l'architecture : la dotation consacrée à cette action s'élèvera à 112 millions de francs en 1989, soit une progression de 6,7 p. 100.

Par ailleurs, les crédits consacrés aux plans de sauvegarde et aux études de mise en valeur des secteurs sauvegardés s'établissent à 6,4 millions de francs pour 1989 - ils sont en progression de 82,8 p. 100 par rapport à 1988 - tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites au même niveau pour la seconde année consécutive.

Les crédits de soutien à la qualité des constructions publiques passent, en crédits de paiement, de un million de francs en 1988 à 1,6 million de francs pour 1989.

Enfin, la subvention d'investissement accordée aux opérations de création et d'innovation en architecture marque une sensible progression en passant de 1,4 million de francs en 1988 à 2,9 millions de francs pour 1989.

Les autorisations de programme consacrées à l'urbanisme et aux paysages s'élèvent à 585,6 millions de francs en 1989, contre 472,2 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 24 p. 100. Les crédits de paiement évoluent parallèlement de 25 p. 100.

L'enveloppe destinée à subventionner les agences d'urbanisme est reconduite au niveau atteint en 1988.

Les moyens de paiement affectés à la production des documents d'urbanisme croissent de 9,5 millions de francs, tandis que les dotations en autorisations de programme sont reconduites au niveau.

Les crédits destinés aux études de sites et de paysages bénéficient d'une très sensible réévaluation, puisqu'ils passent de 6 millions à 11 millions de francs, soit une progression de 83 p. 100.

Quant aux moyens de service, le projet de budget poursuit l'action de modernisation engagée depuis plusieurs années dans le cadre du schéma directeur de la formation continue.

Je dirai maintenant quelques mots sur l'ensemble des actions de portée générale qui couvrent simultanément ou séparément chacun des domaines analysés plus haut.

Ces actions dites « transversales » sont constituées par les opérations de soutien et d'animation du secteur du bâtiment et des travaux publics, les moyens consacrés à la recherche et les crédits destinés à l'institut géographique national.

Les crédits d'aide aux entreprises marquent une forte croissance pour 1989, passant de 19,2 millions de francs en 1988 à 37,2 millions de francs en 1989. Les dotations en autorisations de programme sont également en sensible augmentation. La subvention d'équipement aux entreprises du bâtiment et des travaux publics s'accroît de 6,5 millions de francs pour 1989 en crédits de paiement et de 6 millions de francs en autorisations de programme. L'effort de coopération technique avec les pays tiers est poursuivi, ce qui est très important.

L'institut géographique national, dont les dépenses de personnel sont inscrites au budget de l'urbanisme et du logement, voit ses moyens croître de 1,9 p 100 pour 1989.

Enfin, les crédits pour la recherche et l'innovation, qui jouent un rôle fondamental dans la politique de l'urbanisme et du logement, sont en progression de 5,1 p 100 en 1989.

Les dépenses ordinaires, constituées pour 80 p. 100 des moyens de fonctionnement du laboratoire central des ponts et chaussées et du centre scientifique et technique du bâtiment, sont en augmentation de 4,7 p. 100.

Les dépenses en capital progressent de 5,7 p. 100 en autorisations de programme et de 26 p. 100 en crédits de paiement. Le soutien aux programmes d'enseignement bénéficie de 8,5 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement. Les dépenses d'équipement s'élèvent à 30,3 millions en francs en autorisations de programme et à 29,8 millions de francs en crédits de paiement.

Les subventions d'investissement affectées à la recherche scientifique et technique progressent globalement en crédits de paiement de 21,3 p. 100 tandis que les autorisations de programme sont en légère diminution : 6,2 p. 100.

Au total, avec une progression de 6,3 p. 100 de ses crédits par rapport à 1988, le projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1989 est, selon vos propres termes, monsieur le ministre d'Etat, un budget de « transition ». La part essentielle que constitue le secteur du logement est lourdement hypothéquée par le mouvement de réflexion en cours au sujet de son financement. Pour autant, les orientations qu'il définit ne manquent pas d'ambition et les priorités qu'il expose sont clairement affirmées.

Sous réserve de ces observations, mes chers collègues, la commission des finances vous propose d'adopter le projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs pour 1989. Elle vous demandera, le moment venu, d'adopter également l'amendement qu'elle propose à l'article 64 rattaché. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique. - M. Balarello applaudit également.*)

M. le président. Je dois préciser, pour ceux de nos collègues qui me trouveraient trop libéral, que M. Cartigny disposait, en plus de son temps de parole en tant que rapporteur spécial, du temps de parole du groupe de la gauche démocratique.

M. René Régnault. Ah, bon !

M. le président. J'ajoute qu'il a quelque peu dépassé le temps total dont il disposait, mais comme c'était la première fois, votre président a été libéral ! La prochaine fois, ce sera différent ! (*Sourires.*)

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Merci, monsieur le président.

M. le président. 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 ministre d'Etat, la commission des affaires économiques et du Plan pour laquelle j'ai l'honneur de rapporter le budget du logement depuis dix-sept ans a bien voulu suivre ma position et donner un avis favorable à l'adoption des crédits de votre ministère.

Je n'avais pas manqué de souligner devant elle qu'il s'agissait d'un budget de transition, puisque votre responsabilité ne s'est exercée que depuis le mois de juin dernier, que l'intention du Gouvernement - vous l'avez affirmé maintes fois - ne tend pas à une remise en cause systématique de la politique de votre prédécesseur et que, enfin, sans attendre le projet de budget pour 1989, vous avez déjà marqué par des initiatives novatrices et des décisions intéressantes le domaine du logement, tant au cours de l'été que de l'automne derniers.

Voyons d'abord ce point. Dès le mois de juin, vous prenez, monsieur le ministre, les décisions, si longtemps attendues, tendant au réaménagement de la dette des organismes d'H.L.M. A la suite des demandes qu'ils avaient formulées, tous les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte ayant contracté des prêts P.L.A. à taux fixe entre 1979 et 1984 se voient proposer un réaménagement de leur dette.

Il faut admettre que la charge financière qu'ils avaient à supporter était, en effet, devenue considérable : les remboursements des emprunts représentaient en moyenne 50 p. 100 de leurs ressources.

Vous avez donc élaboré un mécanisme de réaménagement de la dette des organismes H.L.M. en plafonnant les taux et en réduisant la progressivité des annuités.

De plus, vous l'avez dit, une aide complémentaire de 500 millions de francs a été prévue pour les organismes particulièrement endettés.

En contrepartie, vous avez obtenu - c'était la sagesse - que les organismes d'H.L.M. s'engagent, par contrats pluriannuels, à modérer les hausses de loyer, à améliorer la qualité du logement et du service rendu à l'habitant et à développer la formation de leurs personnels. Il s'agissait d'une première étape indispensable.

Par ailleurs, sur votre proposition, monsieur le ministre d'Etat, le conseil des ministres du 8 juin 1988 a arrêté un train de mesures immédiates en faveur du logement social et des quartiers dégradés. Elles concernent l'amélioration de la vie quotidienne.

A ce titre, 500 millions de francs ont été octroyés pour des travaux d'entretien centrés sur cette préoccupation, tels la qualité des logements, l'amélioration des halls d'entrées, les ascenseurs, les éclairages, les locaux communs, les équipements de télésurveillance et les espaces de proximité.

Pour l'amélioration du bâti, 35 000 logements supplémentaires parmi les plus dégradés - soit 25 p. 100 de plus que le programme initial prévu pour 1988 - pourront bénéficier des P.A.L.U.L.O.S. dès cette année. La subvention en la matière a été fixée à 350 millions de francs.

S'agissant des équipements et des politiques de quartiers, vous avez lancé des actions d'animation sociale pour améliorer la qualité des équipements collectifs. A cet effet, l'Etat débloque 150 millions de francs pour le fonds social urbain.

De plus, une enveloppe de un milliard de francs de prêts de la Caisse des dépôts et consignations au taux de 7 p. 100 permettra aux organismes d'H.L.M. de mener des politiques d'environnement et de réinsertion des quartiers dans la ville.

Cette mesure doit s'articuler autour de conventions locales entre les organismes d'H.L.M., les collectivités locales d'implantation et l'Etat.

En outre, 50 millions de francs sont prévus pour l'amélioration des quartiers anciens.

J'en arrive au grand sujet que vous avez déjà abordé dès cet été : le réaménagement des P.A.P., dont on avait beaucoup parlé ces dernières années sans jamais s'orienter dans la voie de la réalisation. Vous avez longuement développé cette question, monsieur le ministre d'Etat, dans votre propos liminaire. Je n'insisterai donc pas sur ce point et je me bornerai à présenter une remarque.

Les deux mesures prises le 9 septembre, la neutralisation de la progressivité en 1989 et la réduction de la progressivité à 2,75 p. 100 à partir de 1990, complétant les dispositions prises le 8 juin constituaient, à notre avis, une réponse globale et structurelle au problème des personnes ayant souscrit des P.A.P. durant la période 1981-1985.

Par son vote positif, la commission a manifesté sa satisfaction sur ce premier train de mesures qui vont dans le sens des préoccupations dont je m'étais fait l'écho en présentant les rapports budgétaires des années précédentes.

Sur le budget lui-même, le rapport de la commission des finances fait particulièrement bien le point des chiffres et des masses et je n'y reviendrai donc pas, me bornant à une vision économique de ce secteur.

Pour l'essentiel, nos discussions ont porté sur la réforme des prêts pour l'accession à la propriété. Après le dépôt du rapport de M. Jean-Michel Bloch-Lainé et bien que vous nous en ayez dit un mot dans votre intervention liminaire, monsieur le ministre d'Etat, la commission souhaiterait savoir, après les propos souvent discordants qui vous ont été prêtés, dans quelles conditions et à quel moment vous estimez que l'éventuelle réforme pourra être mise en œuvre.

La question de l'affectation éventuelle des crédits nécessaires si le changement de régime n'intervient qu'au 1^{er} janvier 1990 se pose également. Mais, monsieur le ministre d'Etat, vous avez confirmé que le collectif budgétaire y pourvoira puisque les crédits de report de 1988 seront entièrement consommés dès le premier semestre de l'année prochaine.

Une inquiétude, que vous n'avez pas évoquée, se fait jour. Elle porte sur la modicité du prêt avec prime dont le montant est évalué à 80 000 francs ; il ne paraît donc pas de

nature à participer utilement à la constitution de l'apport initial des foyers moyens ou modestes et il devrait être revu à la hausse.

Un autre souci, que nous avons - mais vous y avez répondu par avance, monsieur le ministre d'Etat - tient au risque d'une certaine banalisation des prêts qui aboutirait au paradoxe qu'aux plus pauvres soient offerts les conditions et les taux les plus défavorables.

Je crois que le « filet protecteur » - c'est votre formule - des organismes spécialisés, qu'il s'agisse du Crédit foncier ou du Comptoir des entrepreneurs, sur lesquels l'Etat a un droit de contrôle, serait la meilleure garantie pour nos concitoyens ; des décisions de votre part sur ce sujet apaiseraient les craintes de la commission.

Sur les aides à la personne - liées à la loi de 1977 - nous sommes tous conscients de l'explosion des dernières années, dont ni vous ni moi ne sommes responsables.

Les dépenses de la collectivité nationale consacrées au logement augmentent de 110 milliards à 120 milliards de francs, 45 milliards de francs provenant du budget de l'Etat, 42 milliards de francs des régimes sociaux et 18 milliards de francs de déductions et exonérations fiscales qui profitent plus aux riches qu'aux pauvres.

L'A.P.L. a explosé en quelques années et personne n'est satisfait : ni l'Etat qui doit payer trop, ni les bénéficiaires qui ne se sentent pas suffisamment « solvabilisés ».

Il est certain que construire bien, loger convenablement et confortablement nos concitoyens en limitant leur taux d'effort et sans « générer » trop de crédits budgétaires est une gageure qui n'était valable qu'en période d'inflation. Fort heureusement, la situation économique a changé ; mais elle nous place en face d'un problème nouveau que la commission Bloch-Lainé, à laquelle je participe hebdomadairement, étudie ce problème de façon à proposer, lors du premier trimestre de l'année 1989, des éléments de réponse. Il faut donc attendre la parution de ce rapport.

Le Gouvernement se doit d'ajuster avec beaucoup de nuances l'aide personnelle en la liant au taux d'effort supportable et aux objectifs sociaux, économiques et d'aménagement du territoire que sous-tendra une réforme nécessaire et urgente aussi bien pour l'Etat que pour nos concitoyens.

Nous apprécions en tout cas la décision que vous avez exprimée devant l'Assemblée nationale de ne pas créer une quatrième A.P.L. dite A.P.L. C 2 : nous en avons bien assez et le retrait de votre amendement n° 63 est une excellente chose à nos yeux.

J'en viens au 1 p. 100. La commission a décidé, au cours d'une deuxième délibération, de ne pas s'associer aux initiatives tendant à supprimer l'article 64 du projet de loi de finances pour 1989, ou même à le modifier en hausse.

Elle a été sensible à l'effort que vous avez fait, monsieur le ministre d'Etat, devant l'Assemblée nationale. Elle a considéré que l'abondement du fonds national de l'amélioration du logement contribuait, lui aussi, à une aide substantielle au logement des salariés. Elle m'a, par ailleurs, chargé de vous demander de veiller à la transparence de l'agence mise en place en 1987 par votre prédécesseur et à une utilisation optimale - ce qui ne semble pas toujours être le cas - des sommes importantes consacrées au logement social et au développement de l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

J'ai cru comprendre, au travers de vos propos, monsieur le ministre d'Etat, que vous aviez les mêmes sentiments sur la nécessité d'une plus grande rigueur de gestion de cette agence et sur le maintien au plan local des sommes collectées, malgré les distorsions existant entre départements, qui nuisent, encore une fois, à ceux qui sont les plus défavorisés.

Le problème de l'augmentation des loyers a retenu également notre attention, mais je sais qu'il est aussi votre préoccupation constante. Le décret du 15 novembre dernier a exigé la référence à des loyers observés dans le voisinage ; les contrats de modération et, s'il le fallait, l'annonce de mesures plus contraignantes, dont vous avez fait état dans votre intervention devant l'Assemblée nationale, nous paraissent de bonnes dispositions de nature à limiter les effets pervers de la loi Méhaignerie et les dérives inadmissibles des prix. Le débat de cette nuit à l'Assemblée nationale nous paraît une mise au point raisonnable à ce sujet, en attendant de savoir quelle sera, le 31 décembre, la position des bailleurs et la réponse des locataires.

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte la proposition formulée par l'union nationale des H.L.M. en faveur d'un projet touchant au logement en France : il faut changer de rythme en terminant en quatre ou cinq ans la réhabilitation du parc social, en faisant passer un souffle nouveau - que nous avons senti dans votre fin de discours - en mettant l'accent sur la vie quotidienne et les services rendus aux locataires, en fournissant aux offices les moyens de mettre à exécution un tel programme s'étalant sur une durée de cinq à sept ans.

La réflexion sur l'aide à la pierre et l'aide à la personne doit être poursuivie et de nouveaux objectifs de l'Etat doivent être fixés. Les sommes dégagées par le réaménagement de la dette des organismes pourraient être versées à un fonds spécial qui serait utilisé pour le financement de ces actions.

Ainsi, après le budget de transition de 1989, le Parlement attend de vous, monsieur le ministre d'Etat, l'élaboration d'un grand dessein concernant le logement, auquel il est prêt à apporter son concours.

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, l'essentiel des réflexions de la commission des affaires économiques et du Plan, qui a émis un avis favorable à l'adoption des crédits alloués au logement en 1989. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de la gauche démocratique.*)

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

M. André Rouvière, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (urbanisme). Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est au nom de la commission des affaires économiques et du Plan que j'ai l'honneur de vous présenter ce rapport pour avis concernant le budget de l'urbanisme pour 1989.

Traditionnellement, ce budget est difficile à dissocier de l'ensemble du budget du ministère de l'équipement et du logement. Il est également difficile de le comparer d'une année à l'autre, car les présentations sont différentes : certains crédits sont regroupés ou éclatés dans des chapitres différents, voire dans des ministères différents.

L'Assemblée nationale, je vous le rappelle, ne consacre pas de rapport à l'urbanisme. Il n'en demeure pas moins que notre assemblée a raison de persévéérer dans la présentation de ce rapport. En effet, nous sommes les représentants des collectivités locales. Il est donc naturel que nous portions un intérêt particulier au cadre de vie des populations urbaines et rurales. En outre, les liens entre l'urbanisme, l'architecture et l'économie sont tels qu'il n'est plus possible de nier l'importance du cadre de vie dans les choix d'implantation d'activités économiques. Ce sera encore plus vrai demain, d'ailleurs, avec la disparition des frontières au sein de la Communauté économique européenne.

Ce rapport est également l'occasion de prendre la mesure de la volonté du Gouvernement en matière d'urbanisme et d'architecture. Il permet aussi de rappeler l'importante législation traitant de l'urbanisme. En effet, de 1983 à 1987, plus de cent cinquante textes se rapportent au transfert de compétences dans ce domaine. Je n'ai pas, bien sûr, la prétention de les rappeler tous, mais j'insisterai sur le rôle complémentaire et indissociable de l'Etat et des collectivités locales.

Ainsi, ce résumé de mon rapport s'articulera autour de deux points : tout d'abord, le budget lui-même ; ensuite les apports de la décentralisation en matière d'urbanisme.

Le budget me semble présenter trois aspects particulièrement intéressants. En premier lieu, il est en progression très nette ; en deuxième lieu, il est tourné vers l'avenir, notamment vis-à-vis de 1983 ; en troisième lieu, il est orienté vers des actions sociales très importantes.

Globalement, ce budget s'élève à 482,5 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, soit une augmentation de 37 p. 100 par rapport à 1988. Toutefois, si vous comparez ce montant à celui qui figure dans le rapport que j'ai présenté l'an dernier, l'augmentation est moindre. Mais, l'an dernier, la D.G.E. des villes nouvelles était rattachée au budget du logement alors que, cette année, elle figure dans le budget du ministère de l'intérieur.

Cette remarque est également valable pour les autorisations de programme : à ce titre, les crédits pour 1989 s'élèvent à 425 millions de francs, soit une augmentation de 62 p. 100 par rapport à 1988. Monsieur le ministre d'Etat, vous battez les records d'augmentation !

L'enseignement de l'architecture et la solidarité urbaine sont les grands bénéficiaires de cette progression.

En ce qui concerne le fonctionnement, les moyens des services et les crédits d'intervention passent de 139,4 millions de francs en 1988 à 152,7 millions de francs en 1989, soit une augmentation de 9,5 p. 100.

L'enseignement de l'architecture et la formation des architectes bénéficient d'un effort vraiment exceptionnel : pour 1989, ce budget - hors dépenses de personnels enseignants et administratifs - s'élève à 112 millions de francs, soit une augmentation de 6,7 p. 100. Il s'agit de préparer nos architectes à l'Europe de 1993.

A ce sujet, trois priorités peuvent être soulignées : d'abord, un effort dans l'utilisation de l'outil informatique - le parc informatique doit doubler, dans les trois ans, dans les vingt-deux écoles placées sous la tutelle du ministère de l'équipement - ensuite, le développement de l'enseignement des langues est privilégié - c'est traditionnellement notre point faible, mais, dans les trois ans, il est prévu d'accroître de 75 p. 100 cet enseignement - enfin, l'augmentation du nombre de certificats d'études approfondies en architecture est également une priorité retenue.

Il s'agit aussi de promouvoir l'architecture par le développement de l'I.F.A., l'institut français de l'architecture, qui a été créé en 1980. Son action est tournée vers le grand public, mais également vers les professionnels.

L'aménagement du centre des archives de la rue de Tolbiac est également prévu. Son ouverture aux chercheurs, aux historiens et aux architectes doit intervenir au début de 1989.

En investissements, hors D.G.E., les interventions de l'Etat augmentent de 62 p. 100, pour atteindre 425 millions de francs en 1989. Toutefois, certains investissements sont en légère diminution, notamment les crédits concernant les acquisitions foncières, alors que les crédits pour la construction d'écoles d'architecture sont en progression. J'attire d'ailleurs votre attention sur la cohérence qui existe entre l'effort de construction des écoles d'architecture et l'effort qui a été souligné précédemment concernant la formation des architectes et le rayonnement de l'architecture. Ainsi, l'école de Rennes va être achevée et la nouvelle école de Nancy va bientôt sortir de terre. Des travaux importants sont également prévus pour la rénovation de plusieurs autres écoles.

Les crédits concernant les interventions de l'Etat sont aussi en augmentation : 164 millions de francs en 1988, 338 millions de francs pour 1989, soit une augmentation de 106 p. 100. L'effort est vraiment exceptionnel !

Le principal bénéficiaire est le fonds social urbain, dont les crédits passent de 81 millions de francs en 1988 à 261 millions de francs en 1989. Les crédits sont multipliés par trois, l'augmentation est de 222 p. 100 ! Monsieur le ministre d'Etat, qui dit mieux ?

Le fonds social urbain a remplacé le fonds d'aménagement urbain en 1984. Son rôle est d'apporter une aide aux communes pour l'aménagement de quartiers, pour la rénovation de logements, de bâtiments - il s'agit des opérations programmées - et, bien sûr, pour la résorption de l'habitat insalubre. Cet effort traduit nettement la volonté du Gouvernement d'améliorer la vie dans les quartiers, dans les zones les plus difficiles, dans les villes.

Cette action budgétaire est confortée, complétée, soutenue par la mise en place d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, placée sous la responsabilité de M. Yves Dauge. Il s'agit de coordonner les politiques urbaines de l'Etat, c'est-à-dire les actions des divers ministères en matière d'urbanisme, de délinquance, de lutte contre l'illettrisme par exemple.

Ainsi, on trouve une double priorité dans ces crédits : développer l'enseignement de l'architecture, faire un effort important sur le plan de la solidarité urbaine.

La coopération entre les collectivités locales est indispensable : sans elle, ce budget ne pourrait pas connaître un épaulement complet. Permettez-moi à ce sujet de rappeler très rapidement quelques apports importants de la décentralisation, notamment sur le plan de l'élaboration des documents d'urbanisme et sur le plan de la législation.

En ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme, les schémas directeurs sont en augmentation, tant quantitativement que qualitativement. Au 1^{er} juillet 1988, 192 schémas directeurs étaient approuvés, et la modification de ces schémas s'accélère, ce qui témoigne concrètement de l'intérêt que les élus leurs portent.

Les plans d'occupation des sols ont connu, en 1988, un léger tassement qui paraît normal puisqu'un nombre important de communes sont concernées par un P.O.S. : au 1^{er} juillet 1988, 17 538 communes étaient dans ce cas.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, permettez-moi de vous indiquer que vous avez déjà dépassé votre temps de parole !

M. André Rouvière, rapporteur pour avis. Je termine, monsieur le président.

Ce que je viens de dire témoigne du succès de la décentralisation dans ce domaine. Il est vrai que l'Etat aide à l'élaboration de ces documents.

Le seul point sombre, monsieur le ministre, je me permets de vous le rappeler, c'est la baisse des effectifs dans les directions départementales de l'équipement. J'espère que vous pourrez y remédier.

La commission des affaires sociales et du Plan, vu les aspects très positifs de ce budget, a donné sans réserve son accord à l'approbation des crédits que vous nous proposez, monsieur le ministre, et j'espère que la Haute Assemblée suivra cet avis (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Charles Bonifay, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (logement social). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à vous rassurer : le fait que je sois le quatrième rapporteur à intervenir ne peut que m'inciter à une certaine sobriété.

La commission des affaires sociales a limité son examen du projet de budget pour le logement aux aspects sociaux. Une première observation s'impose : c'est un budget de transition qui nous est proposé puisqu'un réexamen complet de l'ensemble des aides publiques au logement est en préparation.

Nous avons intégré dans nos réflexions les mesures prises par le Gouvernement au cours de l'année 1988, car elles ont un impact très important sur le logement social et conditionnent pour partie le contenu du projet de budget pour 1989.

Notre principal critère d'analyse de ce projet de budget est l'utilité sociale des dépenses engagées par l'Etat pour le secteur du logement.

C'est un véritable plan d'urgence qui a été mis en œuvre en 1988, articulé autour de deux axes principaux : le réaménagement de la dette des accédants à la propriété et des organismes d'H.L.M. et l'amélioration de la qualité.

S'agissant des accédants à la propriété, un certain nombre d'amodiations précédemment appliquées aux remboursements de prêts P.A.P. contractés entre 1981 et fin 1984 n'avaient pas suffi pour résoudre les problèmes des accédants confrontés à de graves difficultés du fait de la progressivité de remboursements dont le coût était devenu intolérable en période de désinflation. L'abaissement de la progressivité des annuités à 2,75 p. 100 par an apporte une solution durable, complétée, pour les ménages les plus défavorisés, par des aides spécifiques, mises en œuvre localement en cas de nécessité. Le réaménagement sera automatique pour les P.A.P. souscrits entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 décembre 1985.

Simultanément, la dette des organismes d'H.L.M. au titre des P.L.A. a été révisée, en contrepartie d'un effort de modération des hausses de loyer et d'amélioration de la qualité du service offert aux locataires.

Dans le cadre des mesures d'urgence mises en œuvre en 1988, l'accent a été mis sur l'amélioration de la qualité. C'est un élément remarquable du dispositif.

Cette amélioration vise tant le parc immobilier social *stricto sensu*, notamment avec une accélération des réhabilitations grâce à des P.A.L.U.L.O.S., que l'environnement et le cadre de vie des habitants, où l'on peut voir, d'ailleurs, les prémisses d'une relance de la politique de la ville.

Nous avons également examiné attentivement l'évolution des aides à la personne, en particulier l'aide personnalisée au logement. L'évolution des financements budgétaires affectés à l'A.P.L. est, en effet, un problème essentiel du budget du logement.

Si l'on s'en tient à l'aspect global, le projet de budget pour 1989 est rassurant, monsieur le ministre, puisque vous nous proposez un crédit de 13 130 millions de francs, au lieu de 12 180 millions de francs en 1988, soit une augmentation raisonnable.

Mais que revèle un examen plus approfondi ? La révision des barèmes, l'institution de plusieurs A.P.L. - A.P.L. 1, A.P.L. 2 A, A.P.L. 2 B - aboutissent à remettre en cause l'objectif d'unification des aides, inscrit dans la loi de 1977, le critère du type d'immeubles prenant le pas sur celui des ressources des ménages. Encore faut-il se féliciter - on l'a dit - qu'une éventuelle A.P.L. 2 C, proposée dans le projet de loi de finances initial, ne soit pas instituée, l'Assemblée nationale ayant adopté un amendement supprimant l'article 63 du projet initial.

Parmi ailleurs, les dispositifs d'aides aux familles les plus défavorisées continuent à fonctionner pour prendre en charge les impayés de loyer dont le poids continue à augmenter.

Sur ce point, la commission des affaires sociales recommande une plus grande rigueur de gestion de la part des organismes gestionnaires afin d'inciter les ménages disposant de revenus modestes à éviter d'accumuler les impayés de loyer.

Elle considère, en effet, qu'une mise en garde rapide par les bailleurs pourrait contribuer à ralentir le rythme d'augmentation du volume des impayés de loyers et de charges.

Dans le contexte d'incertitude actuel, la commission s'est interrogée sur l'avenir de l'aide à la pierre.

Pour l'accession à la propriété, le projet de budget pour 1989 comporte 600 millions de francs pour financer le remboursement des P.A.P. révisés. Mais, à part cela, il n'est prévu aucune autorisation de programme nouvelle pour l'accession aidée en 1989. Vous vous en êtes expliqués, monsieur le ministre d'Etat, mais la commission trouve cela regrettable. L'argument invoqué d'une réforme prochaine de l'aide à l'accession n'a pas convaincu la majorité de la commission.

En dépit des reports de crédits prévus en 1989, l'absence d'autorisations de programme comporte un risque de rupture dans le lancement de programmes de logements sociaux en accession. En outre, des autorisations de programme auraient manifesté une volonté politique en ce domaine. Lorsque nous avons délibéré sur ce budget, notre président et plusieurs commissaires se sont émus de l'absence de nouvelles autorisations de programme pour 1989.

Quant aux investissements du secteur locatif social, les crédits proposés pour 1989 devraient permettre de maintenir le rythme de construction de 50 000 logements sociaux neufs par an - vous l'avez confirmé, monsieur le ministre d'Etat - et de poursuivre, parallèlement, l'effort d'amélioration du parc immobilier existant, avec l'enveloppe P.L.A.-P.A.P.-U.L.O.S. Certains commissaires ont émis des réserves sur la vraisemblance de l'objectif de 50 000 logements neufs par an dans le secteur social, compte tenu de la part croissante des réhabilitations.

Parmi ailleurs, la réduction du taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction, dite 1 p. 100 patronal, a suscité des inquiétudes au sein de la commission des affaires sociales. Cette modification, proposée par l'article 64 du projet de loi de finances, remet en cause les modes de fonctionnement des organismes gestionnaires du 1 p. 100. Elle est critiquable quant à la procédure ; en outre, elle risque d'avoir des effets pernicieux indirects sur l'investissement locatif social.

En ce qui concerne les villes, la commission des affaires sociales se félicite de l'augmentation des crédits du fonds social urbain, qui permettra, en 1989, de relancer la politique des villes au service de laquelle de nouvelles institutions viennent d'être mises en place, avec un conseil national, un comité interministériel et une délégation interministérielle.

La commission, dans sa majorité, tout en appréciant les aspects très positifs de ce projet de budget, mais compte tenu de l'absence d'autorisation de programme pour l'accession aidée à la propriété et de la diminution du taux du 1 p. 100

paternal, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits concernant le logement social. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République, vingt et une minutes ;

Groupe de l'union centriste, quinze minutes ;

Groupe socialiste, vingt-deux minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, vingt-quatre minutes ;

Groupe communiste, cinq minutes.

La parole est à M. Louisy.

M. François Louisy. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le logement est, avec l'emploi, le problème numéro un dans les départements et territoires d'outre-mer.

Le niveau des salaires, inférieur à celui de la métropole, et un taux de chômage très élevé contribuent à accroître le volume de la demande du logement social, qui est sans commune mesure avec celle de la France métropolitaine.

Même si l'espace bâti s'est diversifié et enrichi, dans les départements d'outre-mer, la situation demeure grave. Une partie de la population reste mal logée.

Dans mon département, la population s'élève à 337 000 habitants. Le parc de logements est insuffisant, ce qui conduit à des densités excessives. Trois familles sur cinq sont mal logées.

En 1986, il y avait, dans les départements et territoires d'outre-mer, 312 000 résidences principales pour 1 243 000 habitants, soit un taux d'occupation de quatre personnes par logement.

Pour apporter une solution à cette situation préoccupante, les crédits de la ligne budgétaire unique augmentent, en autorisations de programme, dans le budget de 1989.

Les sommes représentatives de l'écart entre le revenu minimum d'insertion métropolitain et celui qui est attribué dans les D.O.M. seront, en partie, affectées au logement social.

Malgré cette évolution positive, la demande en logement demeure forte. La progression des logements mis en chantier en Guadeloupe - 2 500 environ - n'a pas satisfait la demande.

Nous sommes préoccupés par cette situation, car c'est plus en qualité qu'en quantité que le logement est insuffisant.

Les bas revenus amènent à se loger dans des constructions légères. D'une manière générale, prospèrent dans les villes des zones d'habitats précaires et insalubres. Encore trop de logements sont exigus, sous-équipés, sans les éléments de confort minimum.

Si les aides publiques ont permis la suppression de 10 000 logements insalubres par année, c'est encore insuffisant, le parc de logements insalubres étant de l'ordre de 100 000.

Il s'ensuit que l'effort budgétaire de 900 millions de francs en autorisations de programmes est appréciable.

Cependant, il est à déplorer que la réforme du financement des logements en accession à la propriété ait gelé les constructions.

Il existe désormais en Guadeloupe, comme dans les autres départements d'outre-mer, trois types de logements sociaux en accession à la propriété : les logements en accession primés, les logements en accession subventionnés, les logements évolutifs sociaux.

Ces derniers sont réservés à des ménages qui, compte tenu de leur composition, disposent d'un revenu déterminé par arrêté préfectoral. Désormais, l'acquéreur devra fournir une somme correspondant à l'apport personnel. Paradoxalement, ce sont finalement les personnes ayant des revenus réguliers qui peuvent profiter des prêts aidés, les autres catégories ne pouvant faire l'apport personnel.

Les promoteurs, gênés par cette condition, ne prennent aucun risque. Les caisses d'allocations familiales auraient pu mettre en œuvre une formule du type « tiers payant », qui garantirait les promoteurs contre tout risque financier. L'Etat ne finance plus les constructions à 100 p. 100.

Des organismes financiers et sociaux réticents, des promoteurs méfiants, toutes ces incohérences gèlent les constructions de logements sociaux et empêchent la consommation normale des crédits de la ligne budgétaire unique.

Il convient désormais, à mon sens, de prévoir d'en revenir à la formule des L.T.S. - logements très sociaux - qui permettait, par le biais des aides publiques, la construction de logements financés intégralement par l'Etat avec une capitalisation de l'allocation de logement qui serait versée en une seule fois ou sous la forme de versements échelonnés sur la durée du prêt du Crédit foncier. A défaut, il peut être prévu d'étendre le système de financement métropolitain, mis en place par la loi du 3 janvier 1977 instituant les P.A.P. et les prêts conventionnés, prêts qui sont, d'ailleurs, en voie d'être réformés.

Je voulais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur la situation du logement social dans les D.O.M. en général, et dans ma région de Guadeloupe en particulier. Mais c'est sans hésitation que je voterai votre budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce budget du logement sera, à nouveau, l'un de ceux qui toucheront le plusurement la vie quotidienne de millions de Français. L'expérience et le talent qui sont les vôtres, les intentions que vous avez manifestées tout à l'heure ne peuvent que ponctuer cette réalité moins avenante : votre budget se situe dans la continuité de celui de votre prédécesseur. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Les sénateurs communistes et apparenté rappellent avec force la nécessité d'abroger la loi Méhaignerie. À l'Assemblée nationale, vous avez répondu, monsieur le ministre, à mon ami M. André Duroméa, que le Gouvernement ne souhaitait pas passer tous les quatre ou cinq ans d'une loi à une autre. Vous vous appuyez, pour défendre votre point de vue, sur la nécessité d'une prétendue stabilité du secteur du logement.

Les Français connaissent tous - ou presque - les conséquences d'une telle loi ; ils en subissent, d'ailleurs, quotidiennement les répercussions.

Vous refusez donc, monsieur le ministre d'Etat, de remettre en cause une loi qui provoque l'envolée des quittances de loyers avec la mise en place des surloyers et la politique du conventionnement qui permet tous les excès. La réhabilitation nécessaire pour permettre à la population de vivre dans un environnement agréable et dans des immeubles décents et bien entretenus s'accompagne d'une note à payer qui est de plus en plus difficilement supportable pour les locataires. Cette loi s'est traduite d'ores et déjà dans le secteur privé par des hausses de loyers que l'on peut qualifier, dans certains cas, d'insensées, et par une précarisation de plus en plus importante des locataires. Aussi - les communistes ne cessent de le répéter - son abrogation est-elle urgente.

Est-il utile de vous rappeler, monsieur le ministre d'Etat - car vous le savez mieux que personne - que les dépenses consacrées au logement constituent le premier poste du budget des familles ? Est-il utile de vous rappeler que ces mêmes dépenses sont une source d'endettement prépondérante, tant pour les locataires que pour les accédants à la propriété ?

Ainsi, selon une étude récente du Secours populaire français, parmi les familles qui se sont endettées du fait du chômage, de la maladie ou de la baisse de leurs ressources, 96 p. 10 ont essentiellement des dettes de loyers ou de remboursement d'emprunts lorsqu'elles ont accédé à la propriété.

Ces centaines de milliers de locataires en difficulté se trouvent pris dans ce cercle vicieux que constituent les saisies, les coupures d'eau, de gaz, d'électricité et les expulsions. Je tiens à rappeler, à cet égard, que 40 000 expulsions sont ordonnées chaque année par les tribunaux.

Que dire également du nombre croissant des sans-abri, estimés à plusieurs centaines de milliers dans ce pays ?

De même, des centaines de milliers d'accédants à la propriété sont confrontés à des mensualités de remboursement devenues insupportables. Bon nombre d'entre eux, à juste titre, ont le sentiment d'être, pour de nombreuses années

encore, des « locataires des banques ». Les quartiers en accession à la propriété continuent à voir fleurir les panneaux « à vendre » ou « contrat à céder », avec tous les drames humains que cela représente.

Une série de mesures immédiates sont à prendre, notamment l'obligation pour les établissements financiers de renégocier les emprunts P.A.P. souscrits à des taux prohibitifs. Vous l'avez souligné tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat. Il faut examiner cas par cas les situations des familles de bonne foi qui ne peuvent plus faire face à leurs mensualités de remboursement pour empêcher les ventes à la sauvette à bas prix, ainsi que les expulsions et les saisies.

Ce n'est pas le rôle de l'Etat que de faire prendre en charge par son budget le refinancement des banques en vue de la renégociation des prêts pour les plus démunis. Vous devez exiger, monsieur le ministre d'Etat, que les banques renégocient tous les P.A.P. vous savez qu'elles ont l'argent nécessaire pour assumer ce genre d'opération. Une ponction sur le budget de l'Etat ne règle pas le problème.

Votre projet de budget pour 1989 est, selon nous, insuffisant. En effet, il ne comporte pas de progression significative des crédits de construction neuve et de réhabilitation locative sociale. Or, nous pensons que la priorité de l'Etat, dans ce domaine, devrait être de développer le logement social, en location comme en accession.

Pour ces raisons, les sénateurs communistes et apparentés ne voteront pas votre budget.

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le budget du logement est d'une importance capitale pour le pays, non seulement parce qu'il s'agit de l'un des volets majeurs de la politique sociale de la nation, mais également parce que ses orientations ont des conséquences rapides, et même quasi immédiates, sur le niveau de l'emploi. Pour ces raisons, nous ne pouvons être entièrement d'accord sur les choix proposés.

En effet, si ce budget comporte quelques aspects positifs - je citerai l'augmentation importante des crédits affectés au fonds social urbain, qui vont permettre de réhabiliter des centres de villes dans le cadre d'opérations de développement social des quartiers ; la « mission pour la ville » qui vient d'être créée ; l'augmentation des crédits permettant les réhabilitations légères des H.L.M. financées avec une subvention de 50 p. 100 de la dépense - il n'en va pas de même pour ses volets les plus importants.

C'est ainsi que les aides à la personne pour le logement - aide personnalisée au logement plus allocation de logement social - ont chuté de 2,41 p. 100, ce qui, compte tenu de l'importance de ce chapitre, constitue une amputation de 460 millions de francs sur l'exercice antérieur. Il est vrai qu'en autorisations de programme l'enveloppe P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. progresse de 10,9 p. 100, alors que les crédits de paiement, eux, diminuent de 8,1 p. 100.

Pour dissimuler ces mesures drastiques, monsieur le ministre d'Etat, vous injectez dans le budget pour 1989 les crédits P.A.P. non consommés en 1988, et vous précisez que 50 000 P.A.P. seront disponibles pour les premiers mois de 1989.

Dans la note de présentation du budget de votre ministère, je lis, en outre : « Ce volume assurera la continuité et pourrait même permettre une accélération du rythme de consommation par rapport à 1988 », le tout dans l'attente d'un nouveau produit d'accession à la propriété pour lequel, de concert avec M. Bérégovoy, ministre des finances, vous avez confié une mission à M. Bloch-Lainé, qui vient de déposer son rapport, sur lequel je reviendrai dans un instant.

Mais nous n'avions pas besoin d'un rapport, rédigé certes par une personnalité de haut niveau, pour connaître les raisons pour lesquelles le P.A.P. ne « marchait » plus après avoir été un produit performant et très utile aux familles de condition modeste.

Je répète ce que j'ai déjà dit à votre prédécesseur, M. Méhaigner : un tel phénomène était inéluctable, les plafonds de ressources des P.A.P. n'ayant plus été revalorisés depuis le 22 janvier 1985 alors que l'indice du coût de la construction, qui était de 826 à cette date, est passé au deuxième trimestre 1988 - dernier indice connu - à 912.

Rappelons qu'en zone III, dans laquelle se situe la ville de Menton, aussi paradoxal que cela puisse paraître - c'est la même zone que celle du haut pays et je suis intervenu auprès de tous vos prédécesseurs sans jamais parvenir à ce que cela change ; j'espère que vous m'entendrez - en zone III, disais-je, le plafond de ressources à ne pas dépasser en P.A.P. normal pour deux personnes, l'une d'entre elles étant active, est de 59 421 francs par an, soit un revenu mensuel de 4 960 francs, l'apport personnel auquel s'ajoutent les frais et droits de mutation s'élevant à près de 32 p. 100 du coût de l'appartement vendu, alors qu'en zone II le plafond est de 62 986 francs. Comment voulez-vous qu'avec ces faibles ressources une famille puisse mobiliser l'apport personnel et payer des annuités d'emprunt ?

Le processus est donc le suivant en ce qui concerne les P.A.P. : dans un premier temps, ont été écartées du produit les familles les plus solvables, faibles consommatrices d'A.P.L. ; dans un deuxième temps, les P.A.P. ayant été distribués aux accédants les plus démunis, on a assisté à la montée en flèche de l'A.P.L. ; le troisième temps fut celui de la sous-consommation des P.A.P. du fait d'apports personnels trop élevés. Je vous demande de réfléchir, monsieur le ministre, à cette perversion du système.

Lorsque les collectivités locales ont mis en place un prêt ou une subvention - quelquefois les deux - à l'apport personnel, le système peut encore fonctionner quelque temps, puisque s'y ajoute l'A.P.L. C'est ainsi que le conseil général des Alpes-Maritimes a instauré, en juin 1983, un P.A.P. de 30 000 francs, qui a été porté à 40 000 francs en octobre 1988, assorti d'un taux d'intérêt de 4 p. 100, avec un différé d'amortissement de deux ans, remboursable en huit ans ; ce réaménagement nous a permis de relancer le produit. A ce jour, ce sont 5 356 P.A.P. qui ont ainsi été consentis dans le département. En outre, depuis environ un mois, s'y ajoute, dans certains cas, une subvention de 15 000 francs du conseil régional ; je le dis sous le contrôle de notre collègue, M. Didier, qui préside l'association régionale de Provence - Alpes - Côte d'Azur, dont je fais partie.

Reste le problème des intérêts et de leur taux : celui-ci a pu aller jusqu'à 14,7 p. 100 ; il a été ramené à 7,8 p. 100 sur sept ans depuis le 20 juillet 1987, 10 p. 100 au-delà pour les P.A.P. à taux fixe et à annuités progressives, et 6,9 p. 100 pendant cinq ans et 10 p. 100 au-delà pour les P.A.P. à taux fixe et à annuité constante.

Il est évidemment tentant pour un Gouvernement - je devrais dire pour le ministère des finances - de supprimer les P.A.P. Je constate que la gauche au pouvoir risque de réaliser ce que la droite n'avait pas osé faire ! Or je considère le P.A.P. comme un produit éminemment social. On risque de le supprimer, après avoir, sans le vouloir, certes, mis en place tous les éléments permettant de démontrer que le système ne fonctionnait plus.

C'est dans le dessein inavoué de financer le même nombre de logements en prêts conventionnés avec moitié moins d'argent que l'on a proposé, tout d'abord, de remplacer le P.A.P. par le prêt conventionné au motif que le loyer de l'argent ayant baissé, le produit était le même. Il s'agit là d'un faux-fuyant : ou bien l'on est décidé à réaliser une politique d'accession à la propriété - il faut alors le dire et s'en donner les moyens - ou bien, sous différents prétextes - l'endettement des accédants est le plus souvent invoqué - on la paralyse.

Alors, soyons clairs : l'aide aux accédants qui ont emprunté à des taux allant jusqu'à 14 p. 100 en période d'inflation n'est qu'une mesure de justice. De même n'est que justice et non pas geste de bonne volonté l'allégement de la charge des emprunts P.L.A. consentis aux offices ou sociétés d'H.L.M., ponctuel depuis 1985 et désormais général. Jusqu'à présent, en effet, par le biais d'un mécanisme pervers, plus les organismes de logements sociaux étaient dynamiques, plus ils ont consommé de crédits P.L.A. pour construire des logements neufs à partir de 1977 et plus ils se sont endettés, les augmentations de loyers prévisibles ayant alors été stoppées par la désinflation.

Il n'est pas admissible que l'on n'ait pas imposé aux banques comme au Crédit foncier et à la Caisse des dépôts et consignations des réductions automatiques de taux. On leur a ainsi permis de continuer à percevoir des intérêts de P.L.A. allant jusqu'à 7,09 p. 100 entre 1982 et 1984, alors que le livret A des caisses d'épargne, rémunéré au taux de 8,5 p. 100, a constamment baissé. Il n'est pas admissible non plus que la Caisse des dépôts et consignations utilise une

partie des fonds qu'elle détient à réaliser des O.P.A. boursières, comme celle qui est dite « inamicale », pour utiliser le langage boursier, sur la Société générale.

Cet organisme d'Etat drainant les fonds des contribuables et des épargnantes doit voir, à mon avis, sa tâche circonscrite à des missions de service public et non pas à des manœuvres financières dont l'objectif politique final, bien que déguisé, s'offre aux yeux de tous.

Le prêt conventionné est-il le produit de remplacement recherché pour l'accès à la propriété ? Certainement pas. A 10 p. 100, auxquels s'ajoutent les frais d'assurance, cela fait du 11 p. 100 d'intérêt au moins, les prix au mètre carré étant, en outre, à l'heure actuelle, de 30 p. 100 plus chers que le P.A.P. ; les salariés peuvent donc de moins en moins y accéder. Le résultat est le suivant : le nombre de logements en prêts conventionnés était, en moyenne mensuelle, de 17 500 en 1985 et en 1986, de 19 650 en 1987 ; il a chuté, au cours du dernier trimestre 1988, à 14 000 par mois.

C'est donc toute l'accès à la propriété du logement aidé qui est en crise, de même d'ailleurs que le locatif P.L.A., le montant des A.P.L. versées ayant dépassé toutes les prévisions par suite du chômage.

Venons-en au rapport Bloch-Lainé. M. le ministre de l'économie, des finances et du budget et vous-même, monsieur le ministre d'Etat, avez demandé à ce distingué ancien haut fonctionnaire de trouver un produit qui coûte moins cher au budget de l'Etat par la suppression de l'aide personnalisée au logement.

Que nous propose le rapport Bloch-Lainé qui n'a pour objet, je le rappelle, que la « réforme des aides à l'accès à la propriété » ?

Je ferai tout d'abord une constatation : je regrette, monsieur le ministre d'Etat, que vous ayez, semble-t-il, cédé à la pression de votre collègue M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. En effet, M. Bloch-Lainé devait avoir toute latitude et vous proposer également la modernisation du produit P.A.P. existant, alors que la lettre ministérielle qui définit sa mission l'a limitée volontairement au remplacement total de ce dispositif. Il le précise d'ailleurs, comme à regret, dans son introduction. C'est, à mon avis, une erreur.

Le rapport propose diverses mesures : la réduction des aides publiques ; la multiplication des guichets distributeurs de P.A.P. - les banques, alors qu'il n'y avait, jusqu'ici, que le Crédit foncier et les crédits immobiliers - donc la pratique des taux d'intérêts du marché non bonifiés ; le versement d'un capital qui remplacerait l'A.P.L. et lesdites bonifications ; le maintien d'une petite A.P.L., genre allocation logement ; une incitation à l'épargne préalablement à l'acquisition, soit une sorte d'obligation à détenir un livret « épargne-logement » ; le *numerus clausus*, c'est-à-dire la suppression du guichet ouvert.

Ce rapport propose cependant une chose excellente, à savoir l'extension de l'aide publique à l'acquisition dans l'ancien, sans condition de travaux.

Mais, globalement, ce système constitue une régression sociale. En fait, si vous acceptez les conclusions de ce rapport, vous allez exclure de l'accès à la propriété tous les ménages gagnant moins de dix mille francs par mois, le taux d'effort étant trop élevé.

Actuellement, une famille de deux enfants dont le revenu mensuel s'élève à 8 000 francs a droit à peu près à 40 000 francs d'aide à la pierre et à 100 000 francs d'A.P.L., versés sur plusieurs années ;

Vous proposez de lui verser en une seule fois 80 000 francs ; il manquera donc à cette famille une somme de 60 000 francs, d'où l'impossibilité pour elle de devenir propriétaire : c'est un choix politique.

Outre cela - mais vous venez d'indiquer, monsieur le ministre d'Etat, que vous partagez ce point de vue - la banalisation des guichets est une erreur ; en effet, les banques - tout le monde le sait - ne prêtent qu'aux personnes ayant des comptes toujours positifs et avec lesquelles elles pensent n'avoir pas de problèmes ; certaines ne chasseront que le bon risque et laisseront les mauvais pour le Crédit foncier et les crédits immobiliers.

La prime versée en une seule fois ne va-t-elle pas servir à réaliser des améliorations ?

Le Parlement se doit d'attirer votre attention sur toutes les complications prévisibles, car, outre le logement, c'est l'emploi qui risque de se dégrader.

L'Assemblée nationale l'a bien perçu, puisqu'elle a ajouté 200 millions de francs pour améliorer le barème de l'A.P.L.

Les organismes d'H.L.M. - j'en préside un depuis de nombreuses années - souhaitent tous, en outre, une accélération de la mise à niveau du patrimoine H.L.M.

En dix ans, un peu moins de un million de logements ont été améliorés. Au rythme actuel, plus de dix années seraient nécessaires pour mener à bien la même action sur le million de logements restants, alors qu'il faudrait que cela puisse être réalisé en six ans.

Cela pourrait se faire grâce au remboursement de la dette des organismes ; en 1989, 3,5 milliards de francs, en provenance des remboursements anticipés afférents à la renégociation de la dette, entrent dans le budget. Cette somme devrait être affectée aux P.A.L.U.L.O.S.

Par conséquent, affectez-la pour moitié aux P.A.L.U.L.O.S. et par moitié aux subventions dites pour « petits travaux ».

Je voudrais vous entretenir maintenant du projet de réduction de ce qu'il est convenu d'appeler le « 1 p. 100 patronal », en réalité le « 0,72 p. 100 » affecté au logement. Le Gouvernement avait annoncé un pourcentage de 0,62 p. 100, que l'Assemblée nationale a ramené à 0,65 p. 100 : cette disposition est profitable à l'industrie, puisque au sein de la C.E.E. seule l'Italie et la Grèce ont un prélèvement comparable.

Mais attention : le 0,72 p. 100, sur lequel 0,13 p. 100 sont déjà affectés au Fonds national d'aide au logement, sert, d'une part, aux salariés, pour leur permettre d'accéder à la propriété, et, d'autre part, aux organismes d'H.L.M., non pas pour améliorer les prestations, comme d'aucuns le pensent, mais pour remplacer les fonds propres disparus de leurs budgets depuis fort longtemps.

Parlons clair : dans bien des cas - vous venez d'ailleurs de le dire, monsieur le ministre d'Etat - faute de l'aide du 1 p. 100, bien des projets resteront dans les cartons des architectes. Aussi, nous vous proposons de ne le réduire qu'au taux de 0,67 p. 100, soit une baisse de trois centièmes, le prélèvement pour le F.N.A.L. étant porté à 0,18 p. 100 au lieu des 0,23 p. 100 initialement prévus par le Gouvernement. Nous savons, en effet, que, dans ce cas, grâce au phénomène dit « retour », les demandes tant des salariés, pour financer leur apport personnel dans l'accès à la propriété, que des constructeurs d'H.L.M., pour le logement locatif, pourront être satisfaites.

Toutes les diminutions sont envisageables ; mais le budget de l'Etat devra alors remplacer cette ressource, ce qui ne semble pas possible dans le cadre du projet de budget que vous nous soumettez.

Pourtant, le budget de la France bénéficie, en 1989, d'un complément substantiel de ressources provoqué par un rythme de croissance pour l'année 1988 supérieur à 3 p. 100 - la République fédérale d'Allemagne a enregistré une hausse de 3,2 p. 100 - ce taux ayant même atteint 4 p. 100 au premier semestre 1988, soit notre meilleur résultat de croissance depuis quinze ans.

Qui dit croissance de l'économie dit recettes supplémentaires de T.V.A. Le nombre de logements mis en chantier, qui était tombé à 343 000 en 1982, à 332 300 en 1983 et, enfin, à 282 300 en 1984, était remonté, en 1987, à 301 700, en partie grâce à la suppression de l'impôt sur la fortune, les capitaux privés s'étant ajoutés aux fonds publics pour relancer la construction de logements.

Or, pour des raisons purement doctrinales que vous savez, monsieur le ministre d'Etat, aller à l'encontre de l'objectif poursuivi, le Gouvernement va agraver à nouveau la fiscalité du patrimoine immobilier.

Outre le fait que le nouvel impôt est inéquitable, puisqu'il porte essentiellement sur la terre et la pierre, s'il est politiquement habile, il est économiquement pervers, car il va bloquer une nouvelle fois, comme en 1981, la construction, les réhabilitations et les rénovations de bâtiments.

Toutes les études économiques font état du fait que les revenus tirés de l'immobilier sont de 3 p. 100 à 5 p. 100 du capital. Auparavant, ce faible niveau de rémunération était compensé par la réévaluation du bien due à l'inflation : cela n'est heureusement plus le cas. En outre, les impayés de loyers s'ajoutant à l'augmentation importante d'année en

année des impôts locaux, le revenu diminuera encore, d'où le risque de détérioration du patrimoine immobilier français dans lequel les grosses réparations ne pourront plus être réalisées.

Un article récent du journal *Le Monde* faisait état d'un besoin de construction de 320 000 à 330 000 logements par an, selon l'avis des experts, si nous ne voulons pas connaître, à long terme, une nouvelle crise quantitative de ce secteur.

Comme nous allons à contresens de l'évolution qui doit conduire, dès 1990, à la libération des mouvements de capitaux, je crains, les mêmes causes produisant les mêmes effets, que vous ne parveniez à casser cet outil de production qu'est le bâtiment et à augmenter le nombre des demandeurs d'emploi, les P.A.P. n'étant même plus là pour réduire les mésaventures du système.

En effet, dans votre projet de budget pour 1989, les crédits P.A.P. n'ont été prévus que pour six mois et, pour la deuxième partie de l'année, vous pensez à un collectif budgétaire. Vous avez d'ailleurs bien voulu nous dire, monsieur le ministre d'Etat, que vous étiez favorable à la poursuite de l'expérience des P.A.P. jusqu'à nouvel ordre.

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget a eu tort de vous imposer cela ; il fallait attendre avant de réformer et, en revanche, augmenter immédiatement les plafonds de ressources des accédants.

En ce qui concerne l'architecture, vos projets sont satisfaisants.

Enfin, j'attire votre attention sur le fait qu'au lieu de permettre aux offices et sociétés H.L.M. d'emprunter pour un montant de 95 p. 100 du prix de référence des logements aidés locatifs auprès de la Caisse des dépôts et consignations à un taux bonifié, l'Etat a décidé, au mois de décembre 1987, d'accorder une subvention équivalant à 11,45 p. 100 de ce prix, le reste étant financé sous forme d'emprunt. Or, les travaux correspondants générèrent une T.V.A. de 18,6 p. 100, qui est donc supérieure de sept points à ladite subvention, ce qui est difficilement acceptable.

Pour y remédier et améliorer les trésoreries des offices, il conviendrait que l'Etat permette la récupération, tout au moins partielle, de cette T.V.A. par les offices d'H.L.M. sur le modèle des collectivités locales, compte tenu de la mission sociale prioritaire assumée par ces organismes ou, tout au moins, qu'il subventionne au taux de 18,6 p. 100 la réalisation de logements aidés, ce qui allégerait d'autant la charge d'emprunt des sociétés et offices H.L.M. qui, vous le savez, est très lourde.

Un article récent de la revue *Le Nouvel Economiste* intitulé « Le gouffre » traitait, fort savamment d'ailleurs, du logement social et indiquait que : « Les fissures financières qui lézardent l'édifice H.L.M. inquiètent tout le monde. » C'est vrai, les offices et sociétés ne peuvent entretenir un patrimoine généralement plus dégradé que dans la propriété privée, payer un foncier bâti important, rembourser des emprunts à taux relativement élevés et faire face à des impayés qui croissent de façon directement proportionnelle à la baisse de l'A.P.L. Autrement dit, vous risquez de creuser un peu plus un trou pour en boucher un autre.

Alors, monsieur le ministre d'Etat, comme vous avez la réputation d'être un homme de bon sens, faites table rase des *a priori*. Continuez à tenir compte des difficultés des constructeurs sociaux. Prenez en considération le désir des Français de devenir propriétaires de leur logement.

Pour ce faire, incitez les offices, comme l'a fait votre prédécesseur, à vendre leur patrimoine, ce qu'ils font en traînant les pieds depuis la loi du 10 juillet 1965. Mme Thatcher, quant à elle, l'a fait massivement. Les moins fortunés pourront ainsi changer de statut.

Par ailleurs, gardez le produit P.A.P., mais augmentez les plafonds de ressources ; c'est un bon produit qui n'est pas cher. Vous auriez ainsi moins d'A.P.L. à verser qu'actuellement pour le même nombre de logements vendus, puisque beaucoup de personnes auraient alors des ressources plus élevées.

Gardez le prêt conventionné, qui est un bon produit pour une autre catégorie d'accédants.

S'agissant du secteur locatif, revenez-en à l'aide à la pierre ou à un régime mixte. L'aide à la personne est le régime idéal lorsqu'il y a une forte activité économique. En période

de récession et de chômage, il est trop cher. En un mot, faites une nouvelle lettre d'intention à M. Bloch-Lainé pour lui permettre d'explorer toutes les hypothèses. Evitez que l'on continue à charger le parc immobilier privé d'impôts et de taxes diverses. La plus grande partie appartient à de petits propriétaires qui, notamment en province, n'ont rien à voir avec les « institutionnels parisiens » pour qui l'immobilier n'est souvent qu'une réserve obligatoire figurant dans un bilan.

Ne modifiez pas la loi Méhaignerie qui a permis la relance de la construction privée dans les départements. Hors la capitale, il y a eu peu d'abus.

C'est pour toutes ces raisons et ces inquiétudes, monsieur le ministre d'Etat, que nous attendrons d'avoir des réponses à nos questions avant de décider de notre attitude. Vous avez - je dois le dire - voilà un instant, commencé à nous rassurer en nous faisant part de vos réticences à l'égard du rapport Bloch-Lainé, notamment de la banalisation des prêts et de l'arrêt des P.A.P., de même qu'à l'égard de la remise en cause de la politique de votre prédécesseur. (*MM. Delong et Voilquin applaudissent.*)

M. René Régnault. Ce sont des propriétaires !

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Monsieur le ministre d'Etat, tout d'abord, permettez-moi de revenir sur le débat qui a eu lieu hier soir à l'assemblée nationale à propos du vote de l'amendement gouvernemental visant à aménager la loi Méhaignerie, notamment pour contenir la hausse des loyers en région parisienne.

Ainsi, la hausse convenue entre les parties s'appliquera par tiers au cours des trois premières années - si j'ai bien compris - du contrat renouvelé. Si cette hausse est supérieure à 10 p. 100, elle sera alors étalée, non plus sur trois ans, mais sur six ans.

M. René Régnault. C'est une bonne chose.

M. Louis de Catuelan. Cette mesure était justifiée par la prise en compte d'un bilan nécessaire de cette loi dont le mérite, reconnu de beaucoup, est sans doute d'avoir contribué à accroître le nombre de logements, à sortir le pays de la pénurie et à améliorer la situation des industries du bâtiment.

Il est heureux que l'on ne soit pas allé plus loin au risque de dénaturer complètement le bénéfice de la loi Méhaignerie pour le logement. Je voudrais à cette occasion, monsieur le ministre d'Etat, vous féliciter pour votre modération, votre courage et votre compétence.

Je me contenterai de poser quelques questions générales sur votre projet de budget - en évitant de citer des chiffres - et j'attirerai votre attention sur un problème important qui touche l'urbanisme et l'accession à la propriété en milieu rural.

Comme l'ont souligné les rapporteurs et les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, les crédits alloués en 1989 au logement et à l'urbanisme reflètent - c'est d'ailleurs votre propos, monsieur le ministre d'Etat - un budget de transition dans la continuité de la politique menée par votre prédécesseur et dans l'attente et la préparation d'une grande réforme du logement social.

Tout d'abord, vous me pardonnerez de ne pas être d'accord sur l'amputation du taux de 0,72 p. 100, mais je me réjouis cependant qu'on ait pu arrêter celui de 0,65 p. 100, comme nous l'a expliqué notre rapporteur de la commission des affaires économiques. Mais est-ce suffisant ? Cette nouvelle réduction a fait l'unanimité contre elle : les organisations syndicales, les organismes collecteurs, les entreprises du bâtiment. Ne nous dirigeons-nous pas ainsi vers une fiscalisation rampante de l'aide au logement ? A-t-on bien mesuré sa répercussion sur le niveau de logements construits chaque année grâce à la participation des employeurs, ainsi qu'à ses conséquences sur l'emploi ? Ne parle-t-on pas de 12 000 logements en moins et de 14 000 emplois supprimés ? J'aimerais d'ailleurs connaître, monsieur le ministre d'Etat, les évaluations faites par les services de votre ministère sur cette question.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, la réflexion engagée sous votre égide par la commission Bloch-Lainé va dans le bon sens. Il est un fait que le système actuel des

P.A.P. n'est plus adapté à la demande potentielle, notamment à cause de la non-revalorisation des plafonds de ressources et de l'insuffisance de la quotité de prêt.

L'importance de l'engagement des dépenses publiques en ce domaine atteint maintenant un seuil critique - j'ai entendu parler de 20 milliards de francs en 1988 dans le budget de l'Etat. Il convenait donc de s'inspirer d'une logique différente qui, sans remettre en cause la nécessité d'une aide de l'Etat, introduisait des éléments régulateurs en faisant davantage appel à la notion de marché et à la responsabilité financière des ménages dans l'exercice de leur libre choix : rééquilibrage entre le neuf et l'ancien, entre le locatif et l'accession, plus grande précaution dans l'épargne des ménages.

Les conclusions du rapport Bloch-Lainé vont dans cette direction, je m'en félicite. Néanmoins, le délai pour établir cette réforme n'est-il pas trop court ? La réflexion mérite d'être approfondie par l'ensemble des partenaires concernés. L'enveloppe des P.A.P. inscrite dans le budget pour 1989 ne couvre que le premier semestre - paraît-il. Ne devrait-on pas prévoir une rallonge de 20 000 ou 25 000 P.A.P. supplémentaires ?

Enfin, j'attirerai votre attention, monsieur le ministre d'Etat, en tant que parlementaire du milieu rural, sur les difficultés rencontrées par un nombre croissant d'accédants à la propriété. Nous en avons parlé longuement à la commission des affaires économiques et j'ai été frappé de la similitude des remarques faites à ce sujet, car je pensais que mon cas n'était pas généralisé.

Nous vivons, depuis quelques années, un grand « boom » sur la maison individuelle. Les Français rêvent tous, ou presque, de vivre dans un pavillon à la campagne, sans toujours bien en évaluer les conséquences. Je parle surtout de la région parisienne. Mais il y a plus grave. A ma stupéfaction, nombreuses sont les personnes qui achètent soit leur lot de terrain, soit leur habitation, soit les deux, sur catalogue, notamment à la foire de Paris, pour ne citer qu'un marché, sans même connaître leur futur lieu d'habitation, les possibilités de la commune, et donc sa situation.

Bien entendu, ces promoteurs leur promettent monts et merveilles : la qualité de leur produit bien sûr, mais également l'assurance des équipements communaux, qui n'existent pas ou peu, et un financement dépassant souvent largement leurs capacités financières. Or, il aurait été plutôt nécessaire de les mettre en garde contre la lourdeur et les charges d'une opération se déroulant sur vingt ans - c'est long vingt ans ! - et, surcroît de prudence, de leur conseiller de prendre contact avec la mairie concernée. Les promoteurs s'en abstiennent, et pour cause !

C'est ainsi que l'on voit débarquer dans nos communes ces nouveaux propriétaires qui ne savent même pas où sont situés leurs terrains, qui ne connaissent pas la liste des équipements communaux qu'on leur a promis, mais à Paris ! Ils sont, bien évidemment, fort mécontents et en font le reproche à la commune, se trompant de cible. Mais c'est ainsi : l'on accuse plus le bon Dieu que le diable. Et une partie de nos nouveaux habitants est dans l'incapacité de pouvoir vivre normalement. Vous imaginerez en corollaire, monsieur le ministre d'Etat, les plis d'huiressier, les menaces des banques qui ne rentrent pas dans leurs fonds et les drames qui les accompagnent. Je trouve cela totalement inadmissible.

Je n'invente rien ; je ne dis pas que tout le monde est à cette enseigne, mais il y en a de plus en plus. Cette situation, je la vis dans ma commune située à soixante kilomètres de Paris et à dix-sept kilomètres de tout transport en commun.

Je vous demande d'examiner ce genre de situation, monsieur le ministre d'Etat, car il n'est pas convenable de continuer ainsi. Or, j'ai appris qu'il existe, pourtant, une association dans tous les départements qui, de plus, est en liaison avec les D.D.E. ; elle ferait même du bon travail dans certains départements.

Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre d'Etat, que chaque candidat à l'accession à la propriété devrait recevoir automatiquement un document explicatif sur les droits et devoirs que génère la construction et, en plus, qu'il soit conseillé de se mettre au moins en rapport avec la commune avant tout achat, toute construction ?

Si vous réussissez cela, monsieur le ministre d'Etat, vous aurez accompli un grand pas dans le bon sens et vous éviterez un grand nombre de drames.

Je suis, bien entendu, à votre disposition pour vous en parler : c'est ainsi que l'on peut réussir à faire du bon travail.

Sur cette considération, qui se veut optimiste, j'achèverai mon propos, monsieur le ministre d'Etat, non sans vous dire que le groupe de l'union centriste votera votre budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'U.R.E.I.*)

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

M. Jacques Delong. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la question du logement, depuis la loi Quilliot, demande beaucoup de vigilance afin d'éviter les erreurs passées.

Tout d'abord, je suis méfiant lorsque vous envisagez de retoucher la loi Méhaignerie. Ensuite, je suis sceptique lorsque je constate que les autorisations de programme régressent de 9 p. 100 dans le projet de budget pour 1989.

Il est admis communément que votre projet de budget est d'attente, voire de transition. Malheureusement, la transition se traduit par une baisse pour la plupart des autorisations de programme relatives aux aides à la pierre, et il en est de même pour les crédits affectés aux aides à la personne.

Je voudrais saisir l'occasion qui m'est donnée pour faire le point sur la politique du logement en général.

Chacun s'accorde à reconnaître la qualité des mesures prises par le gouvernement de Jacques Chirac. Les professionnels dans leur ensemble ont enregistré un regain d'activité inespéré, dans un secteur que la politique socialiste avait sinistré de 1981 à 1986.

M. René Régnault. Sinistré ? Eh bien !

M. Jacques Delong. Je vous remercie de votre approbation, monsieur Régnault.

Si, aujourd'hui, les hausses de loyers sont parfois exagérées, c'est moins à cause de la loi Méhaignerie que de la loi Quilliot. Il faut bien être conscient du fait que pendant cinq ans l'immobilier, en particulier l'immobilier locatif, a subi de plein fouet une politique inconsidérée.

N'oublions pas que, presque partout en France, il était impossible de trouver une location, les propriétaires hésitant, à juste titre, à louer leur bien, compte tenu de la loi et de ses conséquences. La démonstration était faite que l'on ne pouvait imposer par la loi des contrats manifestement déséquilibrés en faveur d'un des contractants.

C'est pourquoi le gouvernement de Jacques Chirac, dès 1986, se devait d'ouvrir les négociations avec l'ensemble des partenaires. Il y avait urgence à rééquilibrer le marché de l'immobilier et surtout à rétablir la confiance entre les propriétaires et les locataires. En deux ans, le contrat a été rempli, permettant à l'ensemble du secteur du logement de retrouver l'essor et le dynamisme qui en font le principal moteur de notre économie.

Pourtant, après seulement quelques mois de Gouvernement, vous envisagez de réformer la loi Méhaignerie et vous créez un impôt sur la fortune auquel l'immobilier sera assujetti. Lorsque l'on sait que les œuvres d'art seront exonérées de ce même impôt, on peut légitimement se demander pourquoi privilégier quelques-uns au détriment d'un pan entier de l'activité française qui, de surcroît, crée des emplois.

La vraie question que les Français doivent se poser est de savoir le prix qu'ils vont payer après la mise en œuvre de cette politique. Il y a fort à parier sur le retour au marasme, la pénurie des locations et, grâce à l'impôt de solidarité sur la fortune, à la dégradation des immeubles.

Monsieur le ministre d'Etat, notre pays ne peut plus se permettre ces moments d'égarement, sauf à être relayé par l'Etat. Or, votre projet de budget ne permet en aucune manière de suppléer les acteurs économiques naturels. Je pense que vous voulez mettre en œuvre une politique de logement empreinte de dirigisme, ce qui n'est pas une bonne chose. De plus, vous n'en avez très certainement pas les moyens.

Avant de conclure, je voudrais saluer les points positifs de ce budget.

Il s'agit de l'amélioration de l'habitat ancien qui est privilégié. On relève la forte majoration des crédits du fonds social urbain, qui permettront un aménagement social plus affirmé des centres villes et des quartiers. De même, l'enveloppe de l'A.N.A.H. et celles des primes à l'amélioration de l'habitat sont maintenues.

Le logement social locatif reçoit, comme l'année dernière, une enveloppe globale en augmentation de 8,9 p. 100. De plus, j'ai cru comprendre que vous espériez financer 55 000 logements P.L.A. Néanmoins, je me dois de vous manifester ma préoccupation quant à l'article 64, rattaché à votre budget, qui prévoit la réduction du « 1 p. 100 logement ». Ce dernier, bien entendu ne doit jamais devenir une fin en soi, mais rester un moyen. Ce moyen se veut un outil privilégié pour rendre nos entreprises plus compétitives en favorisant la mobilité géographique professionnelle dans la France d'aujourd'hui et l'Europe de demain.

Mais pour cela, monsieur le ministre d'Etat, il faut nous placer en situation de rendre ce « 1 p. 100 » plus efficace, c'est-à-dire qu'il est nécessaire d'arrêter de réduire régulièrement son champ d'application. Peut-être, ensuite, conviendrait-il d'élaguer la réglementation prolifique et contraignante. Et, enfin, il faut supprimer certaines affectations prioritaires obligatoires qui correspondent rarement aux besoins des salariés et des entreprises.

En réalité, le Gouvernement devrait nous proposer le retour à un principe unique et simple : le 1 p. 100, avec ce qui en subsiste, servira intégralement à aider tous les salariés des entreprises pour leur résidence principale et ce, en priorité.

En conclusion, je reviendrai à mon propos initial. L'Assemblée nationale a adopté hier un amendement modifiant la loi Méhaignerie concernant les hausses de loyer.

Personne ne peut admettre - vous l'avez souligné vous-même - les augmentations excessives et donc parfaitement iniques. Pourtant, ce phénomène ne s'observe de façon significative qu'à Paris et en Ile-de-France. C'est pourquoi je ne crois pas qu'une nouvelle contrainte législative soit utile. Il existe d'autres moyens moins dangereux pour le logement locatif, faisant appel à la responsabilité de chacun et à la concertation, et il me semble vous avoir entendu préciser que c'était la politique que vous poursuiviez.

Monsieur le ministre d'Etat, nos objectifs sont peut-être les mêmes, mais les moyens d'y parvenir sont divergents. Vous comprendrez, dans ces conditions, que le groupe du R.P.R. attende les réponses que vous allez apporter au Sénat avant de se déterminer sur votre budget.

Vous avez déjà, monsieur le ministre d'Etat, largement répondu à nos interrogations dans votre exposé d'ouverture. J'ai apprécié la remarquable connaissance des problèmes que vous y avez montrée et peut-être encore davantage la franchise de vos propos et votre force de conviction. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. - M. de Catuelan applaudit également.*)

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

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en examinant ce budget, nous sommes bien devant un problème essentiel tant le problème du logement est important par ses aspects sociaux, économiques et culturels. Urbanisme et logement sont deux préoccupations qui s'inscrivent parfaitement dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

La discussion de ce budget est l'occasion pour moi de souligner l'incidence économique de ce secteur pour l'activité des entreprises. Je profiterai de l'occasion également pour exprimer mon inquiétude devant les difficultés que semblent rencontrer les entreprises à propos de la main-d'œuvre.

Il est, en effet, pour le moins étonnant, dans un pays où l'on compte autant de demandeurs d'emplois et de chômeurs, qu'il y ait un déficit aussi important de main-d'œuvre qualifiée, déficit qui risque de compromettre certains travaux liés au bâtiment, en particulier ceux qui concernent la réhabilitation ou la restructuration du patrimoine ancien.

Le secteur du logement contribue aussi, de façon originale, à l'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens. Telle est la raison pour laquelle je crois beaucoup à l'évolution du secteur H.L.M. en particulier, à l'évolution de son image, et, à travers elle, à l'action qu'il y a lieu de conduire, après réflexion.

Le budget du logement que nous examinons aujourd'hui appartient aux priorités du Gouvernement. Nous observons une augmentation des crédits de 6,8 p. 100 par rapport à 1988. Il présente donc en effet de nouvelles orientations,

d'ores et déjà marquées, dès le mois de juin dernier, par la prise immédiate de mesures par le Gouvernement, qui a débloqué à cet effet des crédits supplémentaires.

C'est une nouvelle politique du logement, monsieur le ministre, qui se profile déjà.

Ce budget favorise, et je m'en réjouis, le logement social. Le droit à l'habitat est un droit fondamental.

Le taux d'effort des ménages a crû, au cours des dernières années, ce qui explique, entre autres, les nombreuses difficultés de désolvabilisation rencontrées, mais je reviendrai sur ce problème dans un instant.

Le logement, monsieur le ministre d'Etat, demeure un problème essentiel pour les Français. Les familles défavorisées, les jeunes et les personnes âgées, sont plus particulièrement préoccupées par ce problème, en raison notamment des difficultés d'ordre financier qu'ils ont pour acquérir les logements qui leur sont proposés.

Ainsi, la réhabilitation des quartiers dégradés, l'amélioration de la qualité des logements grâce à des subventions qui permettront de réaliser des travaux d'entretien sans aucune incidence sur le loyer, auront pour conséquence l'amélioration de la vie quotidienne des personnes concernées. La réhabilitation du parc, qu'il soit public ou privé, n'apparaît donc nécessaire.

Au travers de ces actions, il s'agit de redonner toute sa place à ces familles qui sont les plus concernées. Il s'agit en réalité de leur permettre de retrouver la considération dans leur milieu de vie.

Par ailleurs, le réaménagement de la dette P.L.A. des organismes d'H.L.M. est devenue une priorité de votre action. En effet, près de la moitié des ressources des organismes d'H.L.M. est actuellement utilisée au remboursement des emprunts.

La réduction de la progressivité des prêts aura alors pour effet d'alléger les charges financières des organismes d'H.L.M. et leur permettra ainsi de mieux remplir leur rôle social en limitant la hausse des loyers.

L'endettement à des taux élevés concerne également des familles aux ressources modestes qui ont souhaité devenir propriétaires de leur habitation. Avec un petit apport personnel, elles ont contracté un prêt dont la progressivité était assez importante. Ces ménages se retrouvent aujourd'hui dans une situation particulièrement difficile car ils doivent faire face à des charges financières devenues insupportables et bien souvent aggravées par la souscription d'un prêt complémentaire.

Le dispositif de réaménagement des P.A.P. est également, monsieur le ministre d'Etat, une mesure très positive et très sociale d'autant que ce réaménagement se fera de façon automatique.

La situation difficile que connaissent certaines familles m'inspire quelques interrogations : quelle politique d'accès à la propriété devons-nous suivre ? Doit-on, monsieur le ministre d'Etat inciter des familles dont les ressources ne sont pas très élevées à accéder à la propriété et, en conséquence, à s'endetter peut-être au-dessus de leurs possibilités ? Sous quelle forme l'aide de l'Etat doit-elle intervenir ? Incitations fiscales, épargne logement, subventions de capital, autant de suggestions, mais aussi autant d'interrogations !

Un projet de réforme du financement de l'accession à la propriété sociale, dont l'élaboration avait été confiée à M. Jean-Michel Bloch-Lainé, propose un nouveau régime d'aide qui se présente sous la forme d'un prêt « primé » ou d'une subvention en capital, qui serait versée en une seule fois, la première année.

L'installation de ce système est-elle mieux adaptée à la situation économique actuelle ? Des inquiétudes se font jour. Pour ma part, je crains qu'une telle mesure ne réserve des difficultés grandissantes au fil des années. En outre, le vrai problème demeure toujours celui du taux de l'argent, trop élevé et toujours dissuasif.

Le projet de réforme a été mis en place pour répondre aux préoccupations que pose l'aide personnalisée au logement. En effet, nous remarquons aujourd'hui le niveau élevé des crédits budgétaires attribués à l'A.P.L. Ils atteignent pour 1989 plus de 18 milliards de francs. Cette aide atteint des dimensions importantes, non seulement à cause de la montée du chômage et de la baisse des revenus des per-

sonnes concernées, mais aussi en raison de la politique de l'augmentation des loyers pratiquée par le gouvernement précédent.

L'A.P.L. constitue avant tout, à mon sens, un aspect de la solidarité nationale qui doit être réservé aux familles les plus modestes. Je me réjouis du retrait de l'article 63 qui est intervenu à l'Assemblée nationale à la suite de la discussion et donc du rétablissement de l'A.P.L. 1.

J'en viens à la participation des entreprises à l'effort de construction, qui est, certes, un élément important et original du financement du logement. Il convient de le préserver, car il présente un caractère socio-professionnel positif et intéresse environ 10 p. 100 de l'investissement locatif. L'éventuelle progression du taux affecté au financement des aides à la personne se ferait-il au détriment des aides à l'investissement ? C'est une question que je pose.

Nous partageons, monsieur le ministre, votre préoccupation de mieux cerner l'affection et l'utilisation des fonds très importants collectés au titre de ce 1 p. 100. En outre, nous apprécions la disposition qui a été adoptée par l'Assemblée nationale et qui vise à retenir un taux de 0,65 p. 100.

Monsieur le ministre, il y aurait encore beaucoup de choses à dire sur le budget de votre ministère. Moi aussi, je suis convaincu de votre parfaite bonne volonté face à ce problème très important du logement, notamment du logement des familles les plus déshéritées. C'est parce que votre budget répond en particulier aux préoccupations essentielles des familles de condition la plus modeste que le groupe socialiste vous apportera tout son soutien. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

La parole est à M. Vidal.

M. Marcel Vidal. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon intervention sera centrée sur le thème de l'accès sociale à la propriété.

Traditionnellement, la discussion budgétaire est pour nous l'occasion de plaider pour un accroissement des crédits et une amélioration de leurs conditions de mise en œuvre.

Le débat budgétaire, cette année, ne peut pas être de même nature. Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer le système d'accès à la propriété. A cet effet, monsieur Bérégovoy et vous, monsieur le ministre, vous avez demandé à M. Bloch-Lainé de rédiger un rapport.

Ce rapport, aujourd'hui connu, propose une refonte complète du système d'accès à la propriété sociale.

C'est donc sur ce document que je consacrerais l'essentiel de mon intervention.

Les évolutions proposées me semblent poser quatre types de problèmes.

Le premier problème tient à la définition même de ce que l'on met derrière le thème de l'accès sociale à la propriété.

Le système proposé, en effet, aboutit à une désolvabilisation des revenus modestes. Il faut noter qu'une grande partie des accédants à la propriété ont actuellement des revenus de l'ordre de 7 000 francs à 9 000 francs par mois.

Dans ces conditions, le système de prime proposé les écarte d'une accession à la propriété dans le neuf. Ces ménages seraient conduits, soit à accéder dans l'ancien, soit à renoncer à l'accès.

Cette dernière hypothèse est d'ailleurs retenue dans le rapport puisque le chiffrage est fait sur la base de 120 000 accédants primables - scénario numéro 1 - dont 20 000 renonceraient à leur opération en raison de la désolvabilisation qu'elle entraînerait.

Ce chiffre de 100 000 accédants effectivement primés est à rapprocher du nombre d'accédants actuellement aidés, qui a été en moyenne de 160 000 à 170 000 au cours des trois dernières années.

Ce chiffre de 100 000 accédants primés comprend les accédants à des logements neufs et à des logements anciens.

Une telle limitation n'est pas sans poser de problème, sur le plan tant économique que social. Elle pose bien, en effet, le problème du contenu d'une politique sociale de l'accès à la propriété.

Ma deuxième observation tient au mode de distribution des prêts accompagnant la prime.

Le rapport propose que la distribution des prêts accompagnant la prime puisse être effectuée par tous les réseaux bancaires, la mise en concurrence devant permettre d'obtenir une baisse des taux.

Cette orientation appelle de ma part deux remarques.

Premièrement, la concurrence suppose que tous les acteurs jouent à armes égales. Il n'en est rien puisque les établissements spécialisés ne disposent pas, comme les réseaux bancaires, de ressources leur permettant de pratiquer des prêts à taux compétitifs.

Les banques peuvent collecter une épargne logement abondante dont la trésorerie permet actuellement de financer des prêts conventionnés à taux relativement bas ; elles prêtent à des taux auxquels d'autres, y compris l'Etat, se financent sur le marché obligataire.

Elles seront donc à même de proposer, pour les prêts accompagnant la prime, des taux plus bas que ceux qui ne disposent pas de l'épargne logement.

Parmi les établissements spécialisés, les réseaux distributeurs de P.A.P., Crédit foncier de France et H.L.M., en particulier les sociétés de crédit immobilier, que je connais bien en raison de mes fonctions en Languedoc-Roussillon, sont particulièrement touchés par cette concurrence. Les sociétés de crédit immobilier d'H.L.M. ont été chargées, depuis leur naissance en 1908, de la distribution et de la gestion des prêts sociaux d'accès à la propriété. Elles ont rempli leur fonction avec efficacité pour assurer la bonne affectation sociale des aides de l'Etat.

Le rapport souligne le problème de la reconversion de ces organismes et prône une aide à leur mutation et à leur évolution.

Mais les propositions restent particulièrement timides et hors de proportion avec le problème de l'activité de ces réseaux.

Il conviendrait cependant d'explorer une voie suggérée par le rapport, à savoir la poursuite de l'affectation de Minjox - livret A - au réseau des prêteurs d'H.L.M. Depuis plusieurs années, en moyenne 3 milliards de Minjox - livret A - sont distribués par les sociétés de crédit immobilier et les coopératives d'H.L.M. La bonne tenue du livret permet, en 1989 comme en 1988, de disposer de 5 milliards de francs pour l'accès à la propriété sociale.

Ce réseau pourra maintenir sur plusieurs années son activité de prêteur s'il est autorisé à consentir des prêts aidés à un taux concurrentiel, des prêts que le secteur bancaire peut distribuer grâce à la trésorerie de l'épargne logement.

La troisième observation traite des effets sur l'activité et les prix.

Si l'on retient l'activité des mises en chantier pour 1988, on constate que le secteur aidé en accession à la propriété y participe pour 130 000 logements, auxquels il faut ajouter l'acquisition avec travaux.

L'hypothèse de 100 000 primes, dont 20 000 pour l'ancien, avec ou sans travaux, fera donc chuter cette activité de 50 000 dans le neuf, même si les précautions sont prises pour éviter une rupture.

L'ouverture à l'ancien de la prime nécessite aussi d'autres précautions. Actuellement, 550 000 ménages deviennent propriétaires chaque année, dont 60 p. 100 dans l'ancien. Parmi ceux-ci, un nombre significatif sera « primable ». Les files d'attente risquent donc d'être importantes puisque des ménages qui achètent aujourd'hui sans aide de l'Etat pourront prétendre à une prime.

L'effet sur les prix doit être examiné avec beaucoup d'attention. Il sera extrêmement difficile d'empêcher une reprise partielle de la prime par une hausse des prix et on ne peut se contenter de répondre par un non'accès à la prime dans certaines zones spéculatives car cela reviendrait à éliminer les familles de condition la plus modeste du centre des villes.

La dernière observation, enfin, porte sur les délais de mise en œuvre. Une réforme aussi complexe et importante des aides à l'accès ne peut être mise en place par voie réglementaire. Elle nécessite une concertation préalable avec l'ensemble des partenaires concernés. Je sais que telles sont vos intentions, monsieur le ministre. Elle nécessite également une consultation du Conseil économique et social et un large débat au Parlement.

Etant donné le « calage » difficile - niveau et nombre des primes, en particulier - en raison de la sensibilité de la prime aux revenus, aux taux des prêts et aux prix, une période expérimentale serait nécessaire.

Durant cette période, il faudra maintenir un système d'aide à l'accession à la propriété acceptable.

Il est donc important d'envisager, dans le projet de budget pour 1989, deux mesures : tout d'abord, un programme complémentaire de P.A.P. pour 1989, au-delà des 50 000 financiables que vous avez annoncés à l'Assemblée nationale ; ensuite, une amélioration du produit P.A.P. - quotité - plafonds de ressources pour en améliorer l'efficacité sociale. La quotité pourrait être alignée sur celle des prêts conventionnés, soit 90 p. 100. Les plafonds de ressources, quant à eux, pourraient être mis au niveau de ceux des P.L.A. locatifs, alors qu'ils sont aujourd'hui inférieurs.

Mes chers collègues, j'en conviens aisément, mes propos ont une tonalité technique peu coutumière dans mes interventions au Sénat, mais les orientations du rapport présenté par M. Bloch-Lainé méritent de notre part une analyse attentive, un examen approfondi à l'occasion de cet important débat sur la politique du logement.

« Pas d'improvisation ! » avez-vous déclaré dans votre exposé liminaire, monsieur le ministre. Prenons donc le temps de réfléchir utilement aux conséquences sociales et économiques liées aux observations que je viens de formuler à l'instant, en accord avec mes collègues du groupe socialiste.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez toute notre estime, toute notre confiance car, dans le domaine essentiel que constitue, selon nous, le logement social, vous aurez certainement la « capacité », au sens étymologique et fort du mot, de démontrer, comme dans d'autres lieux, un sens du réalisme, du « milieu juste » et du pragmatisme reconnu de tous.

C'est avec intérêt que nous enregistrerons vos réponses sur les différents points qui ont été évoqués et c'est avec sérénité que nous voterons le projet de budget que vous nous présentez. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique. - MM. les rapporteurs applaudissent également.*)

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je tiens, tout d'abord, à remercier les quatre rapporteurs, qui, au nom de leurs commissions respectives m'ont, pour l'essentiel, apporté des conclusions favorables.

Je souhaite également remercier tous les intervenants, aussi bien ceux qui ont manifesté leur accord avec certaines de mes actions ou de mes propositions que ceux qui en ont critiqué tel ou tel aspect. C'est ainsi que le débat est enrichissant.

Il me reste maintenant à tenter de répondre aux questions qui m'ont été soumises, du moins à la plus grande partie d'entre elles, car chacun comprendra que je ne puisse pas répondre sur tous les problèmes ponctuels qui ont été soulevés.

M. Louisy m'a interrogé sur un point que je n'avais pas abordé dans mon exposé introductif. C'est vrai, la situation du logement social est très préoccupante dans les départements et territoires d'outre-mer. Mais, dans le projet de loi de finances pour 1989, nous consacrons le tiers des crédits pour les logements et à l'habitat insalubre de l'ensemble de la République française aux seuls territoires d'outre-mer, ce qui prouve la priorité que nous leur accordons sur ce point-là.

Enfin, comme le montant du revenu minimum d'insertion est plus faible dans ces départements qu'en métropole, la différence sera partiellement compensée par un complément de crédits en faveur de l'habitat social. Cette réforme doit vous satisfaire, monsieur Louisy, sur le plan des principes.

Ponctuellement, je répondrai à M. de Catuelan que la question qu'il a posée est tout à fait « dans le vent », si j'ose dire, en ce sens que les entreprises de construction de maisons individuelles qui deviennent de plus en plus nombreuses - que cela plaise ou non, cette évolution est irréversible ; on ne peut pas s'opposer à ce qui est - ces entreprises, disais-je, ont pris conscience de vos remarques et de la nécessité d'améliorer la qualité de leurs prestations tout en donnant des garanties.

C'est ainsi que tout un chapitre - à cette heure, je ne m'attarderai pas sur ce sujet ! - consacre ce que l'on appelle les « garanties extrinsèques », c'est-à-dire la formation entre elles d'une espèce de mutuelle et l'octroi de garanties de bonne fin qui vont dans le sens que vous souhaitez et qui s'inscrivent dans le cadre de la « modernisation » de cette profession.

Je crois avoir répondu par anticipation à un certain nombre des questions que vous m'avez adressées. Néanmoins, comme tout budget, celui-ci est fait d'ombres et de lumières. Il n'y a pas de budget parfait et je ne prétendrais pas, en cet instant, que celui que je vous soumets est dépourvu de toute ombre.

Vous avez d'ailleurs tous « mis le doigt », et très facilement, sur son point le plus faible, ne serait-ce qu'au plan juridique. Monsieur le rapporteur spécial, vous avez raison : il n'est prévu dans ce budget aucune inscription de crédits au titre des P.A.P., qui ne subsisteront au début de l'année prochaine que grâce au reliquat de l'année dernière.

Même si je prends un engagement politique, je reconnaissais que c'est bien différent d'un engagement budgétaire.

L'engagement politique consiste à dire que, si la réforme de l'accession au logement social n'a lieu, par hypothèse, qu'au 1^{er} janvier de l'année prochaine, et à plus forte raison plus tard, les crédits affectés aux P.A.P. seront complétés afin que nous puissions atteindre dans des conditions normales la fin de l'année 1989. Encore une fois, je ne conteste pas que ce soit le point faible de mon budget.

Cela dit, j'ai déjà largement répondu sur le fond.

A mon avis, les réformes proposées par le rapport Bloch-Lainé n'engagent que lui. C'est maintenant que va s'ouvrir la discussion !

Tout à l'heure, en écoutant M. Vidal, je buvais du petit lait, si vous me permettez d'employer cette expression. En effet, les remarques et les critiques qu'il a adressées à l'encontre de ce rapport ne sont pas très éloignées de celles que j'ai faites !

Qu'ai-je dit ? L'Etat ne doit pas chercher à faire des économies par cette réforme : il doit essayer d'utiliser mieux son argent.

Il n'est jamais interdit, bien au contraire, d'essayer de mieux utiliser les crédits publics ! Est-ce possible ? Nous le verrons lors de la discussion, y compris parlementaire. Je n'ai pas encore la réponse.

Par ailleurs, en définitive, l'accession à la propriété ne coûte pas plus cher que l'aide au secteur locatif. En effet, si vous comparez le coût total pour l'Etat du secteur locatif sous la forme des P.L.A. au coût de l'accession à la propriété telle qu'elle fonctionne actuellement, vous constatez que, à peu de chose près, ils sont comparables.

Par une personne que vous n'aidez pas à accéder à la propriété, il faut bien que vous trouviez une solution pour la loger, dans le secteur social, par exemple, donc grâce aux P.L.A.

Je suis par conséquent tout à fait convaincu que nous tournerions le dos au social si nous nous orientions vers une réforme qui diminuerait le nombre des bénéficiaires de l'accession à la propriété.

Deux points me semblent importants dans les suggestions de M. Bloch-Lainé : le premier - je ne dis pas que je le lui avais suggéré, mais nous l'avions évoqué au cours de nos conversations et je l'ai depuis longtemps à l'esprit - c'est l'ouverture à l'ancien.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Il serait tout à fait normal que les P.A.P. ou les prêts qui les remplaceront soient ouverts à l'ancien.

M. René Régnault. Très bien !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. D'abord, ce serait meilleur marché, ensuite, ce serait une façon de maintenir l'animation dans le centre des villes.

J'ai également toujours soutenu la thèse selon laquelle il était absurde de contraindre l'accédant à réaliser 35 p. 100 de travaux supplémentaires par des entreprises sous le prétexte, malgré tout fallacieux, de maintenir l'activité du secteur du bâtiment.

Si l'accédant sait peindre, tapisser, installer un robinet ou un tuyau, « fichez-lui la paix » ! - si vous me permettez d'employer cette expression dans une enceinte aussi solennelle, mais, à cette heure, nous pouvons parler plus librement - laissez-le se débrouiller !

Les Français aiment bricoler ! Vous ne les empêcherez donc jamais d'aller chercher un camarade qui a une autre spécialité professionnelle qu'eux pour leur donner un coup de main. J'appelle cela non du travail au noir, mais une bonne utilisation des loisirs ! Et mieux vaut les utiliser à cela qu'à bien d'autres choses ! (*Sourires.*)

J'ai retenu une deuxième suggestion du rapport Bloch-Lainé : il serait astucieux - cette idée ne pourrait pas être appliquée dans l'immédiat - de demander à l'accédant d'avoir préalablement souscrit un contrat d'épargne-logement pendant deux ans, trois ans, voire vingt-huit mois - c'est à discuter. Malgré tout, cela lui ferait prendre l'habitude d'épargner pour son logement chaque mois, chaque trimestre. Par ailleurs, il constituerait ainsi un petit apport de départ qui réduirait, évidemment, sa dette.

Cette idée mérite d'être creusée ; elle peut être retenue. Je vous en parle de premier jet ce soir, mais peut-être cette réflexion sera-t-elle abandonnée !

M. le rapporteur de la commission des finances nous a parlé aussi des P.A.H. Dans ce domaine, la demande est considérable, notamment dans certaines régions - en particulier dans la région Nord - Pas-de-Calais - car, malgré le très faible taux et le plafond très bas de ces primes, leur effet est assez démultiplieur : quelqu'un emprunte, puis, avec l'argent obtenu, il travaille lui-même à l'amélioration de son logement.

Là encore, les crédits sont manifestement trop limités, mais je ne peux pas, je le répète encore une fois, obtenir les satisfactions que j'aurais moi-même souhaité obtenir sur tous les chapitres de mon budget.

M. Cartigny nous demande d'augmenter le taux des P.A.H. Je suis obligé de lui dire que si nous augmentons, à volume constant, le taux de la prime, il est évident qu'il y aura moins de bénéficiaires. M. de La Palice l'aurait dit aussi bien que moi ! Mais nous préférons limiter l'octroi de ces primes aux gens qui ont les revenus les plus bas, en augmentant le taux. L'expérience, dans ce domaine, se poursuit dans quinze départements. Lorsqu'elle aura duré deux ou trois ans, nous en tirerons les leçons.

Là aussi, je suis pragmatique : je n'ai pas l'esprit théologique, je suis tout à fait décidé, quand une expérience est en cours, à en étudier les résultats ; s'ils sont encourageants, on continue, sinon, on change de direction. Cela me semble tout à fait fondamental !

Enfin, je dirai deux mots sur l'aide à la personne. Celle-ci fait partie de notre civilisation. Il ne faut cependant pas s'arrêter au fait que le crédit destiné à l'A.P.L. a augmenté cette année plus faiblement que les années précédentes, car il faut y ajouter des dépenses qui peuvent être considérées comme des aides à la personne. Je pense aux dépenses consacrées aux sinistrés des P.A.P., ou aux 2 millions de francs obtenus à l'Assemblée nationale afin d'améliorer le barème de l'A.P.L. au mois de juillet de l'année prochaine. De même, l'augmentation de 0,03 p. 100 du 1 p. 100, qui passera de 0,62 p. 100 à 0,65 p. 100, peut également être rangée parmi les aides à la personne : juridiquement, il s'agit bien d'une aide à la personne, puisqu'elle est compensée par un virement du budget à destination des P.A.P., même si elle est incontestablement destinée à augmenter l'aide aux sociétés de construction.

Avec l'aide des organismes sociaux - par conséquent, l'Etat n'en revendique pas seul le mérite - les aides personnalisées passeront, de 1988 à 1989, de 42 milliards de francs à 45,5 milliards de francs, ce qui est tout de même le signe non d'une régression mais d'une progression.

En conclusion, il nous faudra faire un effort de modernisation et de formation. Le secteur du bâtiment n'échappera pas au rendez-vous de 1993 ! Dans ce domaine, nos entreprises sont très performantes, mais c'est probablement plus vrai encore dans le secteur des travaux publics - c'est-à-dire dans le routier - que dans celui du bâtiment proprement dit.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Il demeure que, dans le secteur du bâtiment, nous sommes plus protégés par la localisation : avant qu'une entreprise vienne de Grèce pour construire quinze pavillons dans la banlieue de Rennes, il coulera quand même de l'eau sous les ponts de la Seine ! (*Sourires.*)

Nous assisterons à des ententes entre des entreprises européennes - nous devons d'ailleurs les encourager et non les dissuader - plutôt qu'à une concurrence directe d'entreprise à entreprise, sauf dans les zones frontalières. Mais pourquoi seraient-ils toujours les autres qui viendraient chez nous et jamais nous chez eux ?

En revanche, dans le domaine des travaux publics, il est clair que nous avons des entreprises qui se situent parmi les meilleures au monde. Elles ont fait leurs preuves sur les cinq continents, et le bilan, au point de vue de notre balance extérieure, est extrêmement positif. Je leur fais confiance pour résister dans ce domaine ! Toutefois, elles ne réussiront que si elles aussi s'adaptent et se modernisent. Or, dans ce domaine, l'effort de formation n'a pas été suffisant : la fédération nationale du bâtiment n'a consacré à la formation qu'environ 1,13 p. 100 de son chiffre d'affaires ! C'est un des secteurs industriels qui a consacré le plus faible pourcentage à la formation.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Désormais, nous essaierons de l'encourager davantage et nous y contribuerons notamment, vous avez pu le constater, avec les crédits consacrés aux écoles d'architecture. Il est vrai que nous avions un retard à combler.

Ce budget s'est efforcé de ne rien oublier, même si, sur tel ou tel point, il a fait moins que je ne l'aurais souhaité. Tel qu'il est, je le soumets néanmoins, sans triomphalisme et sans complexe, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, à la ratification de la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de la gauche démocratique et de l'U.R.E.I.*)

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, moins 275 271 180 francs. » La parole est à M. Matraja.

M. Pierre Matraja. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget du logement qui nous a été présenté est bien un budget de transition : il était, en effet, indispensable de faire le point sur l'aide publique au logement.

Il s'agit là d'un problème de fond : si nous constatons que les aides directes et indirectes au logement ont connu une évolution vertigineuse, puisqu'elles ont plus que doublé en huit ans, passant de 55 milliards de francs en 1980 à près de 122 milliards de francs en 1988.

Cette hausse exponentielle ne peut être supportée durablement par l'Etat et il est donc urgent de mettre en place les mécanismes nécessaires pour maîtriser la politique des aides et la rendre plus efficace.

Monsieur le ministre de l'équipement et du logement, vous avez confié à une commission de réflexion le soin d'établir rapidement un constat du fonctionnement actuel du marché du logement et des mécanismes d'aide et de financement, puis de formuler des propositions concrètes en vue de modifier les mécanismes actuels.

La création de cette commission s'inscrit dans une triple préoccupation que nous approuvons : améliorer l'efficacité économique et l'efficacité sociale, au sens de la justice sociale, des aides de l'Etat ; inscrire la politique de l'habitat dans une politique de la ville qui se fixerait pour priorité la recherche de la cohésion sociale et la lutte contre une ségrégation excessive ; définir, enfin, les évolutions économiques et financières de la politique du logement dans la perspective d'une convergence avec nos voisins européens.

Le projet de budget pour 1989 s'inscrit dans ce contexte avant la mise en place des réformes que nous jugeons nécessaires.

Le conseil des ministres du 8 juin dernier a arrêté un train de mesures immédiates en faveur du logement social et des quartiers dégradés et le projet de budget pour 1989 souligne à nouveau ces priorités.

Je m'attacherai à souligner maintenant les efforts accomplis spécialement en faveur du logement social, ce qui, pour moi, administrateur de l'O.P.A.C. des Bouches-du-Rhône, est essentiel.

Dans ce budget, les crédits consacrés à la réhabilitation des logements sociaux augmentent de 23 p. 100 et permettent de passer de 100 000 à 170 000 logements réhabilités par an.

Un effort important est également consenti en faveur de la réhabilitation dans le secteur privé par l'intermédiaire des crédits de l'A.N.A.H. Les organismes d'H.L.M. bénéficieront de plus de moyens financiers supplémentaires grâce au réaménagement de leurs dettes. Ensuite, 500 000 familles bénéficieront en 1989 d'un allégement de leurs charges de remboursement des prêts pour l'accession à la propriété.

Une attention particulière sera également portée à l'amélioration des conditions de vie dans les ensembles urbains, par une action affirmée en faveur des quartiers dégradés.

Enfin, afin de poursuivre les efforts engagés pour mieux centrer les aides sur les ménages à revenu faible, la généralisation de l'A.P.L. dans le parc social se poursuivra à un rythme plus rapide que prévu.

Sur l'ensemble de ce budget, monsieur le ministre d'Etat, vous avez indiqué que vous vous êtes trouvé devant « le choix entre le souhaitable et le possible ».

Il est vrai cependant que l'année 1989 sera déterminante pour cadrer précisément l'action gouvernementale pour les prochaines années et fixer l'évolution de la demande, les taux d'effort des ménages, les rôles respectifs de la construction neuve et du patrimoine ancien, de l'accession ou du locatif.

Un rapport sera rendu public sur toutes ces questions et nous souhaitons qu'il fasse l'objet du plus large débat.

Monsieur le ministre d'Etat, il était nécessaire de « remettre à plat » le système du financement du logement : vous vous y attachez.

Le budget dont nous discutons ne marque donc pas encore la politique qui doit être menée ; il conforte cependant, après les décisions du mois de juin dernier, les actions en faveur du logement social, de la réhabilitation et des opérations d'urbanisme.

Je dirai pour conclure un mot sur les loyers.

Monsieur le ministre d'Etat, à l'occasion de la discussion du D.M.O.S., hier soir, l'Assemblée nationale et vous-même avez jugé utile d'instituer un dispositif pour tenter de maîtriser les hausses de loyers jugées inacceptables que nous constatons encore aujourd'hui. Nous nous en réjouissons, car la modification de l'article 21 de la loi Méhaignerie était indispensable afin de réguler les loyers.

Un mécanisme sera demain mis en place pour contrôler et freiner les hausses qui s'appliqueront toujours par tiers au cours des trois premières années du contrat renouvelé pour des demandes d'augmentation raisonnables et inférieures à 10 p. 100 sur ces trois ans.

Le Gouvernement déposera, enfin, sur le bureau des assemblées, au mois de février 1989, un rapport d'information sur l'évolution des loyers afin de constater les abus éventuels. Il nous appartiendra ensuite de décider si nous devons légiférer pour limiter les hausses dans des proportions raisonnables.

Nous ne pouvons que nous féliciter qu'avant le mois de décembre de cette année, période au cours de laquelle nous connaîtrons les demandes des propriétaires, nous puissions constater les dépassements éventuels. C'est, bien entendu, à ce moment-là qu'il conviendra, si cela s'impose, de décider des moyens nécessaires pour modérer, si elles persistaient, les hausses abusives de loyer.

Nous comptons sur vous, monsieur le ministre d'Etat, pour suivre attentivement la courbe de ces loyers. C'est essentiel pour nos locataires et pour les budgets de nos offices.

Le groupe socialiste considère que, globalement, votre budget est positif. Selon votre propre expression, il va dans la bonne direction : celle du progrès, du rêve et de l'ambition. C'est pourquoi le groupe socialiste le votera. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le ministre, la situation que j'ai dépeinte rapidement, compte tenu du temps qui m'était imposé pendant la discussion générale, vaut également pour le secteur des H.L.M. En effet, les organismes d'H.L.M. connaissent encore presque tous des difficultés de gestion en raison des charges indues qui pèsent sur leurs comptes.

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

D'autre part, il faudrait, pour commencer à répondre aux besoins, construire 150 000 logements locatifs sociaux par an et en réhabiliter 200 000. Or le niveau de la construction se situe aux environs de 50 000 et celui de la réhabilitation à environ 100 000.

Nous constatons donc un net recul dans ces deux domaines par rapport à ce qui se faisait il y a encore deux ou trois ans. Il faut inverser cette tendance et les moyens nécessaires pourraient être mobilisés, car ils existent. L'Etat va bénéficier en quelques années du remboursement par les organismes d'H.L.M. de quelque 20 milliards de francs, dont 3,5 milliards dès 1989 du fait du mécanisme du réaménagement de la dette.

Nous proposons, par ailleurs, de revaloriser d'au moins 15 p. 100 l'A.P.L. et nous ne négligeons pas les augmentations de crédits obtenues, mais elles ne sont malheureusement pas satisfaisantes et suffisantes pour combler les retards contractés pendant les années 1986 et 1987. Nous proposons d'utiliser ces 20 milliards de francs pour bonifier et abaisser les taux d'intérêt des P.L.A.

Une baisse de 1 p. 100 du taux d'intérêt des P.L.A. équivaudrait à une baisse de 10 p. 100 des loyers.

Les P.A.P. nous l'avons déjà dit à maintes reprises, n'ont jamais constitué la panacée en matière d'accession sociale à la propriété. Nous avons d'ailleurs proposé une réforme en ce sens.

Cependant, le nouveau projet qui mettrait un terme à l'existence des P.A.P. va rendre encore plus difficile pour les familles de condition modeste, et même pour un grand nombre d'employés, de techniciens et de cadres intermédiaires, l'accession à la propriété.

Ce projet contribuerait à réduire encore le caractère social de l'accession à la propriété. Vous avez reçu le message de plusieurs orateurs dans la discussion générale ; nous souhaitons que vous ne teniez pas compte de l'essentiel du rapport Bloch-Lainé.

Enfin, comment ne pas évoquer l'article 64 de votre projet de loi de finances ? Une fois de plus, vous voudriez amputer ce qui reste du « 1 p. 100 logement » en le ramenant à 0,65 p. 100.

Nous défendrons des amendements à ce sujet, mais je tiens d'ores et déjà à dire notre refus de cette nouvelle mesure qui, en diminuant de un milliard de francs la contribution, va se traduire par la remise en cause de plusieurs milliers de logements locatifs sociaux.

Nombre de locataires sont victimes d'une forte augmentation des loyers et des charges. Nombre d'entre eux vont devoir quitter leur logement par manque de ressources. La ségrégation s'amplifie, et de nombreuses familles ne trouvent pas à se loger comme elles le souhaiteraient.

Malheureusement, monsieur le ministre d'Etat, votre budget ne répond pas aux besoins de la population.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

TITRE IV

M. le président. « Titre IV, plus 166 961 719 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Le vote sur les crédits figurant au titre IV est réservé.

Je rappelle que les crédits concernant l'urbanisme, le logement et les services communs seront mis aux voix avec l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement et du logement.

J'appelle maintenant en discussion les articles 63 et 64, un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 64, et, enfin, l'article 65.

Article 63

M. le président. L'article 63 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

M. René Régnault. Très bien !

M. le président. Je constate que personne n'en demande le rétablissement.

Article 64

M. le président. « Art. 64. - I. - Le taux de 0,72 p. 100 figurant dans le premier alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par le taux de 0,65 p. 100. »

« Cette disposition s'applique pour la première fois aux investissements qui doivent être réalisés en 1989 à raison des salaires payés en 1988.

« II. - Le taux de 0,13 p. 100 figurant au 2^e du deuxième alinéa de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale est remplacé par le taux de 0,20 p. 100. »

« Cette disposition est applicable aux rémunérations et gains versés à partir du 1^{er} janvier 1989. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° II-31, présenté par M. Bécart, Mme Luc, MM. Vizet, Pagès, Mme Fost, MM. Souffrin, Lederman, les membres du groupe communiste et apparenté tend, dans le premier alinéa du paragraphe I de cet article, à remplacer le taux : « 0,65 p. 100 » par le taux : « 1 p. 100 ».

Le deuxième, n° II-13, présenté par M. Ernest Cartigny, au nom de la commission des finances, et le troisième, n° II-29, déposé par M. José Balarelo, sont identiques.

Tous deux sont ainsi conçus :

« A. - Dans le premier alinéa du paragraphe I de l'article 64, remplacer le taux : « 0,65 p. 100 » par le taux : « 0,67 p. 100 ».

« B. - Dans le premier alinéa du paragraphe II du même article, remplacer le taux : « 0,20 p. 100 » par le taux : « 0,18 p. 100 ».

La parole est à M. Bécart, pour présenter l'amendement n° II-31.

M. Jean-Luc Bécart. Cet amendement a pour objet de remonter le taux de participation des employeurs à l'effort de construction à 1 p. 100, cette participation ayant été ramenée année après année à 0,9 p. 100 par la droite, à 0,77 p. 100 par le gouvernement Fabius, puis à 0,72 p. 100 en 1988.

Cette contribution, dite du 1 p. 100 patronal, vise à promouvoir l'effort de construction des entreprises de plus de dix salariés, afin - rappelons-le - de favoriser le logement de ces derniers. Elle doit être analysée comme une sorte de salaire différé et assimilée à l'aide à la construction locative ou à l'accession à la propriété.

Cependant, les employeurs décident seuls, sans partage, de son affectation et de son utilisation. Les comités d'entreprise, ainsi que l'indique le code du travail, ne sont que consultés, alors qu'ils devraient, selon nous, décider de l'affectation du 1 p. 100 - ou de ce qu'il en reste - et en contrôler son utilisation.

La mesure que vous nous proposez aujourd'hui, monsieur le ministre d'Etat, risque d'avoir de graves incidences économiques et sociales. Certes, le projet initial prévoyait de ramener ce 1 p. 100 à 0,62 p. 100. Une petite amélioration a donc été obtenue puisqu'il a été porté de nouveau à 0,65 p. 100.

Mais cela ne saurait nous convenir. Le taux proposé se traduirait par une réduction du nombre des familles aidées. Par ailleurs, une très faible partie de la collecte va aux organismes publics d'H.L.M. tandis que de puissants collecteurs sont devenus de véritables holdings immobiliers et financiers.

Ainsi, le 1 p. 100 logement ne profite pas, comme il le devrait, aux salariés. Nous estimons donc qu'il faut non seulement le préserver, mais aussi le rendre plus efficace, au service des salariés. Par conséquent, nous proposons de rétablir le taux réel de la contribution à 1 p. 100, avant de parvenir, à court terme, à 2 p. 100.

Nous proposons, en outre, que ce soient les comités d'entreprise ou les comités d'établissement qui décident du mode d'investissement et de l'affectation de la contribution des entreprises à l'effort de construction.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial, pour défendre l'amendement n° II-13.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. L'amendement de la commission des finances a pour objet de modifier le dispositif proposé par l'article 64 de la loi de finances, rattaché au présent budget.

Il vise à ramener à 0,18 p. 100 le relèvement du taux de la contribution des employeurs au financement du fonds national d'aide au logement - le F.N.A.L.

Je rappelle que l'article 64 que nous examinons proposait initialement de porter le taux actuel de 0,13 p. 100 à 0,23 p. 100.

En contrepartie, le même article proposait d'abaisser de 0,72 p. 100 à 0,62 p. 100 le taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction, appelé communément 1 p. 100 logement.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, à la tribune, cette opération se traduira pour l'Etat par une économie budgétaire estimée à un milliard de francs, ce dernier réduisant, par contrecoup, sa quote-part au financement du F.N.A.L.

Au cours de l'examen de ce budget, l'Assemblée nationale a ramené de 0,23 p. 100 à 0,20 p. 100 le taux de la contribution des employeurs au F.N.A.L. Elle a corrélativement limité à 0,65 p. 100 au lieu de 0,62 p. 100 l'abaissement du 1 p. 100 logement.

La modification ainsi adoptée par l'Assemblée nationale abonde dans le sens des observations développées par notre commission des finances, sans toutefois répondre entièrement aux objections soulevées à l'encontre de la mesure.

En effet, la baisse de la contribution du 1 p. 100 logement risque d'avoir des effets néfastes sur la construction, en particulier sur la construction de logements sociaux par les organismes d'H.L.M., dont le financement est partiellement assuré par les fonds collectés par les entreprises au titre du 1 p. 100.

Les simulations faites, à cet égard, sur la base d'une hypothèse de maintien de l'inflation à 3 p. 100 et d'un strict maintien de la masse salariale, indiquent que le taux de 0,69 p. 100 constitue une valeur limite pour 1988 et 1989 si l'on souhaite préserver l'équilibre des ressources stables du système. En deçà de 0,67 p. 100 et à fortiori de 0,65 p. 100, la capacité du système serait atteinte.

Le chiffre de 0,67 p. 100 retenu par la commission des finances devrait, compte tenu des hypothèses économiques formulées pour 1989, permettre simultanément d'honorer la mesure d'économie recherchée par l'Etat et de préserver la capacité d'investissement de l'organisme bénéficiaire du 1 p. 100 logement, assise sur des ressources stables.

Votre commission des finances vous demande, en conséquence, mes chers collègues, d'adopter cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Balarelo, pour défendre l'amendement n° II-29.

M. José Balarelo. Il convient de signaler qu'en moins d'un an, c'est la deuxième baisse du taux du prélèvement dénommé 1 p. 100 patronal qui est ordonnée.

Or, ce prélèvement est utilisé non seulement pour consentir des prêts aux salariés des entreprises concernées, c'est-à-dire celles qui ont plus de dix salariés, mais surtout pour abonder les crédits de la Caisse des dépôts consacrés au logement social et utilisés par les organismes d'H.L.M. pour construire.

Sans cette participation, bien des projets risquent de ne pas voir le jour, les organismes d'H.L.M. - vous le savez fort bien, monsieur le ministre d'Etat - n'ayant plus, depuis long-

temps, de fonds propres, surtout les plus dynamiques, qui ont largement fait appel aux P.L.A. La baisse de la cotisation risque donc d'avoir des effets néfastes sur la construction.

Il est indispensable de maintenir une collecte suffisamment importante pour aider les organismes et les salariés des entreprises à accéder à la propriété.

A notre avis, la diminution de cette collecte agravera encore la non-consommation des P.A.P.

Compte tenu du phénomène de « retour » - remboursement des emprunts - une collecte au taux de 0,67 p. 100 devrait suffire si les fonds sont convenablement gérés, ce qui a été le but recherché par la loi du 31 décembre 1987, qui a déjà réduit le prélèvement.

Cependant, il est certain que l'aide au logement continuera à être très importante tant que le système de l'A.P.L. n'aura pas été modifié ou que le taux de chômage n'aura pas baissé. C'est la raison pour laquelle il est indispensable, corrélativement, de porter à 0,18 p. 100 le prélèvement du F.N.A.L.

Monsieur le président, le groupe de l'union des républicains et des indépendants demande qu'il soit procédé à un scrutin public sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° II-31 ?

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. L'amendement n° II-31 consacrerait un retour en arrière caractéristique et difficile à imaginer. En outre, cet amendement est en contradiction avec celui de la commission des finances, qui ne peut donc donner qu'un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s II-31, II-13 et II-29 ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Pour des raisons budgétaires évidentes, le Gouvernement ne peut pas accepter l'amendement n° II-31, qui tend à remonter le prélèvement à 1 p. 100.

J'ajoute que nous étions déjà loin du 1 p. 100 à l'époque où les amis de M. Bécart faisaient partie du Gouvernement. Par conséquent, ce n'est pas nouveau. Voilà vingt-cinq ans que cette évolution, peut-être regrettable, a été amorcée.

M. Jean-Luc Bécart. Très regrettable !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. En outre, si le Gouvernement a cherché à faire une économie dans ce domaine, il en affecte le produit à d'autres priorités.

Vous connaissez les dépenses supplémentaires qu'il a engagées dans des domaines comme l'éducation nationale, la culture et la recherche, priorités que le Président de la République avait présentées comme telles, en tout cas, au pays lorsqu'il était candidat et qui ont été ratifiées par la majorité de notre peuple. Par conséquent, ce faisant, il ne fait que tenir des engagements qui avaient été pris publiquement et dont personne ne peut constester le bien-fondé démocratique.

S'agissant des amendements n°s II-13 et II-29, la distance est évidemment moins grande - de 0,65 p. 100 à 0,67 p. 100 - mais vous n'ignorez pas que je n'ai, en cet instant, aucun pouvoir de modifier le projet du Gouvernement, qui, dans ce domaine - je l'ai rappelé tout à l'heure à la tribune - , a déjà fait plusieurs fois un effort important.

Nous étions partis d'un premier projet qui ramenait le taux à 0,57 p. 100. Comme il l'était de mon devoir, j'ai fait tout ce que j'ai pu pour le faire augmenter, estimant que c'était très insuffisant. Dans un premier temps, nous avons réussi à atteindre 0,62 p. 100, dans un deuxième temps 0,65 p. 100. J'ai démontré qu'à ce taux de 0,65 p. 100, d'année en année, les sommes disponibles au titre du 1 p. 100 logement continueraient à augmenter, moins vite, évidemment, que si le taux de prélèvement était plus fort - je n'en disconviens pas - mais de façon suffisante, en tout cas, pour que l'on puisse considérer, à ce point de la discussion, que la différence est presque marginale.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement ne saurait souscrire à l'un quelconque de ces amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-31.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, en fait, je tiens à m'exprimer contre les trois amendements.

Je ferai d'abord une observation à M. Bécart. Il est assez original qu'il critique l'usage fait du 1 p. 100 par certains collecteurs et qu'il veuille encore l'augmenter, sans doute pour arranger les choses ! (Sourires.)

Quant à M. Balarelo et ses collègues, ils ont des attitudes variables. Quand, voilà deux ans, M. Méhaignerie, ici même, leur a demandé de baisser le prélèvement de 0,05 point, ils n'ont fait aucune difficulté pour accepter sa proposition.

Comme le disait M. le rapporteur de la commission des finances, il s'agit, me semble-t-il, d'un retour en arrière ; le Sénat jugera.

Sur le fond, je dois dire que je ne trouve pas anormal qu'en versant approximativement 1 milliard de francs au Fonds national de l'aide au logement, on vienne en aide à des personnes qui touchent l'A.P.L. et qui sont des salariés au même titre que les personnes auxquelles leur entreprise octroie un prêt. C'est d'autant plus vrai que seules les entreprises de plus de dix salariés peuvent consentir de tels prêts et qu'un certain nombre de personnes échappent ainsi à la distribution.

Par ce transfert, on institue une solidarité entre l'ensemble des salariés que ne permettaient ni l'action des C.I.L. ni celle des sociétés d'H.L.M. Par conséquent, il nous apparaît, à nous socialistes, qu'il s'agit là d'une sorte de redistribution partielle en faveur de tous les salariés et c'est la raison pour laquelle nous sommes opposés à l'amendement rétablissant le taux à 1 p. 100 et à l'amendement de détail, que nous trouvons bien anormal après les positions que vous avez prises, messieurs, l'année dernière sur le même sujet !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-31, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n°s II-13 et II-29.

M. José Balarelo. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. José Balarelo. Je voudrais répondre très brièvement à M. Laucournet.

Mon cher collègue, il se trouve que j'ai été le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales lors de l'examen du projet devenu la loi du 31 décembre 1987, qui a réduit une première fois le prélèvement. Si vous vous reportez à mon rapport, vous constaterez que j'y exprimais quelques craintes, au nom de la commission des affaires sociales d'ailleurs, sur cette première réduction de ce qu'il est convenu d'appeler « le 1 p. 100 patronal ».

Si vous m'avez bien écouté, j'ai indiqué tout à l'heure qu'il s'agissait, aujourd'hui, de la deuxième réduction du prélèvement en moins d'une année. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé, en même temps que la commission des finances, que ce taux soit relevé.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n°s II-13 et II-29, repoussés par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'U.R.E.I.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 66 :

| | |
|---|-----|
| Nombre des votants | 317 |
| Nombre des suffrages exprimés | 304 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés | 153 |
| Pour l'adoption | 223 |
| Contre | 81 |

Le Sénat a adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 64, ainsi modifié.

(L'article 64 n'est pas adopté.)

Article additionnel après l'article 64

M. le président. Par amendement n° II-30, Mmes Luc et Fost, MM. Vizet, Pagès, Bécart, Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 64, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - La durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux est prolongée de dix ans.

« II. - Les accédants à la propriété d'une résidence principale financée avant le 1^{er} janvier 1973 disposent d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant vingt-cinq ans à compter de la date d'achèvement de la construction.

« III. - Les constructions financées principalement ou non par un prêt aidé à l'accession à la propriété bénéficient d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans à compter de la date d'achèvement de la construction.

« Ces dispositions s'appliquent aux constructions financées dans les mêmes conditions avant la promulgation de la présente loi. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Par cet amendement, il s'agit de mettre en cause le manquement à la parole donnée par le Gouvernement en 1984, concernant l'application de l'exonération de la taxe foncière aux organismes d'H.L.M. et aux foyers qui ont accédé à la propriété avant cette époque. Ceux-ci ne peuvent accepter de voir se perpétuer ce manquement à la parole qui les a mis en difficulté. Les propriétaires ont à acquitter aujourd'hui, en plus de leurs charges d'emprunts, une taxe foncière qui vient alourdir leurs dépenses. Les offices d'H.L.M. se voient contraints de répercuter cette charge nouvelle supplémentaire sur le loyer des locataires.

Nous savons que cet amendement peut tomber sous le trop fameux couperet de l'article 40, mais le Gouvernement a la possibilité de reprendre notre proposition à son compte et d'assurer le financement d'une mesure qui existait avant 1984.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Monsieur le président, mes chers collègues, cet amendement n'a pas été examiné par la commission des finances. Son coût est évalué à 26 milliards de francs et il n'est pas gagé.

Par ailleurs, on peut penser qu'il aurait dû figurer dans la première partie de la loi de finances, car il modifie le montant des recettes figurant à l'article d'équilibre. Par conséquent, j'émetts un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Monsieur le président, il est identique à celui de la commission des finances.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-30, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 65

M. le président. Art. 65. - Dans le 3^e de l'article 33 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, les mots : « cinq ans » sont remplacés par les mots : « dix ans ». - (Adopté.)

Nous avons achevé l'examen des dispositions concernant l'urbanisme, le logement et les services communs.

5

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. José Balerello demande à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, s'il est exact que, dans le cadre du réaménagement des greffes permanents envisagé par son ministère, les trois greffes permanents du Haut Pays Niçois de Saint-Etienne-de-Tinée, Puget-Theniers et Lantosque seraient supprimés.

Leur compétence territoriale s'étend aux cantons précités, ainsi qu'à ceux de Guillaumes, Roquesteron, Villars-sur-Var, Roquebillière, Saint-Martin-Vésubie, Saint-Sauveur-sur-Tinée, soit un ensemble de cinquante-cinq communes s'étendant sur 46 p. 100 de la superficie des Alpes-Maritimes. La population rurale desservie atteint 16 000 habitants permanents, auxquels il convient d'ajouter l'importante population touristique induite par la présence des stations de ski d'Auron, Isola 2000, Valberg, La Colmiane, Roubion, Peira-Cava, Turini.

Une telle mesure, si elle devait se concrétiser, entrerait en totale contradiction avec la volonté constante affirmée par les pouvoirs publics depuis 1985 du maintien de la vie et des services publics en zone de montagne, volonté qui s'est manifestée notamment dans les lois du 9 janvier 1985 ; 5 janvier 1988 et le décret du 9 mars 1988, soumettant toute décision de suppression de service public en zone de montagne à l'examen préalable d'une commission départementale.

En conséquence, il lui demande de lui faire connaître comment le Gouvernement, conscient de la nécessité de ne pas sacrifier les objectifs d'aménagement du territoire et de développement harmonieux du monde rural aux impératifs budgétaires de redéploiement des services publics, entend régler ce problème très important pour les communes du Haut Pays des Alpes-Maritimes, en lui rappelant que la saisine de la commission départementale est obligatoire comme vient encore de l'évoquer la circulaire du 10 mars 1988. (N° 27).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

6

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Descours un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de résolution de M. Charles Pasqua et des membres du groupe du rassemblement pour la République, apparentés et rattaché administrativement tendant à créer une commission d'enquête sur la situation matérielle et professionnelle des personnels soignants non médecins des établissements hospitaliers, publics, privés et privés à but non lucratif ainsi que sur la qualité de la vie en milieu hospitalier, et les moyens de les améliorer (n° 53, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 111 et distribué.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, vendredi 2 décembre 1988, à onze heures, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale (n°s 87 et 88 [1988-1989]) ; 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 :

ÉDUCATION NATIONALE

Enseignement scolaire et supérieur

- I. - *Enseignement scolaire*
- II. - *Enseignement supérieur*

M. Jacques Delong, rapporteur spécial (enseignement scolaire, rapport n° 88, annexe n° 11) ;

M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial (enseignement supérieur, rapport n° 88, annexe n° 12) ;

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement scolaire, avis n° 89, tome IV) ;

M. Pierre Brantus, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement supérieur, avis n° 89, tome VI) ;

M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (enseignement technique, avis n° 89, tome VII).

Jeunesse et sports

M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe n° 13) ; M. François Lesein, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 89, tome IX).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1989

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1989 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1989

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1989, est fixé au mercredi 7 décembre 1988, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 2 décembre 1988, à deux heures.)

*Le Directeur adjoint
du service du compte rendu sténographique,
JACQUES CASSIN*

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Jean-Paul Huchon a été nommé rapporteur du projet de loi n° 103 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales.

M. Robert Pages a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 40 (1988-1989) de M. Jean-Luc Bécart et plusieurs de ses collègues tendant à permettre aux receveurs, receveurs ruraux et chefs de centre des postes et télécommunications d'accéder à la propriété d'une résidence principale et à exclure le logement de fonction des barèmes d'imposition.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. José Balarello a été nommé rapporteur du projet de loi n° 97 (1988-1989), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la protection sociale et portant dispositions diverses relatives à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Raymond Bouvier a été nommé rapporteur du projet de loi n° 102 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

M. Hubert Hænel a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 82 (1988-1989) de M. Alain Gérard relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles inhabités et à l'abandon.

M. Pierre Salvi a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 86 (1988-1989) de M. Joseph Raybaud tendant à réformer le mode de scrutin pour l'élection des conseillers généraux.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRÉSIDENCE DU SÉNAT

(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Retraite des agriculteurs possédant un gîte rural

41. - 1^{er} décembre 1988. - **M. Marc Boeuf** demande à **M. le ministre de l'agriculture et de la forêt** de revoir la situation des agriculteurs désireux de prendre leur retraite et possédant un gîte rural. En effet, la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 contraint les agriculteurs « à cesser définitivement toutes leurs activités salariées ou non salariées » s'ils veulent percevoir leur retraite agricole. Même si les dispositions en vigueur dans le cadre de la réglementation des cumuls emploi-retraite, permettent à certains retraités de continuer, sous certaines conditions très limitatives, à louer leur gîte rural, on se trouve devant un état de fait très préjudiciable pour ces personnes qui se sont lancées dans ce genre d'activités agrotouristiques. Il serait souhaitable d'envisager, compte tenu de la faiblesse des retraites des agriculteurs et de leur endettement pour certains, de leur permettre la poursuite des gîtes de France. Ce problème très spécifique conduit à rappeler combien le tourisme rural doit pouvoir trouver une place de plus en plus privilégiée au sein des activités diversifiées engagées par le monde rural. Dans le contexte actuel où les loisirs prennent une place importante, l'agriculture a une carte maîtresse à jouer dans le domaine du tourisme ; et ce afin de s'adapter le mieux possible aux nouvelles données économiques européennes.

Charges financières des collectivités locales du fait de la prolifération des algues vertes

42. - 1^{er} décembre 1988. - **M. Alain Gérard** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement**, sur les problèmes financiers que pose aux collectivités locales la prolifération des algues vertes. Entre le mois d'avril et le mois de décembre, des volumes considérables sont rejetés sur les plages. Pour la seule baie de Morlaix, le centre d'étude et de valorisation des algues a chiffré à 20 000 mètres cubes les échouages en 1988. L'accumulation de ces algues et leur fermentation, qui engendre des odeurs nauséabondes, nuisent aux activités côtières et touristiques. Différentes recherches portant sur les causes de cette prolifération et sur les moyens de valoriser la biomasse que représentent ces algues sont en cours. Dans l'attente d'une meilleure maîtrise du phénomène, la solution reste le ramassage dont le coût dépasse les moyens financiers des communes, voire des départements ou de la région. Il lui demande en conséquence si dans ce domaine une participation financière de l'Etat peut être envisagée.

Lutte contre la pollution par les nitrates

43. - 1^{er} décembre 1988. - **M. Alain Gérard** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement**, sur la nécessité d'intensifier la lutte contre la pollution par les nitrates. Un

récent rapport du comité économique et social régional montre qu'en Bretagne, la teneur en nitrates des eaux souterraines a été multipliée par cinq en quinze ans. Or, l'essentiel de l'économie de cette région repose sur des activités liées à la qualité des eaux. D'importants efforts ont déjà été consentis : depuis 1984, le Corpen (Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates) diffuse des conseils et des recommandations en direction des agriculteurs et, en 1987, un programme d'actions spécifiques à la Bretagne a été engagé. Mais il conviendrait de renforcer encore les moyens d'information et de prévention afin que la pollution soit traitée en aval et que les coûteuses opérations curatives restent l'exception. Il lui demande les mesures qu'il entend prendre à cet effet.

Exonération de droits de douane des matières premières importées

44. - 1^{er} décembre 1988. - **M. Alain Gérard** expose à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget** que la réglementation communautaire autorise l'importation, hors droits de douane, des filets de pêche finis. Par contre, les matières premières importées, destinées à être transformées, ne sont pas exonérées de droits de douane. Ces dispositions douanières handicapent gravement les industriels français face à leurs concurrents extrême-orientaux. Il lui demande s'il entend intervenir auprès de Bruxelles afin qu'il soit mis un terme à cette anomalie.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du jeudi 1^{er} décembre 1988

SCRUTIN (N° 66)

sur les amendements n° II-13 de M. Ernest Cartigny au nom de la commission des finances et n° II-29 de M. José Balarello à l'article 64 du projet de loi de finances pour 1989.

| | |
|--|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre des suffrages exprimés | 304 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés | 153 |
| Pour | 227 |
| Contre | 77 |

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuris
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barrias
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Georges Berchet
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohr
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourgine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Boyer-Andrivet
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Louis Brives
Raymond Brun
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmèjane
Jean-Pierre Cantegrít
Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuelan
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty

Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chapin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
Desacres
André Diligent
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Jean Faure
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girot (Aisne)
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Paul Graziani
Georges Guillot
Jacques Habert
Hubert Hænel
Emmanuel Hamel

François Mathieu
(Loire)
Serge Mathieu
(Rhône)
Michel Maurice-
Bokanowski
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Mouret
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Dominique Pado
Sosefo Makapé
Papilio

Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Modeste Legouez
Bernard Legrand
(Loire-Atlantique)
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond
Lenglet
Roger Lise
Georges Lombard
(Finistère)
Maurice Lombard
(Côte-d'Or)
Pierre Louvet
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson
(Ardennes)
Paul Masson (Loiret)

Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourmy
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Joseph Raybaud
Guy Robert
(Vienne)

Jean-Jacques Robert
(Essonne)
Paul Robert
(Cantal)
Mme Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet

Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiéle
Maurice Schumann
Paul Séramy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taïtinger
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Vilipin
Louis Virapouillé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

Ont voté contre

MM.
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Roland Bernard
Jacques Bialska
Mme Danielle
Bidard Reydet
Marc Bœuf
Charles Bonifay
Marcel Bony
Eugène Boyer
(Haute-Garonne)
Jacques Carat
William Chervy
Félix Ciccolini
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge

André Delelis
Gérard Delfau
Rodolphe Désiré
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Fraysse-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja
Jean-Luc Mélenchon

Louis Minetti
Michel Moreigne
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrin
Jean Peyratte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Régnault
Ivan Renar
Roger Roudier
Gérard Roujas
André Rouvière
Franck Séruslat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

Se sont abstenus

MM.
François Abadie
Gilbert Baumet
Stéphane Bonduel
André Boyer (Lot)

Yvon Collin
Emile Didier
François Giacobbi
François Lesein
Josy Moinet

Hubert Peyou
Michel Rigou
Jean Roger
Abel Sempé

N'ont pas pris part au vote

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. André Pourny à M. Bernard Barbier.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|-----|
| Nombre de votants | 317 |
| Nombre des suffrages exprimés | 304 |
| Majorité absolue des suffrages exprimés | 153 |
| Pour | 223 |
| Contre | 81 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.