

SÉNAT

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 :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

31^e SÉANCE

Séance du samedi 23 novembre 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 4127).
2. **Loi de finances pour 1992.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4127).

Equipement, logement, transports et espace

V. - MER (p. 4127)

MM. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace ; Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer ; René Régnauld, rapporteur spécial de la commission des finances (marine marchande) ; Louis de Catuelan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (marine marchande) ; Tony Larue, rapporteur spécial de la commission des finances (ports maritimes) ; Jean Simonin, en remplacement de M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (ports maritimes).

Suspension et reprise de la séance (p. 4139)

MM. Jacques Oudin, Félix Leyzour, Jacques Bialski, le secrétaire d'Etat, Jean Chérioux.

Crédits du titre III (p. 4149)

M. Jean Simonin, rapporteur pour avis.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits du titre IV. - Vote réservé (p. 4149)

Crédits du titre V (p. 4149)

MM. Maurice Schumann, le secrétaire d'Etat.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits du titre VI. - Vote réservé (p. 4149)

I. - URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS (p. 4149)

MM. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace ; Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement.

Suspension et reprise de la séance (p. 4153)

MM. Ernest Cartigny, rapporteur spécial de la commission des finances ; Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (logement) ; Jacques Bellanger, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (urbanisme) ; José Balarello, en remplacement de M. Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (logement social) ; Jean Chérioux, Gérard Larcher, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. René Régnauld, José Balarello, Daniel Millaud, Jean Simonin, William Chervy, Ambroise Dupont.

MM. le secrétaire d'Etat, le ministre.

Crédits du titre III (p. 4174)

Amendement n° II-3 de la commission des finances. - MM. le rapporteur spécial, le ministre, Robert Laucournet. - Adoption.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits du titre IV. - Vote réservé (p. 4176)

Crédits du titre V (p. 4176)

Amendement n° II-4 de la commission des finances. - Adoption.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits du titre VI (p. 4176)

Amendement n° II-5 de la commission des finances. - M. Robert Laucournet. - Adoption par scrutin public.

Le vote des crédits est réservé.

Article 86. - Adoption (p. 4176)

3. **Ordre du jour** (p. 4176).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

La séance est ouverte à quinze 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 1992

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 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [N^{os} 91 rectifié et 92 (1991-1992).]

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE V. - MER

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace : V. - Mer : marine marchande, ports maritimes.

La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Sénat entame l'examen des moyens de mon ministère pour 1992 par le projet de budget de la mer.

Avant qu'il ne procède à cet examen, je crois utile, dans ces circonstances, de rappeler les objectifs majeurs que j'ai fixés au ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Le domaine de ce ministère est vaste, mais ses différentes composantes sont à la fois complémentaires et très interdépendantes. Cela est vrai aussi bien pour l'urbanisme et le logement que pour les transports, le tourisme ou la mer, ou encore pour l'espace, la construction aéronautique ou la météorologie, ou, enfin, pour les infrastructures et les secteurs du bâtiment et des travaux publics.

Dans ce vaste domaine, je souhaite organiser des synergies, des rapprochements et des réflexions communes ; il pourra en être ainsi, par exemple, entre l'espace et la construction aéronautique. Il y a là un rapprochement qui correspond à une réalité industrielle et commerciale évidente.

Cette démarche vient d'être également engagée dans le domaine des transports avec le débat national que j'ai lancé récemment ; ce débat va maintenant prendre l'ampleur nécessaire, sous la direction de Gilbert Carrère. Il s'agit notamment - mais c'est un sujet que j'évoquerai bientôt plus en détail devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs - de voir comment nous pouvons dépasser les logiques spécifiques

qui animent tel ou tel schéma directeur d'infrastructures pour parvenir à une conception véritablement multimodale de l'équipement et de l'aménagement de notre pays.

A l'ensemble de ces domaines, j'ai assigné des objectifs qui visent à faire en sorte que l'ouverture des frontières en 1993 soit profitable aux Français dans leur vie quotidienne et à l'ensemble des secteurs économiques dont j'ai la tutelle directe ou la responsabilité partagée.

Il faut donc, dans cette perspective maintenant très proche - à peine plus d'une année - que mon ministère s'affirme au cœur de la vie quotidienne des Français, qu'il renforce les solidarités et le service public et qu'il contribue à l'efficacité économique de notre pays.

L'Europe est maintenant un fait inéluctable, et les prochaines semaines devraient confirmer - nous l'espérons, en tout cas - un nouvel engagement dans cette voie. Il s'agit donc d'y entrer de façon résolue et non pas à reculons ; elle profitera - j'en suis convaincu - aux nations qui montreront le plus de solidarité, le plus de cohésion et une conscience aiguë d'appartenir à une communauté de destin.

Il nous faut donc disposer d'un territoire homogène grâce à des réseaux performants, de territoires solidaires grâce au service public, de régions et de villes bien irriguées et reliées aux autres pôles européens. Il faut des entreprises performantes qui participent pleinement à la réussite économique du pays. Il faut enfin renforcer notre cohésion sociale en assurant les solidarités nécessaires entre les hommes - je pense, à cet égard, au logement et au développement urbain, qui doit être maîtrisé et à échelle humaine.

Voilà brièvement résumé, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que recouvrent ces trois objectifs.

Pour mener ces actions, mon ministère dispose, dans le projet de budget qui est soumis au Sénat, de moyens très importants. Avec 35 p. 100 des autorisations de programme et près de 38 p. 100 des crédits de paiement, il disposera du premier budget civil d'investissement de l'Etat.

Ce projet de budget s'élève, dans son ensemble, à 125,7 milliards de francs en moyens de paiement et, si l'on tient compte du budget annexe de l'aviation civile, il atteint 132,1 milliards de francs. En moyens d'engagement, il s'élève à près de 129 milliards de francs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'attire votre attention sur la difficulté qu'il y a à opérer une comparaison avec l'exercice précédent, car plusieurs éléments nouveaux viennent perturber la comparaison.

Tout d'abord, le champ du ministère s'est étendu à deux dimensions nouvelles : l'espace et le tourisme.

Par ailleurs, les crédits inscrits dans les « bleus budgétaires » ne reflètent pas tout à fait la réalité des moyens consacrés à la politique du logement. En effet, les crédits consacrés aux aides à la personne sont optiquement réduits à la suite de la réforme du « 1 p. 100 logement » intervenue dans la loi du 26 juillet 1991. Toutefois - j'attire votre attention sur ce point - cette réforme ne réduit pas les moyens affectés au financement de ces prestations.

De plus, le projet de budget du logement a bénéficié d'améliorations substantielles. A cet égard, je pense d'abord à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, qui permet d'augmenter les crédits en faveur de l'A.N.A.H., l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Je pense ensuite à la décision prise par le Gouvernement d'accroître les moyens en faveur du logement social. Ces deux mesures représentent près de 900 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires.

Enfin, pour être tout à fait rigoureux, il faut comparer les crédits pour 1992 à ceux qui étaient effectivement disponibles en 1991, compte tenu des annulations intervenues le 9 mars dernier, en conséquence de la guerre du Golfe.

Par ailleurs, il faut également tenir compte des crédits inscrits dans le projet de collectif pour 1991, qui vous sera soumis dans quelques semaines ; ces crédits majorant de 1,2 milliard de francs le budget routier présenté pour 1992. Ce complément permettra de respecter les contrats de plan Etat-région.

Je tiens à dire - mais nous aurons certainement l'occasion d'y revenir à l'occasion du débat sur le budget des routes - que, dans un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement a accompli un effort tout à fait exceptionnel. Cet abondement devrait donner satisfaction au Sénat, qui, au cours de ses travaux préparatoires, a souhaité une augmentation des crédits.

Au total, il faut considérer, aujourd'hui, non pas les 125,7 milliards de francs de moyens de paiement et les 122,4 milliards de francs de moyens d'engagement, mais plutôt les 135 milliards de francs de moyens de paiement et les 132,5 milliards de francs de moyens d'engagement, qui résultent de l'ensemble des décisions que je viens de rappeler devant vous.

Si l'on compare au budget réel de 1991, l'augmentation est donc de 1 p. 100 pour les moyens de paiement et de 2 p. 100 pour les moyens d'engagement.

Au sein de cet ensemble, les crédits consacrés à l'urbanisme, au logement et aux services communs s'élèvent à 54,7 milliards de francs en moyens de paiement et à près de 52 milliards de francs en moyens d'engagement.

L'ensemble des crédits affectés aux transports s'élève, en 1992, à 63,1 milliards de francs en moyens d'engagement et à 63 milliards de francs en moyens de paiement.

Voilà donc rapidement résumé l'ensemble des crédits qui figurent dans le projet de budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Je souhaite à présent en venir au projet de budget de la mer dont l'examen fait l'objet de la présente séance. Je laisserai bien entendu à M. Le Drian le soin de vous présenter les choix qui ont déterminé ce projet de budget de la mer pour 1992 et qui s'élève à 6,6 milliards de francs.

Ce projet de budget poursuit tout à fait les objectifs que j'ai déterminés pour l'ensemble du ministère. En particulier - c'est le seul point sur lequel j'insisterai - il vise à renforcer nos capacités économiques et les chances de succès de la France dans le vaste ensemble européen.

Je voudrais donc évoquer la nouvelle politique portuaire que M. Le Drian et moi-même entendons mener à bien.

Les ports - chacun le sait, mais il est bon de le rappeler - sont de véritables poumons pour le commerce extérieur de notre pays : la moitié du tonnage et plus du quart en valeur de nos échanges y transitent. Les ports français représentent 300 millions de tonnes de trafic, un chiffre d'affaires de 10 milliards de francs, 50 000 emplois directs et 200 000 emplois induits.

Il s'agit donc d'un secteur tout à fait déterminant, dont il faut, dans le contexte de concurrence qui ira en s'accroissant, rétablir la compétitivité et la fiabilité, si l'on veut récupérer un trafic qui s'est d'ores et déjà détourné, et agir pour l'emploi.

Sur ce point, je tiens à dire que la modernisation de la filière portuaire est une nécessité pour assurer non seulement la pérennité de nos ports français, mais aussi, à terme, le travail de milliers de personnes qui vivent de la filière portuaire.

Notre responsabilité, face à cet enjeu, est historique : entre le statu quo, qui se traduirait par un inévitable déclin, et une réforme équilibrée pour redynamiser notre activité portuaire, notre choix - vous l'aurez compris, mesdames, messieurs les sénateurs - est clair.

Dans ce domaine, tout progrès doit répondre à trois principes.

Le premier principe consiste à retenir une approche globale qui prenne en compte l'ensemble de la filière. Le passage par un port est une opération complexe qui intègre de plus en plus une prestation de service de bout en bout. Chacun des éléments compte dans la qualité du service global : la manutention, bien sûr, pour 50 p. 100 du montant total, mais aussi les autres composantes.

Nous voulons agir sur chaque maillon, y compris, bien entendu, sur la desserte terrestre, qui s'inscrit notamment dans la vaste réflexion qui doit se développer au cours du débat national que j'ai évoqué et dont j'ai confié l'organisation à M. Gilbert Carrère.

Le deuxième principe, c'est celui de l'autonomie des ports. Chaque communauté portuaire a ses atouts, ses spécificités économiques et humaines. A elle de définir ses propres stratégies commerciales et industrielles.

Le troisième principe découle du second ; il vise à responsabiliser les partenaires sociaux. Il est clair que l'organisation, la qualité du service et les conditions de travail des personnels sont au moins aussi déterminantes que les équipements d'un port.

Il est donc impératif que ces interlocuteurs naturels que sont les employeurs de la manutention et les ouvriers dockers apprennent à développer leurs relations et leurs négociations dans un cadre paritaire. Le climat social est un critère essentiel de la compétitivité des ports.

C'est pourquoi il faut que la négociation entre les partenaires sociaux reprenne une place déterminante dans l'organisation du travail. Nous souhaitons, à cet égard, que toute évolution et tout progrès fassent l'objet d'une négociation préalable entre partenaires sociaux.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, les grands principes d'une modernisation qui a l'ambition de réconcilier deux exigences : construire un outil économique très compétitif et améliorer les relations sociales et les conditions de travail des personnels.

Je vais maintenant laisser à M. Le Drian le soin de présenter le projet de budget de la mer, qui, vous l'avez sans doute déjà constaté, est à la hauteur des enjeux et des objectifs que nous nous fixons et que je viens d'exposer concernant le ministère dont j'ai la charge. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, M. Paul Quilès vient d'exposer devant vous le cadre des mesures que le Gouvernement examine, sur la base de nos propositions, pour rétablir la compétitivité de nos ports.

Le sujet est grave. C'est pourquoi nous avons estimé que chacun d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, devra être tenu informé, en temps voulu, des enjeux et des modalités de cette réforme ambitieuse pour l'avenir des ports français.

Ambitieuse, la réforme l'est par son ampleur et par ses conséquences ; je n'y reviens pas. Mais elle l'est également par sa volonté de concilier l'amélioration de l'outil économique et la modernisation des relations du travail.

M. Paul Quilès a exposé tout à l'heure la philosophie générale dans laquelle nous nous inscrivons. J'aurai l'occasion d'en reparler, mais je tenais à affirmer l'importance que le Gouvernement accorde à la mise en œuvre de cette réforme.

C'est la même ambition qui inspire l'ensemble des actions que je conduis au service de la politique de la mer, et que traduit le projet de budget qui vous est présenté.

Accroître le rayonnement maritime de la France, développer les entreprises et les territoires de notre pays qui vivent de la mer, rappeler à la France, terrienne et paysanne, qu'elle est aussi un pays au riche passé maritime et qu'elle a, dans ce domaine, un socle à consolider et un avenir à construire, voilà l'ambition qui anime la politique maritime que j'entends mettre en œuvre.

Une telle politique est nécessairement globale, elle doit couvrir les domaines économique et social, mais aussi le domaine culturel ; j'aurai l'occasion d'y revenir dans quelques instants.

Une telle politique, c'est aussi un combat, et le secrétaire d'Etat à la mer que je suis est confronté à quatre défis.

Le premier est celui de la mobilisation de tous en faveur des activités maritimes.

Un pays ne devient pas une puissance maritime par le seul fait de la nature, il le devient par la volonté des hommes. Cela suppose que tous - au premier chef les responsables économiques, sociaux et politiques, mais plus largement l'ensemble de la population - soient convaincus de l'enjeu que représente l'activité maritime et encouragent son développement. L'Etat a un rôle majeur à jouer ; je m'y emploierai avec obstination.

Le deuxième défi est celui de l'émergence des nouvelles activités maritimes. Une politique maritime qui ne répondrait pas aux problèmes posés par l'explosion des activités de plaisance et l'utilisation croissante du littoral et des plages

comme lieux de loisirs, avec les problèmes d'environnement et de sécurité que cela pose, ne serait pas une politique maritime d'avenir.

Le troisième défi est celui de la concurrence internationale, qui touche nos flottes de commerce et de pêche autant que notre système portuaire.

La politique maritime de la France se construit dans un environnement international de concurrence exacerbée. C'est un constat dont il faut tenir compte.

Mais il ne justifie en aucune manière - c'est mon quatrième défi - que les conditions sociales faites aux professionnels de la mer pâtissent des ajustements qui s'imposent. L'effort de solidarité, de formation et de promotion sociale, pour les gens de mer, est une priorité.

M. René Régnauld, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (marine marchande). Très bien !

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (marine marchande). Bravo !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. C'est sur la base de ces défis, qui nécessitent, certes, des moyens budgétaires, mais aussi en fonction de beaucoup d'autres facteurs - et, au premier chef, la volonté politique de s'attaquer aux problèmes structurels ainsi que la capacité à répondre aux évolutions et à l'élargissement du champ des activités maritimes - que je demanderai, le moment venu, que soit jugée la politique maritime de la France.

Le projet de budget pour 1992 de mon département ministériel, malgré ses imperfections et quelques insuffisances, me permet d'envisager la conduite d'une véritable politique maritime. C'est pour moi l'essentiel.

La flotte de commerce voit la pleine confirmation de la politique de soutien pluriannuel mise en place voilà deux ans, sur les recommandations d'un rapport que l'actuel secrétaire d'Etat à la mer ne reniera certainement pas !

Avec une dotation totale de 250 millions de francs, les crédits d'investissement, en autorisations de programme, illustrent un effort très significatif pour notre flotte de commerce.

Dans ce total, les crédits consacrés à l'aide à l'investissement représentent, avec un total de 185 millions de francs, le montant le plus élevé depuis l'application du plan. En effet, les sommes disponibles des deux derniers exercices s'établissaient, respectivement, à 179 millions de francs et 171 millions de francs.

J'ajoute que les sommes allouées aux crédits de paiement font un bond en avant : 213 millions de francs contre 208 millions de francs en dotation initiale 1991, et 188 millions de francs en termes réels, soit une progression de 13 p. 100.

Cette remarque a son importance dans la logique des aides à la flotte, car elle traduit bien, au terme de deux ans d'application, la montée en puissance du plan marine marchande. Deux ans, c'est en effet le délai minimal qui s'écoule entre l'intention de commande et l'entrée en exploitation d'un navire. Ainsi, cette croissance plus soutenue des crédits de paiement concrétise le fait que le plan commence à porter ses fruits.

Quant au régime d'aide à la consolidation et à la modernisation des compagnies d'armement de ligne régulière, plus connu dans les coursives sous le sigle d'Acomo, il dispose, avec une dotation de 65 millions de francs, d'un montant conforme à la logique qui a inspiré sa conception car, je le rappelle, ce régime a été créé pour une durée temporaire et dans une perspective de dégressivité.

Nous aurons à le faire évoluer, dans la perspective du budget de 1993, vers un mécanisme durable de mise à niveau des conditions d'exercice et de coût de l'activité d'armement des lignes régulières sous pavillon français, par rapport au marché international en concurrence.

Ce tableau serait incomplet si je n'évoquais pas les autres mesures qui concourent à la réussite du plan marine marchande. Je veux parler, bien sûr, du remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle, ainsi que de la confirmation du dispositif de préretraite mis en place pour les marins et qui reçoit, pour 1992, une dotation de 89 millions de francs.

Je veux parler, enfin et surtout, du système d'allègement de cotisations sociales des armateurs, mis en place pour les navigateurs français employés sur les navires immatriculés aux Terres australes et antarctiques françaises, qui représente un effort financier de l'Etat de l'ordre de 20 millions de francs.

Ainsi, au total, madame, messieurs les sénateurs, le plan marine marchande se porte bien. A la stabilité des investissements répond la stabilité de la flotte française. Déjà, la fuite devant le pavillon national s'est enrayerée, avec un nombre de navires qui s'établit à 213 unités au 1^{er} juillet 1991.

Bien mieux, la reprise des investissements est nette, et c'est la meilleure garantie de l'avenir de la flotte française. Ce ne sont pas moins de dix-sept navires, dont treize unités neuves, qui, dans l'année 1992, entreront dans la flotte française et contribueront à son rajeunissement.

Cette stabilisation du nombre de navires portant nos couleurs résulte de la croissance des immatriculations au registre des Terres australes et antarctiques françaises, qui progresse de 50 p. 100, en deux ans quand le reste de la flotte nationale se réduit de 11 p. 100.

Je tiens à préciser que les navires immatriculés aux T.A.A.F. portent bien le pavillon français et nous devons, à leur égard, avoir une attitude réaliste et positive. Ils contribuent, en effet, à garantir, dans la concurrence internationale que connaît le transport maritime, la localisation en France d'emplois, de compétences, de propriétés et de centres de décision maritimes, dont le renforcement constitue bien l'objectif du plan marine marchande.

Son évolution, à mi-période, sera l'un des grands chantiers du secrétariat d'Etat à la mer en 1992, pour en adapter les dispositions aux évolutions du contexte international.

Un courageux effort de prospective s'impose aussi dans le secteur des pêches. Or, là encore, ce n'est pas uniquement à l'aune des crédits d'investissement alloués au secteur que se mesure l'ambition de notre politique.

La pêche française et européenne traverse l'une des crises les plus graves de son histoire. A des degrés divers, mais de façon générale, l'insuffisance de la ressource touche l'ensemble de nos ports, pesant sur le chiffre d'affaires des entreprises et les revenus des pêcheurs, alourdissant souvent l'endettement et fragilisant l'appareil de commercialisation au moment même où il est confronté au défi de la modernisation.

Pourtant, la pêche française réagit avec vigueur, et souvent avec courage : elle diversifie ses espèces, obtient, par exemple, de beaux succès sur les espèces de grands fonds ; elle recherche de nouvelles zones de capture ; elle modifie l'organisation du travail à bord et le débarquement, pour améliorer la qualité et obtenir les meilleurs prix.

Cette attitude responsable des pêcheurs français mérite notre solidarité. Pour sa part, le Gouvernement a agi avec détermination tout au long de l'année 1991, en engageant une réduction de la capacité des flottes conforme aux besoins d'une gestion responsable et rationnelle de la ressource ainsi qu'aux prescriptions de la politique communautaire ; le plan de deux ans mis en place exige un effort financier de l'Etat de 115 millions de francs, complété par un montant équivalent de la Communauté et, à concurrence de 70 millions de francs, par une contribution des collectivités locales, dont je tiens à saluer les efforts et la compréhension.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Ce plan de sortie de flotte est une opération certes difficile, mais indispensable ; l'objectif visé a été atteint, et je m'en félicite.

Sur le plan technique, l'objectif de réduction de 100 000 kilowatt heures a été atteint en cinq mois à peine, avec le dépôt de 998 dossiers. Sur le plan social, les mesures de protection et les aides au reclassement proposées atténuent très efficacement les effets du plan pour les 1 750 navigateurs concernés.

Le dispositif d'assistance et de suivi de ces marins, mis en place au sein de mes services, permet de dégager des résultats très encourageants.

Ainsi, nous savons que 1 100 marins, soit les deux tiers du total, ont déjà retrouvé un embarquement ou un reclassement à terre - pour près de 800 d'entre eux - ou bien vont partir en retraite, ou encore sont assurés d'une couverture sociale, notamment du bénéfice du régime de préretraite mis en œuvre spécialement pour eux par l'Etat et la profession.

Le Gouvernement s'est également engagé avec fermeté dans le grand débat des mesures techniques qui s'est conclu à Luxembourg le 28 octobre.

Depuis un an, mon prédécesseur et moi-même avons rappelé sans relâche, auprès de tous nos partenaires comme auprès de la Commission, qu'il était hors de question d'augmenter brutalement les mailles sans considération pour les conséquences sociales et économiques d'une telle mesure et de condamner une technique de pêche, le filet dérivant, sans justification scientifique.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis, et M. René Régnauld, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Quoique la France ait été, à un moment crucial, très isolée, nous avons finalement été entendus, pour l'essentiel, puisque la Commission a considérablement assoupli ses propositions : le mailage standard reste à 65 millimètres dans le golfe de Gascogne et passe à 100 millimètres, et non à 120 millimètres, en mer du Nord.

En outre, l'étape suivante n'a rien d'automatique puisqu'elle n'interviendra, dans les formes normales du débat européen, que si elle apparaît scientifiquement nécessaire.

S'agissant du filet dérivant, la dérogation à cinq kilomètres nous permettra, au cours des deux campagnes de 1992 et de 1993, de prouver l'absence de risque écologique de ce mode de pêche : la France ne craint, en l'espèce, aucun contrôle multilatéral, pourvu qu'il soit fait par des scientifiques, c'est-à-dire qu'il soit placé sous le signe de la raison et non de la passion.

Cela dit, il est exact que ce compromis n'est pas pleinement satisfaisant pour les artisans qui travaillent dans le sud de la mer du Nord. Mon objectif est donc de démontrer les pertes considérables sur les espèces diverses qu'entraînerait le mailage de 100, destiné à protéger la ressource de cabillaud. L'ouverture inscrite dans le compromis sur le mailage spécifique merlan, même si elle est étroite, permettra de relancer ce débat, et la France le fera sans hésiter.

L'année 1992 sera riche en sujets concernant la pêche

Nous allons entrer dans le troisième programme d'orientation pluriannuel, pour lequel la France, s'appuyant sur le succès de son plan de sorties de flotte, demande la totale transparence entre les Etats membres.

M. Jacques Oudin. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Cette période devra être marquée par la reprise, à un rythme raisonnable, compte tenu de l'état de la ressource, des constructions neuves aidées pour le renouvellement de la flotte.

A cet égard, le niveau du chapitre 64-36 qui vous est proposé, avec une dotation de 40 millions de francs d'autorisations de programme, à laquelle s'ajoutent 40 millions de francs de reports dus à l'arrêt des constructions aidées en 1991, tient compte de ces contraintes, tout en permettant de faire face aux besoins de constructions neuves ainsi qu'à ceux de la modernisation.

Le plan d'orientation pluriannuel n° 3, le P.O.P. 3, reposera sur une approche « par segments » de la flotte de pêche.

Ce sera, notamment, le moyen de prendre en compte la spécificité de la pêche méditerranéenne, ce que fait, par ailleurs, le document d'orientation sur la gestion de la ressource en Méditerranée, établi par la Commission à la demande de la France et qui constitue une bonne base de départ.

Dans cette mer, le régime de conservation et de gestion des ressources à instituer doit être fondé non pas, comme en Atlantique, en Manche ou en mer du Nord, sur un système de limitation des captures, en raison de la diversité et du faible tonnage des espèces pêchées, mais plutôt sur une réglementation de l'utilisation des engins de pêche et sur la limitation, par voie de licence de pêche, de l'accès à la ressource. Sur ce point, les professionnels sont bien d'accord.

L'intention de la Commission, et la nôtre, est d'arriver à un accord sur ce problème en 1992 à l'échelon européen ou, tout au moins, entre les trois pays de la Communauté concernés par la pêche dans le golfe du Lion.

Pour la pêche, 1992 doit être aussi l'année de la gestion de la ressource, avec les états régionaux dont j'ai annoncé la tenue et qui doivent permettre à tous ceux qui ont quelque chose à apporter - élus, professionnels, scientifiques, admi-

nistrations - de confronter leurs points de vue et de formuler des propositions concrètes sur les ressources, notamment dans la bande côtière, dont vous connaissez le rôle biologique essentiel.

Par ailleurs, 1992 doit être l'année de la valorisation, car il faut reconnaître - c'est une des causes majeures de notre déficit commercial, toujours aussi préoccupant - que la France n'est pas suffisamment performante dans le domaine de la commercialisation et de la transformation de ses produits, surtout si on la compare à ses voisins de l'Europe du Nord, qui valorisent bien des espèces qu'il ne nous paraît plus intéressant de capturer.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Enfin, pour les cultures marines, 1992 doit être l'année de la mise en place des nouvelles structures professionnelles issues de la loi du 2 mai 1991.

La concertation a été conduite rapidement sur les décrets d'application. Ils sont maintenant en cours de signature, après avis favorable du Conseil d'Etat. Ils offriront à la conchyliculture les moyens d'action nouveaux dont elle a besoin en termes de discipline professionnelle et de promotion des produits.

Je veux maintenant évoquer le problème de la formation.

On ne peut parler d'adaptation de nos flottes, de commerce comme de pêche, sans rappeler que nos efforts seraient inopérants s'ils n'étaient soutenus par une volonté forte de valoriser la ressource humaine.

Depuis plusieurs années, vous le savez, une réforme profonde de la formation des professionnels est engagée dans tous les secteurs.

Les premiers résultats du travail de modernisation entrepris sont tangibles. L'ouverture aux réalités économiques et sociales du monde maritime et la mise en place d'outils pédagogiques modernes caractérisent désormais l'enseignement supérieur maritime et produisent leurs effets.

Notons simplement que l'augmentation importante du nombre de places offertes à l'entrée des filières de capitaine de première et deuxième classe de la navigation maritime et, plus encore, l'augmentation du nombre des candidats attestant du succès de l'opération.

Ce mouvement de modernisation concerne au premier chef le réseau des écoles de formation maritime et aquacole, pour lesquelles la décentralisation de leur gestion administrative et financière ainsi que leur constitution en établissements publics locaux d'enseignement constituant une réforme fondamentale.

Je suis heureux de pouvoir dire que nous sommes arrivés, aujourd'hui, au terme de cette réforme puisque, voilà quelques jours, une délibération du conseil régional de Bretagne a conclu cette démarche.

Permettez-moi, puisque l'occasion m'en est offerte, de souligner ici l'action du conseil régional de Bretagne et de son président, M. Yvon Bourges, qui, dès le départ, a compris toute l'importance d'une telle entreprise de modernisation pour la Bretagne mais aussi pour la formation maritime. Je me réjouis que cette région ait choisi d'accompagner le mouvement de modernisation que nous avons lancé.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Modernisation de la structure des formations, certes, mais aussi modernisation des formations.

Les nouveaux C.A.P., B.E.P. et bientôt, je l'espère, bac professionnel font largement appel à l'alternance et sont, pour les jeunes qui les fréquentent, une véritable garantie d'insertion professionnelle et sociale.

L'élévation du niveau des qualifications et la définition d'une politique de recrutement fondée sur des titres de formation constituent les seules vraies réponses aux profondes mutations des activités maritimes.

J'ai lu récemment dans un mensuel national consacré aux problèmes de l'éducation, à propos d'un article relatif à la formation maritime, qu'« en rénovant la pédagogie aussi bien que la gestion des écoles maritimes et aquacoles le secrétariat d'Etat à la mer révolutionne un milieu souvent considéré comme frileux face au changement ».

Permettez-moi, en guise de conclusion sur ce point, de souscrire à cette appréciation, en y apportant toutefois un correctif : en décidant d'accompagner la réforme, les professionnels ne se sont pas montrés frileux, tout au contraire. La démarche positive et volontaire qui est la leur constitue pour moi tout à la fois la marque et le gage du succès.

Je veux, à présent, aborder la question des ports.

Je ne vais pas revenir sur les objectifs de la réforme que nous allons engager dans les prochains jours. M. Paul Quilès les a énoncés devant vous, et j'ai moi-même eu l'occasion, en commençant mon propos, de souligner l'ampleur et la hardiesse du projet.

Je sais déjà que certains objecteront qu'on ne peut moderniser la filière portuaire avec des crédits d'équipement qui s'élèvent à 265 millions de francs en autorisations de programme.

En fait, cette dotation en crédits d'investissement traduit une diminution tendancielle qui est légitime, compte tenu de la nature des besoins en équipements.

Les grands travaux d'infrastructure ont été réalisés voilà quelques années ; ils ne commandent plus, aujourd'hui, des participations financières publiques à une hauteur comparable.

Le niveau d'équipement des ports français est bon, même très bon, et le niveau d'utilisation des équipements portuaires est très inférieur, en France, à celui qui est constaté dans les ports d'Europe du Nord, ou même à Barcelone.

Le montant alloué en 1992 permettra d'affirmer une politique plus sélective, qui entend favoriser les opérations à fort caractère stratégique, comme celle du port rapide aval du Havre ou le réaménagement de la Joliette à Marseille.

Il permettra aussi de renforcer la capacité des ports secondaires dont les plans d'équipement ont été pris en compte dans les contrats de plan Etat-région, pour lesquels les engagements du secrétariat d'Etat à la mer seront intégralement tenus.

J'ai le sentiment, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'après avoir abordé devant vous les activités de la marine marchande puis des ports maritimes je n'ai pas épuisé, loin s'en faut, le champ des missions qui incombent au département ministériel de la mer.

En effet, à côté des actions traditionnelles, qui conservent toute leur importance, il y a des espaces nouveaux de l'activité maritime.

Certains se développent très rapidement sous nos yeux sans que nous ayons encore la parfaite maîtrise des problèmes qu'ils posent, et qu'ils poseront.

Je veux parler des menaces qui pèsent sur l'environnement marin, de l'encombrement de l'espace littoral et de l'effervescence parfois désordonnée des activités nautiques.

Ces phénomènes interpellent de façon pressante le responsable gouvernemental chargé de la mer et l'obligent, désormais, à inventer de nouvelles formes d'intervention.

Dès à présent, j'entends développer mon action dans trois directions : la recherche, la sécurité en mer et la préservation du littoral.

J'en ajouterai une quatrième, car elle intéresse un espace où il s'agit plus de susciter une demande que de répondre à celle qui pourrait déjà exister : le patrimoine maritime.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Bravo !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. La recherche, tout d'abord.

L'effort de recherche dans le domaine maritime est aujourd'hui bien inférieur à ce qu'il devrait être dans les secteurs essentiels que sont les technologies de transport maritime, la valorisation des produits de la mer, la connaissance du milieu marin et littoral.

Mon ambition, dans ce domaine, est d'infléchir une tendance inquiétante et de redonner, au sein de l'effort national de recherche et dans le cadre des programmes européens, une part plus importante aux activités maritimes.

Le lancement du programme Mentor, navire de transport rapide, est un signe tangible de cette volonté ; la préparation du futur programme cadre de recherche communautaire sera l'objectif prioritaire de l'année 1992.

La sécurité en mer constitue également une action prioritaire de ma politique. Vous le savez, l'enjeu est vaste, car il intéresse, dans une interdépendance affirmée, la sécurité des

hommes et celle des navires ainsi que les règles de la navigation, et il conditionne directement notre capacité à préserver ce capital inestimable qu'est l'environnement marin.

Ce choix se traduit par un effort exceptionnel, dans le budget qui vous est proposé, au profit du renouvellement de l'équipement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sécurité, les C.R.O.S.S., dont les dotations font plus que doubler, passant de 12 millions à 25 millions de francs.

C'est à la lumière de ces chiffres, qui méritent d'être soulignés, qu'il convient de reconsidérer l'évolution des crédits alloués à la société nationale de sauvetage en mer.

L'utilité et la qualité de cette institution et l'admirable dévouement de ses participants bénévoles ne sont naturellement pas en cause, et je me réjouis que les dotations initiales aient pu être abondées, à l'issue de l'examen de ce projet de budget à l'Assemblée nationale, de telle sorte que le montant disponible soit rétabli au niveau des dotations antérieures.

M. René Régnault, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Le littoral - dois-je le rappeler ? - a aussi un versant marin. La difficulté d'assurer une cohabitation harmonieuse des activités qui s'y côtoient ne pose pas moins de problèmes que sur sa face terrestre.

C'est pourquoi j'ai décidé d'insuffler une nouvelle vigueur à la réalisation des schémas de mise en valeur de la mer, qui offrent la garantie d'une démarche concertée au service de projets d'aménagement inscrits dans la cohérence. Et Dieu sait si c'est urgent !

M. Jacques Oudin. Et difficile !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. C'est vrai !

Deux projets sont prêts d'aboutir et d'autres sont en préparation. Il y a, là aussi, un intérêt majeur à apporter la démonstration concrète de leur efficacité. Je me réjouis, à cet égard, que la dotation pour 1992, initialement reconduite à son niveau antérieur, ait pu être doublée.

M. René Régnault, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Elle donne ainsi à mon département les moyens de réaliser sur une plus vaste échelle la promotion de cet outil auquel je suis personnellement attaché et dont l'intérêt aujourd'hui demeure encore mal connu.

Parallèlement, j'ai l'intention de compléter cette action dès 1992 en élaborant un processus d'incitation et d'orientation qui permette de conclure plus rapidement que jusqu'à maintenant des S.M.V.M.

C'est ce même souci de cohérence qui m'inspire dans l'approche que je développe sur les ports de plaisance. Je ne veux céder ni aux sirènes du tout béton ni à celles du tout nature. Des besoins importants existent, mais ils requièrent une coordination bien comprise des projets d'aménagement et une bonne insertion dans les sites où ils sont réalisés. Sans céder à la tentation d'un moratoire général sur la construction de nouveaux ports de plaisance, j'ai décidé de constituer à l'usage des décideurs, élus locaux et préfets, un recueil de critères d'appréciation économique et écologique des projets, qui permettra de limiter les errements constatés dans le passé.

C'est encore la même démarche que je retiens, s'agissant des interventions de mon ministère en faveur de la lutte contre la mer.

Il va de soi que la dotation finalement allouée aux travaux de défense des lieux habités contre la mer, avec un montant de 2,7 millions de francs, ne peut répondre à toutes les attentes.

Il faut rappeler que l'Etat a vocation à intervenir non pas de manière générale, mais de manière ponctuelle sur ces projets. Il ne peut s'engager dans des participations financières nombreuses qui confineront au saupoudrage. Il est devenu nécessaire de recentrer l'action de l'Etat sur des projets prioritaires et sur des actions en amont de ces travaux, sous la forme d'études. Ces dernières devraient permettre, en prenant en compte non plus un site ponctuel mais un segment bien identifié du littoral, de dégager une méthodologie pour ces travaux de défense et d'optimiser leur efficacité.

Depuis une quinzaine d'années, les Français approchent la mer avec de nouveaux comportements ludiques, intellectuels et sentimentaux, qui ont profondément bouleversé le paysage culturel français. Leur culture s'enrichit, s'affine et se diversifie. La quête spectaculaire, authentique et généralisée de leur identité culturelle maritime, trop longtemps oubliée ou méconnue, doit donc être accompagnée, favorisée et valorisée.

M. de Catuelan a fort bien analysé les formes et la force de cette demande culturelle.

Celle-ci s'exprime par de puissants et prestigieux porteurs - entre autres : l'Académie de marine, le Cercle de la mer, la commission française d'histoire maritime, les services historiques de la marine, l'Université - mais de nouveaux échos résonnent sur les littoraux français, transmis par les collectivités locales, les régions, les associations de sauvegarde du patrimoine maritime, les fédérations culturelles, les nouvelles revues et émissions de télévision consacrées à la mer, sans méconnaître les expressions individuelles de peintres, de photographes, d'écrivains, de plongeurs sous-marins ou professionnels. Je sais, par exemple, que les directeurs et chefs de quartier des affaires maritimes se sentent aujourd'hui investis d'une mission culturelle permanente, et je m'en réjouis.

Les décideurs économiques et politiques ont évalué l'ampleur de cette « révolution culturelle » maritime, pacifique et féconde. Les spectaculaires opérations de mécénat public et privé réalisées lors des grandes courses à la voile, le travail de persuasion que mène avec une chaleureuse force de conviction M. de Catuelan démontrent qu'il est hautement souhaitable que tous les individus, associations, organismes, administrations, collectivités territoriales concernés par la mer coordonnent leurs efforts autour d'objectifs qui, par leur nature, ne peuvent que susciter l'adhésion.

De ce bouillonnement doivent, me semble-t-il, émerger trois objectifs fondamentaux.

Il s'agit, d'abord, de sauvegarder le patrimoine maritime et fluvial. Loin d'être l'expression d'une nostalgie stérile, ce programme de sauvegarde traduit l'aspiration naturelle de tout être civilisé à maîtriser la transmission d'un certain savoir-faire et de traditions qui constituent une des composantes de l'identité nationale.

Il faut, ensuite, imaginer et réaliser des projets qui nous placent au niveau de nos voisins européens, anglo-saxons et scandinaves en particulier.

Enfin, il faut aider à la diffusion des résultats de la recherche menée en sciences sociales et humaines autour de l'univers maritime.

La réalisation d'un tel programme exige une coordination des efforts, des moyens, des imaginations. Tous les représentants qualifiés des milieux culturels maritimes que j'ai écoutés conviennent de la nécessité d'une harmonisation des énergies.

Une fondation pour la promotion de la culture maritime me paraît être un instrument efficace pour mener à bien ces trois objectifs. Elle représente concrètement, à mes yeux, une plus grande souplesse de fonctionnement, un élargissement des missions, une meilleure coordination des énergies par rapport à l'excellente idée de conservatoire du patrimoine, émise par M. de Catuelan.

Mes collaborateurs travaillent en étroite concertation avec ce dernier à la création de cette fondation.

Cet instrument de travail souple, efficace, libéral, à l'égard duquel vous avez, si je peux me permettre, une sorte de paternité dans cette enceinte et qui - je le sais - fait l'objet d'un très large consensus dans cette assemblée...

M. René Régnauld, rapporteur spécial. L'unanimité !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat ... contribuera au développement de la culture maritime des Français.

Outre les plaisirs que l'acquisition de cette culture procure, je suis persuadé qu'elle permettra à nos compatriotes de mesurer l'ampleur et la gravité des enjeux maritimes que la France doit maîtriser pour être elle-même, c'est-à-dire une forte nation maritime dans une Europe bleue qui a besoin de la culture, des traditions et du patrimoine maritime français pour être non pas une Europe maritime technocratique mais une Europe des gens de mer.

C'est sur ces bases, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, que je vous invite à émettre un avis favorable sur les crédits du secrétariat d'Etat à la mer, qui, comme je vous l'indiquais en commençant cette intervention, a une volonté, une ambition et les moyens d'y parvenir. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. René Régnauld, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (marine marchande). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, tout d'abord, je me permettrai de souligner à nouveau, cette fois de la tribune du Sénat et non pas de mon banc, comme ce fut le cas hier matin, l'admiration que nous inspire l'extraordinaire exploit de Gérard d'Aboville. A l'heure où les femmes et les hommes de notre société doutent trop souvent de leurs capacités, de leur énergie, de l'effort, quel bel exemple il vient de nous montrer ! Monsieur le ministre, cet exemple fait chaud au cœur non seulement des Françaises et des Français, mais aussi, plus particulièrement, sans égoïsme et sans chauvinisme, des Bretons. C'est un honneur rendu au peuple de la mer en général, y compris aux gens qui travaillent dans les chantiers pour concevoir de nouveaux matériels et fabriquer des embarcations.

Les crédits de la marine marchande s'élèvent à 5 871 millions de francs, contre 5 606 millions de francs en 1991. L'augmentation de 4,82 p. 100 en francs courants des dépenses ordinaires et des crédits de paiement est supérieure de 2,9 p. 100 à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat pour 1992.

La contraction des autorisations de programme pour 1992 - moins 27,35 p. 100 en francs courants par rapport au budget voté en 1991 - résulte pour l'essentiel de l'application du plan communautaire en matière de réduction des capacités de pêche.

En effet, le retard pris par notre pays dans la réalisation des objectifs définis en la matière a pour conséquence de suspendre momentanément toute nouvelle aide à l'investissement en faveur de la flotte de pêche.

Autrement dit, dans un contexte difficile, ce projet de budget parvient à sauvegarder l'essentiel des missions de l'Etat dans un secteur économique important. Les responsabilités sont, notamment, bien honorées en matière de flotte de commerce.

Les dotations prévues pour 1992 progressent de 4,82 p. 100 en crédits de paiement et passent de 330 millions de francs en 1991 à 344 millions de francs en 1992. Par ailleurs, le montant total des autorisations de programme, soit 250 millions de francs, diminue de 16,67 p. 100 par rapport au budget voté en 1991, mais demeure néanmoins comparable à celui qui a été effectivement constaté, après régulation budgétaire.

Cette quasi-stabilité de l'aide à l'investissement et la diminution progressive des aides à la consolidation et à la modernisation sont directement liées au fait que 1992 constitue une étape avancée dans la mise en œuvre du plan quinquennal de la marine marchande engagé en 1990.

Plusieurs signes tangibles permettent d'espérer, le soutien à l'investissement aidant, un certain rétablissement de la compétitivité du pavillon national et de la défense de l'emploi dans ce secteur.

Parmi ces indices encourageants, signalons qu'au 1^{er} juillet 1991 la flotte de commerce sous pavillon national représentait 213 navires, soit au total 3 704 666 tonnes de jauge brute et 5 821 266 tonnes de port lourd. Ces 213 navires se décomposent en 29 navires à passagers, 129 cargos et 55 pétroliers.

Sur ces 213 navires, 47 sont immatriculés aux Terres australes et antarctiques françaises. A ce sujet, il convient également de noter que le bilan positif de ce régime spécifique d'immatriculation a permis de maintenir sous pavillon français, d'une part, une flotte de vraquiers de moyens tonnages et, d'autre part, une flotte de transporteurs de voitures, particulièrement exposés à la concurrence internationale.

Ainsi, douze navires - dont un neuf - sont entrés en flotte en 1990 et six navires neufs devraient y entrer en 1991. De même, l'entrée en flotte d'au moins treize navires neufs est d'ores et déjà annoncée par les armateurs pour 1992.

Toutefois, ces résultats, pour encourageants qu'ils soient, ne sauraient faire oublier l'important retard à combler en ce domaine : la France est encore classée à la vingt-sixième place mondiale. De nombreuses faiblesses structurelles subsistent et doivent être surmontées.

Aussi, je crois que l'effort actuel, si louable soit-il, je le répète, devra encore être accentué. Une restructuration plus complète de notre puissance commerciale maritime s'impose. Vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, il y a un instant, vous en avez la volonté et il faut trouver les moyens. Il y va de notre indépendance comme ont pu nous le rappeler les événements de la crise du Golfe.

Il est un autre point positif de ce budget dont je ne peux que me féliciter, à savoir la traduction budgétaire dans le secteur des pêches des mesures définies dans le cadre du plan de restructuration de la flotte de pêche française présenté en conseil des ministres le 13 mars 1991.

Le plan d'orientation pluriannuel, établi par la Commission des Communautés européennes le 11 décembre 1987, avait en effet fixé les objectifs visant à adapter les capacités des flottes de pêche des Etats membres à l'évolution des ressources halieutiques, sa réalisation conditionnant l'octroi des aides communautaires et la légalité des aides nationales.

Or, constatant, en 1991, que les efforts fournis n'avaient pas débouché sur une baisse significative de la puissance de la flotte de pêche française et que les objectifs définis en la matière par le plan d'orientation pluriannuel n'étaient pas atteints au 31 décembre 1990, la Commission a, d'une part, décidé de suspendre toutes ses aides à la construction de navires de pêche dans notre pays et, d'autre part, interdit aux investisseurs français de recourir aux aides publiques.

Afin de surmonter ces difficultés, le Gouvernement a donc arrêté un plan de sorties de flotte de pêche à concurrence de 100 000 kilowatts, soit 10 p. 100 de la flotte française.

Les aides prévues dans ce domaine relèvent de trois catégories distinctes en fonction de la destination du navire, à savoir la démolition - le déchirage - le transfert définitif hors de la C.E.E. ou l'affectation à une autre activité que la pêche.

Le financement de ces mesures est assuré conjointement par les institutions communautaires compétentes, les collectivités locales et l'Etat.

S'agissant plus particulièrement de l'action de l'Etat, on constate, à ce sujet, que les crédits d'intervention du titre IV bénéficient d'une mesure nouvelle de 16 millions de francs au titre du financement des aides à l'arrêt définitif de l'activité.

Par ailleurs, les crédits du titre VI diminuent de 9,75 millions de francs en crédits de paiement et de 95 millions de francs en autorisations de programme, soit une baisse de 70,37 p. 100 par rapport au budget voté pour 1991.

Le retard pris dans la réalisation des directives communautaires a en effet eu pour conséquence de suspendre momentanément toute nouvelle aide à l'investissement en faveur de la flotte de pêche.

Toutefois, ce plan, du nom de votre prédécesseur, monsieur le secrétaire d'Etat, en permettant à la France de rattraper son retard dans la réalisation des objectifs définis par la Commission des Communautés européennes en matière d'adaptation des capacités aux ressources disponibles, devrait favoriser, à terme, une reprise rapide des aides, tant communautaires que nationales, à l'investissement et à la modernisation de la flotte de pêche.

Je soulignerai le partenariat, assez exemplaire pour être cité, entre l'Etat, les régions et les départements concernés. Les 100 000 kilowatts sont atteints et même dépassés.

Aujourd'hui, il convient de porter l'attention non seulement sur le plan social pour les salariés de la pêche, notamment, mais aussi sur les nouveaux investissements.

Le vœu du Gouvernement de voir les investissements repartir en permettant l'installation des jeunes nécessite un redoublement d'attention.

Un effort particulier doit être engagé pour la formation des hommes - je sais à quel point vous y tenez, monsieur le secrétaire d'Etat - afin que les investissements ou les réinvestissements se fassent en faveur de bateaux plus importants pour s'en aller à la pêche hauturière dans de bonnes conditions économiques et de sécurité.

D'autres éléments sont également à mettre à l'actif de ce projet de budget : il s'agit de l'adaptation progressive de notre système d'enseignement professionnel - élément essentiel de la reconquête de notre suprématie européenne dans le secteur maritime - et de l'effort d'équipement entrepris dans le domaine des actions de police et de signalisation maritime.

Concernant la modernisation progressive de notre système d'enseignement professionnel, la transformation des écoles maritimes et aquacoles en établissements publics locaux d'enseignement, les E.P.L.E., devrait être effective au 1^{er} janvier 1992. Vous nous avez indiqué, voilà un instant, que le dernier volet concernant la Bretagne venait de connaître un dénouement heureux.

De même, le programme de modernisation des équipements pédagogiques bénéficie, en 1992, d'une dotation de 7 millions de francs en autorisations de programme.

Ces crédits seront consacrés, pour moitié, aux écoles maritimes et aquacoles, les E.M.A., dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et, pour l'autre moitié, à la rénovation des bâtiments et des équipements des écoles nationales de la marine marchande.

Conjugués à une réforme des filières de formation, entrée en vigueur à la rentrée 1991, ces efforts paraissent produire leurs fruits, comme l'indique l'évolution des effectifs dans les différentes catégories d'établissements concernés.

Ainsi, le redressement du recrutement sur concours dans les quatre écoles nationales de la marine marchande s'est encore confirmé cette année : 593 candidats se sont en effet présentés en mai 1991 contre seulement 136 en 1988.

Nous sommes attentifs à la transformation des E.M.A. en E.P.L.E. et le Sénat, l'an dernier, a fait un effort particulier en ce sens.

L'évolution des qualifications vers le C.A.P., les B.E.P. et les baccalauréats professionnels est très heureuse. Nous avons entendu avec intérêt, monsieur le secrétaire d'Etat, les informations que vous nous avez données. Peut-être pourrez-vous les compléter tout à l'heure.

Le rôle de l'association pour la gérance des écoles de formation maritime et aquacole, l'A.G.E.M.A., se trouve modifié. Abandonnant la gestion directe des écoles, elle conservera toutefois la gestion de l'ensemble des personnels en service dans les écoles maritimes et aquacoles et elle assurera les fonctions de soutien pédagogique aux établissements.

En ce domaine, les moyens pour 1992 ne nous permettront pas de réaliser les ambitions que nous devons avoir concernant l'évolution rapide et dans de bonnes conditions de la formation, tant il est vrai qu'elle suppose aussi des outils pédagogiques complexes et coûteux. Je pense notamment aux simulateurs de passerelles et aux installations d'automatismes.

C'est la raison pour laquelle je souhaiterais qu'un abondement intervienne. J'apprécierais qu'à défaut de l'obtenir ailleurs le Sénat s'honore en apportant une réponse positive à ce problème.

Concernant la sécurité maritime, je me félicite également de l'évolution des crédits qui lui sont consacrés. En effet, les autorisations de programme prévues en ce domaine enregistrent une augmentation sensible par rapport à l'année précédente, puisqu'elles passent de 70 millions de francs à 75 millions de francs.

Je note, avec une réelle satisfaction, que l'aide de l'Assemblée nationale comprise, la société nationale de sauvetage en mer peut prétendre à des crédits équivalents à ceux de l'an dernier, puisque les 7,5 millions de francs initialement prévus seront majorés de 1,6 million de francs.

Cela dit, le problème de la sécurité des marins est extrêmement important. Je voudrais vous exprimer, monsieur le secrétaire d'Etat, l'attention que nous portons au rapport commandé par votre prédécesseur, M. Jacques Mellick, à M. Guy Hanno. Ce rapport a inspiré des mesures qui, sous votre autorité, commencent à entrer en application. Sans doute pourrez-vous tout à l'heure nous en dire davantage sur les dispositions que vous avez mises en œuvre voilà maintenant quelques semaines.

Au sein de cette dotation, la part consacrée aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, les C.R.O.S.S., passe de 12 millions de francs à 25 millions de francs et permettra, d'une part, le renouvellement et la mise à niveau des équipements existants et, d'autre part, le financement de la première tranche d'un programme pluriannuel de

mise en conformité avec les obligations internationales souscrites par la France dans le cadre du système mondial de détresse et de sauvegarde en mer.

Après avoir évoqué le problème de la sécurité des marins, des professionnels de la mer en général, je traiterai des imprudences commises par les touristes, les amateurs, notamment, en matière d'utilisation d'engins nautiques. Pour eux, les risques encourus sont grands, comme le sont aussi ceux qu'ils font courir à ceux qui se portent à leur secours. Je pense notamment aux sauveteurs.

Devant cette situation, dont le bilan de plus en plus lourd risque de s'aggraver encore, je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il faudra, la réglementation aidant, s'interroger sur la formation et la qualification des usagers, c'est-à-dire des touristes et des amateurs en général.

S'agissant de l'action en faveur des gens de mer, les dotations correspondantes augmentent globalement de 5,51 p. 100 par rapport au budget voté pour 1991 et atteignent ainsi 4 834,89 millions de francs.

Comme les années précédentes, l'évolution de ces crédits confirme, tout d'abord, l'important effort de solidarité manifesté à l'égard du régime de protection sociale des marins.

Le montant de la contribution de l'Etat aux dépenses de l'établissement national des invalides de la marine, l'E.N.I.M., passe ainsi de 4,36 milliards de francs en 1991 à 4,61 milliards de francs en 1992, soit une mesure nouvelle de 251,84 millions de francs.

Cette évolution traduit, d'une part, la persistance d'une situation démographique défavorable et, d'autre part, la volonté, par l'allègement des cotisations qu'elle autorise, de soutenir l'activité économique du secteur maritime. Je pense en particulier aux aides aux armateurs.

Est-ce à dire pour autant que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Si, comme je viens de le préciser, les orientations de ce budget se révèlent plutôt positives, il convient de s'interroger sur d'autres actions qui auraient gagné à être mieux traitées. L'image de ce budget est, en définitive, pourrait-on dire, plutôt contrastée.

Parmi les zones d'ombre, je voudrais, tout d'abord, évoquer, pour le regretter, le relâchement de l'effort entrepris en faveur des actions de protection et d'aménagement du littoral.

Les moyens alloués à ces actions en 1992 diminuent, en effet, de 2,67 p. 100 en crédits de paiement et de 55,68 p. 100 en autorisations de programme pour atteindre respectivement 19,66 millions de francs et 8 millions de francs en 1992.

Cette évolution résulte principalement de la décision prise, dans le cadre des mesures d'économies budgétaires, de ne pas doter en 1992 le chapitre 63-30 du titre VI sur lequel sont normalement imputées les subventions versées par l'Etat aux associations de propriétaires ou aux collectivités locales au titre de la protection contre l'érosion marine.

M. le président. Monsieur Régnauld, permettez-moi de vous faire une observation. Il résulte de la conférence des présidents et de la décision prise par la commission des finances que, dans le présent débat, les deux rapporteurs spéciaux disposent ensemble - je dis bien ensemble - de trente minutes.

En dépassant votre propre temps de parole, vous amputez celui de M. Larue. Le Sénat serait navré que notre collègue ne puisse s'exprimer pendant le temps auquel il a droit ; dès lors, je vous demande de bien vouloir conclure.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Monsieur le président, je vais donc conclure.

Je regrette le relâchement de l'effort entrepris en faveur des actions de protection du littoral. J'attire l'attention du Gouvernement sur l'aspect « protection de l'environnement et valorisation des espaces naturels » de ces actions ; nous avons apprécié l'octroi d'une rallonge à l'Assemblée nationale. J'attire également l'attention du Gouvernement sur l'importance que revêt cette politique.

Je connais, monsieur le secrétaire d'Etat, l'intérêt que vous portez au schéma de mise en valeur de la mer. Aussi, j'apprécie le complément de crédits voté par l'Assemblée nationale. Cette question me paraît très importante. « Le schéma de mise en valeur de la mer de la baie de Rance », ainsi pourrait-il s'appeler, que vous encouragez voilà quelques mois, pourrait voir le jour en 1992, si j'ai bien compris vos

propos. Cette augmentation des crédits devrait faciliter les choses. Je souhaite simplement que vos services nous aident à progresser en ce domaine.

Reste un dernier point relatif aux techniques aquacoles et à l'élevage, notamment de certaines espèces nobles. Notre déficit commercial continue de s'aggraver sérieusement. Par conséquent, il convient d'y être très attentifs et de tout faire pour améliorer la politique menée en la matière.

Par ailleurs, il est important - je suis d'accord avec vous - de développer non seulement de nouvelles ressources sur nos côtes dans les départements et territoires d'outre-mer, mais également la commercialisation et la transformation qui constituent des moyens d'intervenir sur le déficit commercial.

Les mesures incluses dans le rapport Brossier concernant les actions possibles par le biais du fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines, le F.I.O.M., me paraissent particulièrement intéressantes. Je souhaiterais que vous puissiez nous indiquer tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, quelles dispositions vous comptez prendre pour mettre en valeur, précisément, certaines d'entre elles.

Nous avons également pris connaissance avec intérêt des dernières dispositions arrêtées à Bruxelles, en particulier de l'accord sur les prix.

Toutefois, je voudrais vous indiquer que nous attendons avec intérêt les décisions qui pourront être prises le 16 décembre prochain en matière de répartition des nouveaux quotas.

Il me reste, enfin, à vous faire part de deux questions majeures.

Tout d'abord, la commission soutient le projet de notre collègue M. Louis de Catuelan. En conséquence, elle souhaite la transformation du conservatoire en une fondation.

Elle souhaite aussi que le Sénat contribue à la mise en place de cette fondation avant la fin de la session.

Voilà les principales observations - elles sont certainement incomplètes - que je voulais vous présenter. Pour le reste, chacune, chacun d'entre vous pourra se reporter à mon rapport écrit.

Compte tenu de ces analyses et des ces observations, la commission des finances - contrairement à votre rapporteur spécial qui aurait aimé que le projet de budget soit adopté - a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Cette sagesse ne sera pas sollicitée aujourd'hui, ce qui est dommage. Toutefois, monsieur le président, nous serions heureux de connaître l'avis indicatif de la Haute Assemblée, car je suis convaincu qu'il pourrait traduire une approbation de la politique de la mer conduite par M. le secrétaire d'Etat. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (marine marchande). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la mer ! comme je voudrais qu'elle soit l'une des priorités nationales. Hélas ! c'est un rêve.

De plus, en dix minutes, on ne peut que survoler les problèmes les plus significatifs. Je citerai donc le moins de chiffres possible, pour insister sur les remarques et les suggestions.

C'est ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, que je manierai non seulement le goupillon, mais aussi la gargette ! (*Sourires.*)

Monsieur le président, je vais essayer de présenter mon rapport en dix minutes. Toutefois, comme aucun membre de mon groupe n'est inscrit dans la discussion générale, vous aurez peut-être la gentillesse de m'accorder deux ou trois minutes supplémentaires.

M. le président. Ce transfert n'est pas très orthodoxe, mais nous pouvons l'admettre !

Cependant, si j'adopte cette règle, le temps dont disposera M. Bialski est d'ores et déjà plus limité qu'il ne le pense !

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Le budget de la mer est l'un des rares budgets à être en progression pour l'année à venir.

Je n'insisterai pas sur ce point. Il faut cependant remarquer que, si on exclut la part consacrée à l'E.N.I.M., l'établissement national des invalides de la marine, sa progression est nettement moins significative. Il est pourtant tout à fait normal qu'une part importante soit consacrée à cet établissement, qui est une œuvre sociale tout à fait nécessaire.

Outre le maintien de l'effort de solidarité, ce projet de budget traduit essentiellement deux priorités : d'une part, la mise en œuvre du plan de sortie de flotte dit « plan Mellick » et, d'autre part, un effort supplémentaire en faveur de la sécurité en mer.

En revanche, les crédits affectés au plan de soutien de la marine marchande sont en régression, puisqu'ils passent de 300 millions de francs à 250 millions de francs en autorisations de programme.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je pensais que le plan devait s'étendre sur cinq ans. Or, à l'Assemblée nationale, vous avez parlé de trois ans. Qu'en est-il ? Je vous serais reconnaissant de m'apporter des précisions sur ce point.

Après ces remarques d'ensemble, je vous propose un examen plus détaillé de ce budget. Mais je précise que je me suis refusé à tenir compte, dans mon analyse, des montants disponibles après les annulations de crédits, car rien ne nous garantit que de nouvelles annulations n'aient pas lieu en 1992.

Tout d'abord, j'évoquerai la situation de notre flotte de commerce.

La flotte française sous pavillon national se situait au vingt-sixième rang mondial au 1^{er} juillet 1991. Ce n'est pas glorieux ! Elle compte deux cent quinze navires pour 3,7 millions de tonneaux et 5,8 millions de tonnes de port en lourd.

Mais le pavillon français ne représente qu'une partie de la flotte exploitée par les armateurs français ; plus d'un tiers de cette flotte est, en effet, sous pavillon étranger.

Je me demande d'ailleurs si l'on doit vraiment parler d'armateurs français lorsqu'il s'agit de compagnies dont l'essentiel, voire la totalité des navires naviguent sous des pavillons de complaisance. Je vous expliquerai tout à l'heure la raison de cette observation.

Pour préserver une flotte française qui était en très mauvaise posture, le pavillon Kerguelen a été créé.

Les aménagements apportés au régime d'immatriculation des Terres australes et antarctiques françaises par le plan marine marchande ont sans doute permis une augmentation du nombre des navires inscrits à ce registre et, partant, ont incontestablement concouru à la stabilisation d'ensemble.

Permettez-moi pourtant d'affirmer clairement que nous ne nous honorons pas à employer des équipages étrangers, dans des conditions qui, au nom d'intérêts économiques, ne sont pas toujours respectueuses de la dignité humaine.

Pour continuer ce tour d'horizon sur la marine marchande, je note que les effectifs navigants se réduisent chaque année et qu'ils atteignaient un total de 10 760 au 1^{er} janvier 1991. Cette régression est plus forte pour le personnel d'entretien, que l'on appelait autrefois l'équipage.

Votre rapporteur a souvent, par le passé, regretté le manque d'intérêt porté par ses concitoyens à l'avenir de la marine marchande française, dont l'existence, aujourd'hui pratiquement stabilisée, est pourtant essentielle.

L'assistance que j'ai devant les yeux, en dépit de son extrême qualité, n'en est pas moins clairsemée, ce qui montre bien que nous n'en sommes pas encore arrivés, malgré quelques progrès, à cette grande politique de la mer qui est notre ambition commune.

La flotte de commerce française a apporté un appui décisif à l'acheminement des moyens français mis à la disposition de la force internationale dans le conflit du Koweït, dans le cadre de l'opération Daguet.

Cette opération a parfaitement démontré l'intérêt d'avoir une flotte nationale suffisante.

Cependant, s'il faut préserver une flotte civile nationale, la nécessité de sauvegarder aussi le savoir-faire que représentent les équipages français, qui sont parmi les meilleurs du monde, ne doit pas être oubliée.

Concernant le plan de soutien à la marine marchande pour 1992, les autorisations de programme, qui atteignent 250 millions de francs, dont 65 millions de francs au titre des aides à la consolidation et à la modernisation et 185 millions de

francs pour les aides à l'investissement, enregistrent une baisse de 50 millions de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

Cette baisse risque de se traduire par des sorties de flotte et d'avoir pour conséquences de nouvelles réductions de personnel.

M. Le Drian, parlementaire et auteur d'un excellent rapport sur la marine marchande qui a largement inspiré ce plan, ne serait sans doute pas d'accord avec les arbitrages de M. Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer ! J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous accueillerez ce trait d'humour avec indulgence. (*Sourires.*)

Il est vrai que, si les autorisations de programme sont en baisse, les crédits de paiement progressent de 25,3 p. 100. Ils risquent cependant - j'attire l'attention sur ce point - d'être insuffisants pour payer les primes des dix-sept navires qui doivent être livrés au cours de l'année prochaine.

Je pense, cependant, qu'il faut aller plus loin et que certaines dispositions complémentaires doivent être prises pour enrayer la réduction continue de notre flotte.

J'évoquerai également le lamanage, qui est une forme indispensable du service dans nos ports et qui sera appelé, dans l'avenir, à se développer, compte tenu de la diminution de la compétence des équipages, notamment sur certains navires étrangers.

Parmi les mesures dont j'ai parlé figure notamment l'exonération des plus-values réalisées sur la vente des navires en cas de réemploi, exonération qui est pratiquée par un certain nombre de nos voisins européens.

Cette mesure est absolument nécessaire, elle aurait sans doute un effet spectaculaire, beaucoup plus que les quirats, qui sont certes utiles, mais qui n'ont pas été très attractifs jusqu'à aujourd'hui. Il est vrai que les sommes de 10 000 francs et de 20 000 francs ne sont pas très incitatives. En revanche, l'utilisation des surplus réservés à la construction maritime serait très attractive.

La deuxième mesure a trait au régime de l'expatriation fiscale pour les officiers et les marins, afin de rapprocher le coût de la main-d'œuvre française de celui des pays concurrents.

Enfin, concernant la nécessité de préserver une flotte pétrolière sous pavillon national, votre rapporteur approuve tout à fait la proposition du rapport Chassagne de financer le différentiel de coût sur un fonds alimenté par un prélèvement sur les carburants. Songeons que 0,05 centime par litre permettrait à notre pays de préserver une flotte de pétroliers et de sauvegarder près de 1 000 emplois.

C'est peut-être une vue de l'esprit, car le ministère des finances peut ne pas être d'accord ; mais il me semble tout de même qu'une mesure qui empêcherait le licenciement de 1 000 marins et qui permettrait de sauver des bateaux devrait être étudiée avec beaucoup de soin, d'autant plus que cette proposition émane de Mme Chassagne, qui est une personne extrêmement sérieuse.

Concernant la marine marchande, je traiterai brièvement du registre Euros. Peut-être est-ce là une vue de l'esprit, mais ce pavillon communautaire permettrait d'abaisser de 6 000 dollars sous pavillon national à 2 500 dollars le coût de l'armement d'un navire par jour.

Les représentants des armateurs se sont déclarés intéressés, malgré le surcoût de 1 000 dollars par jour par rapport à un pavillon de complaisance qui ne coûte que 1 500 dollars par jour. Ils estiment en effet obtenir ainsi un gain appréciable en matière de sécurité.

Les pavillons *bis* ne sont pas acceptables pour la plupart, notamment au niveau de la sécurité. Voilà pourquoi je souhaite que l'idée d'Euros progresse, et que cette solution soit perfectionnée afin d'être crédible.

Dans son ensemble, la flotte européenne conserve un potentiel important, mais elle accuse des signes de déclin significatifs.

Pourquoi ne pas nous unir pour réussir à relever le défi d'une concurrence internationale qui lutte « le couteau entre les dents » ?

Il me semble inconcevable de construire l'Europe en laissant de côté la marine marchande !

J'en viens à la pêche.

Globalement, la décroissance régulière de la flotte de pêche française se poursuit, mais elle n'aurait cependant pas été suffisante en 1991 pour permettre à la France d'atteindre les objectifs assignés par le programme d'orientation pluriannuel si un plan d'aide à la sortie de flotte n'avait pas été mis en place. Il a donc été décidé de prendre des mesures, dont l'objectif est la sortie de flotte de 100 000 kilowatts, soit environ 10 p. 100 de la puissance de la flotte de pêche française.

Au 6 septembre 1991, le total des dossiers déposés s'élevait à 81 191 kilowatts et je crois que, à l'heure actuelle, les 100 000 kilowatts sont dépassés.

Peut-on pour autant parler de succès à propos de ce plan ?

Il est certain que de telles mesures s'imposaient ! Mais je ne peux m'empêcher de m'interroger sur l'avenir de notre flotte de pêche.

On a détruit beaucoup de petits bateaux au bénéfice de grosses unités très performantes qui emploient de tels moyens qu'aucun poisson n'y échappe.

Il y a là une contradiction, puisque, d'un autre côté, on évoque la protection de la ressource. Mais vous avez certainement une réponse à m'apporter.

C'est un problème délicat à résoudre, mais je crois à la nécessité de protéger nos petits ports de pêche et de leur conserver leur caractère spécifique.

Bien évidemment, je m'oppose au maillage des filets à 100 millimètres, qui empêche toute capture de certaines espèces de poisson. En effet, comment capturer un rouget ou un maquereau avec une maille de cent ? C'est une vue de l'esprit !

Pour ce qui est de l'action sociale, je rappelle que la subvention de l'Etat destinée à équilibrer le budget primitif de 1991 s'établit à 4,6 milliards de francs, soit une progression de 5,7 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Je note avec satisfaction la poursuite de l'effort de solidarité.

J'en viens maintenant à notre système de formation, qui est excellent.

A cet égard, on peut regretter qu'à l'issue des dix années nécessaires à la formation d'un capitaine plus de 40 p. 100 des élèves en formation se tournent vers un autre métier et ne navigueront plus. Comme ils ont reçu une formation de valeur, ils intéressent les entreprises d'autres secteurs. Les entreprises sont aux aguets, ces élèves sortant de la marine marchande étant d'excellents éléments.

Pourtant, monsieur le ministre, certaines écoles de la marine marchande sont dans un état lamentable. Ainsi, l'aspect extérieur de l'école du Havre n'est pas digne d'une école de la marine marchande de cette importance. Allez voir sur place ! C'est quelque peu choquant !

J'en viens à présent aux problèmes de la sécurité en mer, auxquels j'attache une grande importance.

Je me félicite du fait que les crédits inscrits au titre de la sécurité et de la lutte contre la pollution soient en sensible augmentation en 1992. Bravo ! Il faut persévérer.

Ces problèmes de sécurité, qui sont nombreux, ne pourront sérieusement être résolus tant qu'on ne laissera qu'un seul homme sur la passerelle, même si ce dernier dispose de systèmes d'aides à la navigation. Une telle pratique est quelque peu irresponsable et peu raisonnable. C'est une vue de l'esprit de parler de responsabilité humaine quand l'unique personne qui est présente sur le pont d'un gros bateau doit veiller tout en surveillant à la fois les radars, les conteneurs, les ordinateurs et les machines.

J'en viens à la dotation consacrée à la société nationale de sauvetage en mer, la S.N.S.M. Elle est insuffisante. Vous en avez parlé ; je n'insisterai donc pas. Il ne faut pas négliger cette société.

L'aide à l'investissement est-elle maintenue ? J'ai écouté vos explications avec attention, mais j'aimerais en avoir confirmation. Cette aide à l'investissement est indispensable. Elle ne concerne ni les gros bateaux ni la flotte de commerce, qui disposent d'autres moyens, mais les bateaux de plaisance, qui sont de plus en plus nombreux dans notre pays et qui ont besoin de la S.N.S.M.

Pour s'en convaincre, il suffit de lire les comptes rendus des faits de mer qui sont publiés chaque semaine dans les journaux spécialisés. Le nombre d'interventions de ces

bateaux qui, bon an mal an, sauvent 800 à 1 000 personnes par an, est considérable. Nous nous honorerions à revoir cette question. Pourtant, monsieur le secrétaire d'Etat, vous n'avez pas maintenu les crédits au niveau de l'année dernière.

Je voudrais maintenant, bien que d'autres collègues l'aient fait avant moi, vous féliciter d'avoir décerné à M. d'Aboville, dont je connais très bien la famille, la médaille du mérite maritime. Cette médaille est d'autant plus importante qu'elle est une consécration à laquelle les gens qui aiment la mer sont sensibles.

J'en viens maintenant à la sauvegarde du patrimoine maritime.

Le 16 avril dernier, si mes souvenirs sont exacts, le Sénat a adopté une proposition de loi tendant à préserver ce patrimoine, qui est absolument extraordinaire. Même s'il semble quelque peu obsolète sur certains points, il est quand même une école de la vie et du savoir.

Avec le temps, et du fait des décisions prises, cette école s'est transformée en fondation, à laquelle j'étais hostile au départ. J'y voyais en effet quelque malice, mais je me suis, depuis, rallié à votre point de vue.

Je vous remercie des paroles aimables que vous avez eues à mon égard. Je me suis totalement investi dans ce projet très important pour l'avenir de nos côtes. Il nous faut poursuivre dans cette voie.

En conclusion, la commission des affaires économiques et du Plan ayant décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat s'agissant du vote des crédits relatifs à la marine marchande pour 1992, je ne puis donc que vous rapporter sa position.

Personnellement, je regrette beaucoup la régression de certains crédits importants, comme je l'ai déjà indiqué, mais je tiens toutefois à exprimer mon soutien au secrétariat d'Etat à la mer, lequel fait preuve, par son travail, de beaucoup de courage et de pugnacité pour tous les dossiers techniques. Votre tâche est loin d'être facile.

Aussi, à titre personnel, je voterai ces crédits. (*Applaudissements.*)

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je vous remercie.

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

M. Tony Larue, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (ports maritimes). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au cours de l'année 1990, nous avons enregistré une légère diminution du trafic global des marchandises embarquées et débarquées des six ports autonomes français : 237 836 000 tonnes contre 238 800 000 en 1989.

Une analyse affinée nous amène à constater que chaque port a connu une évolution particulière.

Ainsi, le trafic a augmenté respectivement de 6,5 p. 100 et 5,4 p. 100 à Rouen et à Bordeaux, mais, en raison des conflits sociaux de l'automne dernier, il a régressé de 3,2 p. 100 à Marseille et de 6,5 p. 100 à Dunkerque.

De même, les ports de l'Europe du Nord ont connu des évolutions très contrastées : alors que l'on enregistre une progression pour Zeebrugge et Anvers, on constate une diminution du trafic total des ports de Brême et Rotterdam.

Le trafic de marchandises diverses est un secteur non seulement à forte valeur ajoutée, mais également créateur d'emplois. Les six ports autonomes français, à l'exception de Nantes - Saint-Nazaire, ont connu des replis significatifs de 4 p. 100 à 14 p. 100, alors que les ports concurrents de l'Europe du Nord, Anvers et surtout Hambourg, ont enregistré d'importantes progressions à la suite de la réunification de l'Allemagne.

S'agissant du trafic des conteneurs, si Le Havre a connu une diminution de 5,8 p. 100 en tonnage - résultat qui doit être nuancé après les très fortes augmentations observées en 1988 et 1989 à la suite de reports de trafic des ports anglais, en proie à des conflits sociaux - Marseille, de son côté, a retrouvé le niveau d'activité qui était le sien après les troubles sociaux que ce port a connus en 1988 et 1989.

Je voudrais attirer votre attention sur un phénomène préoccupant, celui de la disparition du trafic de marchandises diverses conventionnelles.

En dix ans, il a été divisé par trois au Havre et par cinq à Marseille. En 1990, le trafic de ces deux ports ne représentait plus que un million de tonnes, alors que celui d'Anvers, en progression de 15 p. 100, s'élevait à 24 millions de tonnes.

Mes chers collègues, ces chiffres vous permettent d'appréhender l'ampleur de l'effritement de l'activité de nos ports autonomes. Ils témoignent aussi d'un manque certain de compétitivité, le détournement de trafic de marchandises par les ports étrangers en est - chacun le sait puisque nous le répétons depuis trente ans - une autre manifestation.

En 1990, ces détournements représentaient en valeur, pour l'ensemble des ports français, 28,7 p. 100 pour les importations et 18,3 p. 100 pour les exportations.

Nos ports ne drainaient qu'une fraction très limitée du trafic européen, principale composante, vous le savez, des échanges mondiaux de marchandises. Qu'il s'agisse de la Méditerranée, de la Manche ou de la mer du Nord, la part de la France est aujourd'hui très limitée puisqu'elle ne représente qu'un dixième du trafic total.

Les résultats du premier semestre de cette année sont en légère progression : 1,5 p. 100 de l'ensemble des trafics par rapport à la même période de 1990.

Si le trafic des produits pétroliers augmente dans les principaux ports, celui des marchandises diverses reste à peu près stable. Cet étiolement continu de l'activité portuaire française dû à la concurrence croissante des ports européens rend indispensable la relance de la filière portuaire.

Celle-ci doit avoir pour objectif de surmonter deux handicaps.

Le premier est celui de l'éloignement de nos ports des flux commerciaux majeurs. Nous devons en être conscients, le développement de zones d'activités prometteuses en Europe centrale et orientale risque de placer un peu plus nos ports à l'écart des grands courants marchands.

Aussi, mes chers collègues, nous devons être particulièrement attentifs à l'amélioration des dessertes portuaires. La construction des axes routiers et autoroutiers doit être poursuivie afin d'attirer le trafic dans des meilleures conditions de coût et de délais.

A cet égard, nous devons être vigilants quant à l'application du nouveau schéma directeur routier adopté par le comité interministériel d'aménagement du territoire en novembre 1990.

En outre, la mise au gabarit B + des voies ferrées desservant nos ports représente un enjeu majeur pour faire circuler des conteneurs hors normes à vitesse normale. L'achèvement de la ligne Le Havre-Paris, dont le classement devrait être effectif en 1996, demeure une priorité. Permettez-moi de souligner que l'échéance qui avait été prévue l'année précédente était non pas 1996, mais 1993.

Enfin, monsieur le ministre, c'est avec satisfaction que nous constatons les efforts de l'Etat pour achever le réseau des voies navigables et pour permettre ainsi de relier Bray à Nogent, le Rhône à Sète, et de nous raccorder aux voies belges.

Le second handicap auquel doivent faire face les ports français réside dans le coût élevé de la manutention. Nous y faisons allusion depuis de nombreuses années. J'oserai dire qu'il y a plus de trente ans !

Certes, le plan de relance de la filière portuaire avait pour objet de tenter, en 1988, de réduire les sureffectifs chroniques. Le nombre de dockers professionnels, c'est important, a été ainsi ramené de 11 248 en 1986 à 8 635 en 1989.

Une telle diminution des effectifs n'a pu toutefois réduire durablement le taux d'inemploi de la profession. Par exemple, la situation est préoccupante à Rouen, où ce taux s'élevait, en 1990, à 50 p. 100.

Il apparaît évident que le statut du 6 septembre 1947 est aujourd'hui inadapté aux conditions de travail actuelles et qu'il grève lourdement les coûts de manutention.

L'absence de cette réforme urgente signifierait la poursuite de la baisse de l'activité de nos ports. Vous nous avez confirmé, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous alliez apporter tous vos soins à la solution de cet important problème ; nous vous en remercions.

Nous ne pouvons nous résoudre à la « mise hors jeu » progressive de nos sites portuaires.

A cet égard, nous aurions souhaité que l'union nationale des industries de manutention et le conseil national des usagers des transports se fassent, il y a plusieurs années, les partisans zélés d'une réforme du régime actuel.

Pour notre part, nous nous félicitons de l'annonce prochaine - même tardive - d'un plan gouvernemental de modernisation de la filière portuaire visant à rétablir, grâce à une plus grande autonomie de gestion, la compétitivité de nos ports.

Nous exprimons toutefois le regret, monsieur le secrétaire d'Etat, que ne soient pas inscrits dans le budget des ports maritimes pour 1992 les crédits nécessaires à cette relance volontariste d'une véritable filière portuaire.

J'en viens maintenant à la présentation des crédits.

Il est indéniable que le projet de budget des ports maritimes s'inscrit dans un contexte de rigueur budgétaire.

Ainsi, le montant total des crédits, dépenses ordinaires et crédits de paiement, proposés pour les ports maritimes au titre de 1992 s'élève globalement à 779 millions de francs soit une diminution de 6,36 p. 100.

Les crédits de fonctionnement atteignent 65,7 millions de francs et sont en régression de 4,38 p. 100 par rapport à ceux qui étaient inscrits dans la loi de finances initiale pour 1991. Cette diminution traduit, en fait, essentiellement, la suppression de six emplois de surveillant de ports et divers ajustements budgétaires.

La subvention versée par l'Etat aux ports autonomes, conformément à la loi du 20 juin 1965, pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation, enregistre une baisse de 23,6 millions de francs ; elle est en régression de 5 p. 100 en francs courants. Cette rigueur budgétaire impose, dès lors, de poursuivre en 1992 la réduction des coûts d'entretien et d'exploitation des ouvrages qui avait été engagée précédemment.

S'agissant des dépenses en capital, dont le montant s'élève à 264 millions de francs, les crédits de paiement diminuent de 9,07 p. 100 et les autorisations de programme de 14,36 p. 100.

Il convient, cependant, de préciser, mes chers collègues, que le montant de cette dotation est identique à celui de la dotation initiale de 1991, diminuée des annulations budgétaires de la présente année.

En tout état de cause, ces dotations permettront de garantir la réalisation des actions déjà engagées.

Ainsi, le financement de différents travaux est inscrit dans ce projet de budget, comme l'amélioration des accès nautiques à Rouen et à Bordeaux, l'adaptation du terminal à conteneurs pour les navires Overpanamax à Fos, l'aménagement de la deuxième étape de la construction de la darse sud du port rapide en aval du Havre et la modernisation du réseau radar à Dunkerque.

Au terme de cet exposé, il me reste à vous préciser, mes chers collègues, que la commission des finances, après examen de ces propositions, a décidé de laisser notre assemblée se prononcer pour l'adoption ou le rejet du projet de budget des ports maritimes pour 1992. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean Simonin, en remplacement de M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (ports maritimes).

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour 1992, le budget du secrétariat d'Etat à la mer s'élève à 6,6 milliards de francs. Il est donc en progression de 3,4 p. 100 par rapport aux crédits autorisés en 1991.

Toutefois, les deux tiers de cette enveloppe, soit 4,6 milliards de francs, sont affectés à l'équilibre de l'établissement national des invalides de la marine.

Ainsi, dans la partie du budget qui concerne les ports maritimes, les crédits de paiement pour 1992 connaissent une baisse sensible. Ils sont en régression de 6,3 p. 100 par rapport aux crédits votés pour 1991 et s'élèvent à 779,5 millions de francs.

La baisse concerne aussi bien les crédits de fonctionnement, qui diminuent de 4,9 p. 100, que les crédits d'investissement, qui régressent, eux, de 9 p. 100.

Les autorisations de programme, quant à elles, sont en forte diminution puisqu'elles enregistrent une baisse de 14,3 p. 100, avec 257 millions de francs pour 1992, contre 300 millions de francs en loi de finances initiale pour 1991.

Après une année 1991 déjà marquée par une diminution des crédits en francs courants, 1992 va donc amplifier l'évolution à la baisse de ce budget.

Cette situation est d'autant plus regrettable que nos ports ont à faire face à une concurrence étrangère toujours plus vive et doivent, pour cela, disposer de moyens d'investissement et de fonctionnement propres à renforcer leur compétitivité.

L'analyse de la situation des ports français dans le contexte européen montre que la part du trafic français qui est détournée vers les ports étrangers continue de croître. C'est le signe d'une baisse de la compétitivité de nos ports par rapport aux ports des autres pays européens, notamment ceux de l'Europe du Nord.

En dix ans, le trafic de conteneurs a plus que doublé à Hambourg et à Brême et il a presque triplé à Anvers, alors qu'il n'a progressé que de 37 p. 100 dans les ports français.

Certains de nos grands ports ont pourtant une situation géographique favorable qui devrait leur permettre de s'imposer.

Cela n'est évidemment possible que si, au niveau du prix de la manutention et surtout de la fiabilité, ces ports redeviennent compétitifs. Or, aujourd'hui, ils ne le sont plus, ou plus assez, et certains conflits répétés ont contribué à leur donner mauvaise réputation.

A cet égard, les hésitations gouvernementales font peser sur la situation des ports français des incertitudes qui ne peuvent être que préjudiciables à la consolidation de leur avenir.

Après les dernières déclarations de M. le secrétaire d'Etat, au Havre, le 17 octobre dernier, l'annonce du plan de modernisation se fait attendre et est sans cesse reportée.

Je vous propose d'examiner, dans un premier temps, la situation des ports français, puis, plus particulièrement, la question de la compétitivité de la filière portuaire française.

Voyons, tout d'abord, la situation des ports français. Au cours de l'année passée, et pour la première fois depuis plusieurs années, les ports français ont enregistré une légère baisse de tonnage dans le secteur des marchandises diverses, secteur qui apporte le plus de valeur ajoutée, mais qui est aussi le plus soumis à la concurrence.

Cette baisse a été particulièrement forte à Dunkerque, en raison du conflit social de l'automne 1990, et au Havre qui, avec Dunkerque et Brême, fait partie des rares ports de la façade européenne atlantique à voir son trafic de conteneurs diminuer, alors que ce trafic, dans tous les autres grands ports, est en augmentation.

Concernant l'évolution des crédits de l'Etat, un des points les plus préoccupants est la baisse importante des crédits d'investissement.

Ainsi, l'effort de l'Etat diminue alors que nos ports ont besoin de moderniser certaines de leurs installations pour renforcer leur compétitivité.

Autre évolution préoccupante, celle des crédits d'entretien.

Le montant des crédits retenus dans le projet de loi de finances pour le remboursement aux ports autonomes des charges d'entretien et d'exploitation, qui incombent légalement à l'Etat, est fixé à 450 millions de francs, soit une réduction de 5 p. 100 en francs courants par rapport à la dotation de la loi de finances initiale pour 1991.

L'évolution de ces crédits est inquiétante, car elle fait suite à de nombreuses remises en cause intervenues au cours des dernières années.

J'en viens à présent à la question centrale de la compétitivité de la filière portuaire française.

La concurrence à laquelle se livrent depuis quelques années déjà les grands ports de la Communauté économique européenne va encore s'accroître.

La compétitivité, l'efficacité et la qualité de service seront, de fait, au centre du défi fondamental que chacun des intervenants de la filière portuaire doit relever s'il veut éviter une érosion rapide de ses parts de marché.

Or, la situation actuelle des ports français, notamment en ce qui concerne les résultats enregistrés au cours de ces dernières années, est préoccupante. Les causes ont cependant été identifiées et il est à présent plus que nécessaire de remédier à ces handicaps, sans quoi les principaux ports français seront relégués au second plan.

Les trois handicaps majeurs de notre filière portuaire, que dénonçait, dans son rapport, notre collègue Josselin de Rohan en 1988, sont désormais bien connus et tiennent aux coûts du transport portuaire en direction ou en provenance des ports, aux coûts de passage au port et à l'insuffisante capacité commerciale.

Des réalisations s'imposent pour améliorer les conditions de pré et postacheminement.

On peut penser que le déclin de la voie d'eau risque d'entraîner, à terme, l'affaiblissement de la position de nos ports par rapport à ceux de l'Europe du Nord actuellement largement irrigués par la voie fluviale.

Je rappellerai que plus de la moitié du trafic enregistré dans le port de Rotterdam est de type fluvial.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Jean Simonin, rapporteur pour avis. Cela démontre le rôle important que peut jouer la voie d'eau dans le développement des ports.

Mais la question essentielle est celle de la manutention portuaire.

Le coût de passage au port représente 5 à 10 p. 100 du coût total du transport d'un conteneur de point à point ; mais la manutention, à elle seule, représente 50 p. 100 de ce coût et elle peut même atteindre 62 p. 100 pour certains trafics.

La réduction du coût de la manutention portuaire constitue donc un élément déterminant pour la compétitivité, au même titre que la fiabilité du service rendu, c'est-à-dire, notamment, l'absence de conflits sociaux répétés paralysant l'activité des ports.

Certes, certains conflits ont durement affecté les ports sur tous les continents. Il faut cependant reconnaître qu'au cours des quarante années écoulées un contraste saisissant a trop souvent entraîné l'opposition entre les ports français et ceux de l'Europe du Nord.

Le mauvais climat social, la fiabilité aléatoire, le coût excessif du transit et la crispation des dockers sur ce qu'ils considèrent comme leur bible, la loi de 1947, ont porté un préjudice certain aux ports français.

La rigidité de la loi et le laxisme de son application ont été autant de facteurs aggravants.

Le laxisme dans l'application de la loi a consisté à laisser monter le taux d'inemploi à des niveaux proprement inacceptables puisque, dans certains ports, ils ont atteint et même dépassé 40 p. 100. Or la loi de 1947 prévoyait que le dépassement du seuil de 25 p. 100 devait entraîner des retraits de cartes, lesquels n'ont jamais été opérés.

De nombreux pays, où le statut des dockers s'apparentait à celui des dockers français, l'ont déjà modifié. En Grande-Bretagne, le système qui ne concernait que quelques ports a été supprimé.

En Italie, le monopole des compagnies coopératives a pris fin. En Espagne, à présent, dans chaque port, une société de main-d'œuvre emploie les dockers de façon permanente en les rattachant au droit commun du travail.

La France ne peut rester durablement à l'écart de cette évolution.

Or nous sommes toujours dans l'attente d'une réforme, qui est sans cesse différée.

Monsieur le ministre, quand annoncerez-vous les mesures que vous comptez prendre, quelles seront-elles et, surtout, comment comptez-vous les financer ? Voilà la question que je vous pose, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Je dois constater, aujourd'hui, que nous examinons un budget, mais que l'avenir de nos ports se joue aussi ailleurs. Des réformes nécessaires et attendues s'imposent si l'on veut redynamiser les ports français !

En raison, d'une part, d'une baisse importante des crédits d'investissement et d'entretien de nos ports, d'autre part, des retards dans la mise en œuvre d'une réforme qui est pourtant urgente, retards qui nuisent grandement au climat de confiance dont nos ports ont besoin pour se développer, la commission des affaires économiques vous propose, mes chers collègues, d'émettre un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble des crédits des ports maritimes. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Le Sénat va interrompre maintenant ses travaux pour quelques minutes.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures, est reprise à dix-sept heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

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, 26 minutes ;

Groupe socialiste, 19 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes.

La parole est à M. Oudin.

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au cours de la présentation générale du projet de loi de finances, M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget comme M. le ministre délégué au budget ont tenu à nous rappeler que la France était la quatrième puissance économique mondiale et la quatrième exportateur. Or, si l'on analyse les excellents rapports de nos collègues MM. Régnauld, Larue, de Catuelan et Jean-François Le Grand, l'impression qui se dégage n'est pas celle d'un pays de cette stature, fier et sûr de lui.

Notre flotte de commerce n'occuperait que le vingt-sixième rang mondial - M. Simonin a même parlé du vingt-huitième - ce qui signifie qu'il y aurait régression. Monsieur le ministre, vous avez dit : « La fuite est enrayée, la flotte se porte bien. » Cela me semble un peu contradictoire avec ce qui précède.

Nous n'avons plus que 213 navires, dont une quarantaine sous pavillon des Kerguelen. L'activité de nos ports stagne - elle n'a augmenté que de 0,2 p. 100 en 1990 - et les détournements de trafic au bénéfice des ports étrangers se poursuivent.

En matière d'importations, les chutes de trafic augmentent. S'agissant de l'exportation, la diminution a repris après une accalmie. Le trafic de transit s'effrite. Toutes ces données figurent dans les rapports ; les chiffres ont déjà été cités en détail, je n'y reviendrai pas.

Bref, la compétitivité de nos ports est désastreuse - Jean Simonin vient de le rappeler. Cela est d'autant plus grave que nous sommes à la veille d'échéances qui vont encore accroître la concurrence. Comme le souligne l'un de nos rapporteurs, « il devient vivement souhaitable de mettre en œuvre une politique portuaire », ce qui revient à dire que, jusqu'ici, elle a fait passablement défaut.

Il faut donc agir dans tous les domaines et, tout d'abord, améliorer la desserte routière et ferroviaire de nos ports, qui subissent un handicap structurel évident du fait de leur localisation géographique. Mais voilà, nos budgets routiers diminuent, nos budgets autoroutiers stagnent. M. le ministre délégué au budget nous a d'ailleurs précisé que, faute de moyens d'Etat, les collectivités territoriales qui voudraient des dessertes ferroviaires « devraient se les payer ».

Le deuxième handicap concerne la manutention - nous venons d'en parler. Quand aura-t-on le courage d'aborder ce problème de front et au fond ? La fiabilité de nos ports est trop souvent déficiente, les arrêts de travail locaux sont fréquents, les coûts sont trop élevés même s'ils ont baissé. Le statut des dockers sera-t-il toujours une pierre d'achoppement ?

Le troisième handicap provient de l'insuffisante compétitivité de toute la filière portuaire française en raison d'un défaut de transparence des prix, d'une insuffisante implica-

tion des acteurs et des investisseurs locaux, d'un manque d'adaptation de notre manutention et de nos pratiques douanières.

Quand nous constatons, dans ce contexte, que les crédits d'entretien baissent de 5 p. 100, que les dépenses en capital diminuent de 14 p. 100 en autorisations de programme et de 9 p. 100 en crédits de paiement, quand nous constatons que les investissements des ports décentralisés atteignent, cette année, ceux des ports d'Etat, quand je lis sous la plume de notre rapporteur la phrase suivante : « Comme l'année précédente, le budget des ports maritimes peut être analysé comme un budget de transition », je me dis que, de transition en transition, nous allons aboutir à la résignation, voire à la régression.

Mais vous êtes satisfait. Allez donc comprendre !

Quant aux crédits des autres postes de votre budget, à l'exception de ceux qui sont affectés aux gens de mer, ils sont particulièrement moroses, notamment en ce qui concerne les autorisations de programme. Nos rapporteurs ont parfaitement décrit les évolutions. Il ne me paraît pas utile d'y revenir dans le détail.

Je me bornerai à développer quatre points concernant la société de sauvetage en mer - la S.N.S.M. - la protection et l'aménagement du littoral, le schéma de mise en valeur de la mer et enfin la pêche.

S'agissant de la société nationale de sauvetage en mer, que je connais un peu puisque je suis président de la station locale de sauvetage de l'île de Noirmoutier, vous avez repris cette pratique honteuse, même si elle devient traditionnelle, qui consiste à diminuer les crédits de subvention, en comptant sur l'émotion que cette diminution suscitera au Parlement pour que les crédits soient remis à niveau, parfois d'ailleurs en empruntant sur la réserve parlementaire.

La Société nationale de sauvetage en mer a une mission de service public. Elle est animée et gérée par plusieurs milliers de bénévoles, par des équipages courageux, par des patrons et des marins qui prennent sur leur temps de travail et sur leur temps de repos pour aller au secours des autres.

M. Maurice Schumann. Et qui risquent leur vie !

M. Jacques Oudin. La S.N.S.M. possède une flotte de canots et de vedettes de sauvetage parfaitement opérationnels, mais ces embarcations peuvent être dangereuses si elles atteignent un certain degré de vétusté. Il faut les remplacer à temps.

La S.N.S.M., c'est également un immense cercle de soutien et d'amitié qui va des particuliers aux associations, en passant par les collectivités territoriales.

Mais, de grâce ! ne comptez pas sur ces soutiens pour justifier régulièrement le désengagement de l'Etat.

La mer littorale est sous la juridiction de l'Etat, vous le savez bien. Vous devez en tirer toutes les conséquences. Avez-vous réfléchi à ce que coûterait à la nation un service de sauvetage en mer bâti sur le modèle administratif, avec des fonctionnaires, des statuts, une grille hiérarchique, des commissions paritaires, des syndicats et, bien entendu, des grèves ?

Vous avez, avec la S.N.S.M., un modèle du meilleur rapport qualité-prix, fondé sur la générosité et la solidarité des gens de mer et de ceux qui les soutiennent.

Alors, que l'Etat fasse, au minimum, son devoir comme nous faisons le nôtre, localement, pour recueillir les fonds nécessaires au fonctionnement de nos stations et au financement, certes partiel, de nos investissements.

Je souhaiterais, pour ma part, que vous puissiez conclure avec les responsables nationaux de la S.N.S.M. un contrat pluriannuel qui ferait clairement apparaître les obligations de chacun et, en particulier les apports financiers de l'Etat, pour ce qui concerne tant le fonctionnement que l'investissement. Si cette démarche est déjà entreprise, c'est bien ; si elle ne l'est pas, il n'est jamais trop tard.

J'en viens à ma deuxième observation, qui concerne la protection et l'aménagement du littoral.

Le 3 janvier 1986 a été promulguée la loi relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral ». Cette loi, votée à l'unanimité du Parlement, constitue une grande étape dans l'action que nous

devons mener sur le littoral - et ce « nous » englobe l'administration, les élus et les professionnels. Encore faut-il, pour qu'une telle politique puisse réussir, que certains éléments soient réunis : que l'administration ait forgé son corps de doctrine dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi, qu'une concertation active puisse s'instaurer avec les élus, que les moyens soient dégagés pour mettre en œuvre une telle politique.

En ce qui concerne l'application de la loi - premier point - un certain nombre de textes sont parus : le décret de décembre 1986 sur les S.M.V.M. - schéma de mise en valeur de la mer - le décret de septembre 1989 et la circulaire d'octobre 1989 sur la protection du littoral ou encore la récente instruction, en date du 22 octobre, que vous avez adressée aux préfets et qui est signée de vous-même, de votre ministre de tutelle, ainsi que de trois autres membres du Gouvernement.

Il est évident qu'à travers tous ces textes la volonté du législateur doit être respectée. La « loi littoral » est une loi d'équilibre qui établit une juste balance entre les nécessités de protection et les besoins de développement de toutes les activités liées à la mer. Relisez l'article 1^{er} de cette loi : il est tout à fait clair à cet égard.

Les élus du littoral que nous sommes sont parfaitement conscients du capital inestimable que représente la préservation de ce littoral, espace, vous le savez, limité, fragile et convoité.

Monsieur le ministre, comme vous, nous souhaitons préserver les sites qui présentent un caractère remarquable et qui seront déterminés comme tels après des procédures claires, objectives et contradictoires.

Dois-je préciser que les communes du littoral possèdent depuis longtemps des plans d'occupation des sols et que les sites fragiles sont généralement tous protégés ?

Si des efforts supplémentaires doivent être faits, nous les ferons ; mais, pour notre part, nous refusons diverses choses.

Tout d'abord, nous refusons les campagnes de presse scandaleuses menées par certaines publications que je n'hésite pas à citer - l'hebdomadaire *Le Point*, le quotidien *Le Parisien* - campagnes traitant les élus de massacreurs du littoral, en généralisant le jugement, à partir de certains exemples ponctuels et critiquables, à l'ensemble du littoral. Le papier fait vendre, mais tout de même !

Par ailleurs, nous refusons la déviation qui consisterait à ne voir dans la loi « littoral » que le volet « protection » en occultant sciemment le volet « développement et aménagement ». La loi n'a jamais disposé que tous les espaces non construits doivent être gelés - je crois que vous l'avez dit dans votre propos. Or, c'est bien la tentation toutefois - ou la vision de certaines administrations, à commencer par celle de l'environnement.

Nous refusons également des mesures unilatérales qui seraient prises sans concertation et sans information préalable avec les élus. Dans ce domaine, que de progrès restent à faire ! Autant la préparation de la loi du 3 janvier 1986 avait donné lieu à d'étroites concertations préalables, autant les textes d'application ont été élaborés dans le secret des cabinets et ont parfois suscité les réactions que vous connaissez.

Pour ma part, je trouve curieux que l'instruction du 22 octobre 1991 sur l'aménagement et la protection du littoral - vous l'avez signée avec vos collègues MM. les ministres de l'intérieur, de l'environnement et du tourisme - qui a fait l'objet d'une large diffusion immédiate auprès de la presse, n'ait pas été adressée aux élus locaux, et encore moins aux parlementaires. Je trouve pour ma part étonnant que la mission sur l'aménagement du littoral et le groupe de travail que pilote la D.A.T.A.R., qui doivent préparer ensemble un comité interministériel d'aménagement du territoire sur le littoral, n'aient pas jugé utile et nécessaire de prendre l'attache des organismes représentatifs des élus du littoral.

Enfin, après la doctrine et la concertation, il y a les moyens.

Les crédits de la ligue « protection et aménagement du littoral » diminuent de 2,67 p. 100 en crédits de paiement et de 55,68 p. 100 en autorisations de programme. Il y a là, à mon avis, une évolution inversement proportionnelle à la volonté affichée et au nombre de textes, de circulaires, d'instructions et de directives publiés.

J'évoquerai maintenant la question des subventions accordées pour la défense contre la mer.

M. le rapporteur spécial a regretté « le relâchement de l'effort entrepris » et il s'est interrogé sur « la pertinence des raisons invoquées pour justifier la suppression de la totalité des subventions de l'Etat aux associations comme aux collectivités ».

J'ai écouté vos propos sur ce point, monsieur le ministre. Permettez-moi de vous dire que vous commettez là une lourde erreur ; en effet, je crois me souvenir qu'à la suite de violentes tempêtes, et des inondations qui qui en ont résulté, M. le Président de la République, alors en visite sur les côtes sinistrées de Picardie, avait violemment fustigé les pratiques administratives ayant abouti au relâchement de l'effort, à la diminution des travaux d'entretien et, finalement, à la rupture des ouvrages de défense contre la mer.

La leçon n'a semble-t-il pas servi et a été suivie de l'effet inverse. Je me demande d'ailleurs, monsieur le ministre, si vous avez intégré dans vos décisions à court terme certaines données prospectives à long terme. En effet, vous n'ignorez pas l'effet de serre, les évolutions climatologiques en cours, qui se traduisent par une montée lente mais inexorable du niveau des océans, et les conséquences qui en découlent et en découleront encore sur les régions du littoral. Les Hollandais, quant à eux, ont tout compris : ils ont renforcé leurs moyens, dans ce domaine, à la hauteur des enjeux.

Tous les travaux scientifiques prouvent qu'il y a danger. L'importance des travaux nécessaires dans certaines zones montre que l'Etat ne saurait s'en désintéresser. Il vaut mieux prévenir que guérir ; je prendrai, à cet égard, un exemple qui m'est cher et que je vous invite à venir visiter : celui de l'île de Noirmoutier.

L'île de Noirmoutier est le seul canton de France où les deux tiers de la surface sont situés au-dessous du niveau des hautes mers ; elle est protégée par 25 kilomètres de cordons dunaires fragiles et 23 kilomètres de digues construites par l'homme au cours des siècles. L'histoire de cette île a été jalonnée de catastrophes dues aux ruptures de digues, les deux dernières remontant à 1937 et au 31 décembre 1978 ; depuis cette date, cinquante-cinq millions de francs de travaux ont été effectués, dont la plus grande partie sous la maîtrise d'ouvrage du district que je préside, avec l'aide de l'Etat, de la région et du département.

L'Etat s'était d'ailleurs engagé par une décision d'avril 1979, quelques mois après la catastrophe. Il a poursuivi son aide pendant dix ans.

Mais, depuis 1989, le désengagement est progressif. Les crédits de paiement ont commencé alors à faire défaut. Les autorisations de programme de 1990 ne sont pas honorées ; les autorisations de programme de 1991 ont quasiment disparu.

Cette évolution n'est ni acceptable ni convenable. L'Etat ne saurait se désintéresser de l'intégrité du territoire national. Non seulement il doit poursuivre son aide en ce domaine, en la contractualisant bien entendu, mais il doit aussi la rendre cohérente avec les choix de mise en valeur de la mer. Ce sera le troisième point de mon propos.

Les textes qui régissent les S.N.V.M. précisent que ces derniers sont établis par l'Etat et soumis à la consultation des collectivités territoriales concernées.

Puis-je vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que, pris à la lettre, ces textes sont inapplicables - vous le savez d'ailleurs - et qu'ils ne correspondent pas à la réalité ?

Dois-je rappeler que c'est l'association nationale des élus du littoral qui a poussé votre prédécesseur, M. Ambroise Guellec, à annoncer les premières décisions sur les S.N.V.M., en septembre 1987, que les études préalables pour les S.N.V.M. de la baie de Bourgneuf, que je connais bien, ont commencé en 1989 et qu'elles sont loin d'être achevées ?

Finalement, entre 1983, date à laquelle apparaît, pour la première fois, la notion de schéma de mise en valeur de la mer, et 1991 ou 1992, rien n'aura encore réellement abouti.

En fait, monsieur le ministre, pour réussir dans ce domaine difficile, il faut remplir trois conditions : une méthode, des objectifs bien définis et des moyens adaptés.

A l'évidence, il n'y a qu'une méthode : la concertation. Aussi compétentes soient-elles, les administrations ne pourront élaborer seules les données d'un schéma de mise en valeur de la mer. C'est trop complexe. Il faut un ou des partenaires, c'est-à-dire des élus et des professionnels organisés.

Avec les élus des trente et une communes de la région de la baie de Bourgneuf concernée, j'ai constitué une association qui discute avec les pouvoirs publics. Il s'agit d'un partenaire efficace et l'administration, je crois, s'en réjouit.

Les objectifs d'un schéma de mise en valeur de la mer ne sauraient se résumer à n'être qu'un catalogue de prescriptions et d'obligations supplémentaires. Un S.N.V.M. doit être un ensemble coordonné de mesures de protection et de programmes de développement. C'est la raison pour laquelle on parle de mise en valeur.

Enfin, les moyens doivent pouvoir faire face aux objectifs de protection et de développement. A un schéma doit être associé un ou des contrats - contrat de baies, contrat Etat-région-collectivités et contrat spécifique.

J'en arrive sur ce point à une conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat. Il est irréaliste de parler de schéma sans parler de contrat. Il est irréaliste de parler de contrat sans parler des crédits. Il est donc irréaliste d'envisager une augmentation du nombre des schémas de mise en valeur de la mer et, dans le même temps, de réduire les crédits de la ligne « protection et aménagement du littoral ». La démonstration est claire. Dans le cas contraire - c'est ce qui se passe actuellement - c'est incohérent et incompréhensible.

Pour réussir un schéma de mise en valeur de la mer, il faut, après les crédits d'études, des crédits d'actions. Or, monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne nous avez parlé que des crédits d'études. C'est la crédibilité de l'Etat qui, dans ce domaine, est en jeu.

Le quatrième et dernier point de mon propos concernera la pêche.

Outre la crédibilité, c'est l'autorité de l'Etat qui est en jeu. Le plan pêche a été apprécié des professionnels - nos collègues l'ont dit. Les objectifs de réduction ont été atteints ; les collectivités territoriales, les régions et les départements ont apporté leur contribution financière.

Il reste maintenant à s'interroger sur l'avenir. Comme vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, il faut faire un effort de prospection.

Comment mieux protéger la ressource ? Comment relancer l'activité de nos chantiers navals et la modernisation de notre flotte de pêche, maintenant que les réductions sont intervenues ? Comment mettre en place cette politique pour notre filière pêche, ce qui va de la modernisation de nos criées à la rénovation du secteur du mareyage et des industries de transformation ?

J'avais déjà développé ce point l'année dernière ; j'aurai pu le reprendre presque textuellement, mais je n'y reviendrai pas. Tout cela est d'une brûlante actualité ; il ne semble pas que nous ayons beaucoup avancé.

Monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur un dernier point : celui du « ras le bol » - excusez cette expression, mais elle est significative - des pêcheurs français vis-à-vis des pêcheurs espagnols. Les pratiques espagnoles en matière de pêche sont inadmissibles et elles s'apparentent parfois à de la flibusterie : on maquille les bateaux, on se soustrait aux contrôles, on ne respecte ni les zones de pêche ni les quotas, que l'on ne déclare d'ailleurs pas, on utilise des doubles comptabilités.

L'administration espagnole couvre toutes ces pratiques en violation des règlements communautaires. La France a réduit ses capacités de pêche. Monsieur le secrétaire d'Etat, l'Espagne l'a-t-elle fait ? Après avoir fraudé sur les estimations initiales, l'Espagne n'a pas satisfait aux objectifs de diminution de puissance et de tonnage.

Monsieur le secrétaire d'Etat, pouvez-vous nous dire à combien vous estimez la surcapacité de la flotte espagnole par rapport aux prescriptions communautaires ? Quelles sanctions la Communauté a-t-elle envisagées ou envisage-t-elle à l'encontre de l'Espagne ?

D'ailleurs, outre les règles qu'ils n'appliquent pas, les Espagnols ont des prétentions inacceptables, et vous le savez. La polémique sur les filets maillants dérivants en constitue un bon exemple, que vous avez d'ailleurs souligné tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat. Dans cette affaire, vous avez adopté une attitude ferme et courageuse. Au nom de tous les pêcheurs de l'île d'Yeu, comme d'ailleurs de tous les pêcheurs du littoral, je vous en donne acte.

M. René Régnault, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jacques Oudin. Mais qu'en sera-t-il pour l'avenir ? Quand la France cessera-t-elle de se faire imposer par la Commission certaines règles édictées, en fait, pour satisfaire la demande espagnole ? Quand la France mettra-t-elle un terme à certaines exactions pratiquées par les mêmes personnes ?

Je reconnais que mes propos ne sont pas emprunts de la plus grande diplomatie ; mais je préfère un incident dans ce domaine plutôt que de continuer à voir l'autorité de l'Etat bafouée et les intérêts de nos marins pêcheurs continuellement lésés.

Monsieur le secrétaire d'Etat, les contraintes budgétaires vous ont amené à nous présenter un projet de budget que nous ne pouvons ni accepter ni voter.

Mais au-delà de ce projet de budget, qui sera finalement adopté sans que personne ne l'ait voté, des problèmes urgents, que vous êtes loin d'avoir résolus, se posent. Je reconnais que vous en avez conscience.

Ces problèmes concernent la compétitivité de nos ports atteints par la fuite des trafics, le redressement de notre flotte de commerce descendue au vingt-sixième ou au vingt-huitième rang mondial, la place de notre pêche dans l'Europe bleue, alors que notre balance commerciale des produits de la mer ne cesse d'accuser des déficits croissants - plus de 10 milliards de francs - l'aménagement et la protection de notre littoral dont l'Etat ne saurait se désintéresser et se désengager.

Pour redresser notre politique de la mer, pour rendre à la France sa vocation maritime et son rôle, pour bien poursuivre une politique qui, malheureusement, n'a peut-être pas l'ambition de ses moyens, je dirai, monsieur le secrétaire d'Etat, rendant ainsi hommage à Gérard d'Aboville, que, comme lui, il va vous falloir ramer, ramer encore et ramer toujours ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Félix Leyzour. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, cinq minutes pour parler du projet de budget de la mer, c'est bien peu. De mauvais esprits pourraient me dire que c'est assez pour parler d'un modeste budget, puisque celui que nous examinons aujourd'hui représente seulement 0,46 p. 100 du budget général. Personnellement, je considère que c'est trop peu, s'agissant d'un grand secteur comme celui de la mer qui appelle une grande politique.

Je vais toutefois m'efforcer, comme tous mes collègues qui m'ont précédé à cette tribune, de m'en tenir au temps qui m'est imparti. (*Sourires.*)

La subvention à l'E.N.I.M., l'établissement national des invalides de la marine, comptée à part, le projet de budget de la mer est en diminution de 1,66 p. 100 en francs courants par rapport à 1991.

Avec la subvention à l'E.N.I.M., qui augmente de 5,7 p. 100, on parvient à une très légère augmentation du projet de budget qui nous est soumis.

En crédits de paiement, seule la flotte de commerce est en légère progression, mais de 2,4 p. 100 seulement, soit moins que l'inflation prévue.

Pour les autorisations de programme, l'action de police et de signalisation progresse un peu, tandis que la protection du littoral - d'autres l'ont dit avant moi - et les pêches maritimes sont en recul, de même que les ports et la flotte.

S'agissant de la flotte de commerce, la France se retrouve au vingt-huitième rang mondial. On ne peut pas dire - vous en conviendrez avec moi, monsieur le secrétaire d'Etat - que ce soit très glorieux pour un pays comme le nôtre !

En 1981, date de la création du ministère de la mer, notre flotte comptait 409 unités. Elle n'en a plus que 213, contre 215 en 1990. Sur ces 213 unités, 48 sont passées sous immatriculation des îles Kerguelen.

La flotte de commerce emploie aujourd'hui 10 800 marins et officiers, soit 300 de moins que l'an dernier. Cette hémorragie continue n'est pas sans conséquence dans toutes nos régions maritimes, et plus particulièrement en Bretagne, où la marine marchande a constitué pendant longtemps un débouché sûr et intéressant pour nos jeunes.

Bien sûr, me direz-vous, dix-sept navires sont en construction. Toutefois, ce qui est fort regrettable, c'est qu'ils le soient souvent dans des chantiers étrangers au lieu de l'être chez nous, comme je l'ai dit hier devant le ministre de l'industrie, qui a trouvé très normal que les choses se passent ainsi.

Quant aux ports maritimes, la dotation aux dépenses d'entretien et de fonctionnement des ports autonomes diminue de près de 5 p. 100 en francs courants, et de 6,8 p. 100 pour les ports non autonomes. Il y a pourtant beaucoup à faire pour reconquérir les importants trafics qui transitent par les ports étrangers du nord de l'Europe et pour développer à la fois la navigation fluviale, bien sûr ! mais aussi le cabotage, qui peut encore avoir de l'avenir, selon nous.

A propos de cette reconquête du trafic, je voudrais répéter ce que j'ai indiqué récemment en commission : on ne réglera pas le problème de l'amélioration des structures d'approche terrestre sur le dos des dockers, comme tentent de le faire les organisations patronales. Je rappelle que, dans le coût total de l'expédition d'un conteneur de Dijon à Chicago, la part de main-d'œuvre « dockers » ne représente que 3 p. 100. J'ajoute que, si le trafic du port d'Anvers, avec 100 millions de tonnes, s'effectue avec 7 300 dockers, celui des ports français s'effectue avec 8 300 dockers pour 280 millions de tonnes.

Alors, qu'on en finisse avec les faux arguments sur les dockers. Si le statut, qui date de 1947, peut être modernisé, il ne faut pas pour autant le remettre en cause.

J'en arrive à la pêche.

L'année 1992 sera, avez-vous dit, l'année de l'après-plan Mellick, c'est-à-dire qu'elle devrait être l'année de la relance de la construction de navires neufs.

En fait, à l'examen des crédits d'investissement, on constate une baisse des autorisations de programme. Après les retraits de bateaux, notre capacité de pêche ne va-t-elle pas se retrouver affaiblie par rapport à nos concurrents, notamment espagnols et portugais, dont on a parlé tout à l'heure ?

Dans cet affaiblissement général, la Bretagne - que nous connaissons bien, monsieur le secrétaire d'Etat, l'un et l'autre - ne va-t-elle pas prendre un coup très dur ? Il a été souligné, ces derniers temps, qu'elle était en avance sur ses objectifs de retrait de navires. Être en tête, c'est généralement bien, mais le fait d'y être pour ce qui est de la destruction des navires n'est pas nécessairement une bonne chose ! Au contraire, c'est inquiétant, c'est même grave !

Le recours à la prime de retrait pour les gens de la pêche artisanale traduit les difficultés qu'ils rencontrent et le manque de perspectives qu'ils ressentent depuis des années. Mais il est à craindre que le potentiel représenté par les nouveaux bateaux, dont on annonce la construction après la destruction d'une partie de la flotte, ne réduise considérablement la place qu'occupe la région bretonne au niveau de cette activité.

M. le président. Je vous demande de conclure, monsieur Leyzour !

M. Félix Leyzour. J'en arrive à ma conclusion, monsieur le président !

J'aurais souhaité pouvoir développer plus abondamment ces problèmes, notamment la formation, les ressources, les techniques de pêche. Faute de temps, je ne le ferai pas.

Je ne voudrais cependant pas terminer sans dire que je proteste contre le sort réservé à la S.N.S.M., et je demande, comme il y a été fait allusion tout à l'heure, que ses crédits soient augmentés.

Je suis au regret de vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que notre groupe ne peut ni se satisfaire ni s'accommoder de ce budget. Il se prononcera donc contre, le moment venu.

Notre position doit être interprétée comme un appel à mener une politique ambitieuse pour la mer, source d'activités nombreuses et variées, qui attire et défie toujours l'homme. Au demeurant, ce défi est quotidiennement relevé, parfois même au-delà de ce qui peut être imaginé. Vous aurez deviné, mes chers collègues, que je souhaitais terminer mon intervention en saluant moi aussi l'exploit extraordinaire de Gérard d'Aboville, ce Breton du Morbihan que la France entière honore. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

Dans un tout autre domaine, monsieur le président, je voudrais faire une rectification : j'ai lu aujourd'hui dans la presse que, lors du vote d'hier soir, sur les seize membres du groupe communiste, seuls six auraient voté contre la première partie du projet de loi de finances. Nous avons en notre possession le compte rendu officiel de nos débats et je confirme, bien sûr, que seize membres sur seize se sont exprimés dans ce sens !

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

M. Jacques Bialski. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au moment où certains s'ingénient à susciter la morosité et à cultiver la sinistrose, l'examen de ce budget de la mer nous offre l'opportunité de prendre l'air du large et d'approcher avec sérénité de grands horizons.

Certes, ces horizons ne sont pas exempts de nuages, parce que nous nous situons dans une conjoncture économique mondiale difficile, qui nécessite une vigilance accrue pour la définition d'une politique maritime nationale, voire internationale, renforcée.

Je ne reprendrai pas dans le détail ce qu'ont fort bien exprimé les rapporteurs de ce budget, pas plus que les chiffres, qui sont bien connus. Je soulignerai simplement le bien-fondé des choix gouvernementaux, notamment en ce qui concerne le niveau élevé de solidarité envers le secteur maritime et la nette affirmation du refus de l'appauvrissement de l'administration de la mer.

Sur ce dernier point, je noterai tout particulièrement la remise à niveau et la majoration des crédits de fonctionnement courant et de rémunération des personnels, sans oublier les mesures spécifiques envisagées, parmi lesquelles la rénovation, attendue, du statut des professeurs techniques de l'enseignement maritime, ce qui contribuera à placer notre enseignement maritime au meilleur niveau.

Ce budget garantit la continuité des actions déjà engagées, que ce soit dans le domaine des ports, de la flotte de commerce ou encore, et surtout, de la formation.

Nous discernons clairement les priorités, à savoir la mise en œuvre de la nouvelle politique des pêches et le haut degré de prise en compte accordé à la sécurité en mer.

J'ajoute que nous percevons bien cette volonté de remettre à plat de nombreux dossiers, parmi lesquels ceux de la ressource, des relations européennes et de la gestion générale des ports.

Mais, au-delà de ces points de satisfaction, qui me conduisent à penser que nous sommes sur la bonne voie, force m'est de constater que ce budget ne comble pas toutes les espérances.

S'il parvient à concilier la nécessité de la rigueur budgétaire et le maintien des grandes priorités, il n'en demeure pas moins qu'il reste très modeste, puisqu'il ne représente qu'un peu moins de 0,5 p. 100 du budget total de la nation.

Pour satisfaire les objectifs que nous nous sommes fixés - favoriser la modernisation des ports, assurer la sortie de flotte d'un certain nombre de bateaux de pêche, poursuivre l'aide à la flotte de commerce - nous disposons d'un levier d'action à peine supérieur à 2 milliards de francs.

Il est vrai que, parallèlement, l'effort de solidarité est remarquable, puisque près de 252 millions de francs supplémentaires sont affectés à l'établissement national des invalides de la marine, qui voit ainsi sa subvention portée à plus de 4,6 milliards de francs.

Le maintien du niveau élevé des allègements de cotisations constitue en lui-même un mode d'intervention et de soutien économique au secteur maritime, en particulier pour la pêche.

A ce sujet, l'existence d'un système social spécifique des marins et la part croissante du montant des crédits qui lui sont attribués justifieraient pleinement la constitution d'un budget annexe inspiré du B.A.P.S.A. Sur ce point, je pense, une réflexion s'impose.

Les crédits globalement consacrés au secteur de la pêche ont retenu toute mon attention. Ils traduisent la mise en œuvre de la nouvelle politique décidée dans le cadre communautaire et visent à assurer une meilleure adéquation entre les flottes, les ressources et les marchés.

Il est vrai que certaines décisions, issues du contexte concurrentiel européen, sont parfois vécues douloureusement par nos marins pêcheurs - notamment ceux du Nord - et ce

d'autant plus qu'ils voudraient avoir la certitude que leurs concurrents européens pratiquent tous les mêmes règles car, hélas ! dans le domaine de la compétitivité européenne, je ne suis pas persuadé que nos partenaires les respectent aussi rigoureusement que nous.

Ces règles sont pourtant nécessaires pour assurer l'avenir même de la profession, sa survie et son développement.

La dotation du chapitre des subventions aux pêches maritimes et cultures marines permettra le financement des sorties de flotte décidées dans le cadre du plan pêche.

Le niveau des crédits de subventions d'équipement autorisera le maintien à un niveau modéré des aides à la modernisation des navires de pêche et, le cas échéant, la reprise de l'aide à l'investissement en navires neufs dans un cadre réglementaire rénové, dès lors que l'objectif de réduction de la puissance de notre flottille, arrêté par le Gouvernement, aura été atteint.

Je pense que ce dispositif est de nature à assurer la modernisation de la flottille de pêche et permettra, de nouveau, l'accès des jeunes à la profession.

Les efforts consentis, je le répète, en faveur de l'enseignement maritime témoignent d'ailleurs de la réponse apportée à cette priorité nationale qu'est la formation. Les carrières maritimes redeviennent attractives, et nous ne pouvons que nous en féliciter.

Un autre domaine, celui de la sécurité maritime, doit faire l'objet d'une mention particulière. Les crédits consacrés à la recherche et au sauvetage en mer, de même qu'à la signalisation maritime, sont en augmentation très sensible.

C'est ainsi qu'au sein de cette dotation la part consacrée aux C.R.O.S.S. connaît une forte progression - 25 millions de francs au lieu de 12 millions de francs - ce qui permettra le renouvellement et la mise à niveau des équipements existants ainsi que le financement de la première tranche du programme pluriannuel de mise en conformité avec les obligations internationales souscrites par la France dans le cadre du système mondial de détresse et de sauvetage en mer.

Cet effort est relayé par une augmentation des crédits de fonctionnement consacrés aux actions de police et de signalisation maritime. Ces moyens nouveaux permettront d'accroître la lutte contre la pollution et de mieux préserver l'environnement marin.

La sécurité étant, à l'évidence, l'une des priorités de ce budget, j'ai été étonné de constater, comme certains de mes collègues, que, dans sa présentation initiale, les subventions à la société nationale de sauvetage en mer étaient en baisse, même si cette dernière bénéficie d'autres concours que celui de l'Etat.

L'efficacité de l'intervention de ses sauveteurs bénévoles étant unanimement reconnue, une rectification budgétaire s'imposait véritablement. Personne n'aurait compris que l'on fasse l'éloge d'un dévouement qui se manifeste à longueur d'année alors que des vies humaines sont en péril et que, dans le même temps, nous nous désengageons financièrement.

Je sais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous avez trouvé, cette année encore, une solution favorable pour résoudre ce problème, et je vous en remercie vivement au nom de tous ceux qui sont concernés.

J'aborderai maintenant le chapitre de notre politique de flotte de commerce, en constatant que nous sommes parvenus, grâce au plan marine marchande, à enrayer l'hémorragie, ou plus précisément à la stabiliser.

L'opération Daguet a montré, s'il en était besoin, combien il était important de pouvoir disposer, en cas de crise, d'une flotte sous pavillon français.

Notre flotte nationale représente aujourd'hui 1 p. 100 de la flotte mondiale, et il convient de tout mettre en œuvre pour ne pas descendre au-dessous de ce seuil.

Le niveau atteint peut être considéré comme convenable, mais je sais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous souhaitez une politique communautaire un peu plus volontariste en ce domaine. L'idée d'une agence européenne maritime a été lancée et la France doit, vous avez tout à fait raison, s'y associer pleinement.

Je note que le montant des autorisations de programme, qui s'élève à 250 millions de francs, est comparable à celui de 1991, après régularisation budgétaire. Il n'est que la traduction d'une stabilité de l'aide à l'investissement et marque une diminution progressive des aides à la consolidation et à

la modernisation, dont 1992 continue la dernière année de mise en œuvre au titre des plans de trois ans conclus en 1990.

Au demeurant, les crédits globalement affectés par l'Etat à la flotte de commerce en 1992 restent importants, et les accusations de désengagement ne sont pas fondées.

J'attire toutefois votre attention sur la situation de la C.G.M., qui évolue, vous le savez, dans un environnement particulièrement sensible. Certes, les mauvais résultats qui ont été la conséquence de la chute généralisée des taux de fret ne sont pas, dans leur ampleur, comparables aux centaines de millions de francs de déficit qu'enregistrait, chaque année, cette société au début des années quatre-vingt. Il n'en demeure pas moins que la C.G.M. est confrontée à une baisse de ses recettes et cherche à retrouver un équilibre financier.

Sur le plan social, il est à craindre, nous dit-on, que cette situation ne se traduise par la suppression de 300 à 400 postes de sédentaires. Les tentatives de rapprochement avec l'armement hollandais Nedlloyd ayant échoué, l'avenir ne semble pas se présenter sous de bons auspices. C'est du moins le sentiment des salariés et des organisations syndicales, qui font prévaloir la nécessité pour la France de posséder une grande compagnie maritime nationale. Et je les comprends !

Vous avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, que la C.G.M. possède des moyens humains et techniques de qualité, mais qu'elle ne dispose pas de la taille qui lui permettrait d'affronter seule l'impitoyable concurrence mondiale. Faisons en sorte qu'elle puisse pratiquer une politique de partenariat avec des armements de taille comparable à la sienne, en vue d'offrir avec eux des services encore plus complets et performants.

Autre sujet de préoccupation : le développement des activités de nos ports, souvent entravé par l'expression d'un malaise social.

Je remarque, tout d'abord, que, dans le domaine portuaire, le budget d'aide à l'investissement est en retrait par rapport à 1991. Cette régression n'est guère satisfaisante, même si l'Etat honore la totalité de ses engagements au titre des contrats de plan et lance un certain nombre d'opérations jugées stratégiques au regard de leur impact sur l'économie nationale.

Les travaux importants qui seront effectués à Dunkerque, au Havre, à Rouen, à Bordeaux, à Marseille, mais aussi dans d'autres ports qui ne sont pas autonomes, en particulier Boulogne-sur-Mer, Caen, Lorient et Sète, ne peuvent que recevoir notre assentiment parce qu'ils contribuent à renforcer notre compétitivité.

Le monde portuaire ne doit pas, toutefois, tout attendre de l'Etat. Il est souhaitable que les opérateurs privés, voire les manutentionnaires, qui, souvent, prônent un libéralisme affiché tout en se retournant trop facilement vers l'Etat dès que l'on parle d'investissements, accompagnent le développement, à l'exemple de Pechiney, à Dunkerque, qui vient de consacrer 183 millions de francs à un terminal destiné à sa nouvelle usine et a apporté 57 millions de francs au titre de redevance pour la construction d'un nouveau quai.

Les interventions de cette nature, je le concède, n'ont pas toutes la même importance, mais elles pourraient aussi être confortées par un assouplissement des conditions d'utilisation du domaine public maritime.

Là aussi, je m'étonne de la baisse des crédits d'entretien, qui hypothèque l'avenir, car je doute fort qu'elle puisse être compensée par des « gains de productivité ».

Si l'objectif, que je partage, est de renforcer notre capacité concurrentielle, il convient d'être performant, donc efficace, sur tous les fronts.

La comparaison avec nos voisins est à la fois instructive et révélatrice. Il y a quelques semaines, nous apprenions que la municipalité de Rotterdam - j'ai bien dit « la municipalité » - et son entreprise portuaire municipale voulaient agrandir leur port, déjà le plus grand du monde, de 1 800 hectares avant l'an 2010, pour un coût estimé à 105 milliards de francs ! Cela nous laisse rêveurs, mais il faut en tenir compte, même si, je le reconnais bien volontiers, la configuration de notre pays et la situation de nos ports nous contraignent à une dispersion des investissements sur l'ensemble de notre façade littorale.

Permettez-moi d'évoquer aussi les coûts de passage, qui expliquent en partie nos difficultés face à nos rivaux néerlandais ou belges et qui sont à l'origine de ces détournements de trafic dont les professionnels nous parlent tant en se rejetant souvent les responsabilités.

Pour la manutention d'un conteneur au Havre, il en coûte au client 1 125 francs, contre 1 000 francs à Rotterdam, 900 francs à Dunkerque et 750 francs à Anvers.

On relève des écarts beaucoup plus importants pour les trafics plus sophistiqués, si l'on compare les coûts pratiqués à Dunkerque, pour ne pas le citer, à ceux qui sont appliqués dans d'autres ports du Benelux.

Ces disparités sont connues. Elles sont préjudiciables à l'intérêt national. Tous ces dysfonctionnements doivent nous inciter à engager, au plus tôt, l'indispensable réforme de la filière portuaire, une réforme en profondeur qui, sans une responsabilisation accrue des acteurs économiques et des partenaires sociaux, ne peut aboutir à un nécessaire dialogue franc et sans arrière-pensées.

Il convient, d'abord, de traiter de façon globale chacun des éléments de la filière, car le passage par un port s'intègre dans une prestation de service de transport de bout en bout. La manutention est concernée, mais pas seulement elle.

L'objectif prioritaire demeure pourtant la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers. Il faut savoir s'adapter aux conditions économiques contemporaines et accepter des évolutions.

La sacro-sainte loi de 1947 est aujourd'hui au cœur du débat.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Eh oui !

M. Jacques Bialski. Elle a été élaborée à une époque où les marchandises, chargées à dos d'homme, s'adaptaient aux navires et non l'inverse.

Elle a confié à l'Etat, via l'attribution de la carte professionnelle d'ouvrier docker, le soin de fixer les effectifs dans chaque port, déléguant journalièrement au bureau de main-d'œuvre, contrôlé, dans les faits, par une seule organisation syndicale, la décision d'embaucher tel ou tel et interdisant, de ce fait, à l'employeur toute autorité sur ses personnels.

Ce qui pouvait parfaitement se concevoir voilà près d'un demi-siècle peut fort bien, aujourd'hui, faire l'objet d'un nouveau dialogue franc et direct.

M. Maurice Schumann. Evidemment !

M. Jacques Bialski. D'ailleurs, à ce sujet, on oublie souvent de dire que cette fameuse loi a été régulièrement amendée au fil des ans par des accords ou des arrangements tacites issus de multiples négociations intervenues à l'échelon local dans tous les ports.

C'est bien la preuve qu'un texte, si défendu soit-il, est pour le moins amendable quand l'intérêt général est en cause. Or, aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat, il l'est.

M. René Régnauld, rapporteur spécial, et M. Maurice Schumann. Très bien !

M. Jacques Bialski. J'ai bien entendu vos propos, monsieur le secrétaire d'Etat, ainsi que ceux de M. le ministre, sur ce sujet.

Ceux qui vous prêtent l'intention de « casser le statut des dockers » se trompent. Il n'en est pas question ; je n'ai pas entendu cela de votre part. Il s'agit simplement d'adapter la manutention au contexte actuel, en tenant compte de la priorité qui doit être accordée à l'examen des préoccupations sociales.

Il y va de la survie de nos ports, il ne faut pas s'en cacher. Ces ports, monsieur le secrétaire d'Etat, appartiennent à la collectivité nationale et pas à telle ou telle catégorie professionnelle portuaire.

L'enjeu est trop important pour que chacun ne prenne pas ses responsabilités. Nos ports jouent un rôle essentiel en matière d'échanges extérieurs puisqu'ils absorbent 55 p. 100 du commerce international de la France.

A titre d'exemple, le Nord-Pas-de-Calais est la première région d'échanges en volume et Dunkerque y réalise 75 p. 100 du trafic maritime. Cette activité génère près de

4 000 emplois dans le tertiaire et 13 000 pour l'industrie portuaire. Au total, ce sont donc 17 000 salariés qui vivent de l'activité de ce seul port.

Voilà la réalité, et chaque région maritime se doit non seulement de préserver mais aussi de faire fructifier son potentiel !

Malgré l'absence de politique portuaire européenne commune, l'application des principes généraux du Traité de Rome ainsi que des règlements et directives communautaires imposera de plus en plus la suppression des obstacles à la libre concurrence et à la liberté des prestations de services dans tous les domaines, y compris dans le secteur des activités portuaires.

Outre la compétence des hommes et la qualité des équipements, la compétitivité de la filière portuaire repose, c'est indiscutable, sur le niveau des coûts de passage et sur la fiabilité commerciale. C'est à la fois une évidence économique et un théorème.

Il est donc essentiel que les relations internes à la communauté portuaire dans son ensemble soient fondées sur des rapports de fournisseur à client.

Cela implique nécessairement que le régime de la manutention soit adapté au contexte économique actuel.

J'ajoute, pour plus de précision, que, si les préoccupations sociales doivent être examinées en préalable et en priorité, les conditions d'exécution du travail de manutention devront de plus en plus respecter les principes du droit communautaire européen.

Une telle réforme devra s'orienter vers l'emploi de personnels permanents, afin d'instaurer dans les sociétés de manutention des relations normales de travail, reposant sur les règles du droit commun.

Cela pourrait déboucher, dans ces conditions, sur un véritable esprit d'entreprise. Mais, pour ce faire, une restructuration des entreprises de manutention est également hautement souhaitable.

Les sureffectifs pourraient ainsi être pris en compte dans le cadre d'une étude port par port, sachant que les mesures d'accompagnement pourraient être financées par l'Etat avec le concours des entreprises concernées.

Par ailleurs, les ports autonomes ont un rôle à jouer en tant que pôles de développement économique. A ce titre, il conviendrait que leur « spécialité », au sens large du terme, soit étendue pour leur permettre d'intervenir, si nécessaire, dans l'ensemble des activités de transport.

Sans que soit remis en cause leur statut d'établissement public, il est également souhaitable que leur caractère industriel et commercial puisse être clairement affirmé dans les principes et renforcé dans la pratique, notamment par l'allègement de la tutelle de l'Etat, par une plus grande autonomie en matière de gestion domaniale, voire par un réexamen des rapports entretenus avec les collectivités locales en matière de fiscalité et d'aménagement.

Toutes ces propositions ne peuvent s'inscrire que dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, précise et concrète, une stratégie permettant à chaque communauté portuaire d'accroître son initiative et de déterminer, par la négociation locale, les éléments d'organisation qui lui paraissent les plus adaptés à son développement.

Un port qui n'est pas fiable est un port dont l'avenir est compromis, quels que soient les investissements réalisés. Bien sûr, je plaide au passage pour Dunkerque, dont M. Simonin a, tout à l'heure, évoqué le sort.

Ce port vient d'essuyer un nouveau coup dur avec le départ de l'armement Cosco, résultat d'une concurrence franco-française inacceptable et dont les dirigeants chinois ont su, tout naturellement, jouer à leur profit. C'est un mauvais coup qui a été porté à Dunkerque et qui aurait dû pouvoir être évité. Je le regrette vivement.

Mais je plaide aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour toutes nos communautés portuaires qui doivent accroître leur productivité si elles ne veulent pas être confrontées à l'asphyxie et au déclin.

Nous sommes distancés, aujourd'hui, par l'exceptionnelle organisation de quelques ports européens, mais aussi de quelques ports du Sud-Est asiatique et d'Extrême-Orient. Il faut le reconnaître et en tenir compte le plus vite possible.

J'en viens, si vous le voulez bien, à un sujet qui me tient à cœur et qui rejoint les préoccupations de notre excellent rapporteur pour avis, M. de Catuelan, mais aussi les vôtres, monsieur le secrétaire d'Etat, comme vous l'avez dit voilà quelques instants.

L'intérêt croissant manifesté par des chercheurs, des associations, des collectivités territoriales pour tout ce qui a trait à la culture maritime et à son histoire me conduit à soutenir une démarche qui aboutirait à la création d'une fondation du patrimoine maritime, établissement privé qui pourrait être reconnu d'utilité publique sur la base de la loi de 1987 relative au développement du mécénat. Une aide de notre part - entendez le Sénat - au lancement de cette opération originale serait particulièrement appréciée par le monde de la mer.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Jacques Bialski. Une subvention spécifique du secrétariat d'Etat à la mer, au titre des actions de promotion, serait, je le crois, également judicieuse et bienvenue.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Comme tout cela est bien dit !

M. Jacques Bialski. Voilà, mes chers collègues, les observations et réflexions que m'inspire ce document budgétaire consacré à la mer.

Je puis vous assurer, monsieur le secrétaire d'Etat, que le groupe socialiste du Sénat reconnaît tout à fait votre ténacité, votre pugnacité et votre volonté de faire bouger les choses à un moment crucial de notre vie maritime et portuaire, car c'est peut-être notre dernière chance de figurer, demain encore, dans le peloton de tête des nations maritimes.

Le groupe socialiste, bien entendu, votera les crédits qui lui sont proposés et qui confirment cette réelle volonté gouvernementale de mettre en œuvre une politique réaliste et dynamique valorisant les atouts de notre filière maritime.

Monsieur le président, pouvez-vous m'accorder encore quelques instants ?

M. le président. Monsieur Bialski, bien que votre groupe ait épuisé son temps de parole, je vous accorde quelques minutes.

M. Jacques Bialski. Je n'irai pas au-delà.

Je veux évoquer quelques problèmes concernant plus particulièrement la Loire-Atlantique et que mon collègue M. Autain connaît bien.

J'exprime ma satisfaction, monsieur le secrétaire d'Etat, en constatant que vous n'avez pas inscrit dans ce budget les crédits relatifs à un projet d'aménagement de l'estuaire de la Loire inscrit, dans le contrat de plan Etat-région 1988-1993, pour un montant de 16 millions de francs sur une dépense totale estimée à 120 millions de francs.

Il s'agit, pour être précis, de la construction d'une digue submersible et d'un ouvrage de calibrage pour une zone industrielle de 700 hectares située en amont de Saint-Nazaire.

Un tel projet, aussi ambitieux que mal maîtrisé, relève sans doute de cette tendance, soulignée dans son rapport de 1990 par la Cour des comptes, qu'ont les autorités portuaires à optimiser les estimations de trafic et à retenir des hypothèses financières fragiles.

En outre, ce projet survient malencontreusement à un moment où les populations riveraines de l'estuaire commencent à s'émouvoir devant les atteintes répétées et de plus en plus graves que subissent le fleuve et ses rives et qui sont imputées, à tort ou à raison, aux autorités portuaires et à la politique d'aménagement systématique qu'elles poursuivent depuis plus de vingt ans.

C'est pourquoi la réalisation de ce projet ne peut être sérieusement envisagée tant que ne seront pas connus les résultats des études préalables, déjà effectuées ou à venir, et tant que n'auront pas été consultées les populations concernées, préalablement informées.

Il est indispensable, s'agissant d'un projet de cette ampleur, qui risque, dit-on, de bouleverser l'équilibre et la physionomie de l'estuaire, qu'on s'applique à mesurer toutes ses implications avec un degré de certitude maximal, notamment en ce qui concerne son impact sur le milieu naturel.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir y veiller. A cet égard, je me permets d'insister auprès de vous pour que les essais sur modèles réalisés de 1980 à 1984 au laboratoire central d'hydraulique de France, à Maisons-Alfort, soient recommencés, car les données de base, depuis lors, ont beaucoup évolué.

Il serait particulièrement regrettable, en effet, d'être obligé, dans quelques années, de démolir un ouvrage qui se serait révélé inadapté par suite d'études préalables incomplètes ou insuffisantes.

Vous pensez sans doute, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il s'agit d'une hypothèse d'école et que je dramatise. Eh bien, détrompez-vous ! Nous sommes confrontés actuellement, dans ce même estuaire, à deux problèmes de ce type.

Le premier concerne un barrage sur la Sèvre destiné à combattre l'envasement de cette rivière, consécutif au dragage intensif de la Loire. Le 18 octobre dernier, on apprenait que sa construction était brutalement interrompue. On venait de s'apercevoir que ses fondations étaient en train de s'affaïsser. Les études de sols auxquelles avait fait procéder le port autonome n'avaient pas été assez poussées. Il faudra sans doute démolir le barrage et lui trouver un nouvel emplacement. Coût de l'opération : 100 millions de francs, au lieu des 42 millions escomptés !

Deuxième exemple : en 1975, le port autonome prend la décision de supprimer un seuil rocheux situé à quelques kilomètres en amont de Nantes pour améliorer la navigabilité du fleuve.

Cette année, soit seize ans après, pour remédier aux inconvénients constatés - augmentation de la turbidité, abaissement du niveau des eaux, envasement des berges - il envisage sérieusement de le rétablir. L'opération n'a pas encore été chiffrée ni programmée financièrement. Peut-être eût-on évité une telle erreur si, en 1975, on avait su s'entourer de tous les avis compétents !

Ces deux échecs, indépendamment du fait qu'ils témoignent d'une incroyable légèreté, d'une méconnaissance grave des caractéristiques du fleuve et qu'ils entraînent un gâchis financier et écologique, sont la preuve que la loi de 1965 est difficile à appliquer, notamment en son article 2, qui énonce que le port autonome est chargé de la gestion du domaine immobilier qui lui est affecté à l'intérieur des limites de sa circonscription.

Cette tâche complexe est-elle à la portée des ports autonomes ?

Comment concilier leur propension à considérer leur circonscription comme une vaste zone industrialo-portuaire avec l'obligation que leur fait la loi d'assurer la protection de l'espace qui leur est dévolu ?

En d'autres termes, les ports autonomes sont-ils capables de dépasser leurs intérêts particuliers pour assurer la pérennité des biens que l'Etat leur confie, notamment lorsqu'il s'agit d'un milieu vivant et fragile, comme un estuaire, par exemple ?

De même, un port autonome, usager particulier de l'espace fluvial et maritimo-portuaire, peut-il se porter garant de sa libre utilisation par les autres usagers que sont les pêcheurs, les agriculteurs, les chasseurs ou les promeneurs ?

Représentant un intérêt particulier à tendance hégémonique, peut-il incarner l'intérêt général ? Peut-il arbitrer entre des intérêts divergents ?

En somme, pour s'acquitter de la mission que lui reconnaît la loi, il faudrait qu'il puisse être à la fois juge et partie. Mission impossible sans doute, et la situation sur le terrain en témoigne.

Dès lors, pourquoi ne pas engager une réflexion pour déterminer si une modification des dispositions législatives et réglementaires est possible, sinon souhaitable ?

Enfin, avant de conclure et pour illustrer mon propos, je voudrais évoquer devant vous le cas de la commune de Bouguenais : plus de 70 hectares de son territoire sont situés dans la circonscription du port autonome de Nantes - Saint-Nazaire. Cette zone, constituée de prairies humides partiellement inondables, a été classée, dans le cadre de l'opération lancée par le ministère de l'environnement, en 1982, en zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique de type I. Figurant dans le P.O.S. de la commune en zone naturelle à protéger, ces prairies sont en cours d'acquisition par

la commune dans le cadre d'un projet de réserve foncière qui a reçu, en septembre 1990, un avis favorable de la direction de la protection de la nature au titre du programme de mise en valeur des milieux naturels de la Loire et de ses affluents. Ce projet a été classé dans les priorités 1991 et va recevoir, si ce n'est déjà fait, une subvention de 40 000 francs.

M. le président. Concluez, mon cher collègue.

M. Jacques Bialski. Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques réflexions qui peuvent vous sembler modestes par rapport au sujet qui vous préoccupe, mais qui n'en sont pas moins au cœur de l'actualité.

Comme les Bretons et les Morbihannais, je m'associerai, pour conclure, aux félicitations qui ont été adressées à Gérard d'Aboville pour le fabuleux exploit qu'il a accompli.

M. le président. Mon cher collègue, je constate qu'en réalité vous vous êtes exprimé au nom de M. Autain et je vous rappelle qu'aucun sénateur ne peut s'exprimer par procuration...

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais à mon tour rendre hommage à Gérard d'Aboville pour l'exploit qu'il a accompli. Je sais que votre Haute Assemblée a tenu, dès l'annonce de cet exploit, à lui adresser toutes ses félicitations.

Je confirme ce qu'a dit tout à l'heure M. de Catuelan : j'ai nommé Gérard d'Aboville officier de l'ordre du Mérite maritime à titre exceptionnel. Il viendra, par ailleurs, inaugurer avec moi le prochain salon nautique.

M. Régnauld a fait part de sa fierté à un double titre en rappelant que Gérard d'Aboville est breton. Je me permettrai donc de dire que je suis fier à un triple titre puisqu'il est, en outre, presque lorientais et qu'il est un ami.

Ainsi, monsieur Oudin, je souque ! J'ai de quoi prendre modèle...

M. Jacques Oudin. Ça, oui !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. ... et j'ai de quoi prendre le cap ! Vous n'avez donc pas à vous inquiéter, monsieur le sénateur, sur mes capacités en ce domaine.

Je voudrais dire combien j'ai apprécié les interventions des rapporteurs et des différents orateurs, toutes les interventions sauf une, celle de M. Simonin, qui parlait au nom d'un autre. Je demanderai donc à M. Simonin de bien vouloir rapporter à cet autre ma surprise...

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour un rappel au règlement !

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, autant le règlement interdit à un sénateur de parler à la place d'un autre, autant, lorsqu'il s'agit d'un rapporteur, il est normal qu'un membre de la même commission supplée ce rapporteur.

Il n'est donc pas convenable, de la part de M. le secrétaire d'Etat, de faire grief à M. Simonin de prendre la parole à la place du rapporteur pour avis M. Le Grand, quand celui-ci n'a fait que jouer son rôle de membre de la commission des affaires économiques !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je ne voulais pas du tout rappeler à l'ordre M. Simonin. Je voulais au contraire le prier de m'excuser de m'adresser à lui alors que j'aurais souhaité m'adresser directement à l'auteur du rapport. Mais, puisque c'est l'ensemble de la commission qui est en cause, je répondrai à l'ensemble de la commission.

Je voudrais vous faire part de ma surprise quant aux motifs que vous avez invoqués pour justifier votre avis défavorable. Pour d'autres raisons, j'aurais pu comprendre votre position ; mais lorsque vous dites que vous ne voterez pas ce projet de budget parce que la réforme portuaire est trop tardive, sans cesse remise sur le chantier et différée, j'avoue ma

stupéfaction ! En effet, voilà maintenant quarante-cinq ans que l'on attend la réforme portuaire ; cela fait six mois que je suis à ce poste de responsabilité avec M. Quilès et je vous dis très clairement en commençant mon propos - M. Quilès pourrait également vous le dire - que le Gouvernement va engager dans les prochains jours une réforme en profondeur de la filière portuaire. Est-ce pour cela que vous me critiquez ?

A l'Assemblée nationale, les représentants de l'opposition nous ont donné acte de notre volonté ; il ne semble pas que ce soit le cas ici. Je le regrette, et ce d'autant plus que plusieurs intervenants, à juste titre d'ailleurs, ont souligné l'importance de ce dossier sur lequel je voudrais m'attarder quelques instants.

Oui - je m'adresse ici à MM. Régnauld, Bialski et Oudin - il s'agit d'un dossier grave, déterminant, d'une affaire d'intérêt national qui, à mon avis, ne doit pas faire l'objet d'une polémique secondaire, tant l'enjeu est d'importance. Oui, il s'agit de mettre en œuvre une réforme globale de la filière portuaire afin d'adapter nos ports à la compétition internationale.

Nous avons de grands atouts, notamment un positionnement stratégique remarquable, mais, jusqu'à présent, nous n'avons pas su jouer convenablement cette carte. C'est vrai que nous perdons des parts de trafic, c'est vrai que, demain, si nous ne bougeons pas, cette détérioration risque de s'aggraver.

L'entrée dans l'Europe, le rôle croissant que va jouer la Baltique, le renouveau d'un certain nombre de ports européens qui ont fait leur réforme, tout cela suppose une action forte, dans laquelle je vais m'engager au nom du Gouvernement.

Ces dispositions seront connues très prochainement, mais j'indiquerai d'ores et déjà à votre Haute Assemblée un certain nombre d'options qui me paraissent déterminantes pour l'avenir.

La réforme globale de la filière portuaire suppose que l'on s'attaque à l'ensemble des maillons qui la composent. Parmi ces derniers, le renforcement de la capacité de desserte, tant routière que ferroviaire, de nos ensembles portuaires est nécessaire. Nous en parlerons. Par ailleurs, une incitation plus forte à l'investissement industriel dans les ports, avec des avantages accordés aux ports autonomes en termes de ressources financières et d'amélioration des règles de gestion domaniale, et ce afin d'améliorer leur compétitivité, figurera également parmi les propositions du Gouvernement.

La manutention participe aussi de la réforme globale de la filière portuaire.

M. Maurice Schumann. Certes !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Le problème de la manutention doit être abordé, à mon sens, sans *a priori*, sans querelles idéologiques, sans désigner de bouc émissaire. Deux constats motivent la nécessité de réformer la manutention portuaire.

D'une part, la fiabilité de nos ports est, en grande partie, liée au coût et à la sûreté de la manutention ; aujourd'hui, d'un point de vue économique, le dispositif de la loi de 1947 ne permet pas une bonne fiabilité et un bon coût.

D'autre part, nous devons constater que le dispositif de la loi de 1947 ne permet plus de maintenir l'emploi : le taux d'emploi dans les ports français est de 30 à 40 p. 100. Cette situation est très difficile à gérer.

Pour régler le problème, abandonnons toute querelle idéologique !

Certains prétendent que, si les ports français ne sont pas compétitifs, cela est dû non pas à la manière dont la manutention est gérée, mais à l'absence de toute volonté, tant des entreprises de manutention françaises que du Gouvernement, d'investir suffisamment. Ce discours est rigide et ne permet pas les adaptations nécessaires : aujourd'hui, en 1991, bientôt en 1992, la manière de transiter et de décharger est bien différente de ce qu'elle était en 1947.

Pour d'autres, la réforme de la manutention passe par l'abrogation immédiate de la loi de 1947. Ce n'est pas de bonne méthode : il ne faut pas, d'entrée de jeu, mettre en situation de blocage un certain nombre d'acteurs partie à la réforme. Monsieur Simonin, si c'était aussi simple, aussi facile, cela aurait déjà été fait.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. C'est vrai.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Eh oui !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement va donc adopter une démarche différente, mais avec la ferme volonté de réformer en profondeur.

Nous proposerons, dans les jours qui viennent, qu'une négociation s'ouvre, et qu'elle s'ouvre port par port. Elle portera à la fois sur la remise à plat des conditions d'organisation du travail, sur l'affirmation de l'autonomie portuaire et sur les conséquences qu'il faut en tirer. Quand un dispositif quasi contractuel sera prêt, l'Etat interviendra avec un plan social qu'il annoncera en début de négociation.

L'ensemble du dispositif sera ensuite soumis au Parlement au début de la prochaine session de printemps.

Cette négociation doit être conduite dans un climat serein et port par port, car il n'y a rien de commun entre le port de Concarneau, où l'on décharge du merlu et d'autres poissons, et le port du Havre, spécialisé dans les containers à haute technologie.

Tels sont les préalables à cette réforme importante que, je le souhaite, fera l'objet d'un consensus national, aussi bien sur la méthode que sur la volonté d'aboutir. J'ai été un peu déçu de constater qu'elle pouvait susciter des polémiques. Je le regrette. J'espère que chacun comprendra que, devant un enjeu aussi grave pour les ports, pour les villes portuaires, pour l'aménagement du territoire et pour notre commerce extérieur, il importe d'éviter une telle attitude.

M. Emmanuel Hamel. Convertissez la C.G.T., cela ira mieux !

M. Maurice Schumann. C'est cela !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Peut-être me suis-je mal fait comprendre !...

M. Emmanuel Hamel. Mais non !

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. J'espère qu'après avoir pris connaissance du dispositif gouvernemental vous serez convaincus de ma détermination à conduire cette réforme à son terme. Jusqu'à présent, une telle entreprise ne s'était jamais vue.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Il faudra lui apporter l'appui du Sénat.

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. M. Autain, par la bouche de M. Bialski, a présenté quelques remarques sur la région de Nantes.

L'action du port autonome de Nantes - Saint-Nazaire se situe et doit se situer dans le cadre de ses compétences et de ses missions d'intérêt général, ainsi que les grandes options d'aménagement du territoire définies aux échelons régional et national.

L'aménagement de la Loire entre 1977 et 1982 a constitué une opportunité de développement considérable car il a radicalement modifié l'économie portuaire de la Basse-Loire. Au-delà de l'activité du port lui-même, on ne peut en ignorer les conséquences en termes d'implantations industrielles et d'emplois dans cette région. C'est, du reste, pourquoi les collectivités territoriales ont accompagné les investissements réalisés.

Comme M. Autain, je suis très conscient des exigences parfois contradictoires du développement économique et de la préservation de l'environnement, mais j'entends poursuivre, je le répète, une politique équilibrée sur le littoral.

Je suis très soucieux, en particulier dans un milieu estuarien sensible comme celui de la Loire, de voir les différentes parties prenantes se concerter et faire converger leurs positions. Je vous demande de le faire savoir à M. Autain.

Des observations ont été formulées à propos des crédits d'investissement et des crédits d'entretien.

S'agissant des investissements, je fais observer que la dotation de 1992 est, en fait, supérieure, je le répète, à la dotation réelle de 1991. Quant aux crédits d'entretien, ils sont, c'est vrai, en légère diminution. Ils concernent, pour une grande part, les frais de personnel. Il revient donc aux ports autonomes, en particulier, de faire les efforts de productivité nécessaires pour assurer leur entretien. C'est ce qui a été fait

au cours des années précédentes. Les gains de productivité annuelle ont été de 3 p. 100. Je souhaite que cette action se poursuive.

Je continue à penser, par ailleurs, que la réforme portuaire que nous allons proposer permettra d'appréhender sous un jour quelque peu différent la manière d'investir dans les différents ports français.

Les équipements portuaires français - je l'ai indiqué dans mon propos liminaire - étaient de qualité, en tout cas d'aussi bonne qualité que ceux des ports étrangers, mais, malheureusement, ils étaient parfois mal ou sous-utilisés.

De nombreuses observations ont été formulées à propos de la flotte. Je ne pourrai peut-être pas répondre à toutes.

M. de Catuelan, notamment, souhaitait savoir si le plan « marine marchande » portait sur trois ou cinq ans. Il s'agit d'un plan sur cinq ans mais les engagements budgétaires qui avaient été affichés s'étaient étalés sur trois ans. Nous arrivons à la troisième année. Il conviendra donc de préparer pour les budgets de 1993 et de 1994, puisque ce plan se poursuit jusqu'à la fin de 1994, le dispositif pour ces deux dernières années. Il n'existe donc pas d'ambiguïté à ce sujet.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je vous en prie, monsieur le rapporteur pour avis.

M. le président. La parole est à M. de Catuelan, rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis. Je ferai simplement remarquer que le débat qui s'était instauré à l'Assemblée nationale sur ce point prêtait à confusion.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je tenais, monsieur le sénateur, à vous préciser ce point.

La flotte française sous immatriculation « T.A.A.F. » ou « Kerguelen », qui est composée actuellement d'ailleurs non pas de quarante-trois ou de quarante-quatre unités, comme vous l'avez indiqué, monsieur Oudin, mais de cinquante-neuf, est sous pavillon français. Six cents navigateurs français sont employés aujourd'hui sur ces bateaux. Le taux de marins français prévu dans les textes est de 35 p. 100. Aujourd'hui, il est de 41 p. 100. Ainsi, l'orientation prise dans ce domaine est positive, même si, sur le plan culturel, des réticences, que nous comprenons, se sont manifestées. Mais elles ne justifient pas nécessairement toutes les craintes qui se sont fait jour.

Le fait d'avoir une flotte sous immatriculation « Kerguelen » permettait aussi de renforcer nos capacités et d'assurer la localisation nationale d'un certain nombre d'entreprises de transport maritime.

Je prends bonne note de l'observation formulée par MM. de Catuelan et Régnauld à propos des plus-values de cessions de navires. C'est un sujet sur lequel les commissions des deux assemblées ont déjà eu l'occasion de réfléchir.

Nous estimons que la question des plus-values de cessions de navires doit être replacée dans une perspective plus globale sur l'ensemble de la fiscalité des actifs navals des armateurs. Cette approche est d'autant plus justifiée que le secteur maritime éprouve des difficultés importantes pour financer les investissements de renouvellement qui seront nécessaires dans les années à venir.

Je tiens à informer le Sénat qu'une analyse détaillée vient d'être engagée par les services du secrétariat d'Etat à la mer et les représentants de l'armement français, et je souhaite qu'on puisse aboutir rapidement à des propositions concrètes et constructives.

Plusieurs orateurs ont évoqué l'intérêt que pouvait représenter le pavillon Euros. A l'échelon européen, je suis effectivement favorable à une approche plus constructive et plus proche des réalités économiques dans la politique maritime communautaire. Dans cette perspective, Euros représente une ouverture intéressante.

Ce pavillon constitue une voie européenne qui n'est pas très éloignée de nos conditions d'immatriculation au pavillon T.A.A.F. Il est un moyen d'harmonisation des conditions d'exploitation des navires entre les Etats de la Communauté. Nous souscrivons à cette orientation qui, aujourd'hui, n'en est qu'à l'état de proposition.

Par ailleurs, une initiative, que nous considérons comme particulièrement opportune, a été prise récemment par la Commission européenne, sur la proposition du commissaire Bangemann. Elle consiste à proposer la création d'une agence maritime européenne et, surtout, à essayer de trouver les synergies nécessaires de l'ensemble de la filière maritime européenne.

Ce dispositif d'approche globale de l'Europe maritime est en route et il convient d'y porter une grande attention. En tout cas, sur ce dossier, la France apportera toute sa contribution, en souhaitant qu'il puisse aboutir.

MM. de Catuelan et Régnauld, ainsi que d'autres orateurs, ont évoqué la situation de la Compagnie générale maritime, la C.G.M., qui, après un redressement en 1988 et en 1989, est confrontée, comme les autres compagnies, à l'une des crises les plus profondes de son histoire. Comme vous le savez, elle avait tenté de réduire ses coûts d'exploitation par des économies d'échelle grâce à une alliance avec la compagnie hollandaise Nedlloyd. Cette alliance n'a pas abouti et la C.G.M. se trouve aujourd'hui dans une position particulièrement délicate, car elle doit essayer de rétablir sa situation financière en améliorant son compte d'exploitation par des efforts de productivité.

Elle sera ainsi conduite à présenter d'ici peu à son personnel comme à ses autorités de tutelle un avenant au plan d'entreprise comportant à la fois la renégociation des conditions d'exploitation des lignes du réseau les plus difficiles et une restructuration de ses activités terrestres. Ce dispositif sera soumis à l'autorité de tutelle dans quelques jours. J'ai l'intention d'examiner très attentivement les propositions de la C.G.M. car je souhaite, comme vous tous, qu'elle conserve sa place de grande compagnie européenne de lignes régulières.

Plusieurs remarques ont été formulées à propos de la pêche. Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à toutes, mais j'aborderai les points essentiels.

Chacun s'est accordé à reconnaître l'utilité du plan de réduction de la capacité de capture qui a été mis en œuvre cette année et qui a été appliqué grâce au concours de tous, en particulier des départements et des régions. Cette période est achevée.

On m'a interrogé sur la possibilité de reprise du renouvellement des bateaux de pêche. Oui, en 1992, on pourra construire une trentaine de nouveaux bateaux de seize à vingt-cinq mètres, avec des aides nationales et communautaires. Cette question est donc clairement réglée, même s'il faudra être vigilant pour ne pas se retrouver dans une situation de surcapacité que nous avons déjà connue cette année et qui nous obligerait à engager une nouvelle réduction. Je réponds aux observations formulées, en particulier, par M. Leyzour à propos de la Bretagne.

Vous m'avez indiqué que les crédits prévus au chapitre 64-36 étaient en diminution. En fait, ils sont majorés du solde de l'année précédente. Nous parvenons ainsi à une somme permettant précisément d'assurer la reprise des constructions neuves.

Vous m'avez fait part, monsieur Oudin, des difficultés rencontrées avec les Espagnols. C'est vrai, mais, de toute façon, nous devons vivre ensemble et nous partager une ressource en diminution avec des techniques de pêche différentes, voire concurrentes.

Les relations avec les responsables politiques espagnols se sont nettement améliorées. L'application, si j'ose dire, sur le terrain est plus délicate, même si nous avons mis en place des dispositions de contrôle et d'échange d'informations beaucoup plus rigoureuses qu'auparavant.

Ainsi, monsieur Oudin, vous avez pu constater qu'un bateau de la marine royale espagnole a récemment participé aux côtés de bâtiments de la marine nationale française au « raccompagnement incitatif » d'un bateau espagnol en contravention vers son port d'origine.

Le problème existe. Il faut le régler non par une agression mais par une explication, une information permanente et une verbalisation, autant que faire se peut. Sachez que nous sommes vigilants sur ce sujet.

Monsieur Oudin, j'ai apprécié la manière dont vous avez parlé de la loi « littoral ». L'affirmation selon laquelle les décrets d'application ne font pas l'objet d'une consultation générale est, je crois, erronée.

En tout cas, notre souci est de faire en sorte que tous les décrets puissent être publiés rapidement, ce qui est quasiment fait. Nous souhaitons également que les observations des uns et des autres puissent être prises en compte.

Je partage votre avis sur un point : l'intérêt des schémas de mise en valeur de la mer. Les crédits ont doublé. Par conséquent, le dispositif financier d'accompagnement par l'Etat sera tout à fait respecté, comme il l'a été pour les schémas de mise en valeur de la mer qui ont commencé.

Néanmoins, le dispositif est actuellement trop long, trop compliqué pour pouvoir devenir un instrument efficace opposable aux tiers, car c'est là l'intérêt des S.N.V.M. Nous avons donc décidé d'adopter des mesures de simplification de la mise en œuvre de ces schémas.

Elles seront prises très rapidement et vous seront communiquées. Nous pourrions ainsi achever un schéma de mise en valeur de la mer dans un délai très bref. Une durée de deux ans serait idéale pour qu'il puisse être efficace.

J'indique à M. Oudin ainsi qu'à certains autres intervenants que nous apprécions beaucoup la S.N.S.M. Vous me reprochez de ne pas innover. Lorsque j'ai été parlementaire - cela remonte à un certain temps - je me souviens que la méthode actuelle était déjà employée.

M. Joël Le Theule l'avait utilisée, en faisant appel au soutien parlementaire pour, finalement, maintenir les subventions de l'année précédente.

Vous voyez donc que, dans ce domaine, la S.N.S.M. obtient toujours le même soutien de l'ensemble des élus.

On revient donc simplement au même niveau en matière d'investissement, ce qui permettra de conforter le plan de charge de certains chantiers navals en difficulté.

Je voudrais néanmoins faire une observation que, je pense, tout le monde pourra partager. La S.N.S.M. intervient de plus en plus pour des bateaux de plaisance et des planches à voile. Or il s'agit, le plus souvent, de plaisanciers qui ne sont pas adhérents de la société.

Quand on va faire du ski, on prend une assurance. Eh bien ! il serait souhaitable que, de la même façon, lorsqu'on va au bord de la mer pour faire de la planche à voile ou du bateau de plaisance, on souscrive, auprès de la S.N.S.M., une cotisation, fût-elle modeste.

Je sais que les dirigeants de la S.N.S.M. partagent ce point de vue, et j'aimerais que l'ensemble des élus militent en faveur d'une telle solution, tout en faisant parallèlement en sorte que ses moyens soient renforcés.

J'ai bien noté, monsieur Oudin, que vous ne trouviez pas satisfaisants les crédits consacrés à la protection des lieux habités contre la mer.

A cet égard, la loi précise, je vous le rappelle, que c'est aux propriétaires riverains et aux collectivités locales qu'il incombe d'effectuer ces travaux. En conséquence, le rôle de l'Etat doit, à mon sens, être redéfini de manière que celui-ci recentre son intervention sur sa véritable mission, à savoir les études générales concernant le suivi du trait de côte, le cadrage des opérations ponctuelles et la diffusion d'une méthodologie applicable à ces travaux de défense contre la mer.

C'est à ces actions que les crédits de 2,7 millions de francs votés par l'Assemblée nationale au chapitre 63-30 seront affectés, ce qui n'empêche pas des interventions exceptionnelles en cas de tempête. A cet égard, vous avez d'ailleurs fait allusion aux déclarations du Président de la République à la fin de l'année dernière.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans répondre à M. Bialski, qui est très attaché au maintien de la compagnie Cosco sur le port de Dunkerque. Je connais, en effet, les inquiétudes qu'a pu provoquer le déplacement d'une partie de l'activité de cet armement vers le port du Havre.

Je tiens à préciser à nouveau, comme je l'ai déjà dit à M. Delebarre, ministre d'Etat et maire de cette ville, que Dunkerque demeure le port de base de Cosco pour l'Atlantique nord en matière de trafic conventionnel. Cela comprend, en particulier, l'ensemble du trafic des marchandises et des projets industriels qui sont très importants pour les échanges, avec la Chine notamment, même si je regrette, comme vous, que la ligne régulière de conteneurs ait dû partir au Havre.

Beaucoup d'autres points pourraient être évoqués ; je me réserve donc de compléter mes réponses par courrier.

Je me dois cependant d'évoquer également la culture maritime, dont on a beaucoup parlé, et qui intéresse au plus haut point la Haute Assemblée.

Pour conclure, je note que plusieurs orateurs ont regretté le peu d'intérêt que portaient les Français aux enjeux maritimes. Pour ma part, je suis convaincu que la réconciliation indispensable entre les Français et la mer, autrement que par l'intérêt qu'ils manifestent pour les plages, se fera par la culture maritime.

C'est par la connaissance de notre identité et de notre histoire maritimes, par la découverte de notre richesse maritime que les Français, progressivement, redécouvriront que la France tourne ses regards, non seulement vers la ligne bleue des Vosges, mais aussi vers la ligne bleue des horizons maritimes ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *MM. Régnauld, rapporteur spécial, et de Catuelan, rapporteur pour avis, applaudissent également.*)

M. le président. Je rappelle au Sénat que les crédits concernant la mer, inscrits à la ligne « Equipement, logement, transports et espace », seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits affectés aux transports aériens, à l'espace et à la météorologie, le vendredi 6 décembre.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, moins 2 350 203 829 francs. »
La parole est à M. Simonin, rapporteur pour avis.

M. Jean Simonin, rapporteur pour avis. Je remercie mon ami, M. Jean Chérioux, de son rappel au règlement ! En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, si j'ai remplacé mon collègue M. Jean-François Le Grand, qui était le rapporteur pour avis désigné de la commission des affaires économiques et du Plan pour les ports maritimes, c'est en ma qualité de membre de ladite commission. C'est donc l'avis motivé de cette dernière que j'ai exposé, conformément au règlement de la Haute Assemblée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Le vote sur le titre III est réservé.
« Titre IV, moins 1 099 650 042 francs. »
Personne ne demande la parole ?...
Le vote sur le titre IV est réservé.

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 9 064 554 000 francs. »
« Crédits de paiement, 4 112 318 000 francs. »
La parole est à M. Schumann.

M. Maurice Schumann. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mon collègue et ami, M. Jean Simonin vient de faire une très utile mise au point.

Les inquiétudes et l'impatience manifestées par certains, dont M. Simonin lui-même, étaient, par définition, antérieures à l'exposé des lignes générales du plan de réforme en profondeur de la filière portuaire.

Cet exposé, nous venons de l'entendre ! J'ai le devoir de dire, comme administrateur du port de Dunkerque, qu'il tient compte, m'a-t-il semblé, des nécessités et des exigences que, dans sa grande majorité, le conseil d'administration - auquel j'appartiens depuis de longues années - n'a cessé d'invoquer.

Je vous en donne acte, monsieur le secrétaire d'Etat, comme l'ont fait mes collègues et amis de l'Assemblée nationale.

Je précise donc que, dans toute la mesure où les actes répondront aux intentions, nous ferons ce qui sera en notre pouvoir pour favoriser le succès de la négociation et hâter les décisions grâce auxquelles nos ports franchiront les seuils de la compétitivité. C'est ainsi que Dunkerque, en particulier, retrouvera l'espérance ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat. Monsieur Schumann, je prends acte de vos déclarations, et je souhaite que les explications que j'ai données dans mes réponses aient pu informer plus complètement votre Haute Assemblée sur les intentions du Gouvernement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Le vote sur titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme, 23 328 663 000 francs.

« Crédits de paiement, 12 396 531 000 francs. »
Personne ne demande la parole ?...

Le vote sur le titre VI est réservé.

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant la mer.

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE

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, du logement, des transports et de l'espace : I. - Urbanisme, logement et services communs.

La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Sénat poursuit cet après-midi son examen des moyens dont disposera mon ministère en 1992 par le projet de budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

J'ai déjà indiqué le cadre général dans lequel il s'inscrit.

Pour ces trois secteurs, les crédits s'élèvent à 54,7 milliards de francs en moyens de paiement et à près de 52 milliards de francs en moyens d'engagement.

Pour le logement, les crédits s'établissent à 34 milliards de francs si l'on tient compte des conséquences de la réforme du « l p. 100 ».

Ils ont été fortement augmentés lors de l'examen du projet de budget à l'Assemblée nationale. Ainsi, le programme physique est accru de 5 000 P.L.A. - prêts locatifs aidés - et de 5 000 P.A.P. - prêts aidés pour l'accession à la propriété - et les crédits destinés à la réhabilitation du parc privé sont majorés de 475 millions de francs.

Je laisserai le soin à M. Marcel Debarge de vous présenter les principaux éléments de notre politique du logement, et, pour ma part, je m'en tiendrai à la philosophie qui l'anime.

Tout d'abord, je crois utile de rappeler que le logement n'est pas une sphère à part dans l'économie française, qui est désormais une économie ouverte, globale et interdépendante.

La raréfaction de l'épargne mondiale et les taux d'intérêt ont, par exemple, un impact direct sur la consommation des ménages. Ce n'est donc pas, comme on l'a longtemps pensé, une affaire exclusivement, si je puis dire, « franco-française ».

Le logement, c'est aussi un secteur important de notre économie. Il représente, en effet, un chiffre d'affaires de 480 milliards de francs, 1,3 million d'emplois et près de 75 000 créations d'emplois au cours des quatre dernières années.

Toute politique du logement doit donc, selon moi, organiser la réussite de l'ensemble des secteurs qui la composent.

Il serait illusoire, voire impossible, de miser sur le « tout social » pour répondre à l'ensemble des besoins, même si - j'y reviendrai - j'attache une importance particulière au logement social. Inversement, des besoins auxquels le secteur locatif privé ne pourrait répondre suffisamment reporteraient la tension sur le logement locatif intermédiaire et social.

Il n'y a pas, d'un côté, le locatif social, et de l'autre, le locatif privé, l'accession à la propriété dans l'ancien ou dans le neuf. Tous ces éléments interagissent les uns sur les autres. Je considère donc qu'il faut organiser l'action combinée des acteurs privés et publics, en utilisant tous les leviers dont nous disposons, à savoir : les avantages fiscaux, les aides budgétaires et la réglementation, le tout sur un fond de relations enfin apaisées entre les propriétaires bailleurs et les locataires.

Ces mesures doivent, selon moi, introduire davantage de fluidité entre ces différents éléments et, ainsi, développer l'offre.

Plus de fluidité, c'est favoriser la liberté de choix des Français et leur mobilité. C'est aussi assurer la diversité de l'habitat, à laquelle tend la loi d'orientation pour la ville.

Et c'est là, me semble-t-il, que l'on perçoit le lien concret qui unit l'objectif économique et l'objectif social du logement. Pour que le logement ne contribue pas à rigidifier les rapports sociaux, à déterminer des zones d'exclusion, à reproduire dans l'espace urbain les clivages sociaux, il faut un marché actif et il faut construire, construire plus et construire bien.

C'est à la lumière de cette conviction que doivent être examinées les mesures que le Gouvernement a prises dans le plan de soutien au logement, qui doit se traduire par 20 000 à 30 000 logements supplémentaires dans les dix-huit mois et qui concerne donc 40 000 à 45 000 emplois.

Ces mesures, notamment fiscales, dans le prolongement du dispositif que j'avais moi-même décidé en 1985, M. Marcel Debarge les évoquera plus longuement dans un instant, de même que le programme physique de logement social, qui atteindra, en 1992, son plus haut niveau historique, ce qui, me semble-t-il, ne laisse aucun doute sur notre détermination et sur les engagements du Gouvernement en faveur des Français les plus modestes...

M. René Régnault. Très bien !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. L'Etat ne peut pas, à lui seul, décider de la reprise du secteur et, en quelque sorte, plier le marché à sa volonté. En revanche, il peut y contribuer fortement, en favorisant la convergence - peut-être faudrait-il dire la réconciliation - entre les acteurs privés et les acteurs publics pour une réussite commune.

Les différentes mesures contenues dans le plan logement et l'ampleur du programme physique de la construction prévu dans le projet de budget pour 1992 ont été appréciées par les organisations professionnelles pour leur impact sur l'activité et aussi parce qu'elles visent à briser les comportements attentistes.

Les professionnels ont bien compris que parler sans cesse de morosité c'est entretenir la morosité. J'ose espérer qu'à l'instar des professionnels votre Haute Assemblée saura apporter son soutien pour assurer le succès de cette politique.

Cette politique sera un succès si l'exigence de la qualité architecturale pénètre de plus en plus le secteur de la construction. Cela commence à être le cas, mais pas encore suffisamment. L'architecture doit enrichir la ville d'un nouveau patrimoine et être au service de la société.

L'Etat a joué et continue de jouer un grand rôle dans ce renouveau, en mettant en place une politique de l'architecture que nous envient des pays étrangers, notamment par les concours lancés par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, les grands projets stimulés par le Président de la République, la promotion des jeunes architectes, la semaine de l'architecture et l'Institut français de l'architecture.

La France est en avance sur les autres pays européens, en particulier par l'ampleur de la commande publique, qui a permis de faire émerger une nouvelle génération de jeunes architectes.

Les collectivités locales ont très largement pris part à ce succès. Elles sont maîtres d'ouvrage de la plupart des bâtiments publics ; elles sont, depuis les lois de décentralisation, responsables de la conception de leurs cités. De très nombreuses villes ont compris que l'architecture leur donne une image de dynamisme, d'innovation et même de jeunesse.

En créant les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les C.A.U.E., les départements ont mis à la disposition de tous, jusque dans le milieu rural, une structure de conception et de sensibilisation à l'architecture et à la qualité.

Il faut aller plus loin et faire en sorte que l'architecture ne soit pas réservée aux programmes exceptionnels.

C'est une préoccupation qui doit faire partie de la vie quotidienne des Français et se traduire dans la production du cadre bâti. Elle doit aborder des domaines trop peu

explorés : je pense à l'architecture des grandes surfaces, qui défigurent malheureusement l'entrée de nombreuses villes, ou aux opérations de tourisme, qui ne présentent souvent que très peu d'intérêt architectural et urbanistique. Elle doit, enfin, se rapprocher de l'utilisateur, l'écouter, prendre en compte ses besoins et sa sensibilité pour traduire ses aspirations et ses ambitions.

C'est dans ces directions qu'il faut travailler désormais, car l'architecture doit recueillir l'adhésion des usagers.

Rapprocher l'architecture de l'utilisateur, c'est aussi faire en sorte que la création architecturale s'intègre harmonieusement dans les projets urbains. Un projet de ville se nourrit de la connaissance fine d'une situation urbaine, de son histoire et des hommes qui l'habitent.

Cette démarche imaginative et créative existe ; elle est souvent l'œuvre d'élus et d'architectes qui travaillent ensemble, mais il faut bien dire qu'elle demeure trop rare. L'absence de démarche de ce type a produit une part importante de la ville d'après-guerre, pas seulement les grands ensembles.

Fabriquer la ville, c'est donc faire de l'urbanisme, c'est rechercher une vision globale de l'espace des agglomérations et de leurs perspectives de développement. C'est aussi lutter contre les processus ségrégatifs.

En donnant des responsabilités aux maires, la décentralisation favorise la cohérence des villes. Mais elle peut être également un facteur d'isolement des villes au sein d'une agglomération.

Depuis deux ou trois ans, on assiste à un véritable renouveau des démarches intercommunales. Près de cent cinquante projets d'agglomération ou de schémas directeurs sont à l'étude aujourd'hui sous la responsabilité de syndicats intercommunaux en association avec l'Etat. Les moyens d'étude mobilisés pour cet effort de planification sont considérables. Les collectivités locales ont, bien évidemment, accru leur effort pour assumer leurs responsabilités issues de la décentralisation.

La contribution de l'Etat est aussi importante grâce aux crédits d'études, à ses services extérieurs et à sa participation au financement des agences d'urbanisme.

De nouvelles agences se sont créées en 1990 à Lille et à Nîmes ; une agence doit l'être d'ici à la fin de l'année à Mulhouse et un projet pour Creil-Compiègne devrait aboutir en 1992.

L'aménagement du territoire français ne se limite pas aux agglomérations. La protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et naturel sont aussi des composantes essentielles de toute recherche d'harmonie.

Le littoral français est convoité, il l'est parfois trop. Bien entendu, les situations diffèrent, mais, en certains points du littoral - notamment le littoral méditerranéen et celui de l'Atlantique - l'équilibre entre protection et aménagement risque d'être rompu si nous n'y veillons pas. Cela relève d'une responsabilité partagée des élus et de l'Etat.

La « loi littoral », qui est fondée sur un principe d'harmonie et d'équilibre entre les différentes vocations de ces espaces littoraux, doit être appliquée dans le sens voulu par le législateur. Il y va de l'intérêt de tous : des élus, qui ne souhaitent pas bouleverser le plan d'équipement de leur ville pour deux ou trois mois de pleine occupation ; des professionnels du tourisme, qui savent que la qualité de l'environnement devient un argument décisif ; des habitants permanents ; enfin, des professionnels des cultures marines.

En 1992, le Gouvernement remettra, comme la « loi littoral » le prévoit, un rapport faisant le point sur l'application de ce texte cinq ans après sa publication.

D'autres territoires sensibles, qu'ils soient urbains ou naturels, méritent une attention particulière et justifient la mise en place de politiques de protection et, pour certains, de réhabilitation en complément des dispositifs prévus par les lois de 1913 et de 1930 relatives à la protection des monuments historiques et des sites.

La poursuite de la politique des secteurs sauvegardés et des zones de protection du patrimoine architectural et urbain, les Z.P.P.A.U., permet d'assurer la protection des quartiers anciens.

Je tiens à saluer, à cette occasion, l'importance et la qualité du travail des services départementaux de l'architecture et à confirmer l'intérêt particulier que je porte à l'amélioration de leurs conditions de travail.

Un statut revalorisant très sensiblement les perspectives de carrière des architectes des bâtiments de France devrait aboutir en 1992. Leur niveau de responsabilité sera mieux reconnu au sein de mon ministère et leurs moyens seront améliorés.

Pour aller plus loin dans notre savoir-faire en matière d'architecture et d'urbanisme, il faut investir dans la formation des hommes et mettre les professionnels en mesure de s'adapter aux exigences nouvelles, notamment celles que comporte l'ouverture du marché européen.

L'enseignement de l'architecture est un enseignement de qualité. Il a formé une génération de jeunes architectes talentueux et créatifs.

Les mesures annoncées en 1990 sont mises en œuvre : les personnels enseignants vont accéder sur concours à un statut leur donnant des perspectives de carrière comparables à celles des universitaires. Deux filières doctorales sont créées. Plusieurs autres vont l'être en 1992. La mise en place d'une filière de formation professionnelle est en cours. Enfin, les rémunérations du personnel contractuel sont en train d'être améliorées.

Le projet de budget pour 1992 traduit cet effort en faveur de l'enseignement de l'architecture en mettant l'accent sur deux aspects : la mise à niveau des bourses allouées aux étudiants, par une augmentation de 26 p. 100 du budget qui leur est consacré, et un effort de 7,2 millions de francs pour la rémunération des enseignants. Le budget consacré globalement aux écoles va au-delà des engagements pris par l'Etat en 1990.

En plus de cet effort incontestable sur les moyens, il faut aussi engager une réflexion pour situer l'enseignement de l'architecture dans la perspective des métiers sur lesquels il débouchera dans la décennie à venir. C'est la raison pour laquelle j'ai pris l'initiative, en association avec le ministre de la culture et le ministre d'Etat chargé de l'éducation nationale, d'engager une réflexion prospective baptisée « Ecole d'architecture 2000 ».

J'ai indiqué au fil de mon intervention - je ne manquerai pas de le rappeler dans la soirée - les domaines dans lesquels l'équipement joue un rôle important. Chacun connaît mes convictions ; je suis persuadé que nos sociétés modernes, ouvertes sur le monde, notamment la société française, ont besoin d'un service public qui assume pleinement ses missions pour contribuer à la réussite économique et sociale du pays et garantir un certain nombre de fonctions collectives essentielles. Je suis donc attaché à repositionner mon ministère, à clarifier ses structures et à effectuer les réformes statutaires attendues par les agents.

Les services extérieurs du ministère de l'équipement interviennent dans des champs qui intéressent directement la société. Je pense notamment à l'environnement, à l'aménagement rural ou à la gestion de l'eau, que permet le rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, rapprochement qui est mené expérimentalement dans quatorze départements. Je pense aussi à la nouvelle dimension que prend l'exploitation de la route.

Les services extérieurs doivent y trouver l'occasion d'affirmer leurs missions et de conforter leur rôle dans le cadre des politiques de l'Etat, y compris lorsqu'ils interviennent pour les collectivités locales.

Ce repositionnement restera cependant difficile tant que la relation des directions départementales de l'équipement avec les conseils généraux ne sera pas clarifiée. C'est pourquoi je me suis attaché, dès le mois de juin, à reprendre le dossier de la sortie de l'article 30.

La concertation fructueuse que j'ai eue avec les présidents des conseils généraux me permettra de présenter, dès le début de l'année 1992, un projet de loi visant à mettre fin au régime des prestations croisées.

Après le repositionnement du ministère et la clarification des structures qui en découlera, mon action porte sur les indispensables réformes statutaires qui seront financées par des économies d'emplois, dans le cadre des 17,1 milliards de francs de crédits de personnel du ministère.

J'ai notamment décidé d'améliorer la situation des contractuels en 1992 : titularisation pour les contractuels B et possibilité, pour la très grande majorité des contractuels A, d'opter pour un règlement intérieur national qui leur offre un véritable déroulement de carrière.

En 1992, une autre catégorie d'agents, les ouvriers des parcs et ateliers, verra également sa situation s'améliorer. Les classifications seront enfin révisées.

D'autres réformes sont également en cours de discussion : il s'agit du statut des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, des attachés administratifs, des techniciens de l'équipement et des dessinateurs.

Ces réformes statutaires ne réussiront que si elles s'accompagnent d'une politique vigoureuse de formation, tant initiale que continue, permettant d'atteindre l'objectif ambitieux de près de cinq jours de formation par agent et par an.

Conformément aux engagements pris, le projet de budget pour 1992 prévoit ainsi une augmentation de 13 millions de francs en faveur de la formation continue.

Par ailleurs, la politique de transformation d'emploi sera poursuivie, notamment au profit des agents de catégorie B. Elle vise à satisfaire les aspirations des agents à la promotion et à adapter la structure des emplois aux besoins des services.

Les moyens consacrés au fonctionnement s'élèvent à 1,2 milliard de francs et font de plus en plus l'objet d'une gestion déconcentrée au niveau des services extérieurs, gestion cohérente avec la politique qui vise à responsabiliser les chefs de service, notamment grâce à la mise en place des centres de responsabilité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, comme vous l'avez sans doute remarqué, pour présenter ce budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, j'ai volontairement élargi mon propos aux principes qui guident mon action et celle du Gouvernement dans ce domaine.

Nos ambitions sont grandes parce qu'elles visent la satisfaction des besoins quantitatifs et tendent à rechercher une plus grande qualité et un meilleur équilibre, dans les domaines, tant du logement et de l'équipement que de l'urbanisme et de l'architecture.

A l'évidence, ce budget nous donne les moyens de ces ambitions, des ambitions qui sont au service des Français et de notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui le projet de budget du logement pour l'année 1992. C'est aussi un plaisir, car la discussion budgétaire me donne l'occasion de revenir devant cette Haute Assemblée à laquelle j'appartenais encore récemment.

Ce budget correspond à deux axes forts de la politiques du Gouvernement.

Le premier consiste à aller vers plus d'égalité sociale entre nos concitoyens. Nous proposons d'y parvenir grâce à une politique du logement ouverte non seulement aux plus modestes, mais aussi aux catégories moyennes.

Le second est de donner plus de dynamisme à notre économie. Dans une conjoncture nationale et internationale difficile, nous voulons en effet, grâce au soutien du secteur du bâtiment, créer des emplois. C'est la raison pour laquelle ce budget, comme vous le savez, a déjà évolué favorablement depuis le début de la discussion parlementaire ; il s'élève, en effet, maintenant - comme l'a dit tout à l'heure M. Quilès - à 34 milliards de francs, ce qui est effectivement le montant réel.

Le premier point de mon intervention concernera la priorité que le Gouvernement accorde au social.

Notre action dans le sens d'une plus grande égalité par l'habitat s'affirme donc prioritairement à travers le logement locatif social. Beaucoup d'entre vous, en tant qu'élus locaux, présidents et administrateurs d'organismes H.L.M., connaissent parfaitement cette question.

Il était prévu dans le projet de loi de finances initial une dotation de ce qu'on appelle aujourd'hui la « ligne foncible », qui finance les prêts locatifs aidés, les P.L.A., et l'amélioration des logements sociaux, égale à 6,3 milliards de francs. Cela correspondait à 65 000 P.L.A. ordinaires, à 10 000 P.L.A. d'insertion, soit, en tout, 75 000 P.L.A. et 200 000 réhabilitations de logements sociaux, conformément aux engagements pris sur ce dernier point par le Président de la République.

Au cours de la première phase du débat budgétaire, 5 000 P.L.A. supplémentaires sont venus s'y ajouter. Nous nous trouvons ainsi, avec 80 000 logements budgétés, à un niveau historique, le plus élevé quasiment depuis la création du P.L.A. La ligne fongible est portée à 6,538 milliards de francs, soit une augmentation de 6,7 p. 100 par rapport à 1991.

En outre, un décret du 30 octobre 1991 a porté de 70 000 à 85 000 francs le plafond des travaux pouvant donner lieu à la subvention au titre des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, les P.A.L.U.L.O.S. Ainsi pourront être mieux financés des travaux lourds à effectuer dans des logements sociaux.

Mais construire du logement social, ce n'est pas seulement construire dans les quartiers périphériques où le terrain est le moins cher. Il faut aussi pouvoir construire dans les quartiers attractifs. Il existe pour cela, sur la ligne fongible, une dotation pour le financement de la surcharge foncière.

Cette aide permet de financer un coût plus élevé du foncier dans des zones urbaines de qualité. Dans la région d'Ile-de-France, une dotation supplémentaire de 200 millions de francs s'ajoutera à ces crédits, dans le cadre du plan d'action immédiate de l'Ile-de-France.

Toutefois, des subventions aussi importantes soient-elles ne peuvent remplacer la volonté des élus locaux de mener une véritable politique foncière.

Cette logique nous amène à nous intéresser également au logement des catégories moyennes. Il s'agit des ménages qui ne peuvent plus bénéficier des logements sociaux à loyer modéré parce qu'ils dépassent les plafonds de ressources, mais qui se trouvent exclus des villes car les loyers du secteur privé sont trop élevés par rapport à leurs revenus.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de réactiver le logement locatif intermédiaire.

Il faut nous efforcer de trouver des réponses à l'ensemble des besoins qui ne peuvent être satisfaits par le secteur privé.

Dès 1991, 300 millions de francs, auxquels peuvent s'ajouter des crédits pour surcharge foncière, seront apportés à la région d'Ile-de-France pour la construction de logements en prêts locatifs intermédiaires, les P.L.I. En 1992, le rythme devra être porté à 10 000 logements sur crédits budgétaires, 5 000 en Ile-de-France, 5 000 en province.

Nous devons veiller à la bonne localisation de ces programmes. Les collectivités locales auront, à cet égard, un rôle à jouer, notamment en fournissant des garanties financières, des terrains à des prix acceptables et, le cas échéant, des aides complémentaires.

On trouve là une cohérence avec la loi sur la ville et avec le principe de la diversité de l'habitat. On constate la même cohérence avec la loi sur la solidarité locale, qui a créé la dotation de solidarité urbaine au profit de certaines communes.

L'objectif est de bâtir des villes où la cohésion sociale se nourrit de la diversité des habitants, de vraies villes et non pas des quartiers juxtaposés.

Notre objectif est également de participer à la vitalité du secteur rural, car le logement est nécessaire au maintien et au développement de l'activité en zone rurale.

M. William Chervy. Très bien !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Mais la réponse ne peut être le seul secteur locatif. Les Français, nous le savons, aspirent à l'accession à la propriété et, là encore, nous pouvons aider des ménages qui seraient exclus si ne jouait que la loi du marché.

C'est vrai pour l'accession sociale à la propriété. Pour 1992, nous vous proposons de financer les 30 000 P.A.P. initialement prévus, auxquels il faut ajouter 5 000 P.A.P. supplémentaires décidés au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale. Je rappelle que, en 1990, 38 000 P.A.P. avaient été financés.

Mais tout l'effort ne peut pas être effectué sur ce seul financement.

Nous devons aussi encourager ce que j'appellerai l'accession intermédiaire, et ce au moyen du prêt conventionné.

Un décret vient à la fois de revaloriser les plafonds de prix de revient des prêts conventionnés et d'étendre ces prêts à l'acquisition de logements anciens, sans obligation d'effectuer des travaux. Une expertise technique devra être alors obligatoirement réalisée.

L'aide personnalisée au logement, l'A.P.L., pour les opérations de prêts conventionnés dans l'habitat ancien sera substantiellement revalorisée. De très nombreuses opérations pourront être facilitées et les taux d'effort allégés.

Nous pouvons ainsi réussir à la fois à satisfaire les vœux des habitants, à reconquérir des logements vacants et des quartiers urbains et, enfin, à faciliter la mobilité résidentielle.

La création d'un fonds de garantie est parallèlement mise à l'étude pour faciliter l'accès des ménages dont les ressources sont inférieures à trois fois le Smic aux prêts conventionnés. L'aide de l'Etat venant alléger le risque des banques, les prêts bancaires devraient être accessibles à des ménages plus modestes que la clientèle recherchée traditionnellement par les banques, et le coût du crédit devrait être allégé d'autant.

Le logement correspond à un besoin vital. En dehors des classes favorisées, qui peuvent résoudre le problème par elles-mêmes, il ne serait pas bon que certaines catégories voient leur liberté de choix par trop réduite. Elles en tiraient, bien légitimement, un sentiment d'injustice.

J'en terminerai avec ce chapitre social par le droit au logement.

Droit au logement : l'expression est belle. Nous tenons à en faire une réalité.

Presque tous les départements se sont désormais dotés d'un plan pour le logement des personnes défavorisées. Plus de deux tiers des fonds de solidarité pour le logement sont en place, et la dotation pour 1992 sera de 180 millions de francs, contre 150 millions de francs en 1991.

La moitié des départements sont concernés par des protocoles d'occupation du patrimoine social. Près de 6 000 P.L.A. d'insertion ont été financés en 1990 et 8 000 logements sont actuellement en projet. Environ 1 000 logements ont été subventionnés en 1990 par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'A.N.A.H., dans le cadre des programmes sociaux thématiques.

Enfin, le droit au logement, c'est aussi l'aide personnelle au logement. Il y avait, à la fin de 1990, 4 500 000 bénéficiaires d'une aide personnelle. En 1991, l'allocation de logement à caractère social a été étendue à tous les ménages, et sous condition de ressources uniquement en Ile-de-France et dans les départements d'outre-mer.

En 1992, nous continuerons dans ce sens pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. En 1993, il n'y aura plus d'exclus de l'aide au logement. Au total, en trois ans, 400 000 personnes supplémentaires seront potentiellement concernées.

C'est là une grande réforme.

Le Gouvernement s'est engagé à développer une solidarité entre ceux qui ont les meilleures chances dans la vie sociale et ceux qui en ont peu. Il tient ses engagements.

Mais l'aspect social n'est pas la seule caractéristique de ce budget.

L'amélioration du sort de ceux de nos concitoyens qui sont exclus du marché du travail passe, d'abord, par la création d'emplois.

Dans cette lutte pour l'emploi, le bâtiment a, naturellement, un rôle à jouer.

En effet, toute aide à la construction et à la réhabilitation a une influence importante sur la conjoncture de ce secteur et nous devons nous y intéresser. Il faut avoir en mémoire un chiffre : construire un logement supplémentaire, c'est assurer un emploi et demi pendant un an.

De plus, le bâtiment a des caractéristiques intéressantes qui sont la rapidité de réaction, la possibilité d'une formation progressive et l'emploi d'une part de main-d'œuvre sans formation initiale particulière.

Dans notre lutte contre la société à deux vitesses, nous devons veiller à ne pas négliger les personnes qui n'ont pu accéder à un niveau de formation élevé.

J'en profite pour dire quelques mots de la conjoncture actuelle. Si la baisse des transactions semble avérée, l'évolution de la construction reste encore assez bien orientée. En

1991, nous avons construit environ 300 000 logements et la tendance pour l'année prochaine devrait être légèrement supérieure, compte tenu de l'action engagée par le Gouvernement.

Un assainissement de ce marché, qui avait connu une flambée des prix, était sans doute nécessaire. Il ne faudrait cependant pas que cette situation d'attentisme, que l'on constate d'ailleurs dans la quasi-totalité des pays, se prolonge trop longtemps. Une demande peut se manifester de nouveau à la condition que soient présentés de bons produits et à des prix réalistes.

L'Etat, quant à lui, jouera son rôle de soutien et de régulation économique.

Au mois de juin dernier, la décision a été prise de prolonger jusqu'en 1997 les déductions fiscales en faveur de l'investissement privé, une seconde possibilité de déduction étant offerte entre 1993 et 1997 à ceux qui en ont déjà bénéficié entre 1990 et 1992. Le régime des sociétés civiles de placement immobilier va être également amélioré et la déduction fiscale passera de 7,5 à 10 p. 100.

Dans la même logique, pour favoriser le maintien du statut locatif, les loyers de relocation ont vu leur régime assoupli en Ile-de-France par le retour au droit commun de la référence aux loyers de voisinage.

Cette mesure avait d'ailleurs été préconisée par le groupe de travail présidé par M. Lebègue, afin d'améliorer la rentabilité de l'investissement immobilier par rapport à celle des placements boursiers.

En 1989, on enregistrait la construction de 50 000 logements locatifs dans des immeubles de rapport, dont 30 000 du fait d'investisseurs personnes physiques. Les déductions fiscales comptent manifestement pour beaucoup dans ce résultat.

En matière d'accès à la propriété, les déductions d'intérêts vont passer de 30 000 à 40 000 francs pour un couple. Les prêts conventionnés pourront être consentis pour vingt-cinq ans, ce qui réduira les remboursements mensuels d'environ 5 p. 100. Enfin, la diminution des droits de mutation qui passeront de 7,5 à 5 p. 100 en 1995, facilitera les transactions et améliorera la fluidité du marché.

Le soutien budgétaire au secteur du bâtiment devrait concerner également l'habitat ancien. Toutefois, un amendement de la Haute Assemblée en a décidé autrement.

En conclusion, ce budget répond à plusieurs objectifs : une plus grande solidarité avec les plus modestes, une aide aux catégories moyennes dans un objectif de mixité sociale, une incitation à l'initiative et à l'épargne privées pour compléter l'effort demandé à la collectivité et un développement devenu nécessaire des secteurs de la construction et des travaux, qui sont créateurs d'emplois. En effet, la construction de 25 000 à 30 000 logements supplémentaires par rapport à la tendance spontanée devrait engendrer environ 45 000 emplois.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous présenter aujourd'hui, au nom du Gouvernement, un budget que M. le ministre et moi-même estimons satisfaisant, ce qualificatif étant, au demeurant, bien faible. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures trente. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt-cinq, est reprise à vingt et une heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant l'urbanisme, le logement et les services communs.

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, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je souhaiterais, à titre liminaire, préciser le contenu des crédits que j'ai la charge de présenter. Le bleu « urbanisme, logement et services communs » comprend, en effet, pour l'essentiel, les

moyens d'engagement que l'Etat souhaite consacrer à la politique du logement : cette année encore, 90 p. 100 des autorisations de programme, plus des trois cinquièmes des dépenses ordinaires, sont mobilisés pour cette action.

Toutefois, une grande partie des crédits de ce qu'il est convenu d'appeler « la politique de la ville » est, en 1992, rassemblée sur quelques lignes du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs.

La politique de la ville a été, en quelque sorte, extraite, par la grâce élyséenne, de la gangue qui l'entourait et confiée, voilà près d'un an, à M. Michel Delebarre, qui a également reçu, depuis, dans son portefeuille l'aménagement du territoire.

Le résultat de cette opération politico-médiatique a été le suivant à l'Assemblée nationale : les députés n'ont jamais parlé de cette fameuse politique de la ville puisque seuls les rapporteurs de l'aménagement du territoire étaient présents lorsque M. Delebarre était en séance et que, le lendemain, lorsque les crédits de la ville sont venus en discussion, ni M. Quilès ni M. Debarge n'étaient compétents pour en parler.

Comme il fallait s'y attendre, la même situation se produit aujourd'hui devant notre assemblée puisque M. Delebarre ne sera présent en séance que le 4 décembre pour le débat sur les crédits de l'aménagement du territoire. A trop vouloir démontrer qu'il fait plus et mieux pour les quartiers déshérités, le Gouvernement en arrive ainsi à priver la représentation nationale d'un débat de fond sur l'efficacité et sur l'utilité d'une politique présentée tout de même comme l'une de ses priorités.

Vous me permettrez donc, mes chers collègues, d'en dire un mot avant d'entrer dans le détail de l'action que le Gouvernement entend mener, en 1992, en matière de logement.

Malgré tout ce qui se dit ou s'écrit à ce sujet depuis quelques semaines, les crédits de la ville ne sont pas en hausse. Je ne sais d'ailleurs pas s'il faut vraiment le regretter ou, au contraire, approuver l'effort inavoué de maîtrise budgétaire réalisé en ce domaine par l'Etat. En effet, le supplément apparent de moyens d'engagement dont disposera, en 1992, le ministre de la ville sur les lignes du budget de l'urbanisme et du logement provient, pour une part, de la globalisation des crédits affectés au financement des actions de développement social des quartiers qui étaient auparavant répartis sur dix-sept lignes différentes au sein de dix budgets. Pour l'autre part, il est dû au redéploiement de certains crédits inscrits au budget d'autres ministères en vue de financer la nouvelle politique de service public des quartiers.

Si l'Etat ne fait aucun effort supplémentaire en ce domaine, il n'en ira, certes, pas de même des collectivités locales et singulièrement des communes. Ainsi que je le signale dans le rapport que la commission des finances m'a confié la tâche de rédiger, la progression, en 1992, de l'effort public consacré à la politique de la ville sera assurée pour plus des deux tiers par la redistribution opérée au titre de la dotation de solidarité urbaine et par l'augmentation du produit de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France, sujet sur lequel le Sénat, dans sa majorité, a exprimé hier sa vive préoccupation, ce qui l'a conduit à rejeter l'article 30 du projet de loi de finances. Cette progression sera donc supportée pour l'essentiel par les collectivités locales puisqu'elles sont également redevables de la taxe au titre des locaux d'activité qu'elles occupent.

Je trouve donc pour le moins abusif le procédé qui consiste à empiler des chiffres sans rapport les uns avec les autres, à faire croire ainsi que l'Etat augmente son effort de 27 p. 100 d'un exercice à l'autre - voire de 31 p. 100 hors politique de développement social des quartiers - et à passer sous licence la participation sans cesse accrue des collectivités locales à la politique de l'habitat en général.

Après cette entrée en matière un peu longue, je vais compléter le cadrage financier des crédits du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs et m'attarder essentiellement sur la politique du logement.

Les crédits demandés au titre du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs atteignent, pour 1992, 54,5 milliards de francs, dans la version initiale du projet de loi de finances, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une baisse de 9,5 p. 100 en francs courants par rapport au budget voté en 1991.

Les autorisations de programme subissent également une contraction de 10 p. 100 en valeur et porteront, en 1992, sur des investissements d'un montant de 12,9 milliards de francs, contre 14,4 milliards de francs en 1991.

Même après une augmentation de 883 millions de francs, conséquence des engagements pris par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale au cours de la discussion sur la première partie du projet de loi de finances, le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » est affecté d'une baisse de 5,8 p. 100 de ses autorisations de programme.

En simplifiant un peu, je dirai que la politique du logement perd, en 1992 par rapport à 1991, environ 6,5 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, la moitié s'imputant sur le chapitre des aides à la personne et l'autre moitié sur les chapitres des aides à la pierre, et que la politique de la ville est dotée de 500 millions de francs supplémentaires.

Toutefois, on vient de le voir, ce demi-milliard de francs provient de la globalisation des crédits affectés au financement des actions de développement social des quartiers et du redéploiement de certains crédits d'autres ministères pour financer la politique de service public des quartiers.

Au total, il manque donc 6 milliards de francs par rapport au budget voté l'année dernière. Comment, dans ces conditions, le Gouvernement peut-il présenter le logement social comme l'une de ses priorités ?

La première idée force que la commission des finances a souhaité, en effet, voir figurer dans le rapport que je présente en son nom aujourd'hui est la suivante : l'effort financier global de la collectivité en faveur du logement, ainsi que le remarque le rapport Lebègue, va commencer à régresser en termes relatifs à partir de 1992, cela, je le précise, hors effort des collectivités locales.

Cette diminution du poids de la dépense publique allouée au logement dans le produit intérieur brut est due, pour l'essentiel, aux vicissitudes du budget de la construction.

Deux facteurs interviennent cette année pour expliquer une contraction aussi sévère des crédits budgétaires.

D'une part, plusieurs débudgetisations ont été pratiquées ces derniers temps, toutes hautement critiquables - j'y reviendrai plus loin dans mon exposé.

D'autre part, ce budget tire, un peu plus que les précédents, les conséquences d'une décennie pendant laquelle la réglementation relative à l'octroi des aides n'a pas évolué au rythme nécessaire pour continuer de garantir à une part appréciable de la population le bénéfice d'une politique qui était, il est vrai, initialement très généreuse.

Le quart de la baisse des crédits, soit 1 550 millions de francs, est ainsi dû à une réestimation des sommes réellement nécessaires pour financer le programme de bouclage de l'aide personnalisée au logement. La trop faible réévaluation des plafonds de ressources au fil du temps a, en effet, entraîné une accélération des sorties du système par le haut ou empêché certains ménages de bénéficier d'un régime qui avait pourtant vocation à être étendu à l'ensemble du parc social.

Il reste cependant encore beaucoup à faire dans le sens d'une plus grande transparence des chiffres annoncés en loi de finances initiale : les dotations inscrites, en autorisations de programme et en crédits de paiement, au profit du financement des programmes de prêts aidés pour l'accession à la propriété et de prêts locatifs aidés sont, en général, surestimées.

Je vais peut-être vous étonner, mais il me paraît que les moyens prévus pour les subventions aux différents prêts aidés pourraient encore être réduits, en 1992, eu égard au niveau atteint par les programmes physiques qu'ils doivent contribuer à financer.

Je voudrais maintenant citer un paragraphe clé du rapport de la commission Lebègue sur le financement du logement : « Il est apparu clairement à la commission qu'une période s'achève, celle dans laquelle la solvabilisation de la demande reposait sur une aide publique croissant année après année. Or les besoins quantitatifs et qualitatifs en logement demeurent. Il s'agit donc aujourd'hui de créer les conditions d'une nouvelle dynamique de l'investissement logement qui incite les investisseurs privés et les établissements de crédit à prendre une part plus importante dans la couverture des besoins et le financement du secteur. »

Or, de ce point de vue, le Gouvernement est aujourd'hui au milieu d'une sorte de gué, empêtré dans ses contradictions : il s'attache plus à échauffer un chiffre présentable des aides au logement qu'à améliorer leur efficacité globale. Par ailleurs, il n'est pas encore parvenu à se départir d'une vision idéologique du monde des bailleurs privés considérés globalement comme des « profiteurs », ce qui lui interdit de transférer le produit de ses disponibilités budgétaires vers le financement d'une politique fiscale ambitieuse.

En effet, en face de la chute des dotations budgétaires, on constate une stagnation globale du montant des aides fiscales.

L'année 1991 avait été, souvenez-vous en, particulièrement néfaste pour la fiscalité des revenus fonciers.

En contrepartie, les mesures du plan Quilès-Debarge, présentées au mois de septembre dernier, paraissent bien timorées, même si elles ont été applaudies par les organisations professionnelles, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat. L'objectif poursuivi, la relance de la construction neuve, est tout à fait louable. De fait, M. Quilès a annoncé que 30 000 à 40 000 immeubles ou logements seraient commencés en 1992, en plus de ceux qui auraient dû être mis en chantier cette année-là en l'absence de toute mesure de relance.

La mise en œuvre de ce plan doit, en outre, générer la création de 40 000 emplois. Je constate simplement que la mise en avant d'un objectif d'aide à la construction neuve permet habilement d'éviter la réflexion proposée par le rapport Lebègue, d'une part, sur le nécessaire rééquilibrage entre le rendement des placements mobiliers et celui des placements immobiliers et, d'autre part, sur les moyens de le réaliser.

La relance du dispositif Quilès-Méhaignerie est, certes, bienvenue ; elle ne modifiera cependant pas la constatation faite par le rapport Lebègue, selon lequel il risque de ne subsister, parmi les logements locatifs privés dont la rentabilité sera correcte, que les logements neufs achetés avec la déduction fiscale « Quilès-Méhaignerie », les logements loués pour une courte période par un propriétaire souhaitant les récupérer pour lui-même et les logements pour lesquels les locataires acceptent un loyer correspondant à une rentabilité normale du fait d'une durée de séjour limitée.

Deuxième idée force que j'ai souhaité développer avec l'accord de la commission : l'absence de réflexion sur l'efficacité des instruments de la politique du logement et la désinvolture manifestée par le Gouvernement à l'égard des circuits de financement qui permettent de l'alimenter aboutissent à des incohérences dont la portée est grave.

Je passe sur le détail du programme des aides à la personne et du programme des aides à la pierre pour 1992 : il vous a été exposé par MM. Quilès et Debarge.

Je ferai simplement une incidente sur les prêts pour l'accession à la propriété.

Pour 1992, il était initialement prévu 30 000 P.A.P. ; 5 000 viennent d'être ajoutés. J'ai cru toutefois comprendre - mais peut-être est-ce une erreur - que M. Debarge ne souhaitait pas ce dernier abondement et qu'il aurait sans doute préféré disposer de 10 000 P.L.A. supplémentaires qui auraient, eux, certainement été consommés. Quelque chose me dit en effet que, le ministère des finances déployant un acharnement remarquable à liquider ce type d'aide, ces 5 000 P.A.P. ne verront pas le jour et qu'ils n'auront vécu que le temps nécessaire pour permettre au Gouvernement de jouir d'un effet d'annonce.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. On verra bien !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Comment croire, en effet, que l'on va relancer un produit volontairement rendu moribond par la magie de chiffres jetés à l'admiration du public, alors que aucune amélioration réglementaire relative aux conditions d'octroi de ce type de prêt n'est intervenue depuis le mois de janvier dernier et que, de l'aveu de tous, les quelques améliorations obtenues par M. Besson étaient bien insuffisantes pour permettre une relance de ce produit ? Surtout, comment croire qu'avec un taux de subvention en chute de plus du quart il sera possible de financer cette aide ?

Pour financer un programme que je qualifierai de « moyennement ambitieux » - la poursuite de l'extension du champ des aides à la personne et la stagnation des programmes d'aide à la pierre - que peut faire un Gouvernement qui a décidé, par ailleurs, de se servir notamment du budget du logement pour empêcher un accroissement trop rapide de la dette publique ? Il n'a, en fait, pas d'autre solution que de recourir à des financements externes ou d'accroître ceux qui existent déjà.

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Les carottes et les navets !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. L'ennui, pour ne pas dire le dangereux paradoxe, est que l'Etat est amené à financer le logement social précisément en asséchant les circuits de financement du logement social. Etudions, en effet, les trois sources de financement qui seront mises à contribution, en 1992, pour assurer la viabilité du programme affiché.

En premier lieu, près de 720 millions de francs, produits des placements de l'excédent de trésorerie des organismes d'H.L.M., ont d'ores et déjà été confisqués à leurs propriétaires, en 1990 et en 1991, afin de financer des prêts locatifs aidés.

Toutefois, si les 342 millions de francs récupérés par l'Etat sur le fonds de concours intitulé « Produit de la rémunération des fonds déposés à la caisse des dépôts et consignations sur le livret A - H.L.M. », pendant les derniers mois de 1990, ont bien été affectés à la ligne P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S. au titre de l'exercice 1990 et sont venus s'ajouter aux autorisations de programme disponibles, les 400 millions de francs de produit attendus pour le présent exercice ont justifié une annulation de même montant sur la ligne fongible, au mois de mars dernier.

Dans ces conditions, de deux choses l'une : ou bien l'effort absurde demandé aux H.L.M. est inutile puisque les dotations budgétaires sont suffisantes, ou bien l'argent prélevé sur leur trésorerie est effectivement utilisé, mais il serait alors souhaitable que le Gouvernement cesse d'annoncer en loi de finances initiale des chiffres pour les dotations aux prêts locatifs aidés qu'il sait parfaitement exagérés.

En 1992, malgré la diminution des montants indiqués en loi de finances initiale en crédits de paiement et en autorisations de programme, il faudra encore certainement procéder à des annulations ou à des reports.

Il n'est pas possible de continuer ainsi à présenter une comptabilité faussée où l'Etat joue en apparence le beau rôle alors que le secteur social est ponctionné dans des conditions fort peu avantageuses pour, en définitive, se financer lui-même.

La deuxième source de financement donne lieu à une autre absurdité qui, celle-là, est de taille : pour financer l'extension de l'allocation de logement social, le circuit du « 1 p. 100 logement » se voit retirer 2,7 milliards de francs en 1992.

C'est autant de moins pour un circuit de financement qui n'est certes pas exclusivement orienté vers le financement du logement social mais dont le rôle, dans les montages financiers permettant la mise en œuvre de programmes à caractère social, est très important dans les régions où le marché est particulièrement tendu et où les charges foncières sont très élevées.

M. le rapporteur général avait déjà souligné, en juin dernier, l'effet désastreux pour le circuit du « 1 p. 100 logement » de l'abaissement au taux de 0,45 p. 100 de la participation des employeurs.

En décembre 1988, s'agissant de ce projet de budget, le rapporteur spécial que j'étais déjà avait indiqué à cette même tribune, devant M. Maurice Faure, alors ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, qu'en dessous de 0,67 p. 100 la capacité du système du « 1 p. 100 » était atteinte. Nous en sommes bien loin !

Avec ce taux, la seule solution pour les comités interprofessionnels du logement consistera, d'une part, à réviser la durée des emplois en diminuant la collecte et, d'autre part, à augmenter les taux de remboursement. Cela signifie très concrètement que le « 1 p. 100 logement » ne pourra plus contribuer au financement de prêts locatifs aux H.L.M.

M. Emmanuel Hamel. Eh oui !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. La troisième source de financement, qui pourrait constituer une absurdité supplémentaire si certaines garanties ne sont pas données au

Parlement, consiste en l'augmentation de la taxe additionnelle au droit de bail pour les logements locatifs ne relevant pas de la loi de 1948.

La décision prise par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat d'étendre à l'ensemble des logements achevés depuis plus de quinze ans la possibilité de subventionner la mise aux normes d'habitabilité justifie la hausse de la taxe additionnelle au droit de bail sur les logements construits entre 1948 et 1976 puisque le système conçu voilà vingt ans, lors de la création de l'A.N.A.H., consistait en une sorte de mutualisation des risques. La baisse du taux additionnel au droit de bail pour les logements de la loi de 1948 se justifierait, lui, par le fait que ces immeubles ont déjà largement bénéficié du système et devraient donc en profiter relativement moins.

Je ferai toutefois quelques remarques.

Tout d'abord, 470 millions de ressources seront ainsi prélevées sur les propriétaires dès 1992 au titre de la taxe additionnelle au droit de bail ; mais, en face, la ligne des crédits de paiement consacrés aux subventions de l'A.N.A.H. ne sera dotée, sur le prochain exercice, que de 43 millions de francs supplémentaires. Les 430 autres millions serviront donc, dans l'immédiat, à combler les différents trous du budget général mais ne peuvent être justifiés par l'extension annoncée par M. Quilès.

De toute façon, la définition cursive retenue pour le parc ancien induit un grossissement progressif du nombre des redevables et, par conséquent, de l'assiette de prélèvement. Or, il est évident que les dépenses de subvention inscrites au profit de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ne progresseront pas, elles, indéfiniment.

Pour l'avenir, l'abondement en autorisations de programme annoncé par M. le ministre, à l'Assemblée nationale, soit une partie des 475 millions de francs également destinés à la prime à l'amélioration de l'habitat, permet de dépasser légèrement, en francs courants, le niveau atteint en 1991, soit 1 999 millions de francs en autorisations de programme au lieu de 1 960 millions de francs.

On se demande, alors, comment l'agence pourra financer des subventions dont le nombre devrait être en forte hausse du fait de l'extension de son champ d'activité alors que les moyens d'engagement seront inférieurs, en francs constants, à ceux qui étaient prévus sur les exercices précédents.

Si les sommes dégagées par l'unification du taux de la taxe additionnelle au droit de bail ne devaient pas être utilisées au renflouement des subventions d'investissement accordées par l'Etat à l'A.N.A.H., il faudrait dénoncer cette manœuvre pour ce qu'elle est : un nouvel accroissement, sans contrepartie, des charges pesant sur les propriétaires bailleurs. Faut-il rappeler que le nombre des logements qui disparaissent annuellement du parc locatif reste très élevé, avoisinant 100 000 unités ? La plus grande vigilance s'impose donc quant à l'examen des conséquences de la mise en œuvre de cet amendement.

Dans le doute, la Haute Assemblée a d'ailleurs préféré rejeter, hier, l'article 32 bis du projet de loi de finances pour 1992.

Mais le plus grave est aujourd'hui le détournement au profit du budget général de l'Etat de sommes de plus en plus considérables confisquées au circuit de financement du logement social et du logement aidé. Le livret A, l'épargne-logement, le circuit H.L.M. - encore lui - sont ponctionnés au-delà du raisonnable, alors même que l'alimentation de ces réseaux est fortement fragilisée par le mouvement de décloisonnement du financement de l'économie.

En 1992, 28,3 milliards de francs seront ainsi prélevés, dont 12,7 milliards de francs sur le livret A, 11,5 milliards de francs sur l'épargne logement, 4,1 milliards de francs sur les H.L.M. Ces 28,3 milliards de francs sont à comparer avec le budget de la construction fixé à 33,8 milliards de francs. Le premier montant représente environ 84 p. 100 de ce budget. En clair, l'Etat prélève sur le logement social quasiment autant qu'il lui donne.

Mes chers collègues, après avoir brossé un tableau certes sombre de la situation, le moment est venu pour moi de vous dire qu'il était sans doute possible de faire mieux si toutefois l'Etat n'avait pas été pris à la gorge par un déficit budgétaire croissant. Gâchis, incohérence, manque de courage : voilà résumé, je crois, le comportement du Gouvernement vis-à-vis de la politique du logement et de la ville.

La commission des finances estime, à ce sujet, que le système français de fixation et de distribution des aides au logement est beaucoup trop décentralisé. Il serait sans doute plus sain et plus efficace de déléguer aux autorités locales le soin d'adapter les normes, les financements, les plafonds de loyers et de revenus, voire d'accorder elles-mêmes les aides à la personne, même si cela doit se faire à l'intérieur de fourchettes arrêtées par l'Etat.

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Quel beau gâchis social !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Les maires et les présidents des conseils généraux sont plus proches des réalités du terrain que le ministre de l'équipement, aussi efficace et compétent soit-il, et ils sauront faire un usage plus rationnel des deniers publics.

Cette réelle décentralisation, dont l'idée est ainsi soumise à l'appréciation de la Haute Assemblée, serait en outre la conséquence logique des différents textes législatifs cités plus haut, adoptés en 1990 et en 1991, qui tendent à enrôler les collectivités locales - singulièrement les communes et les départements - dans le financement et, plus accessoirement, dans la définition de la politique du logement.

Je me suis limité, dans mon exposé, à une présentation du projet de budget de l'urbanisme et du logement et à une description sommaire des autres composantes du plan Quilès-Debarge. Il y aurait encore beaucoup à dire sur le plan d'urgence pour l'Ile-de-France, terrible révélateur de l'inadaptation de la réglementation relative aux aides.

Vous ne vous étonnez donc pas, mes chers collègues, si je vous propose d'opposer un vote négatif sur ce projet de budget. Je vous demanderai toutefois d'adopter l'article 86 rattaché, qui prévoit l'extension du bénéfice de l'allocation de logement social, sous seule condition de ressources, à tous les habitants des agglomérations de plus de 100 000 habitants. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que 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. Laucournet, rapporteur pour avis.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (logement). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan, malheureusement à mon gré, a également émis un avis négatif sur le projet de budget pour le logement. Mais je rapporterai son avis d'une autre façon que M. Cartigny, que j'avais connu jadis aimable, courtois, mesuré,...

MM. Gérard Larcher et Emmanuel Hamel. Il l'est toujours !

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. ... et que, personnellement, j'ai trouvé ce soir excessif et injuste.

M. William Chervy. Très bien !

M. Jean Chérioux. C'est le point de vue de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. J'ai dit « personnellement », mon cher collègue ! Suivez bien le débat !

M. Jean Chérioux. Je n'avais pas bien entendu !

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. J'ai pour habitude d'expliquer à la commission des affaires économiques et du Plan, depuis que j'ai la responsabilité de rapporter devant le Sénat ce projet de budget, que l'effort national en faveur du logement doit s'apprécier en tenant compte de trois composantes : les aides budgétaires directes à la construction, les aides personnelles, dont le financement est assuré en grande partie par les acteurs économiques, et les dépenses fiscales.

En 1992, la somme de ces trois postes atteindra 128 milliards de francs, chiffre considérable et en nette augmentation sur l'année dernière, dont 31 milliards de francs d'aides directes - c'est notamment l'aide à la pierre - 55 milliards de francs d'aides personnelles, 6 milliards de francs apportés par le 1 p. 100 patronal, le reste étant les exonérations fiscales.

J'ai indiqué à la commission des affaires économiques que le choix du Gouvernement pour l'année prochaine me semblait consister à concentrer l'effort de l'Etat sur les aides personnelles et les mesures fiscales et à établir des priorités rigoureuses pour les aides budgétaires d'aide à la pierre, en donnant une nette priorité au logement locatif social.

J'ai exposé à la commission des affaires économiques et du Plan les raisons pour lesquelles, dans les circonstances économiques et sociales actuelles, cette orientation me semblait judicieuse et combien elle recueillait mon accord.

Pourtant, comme je l'ai dit, la commission des affaires économiques ne m'a pas suivi, pour des motifs que je rappellerai aussi fidèlement que possible et qui l'ont conduite à émettre un avis majoritairement défavorable à l'adoption de votre projet de budget, monsieur le ministre.

Le jugement positif que je porte personnellement sur le projet de budget tient au fait qu'il s'inscrit dans une logique partagée par toutes les politiques du logement conduites dans les pays européens et qu'il préserve l'essentiel, c'est-à-dire qu'il permettra d'atteindre l'objectif d'un niveau de construction supérieur à 300 000 logements en 1992.

En effet, la politique du logement, en France, n'échappe pas à la tendance générale. Le projet de budget en est l'illustration. Il a dû naturellement procéder à des choix et les priorités retenues sont, à l'évidence, d'une part, le logement locatif social, tant pour la construction neuve que pour la réhabilitation, et, d'autre part, les aides personnelles au logement.

Celles-ci représentent aujourd'hui un montant considérable - plus de 54 milliards de francs - qui a dépassé celui des aides à la pierre et qui devrait continuer à croître.

Cette progression est la conséquence de l'élargissement des aides à de nouvelles catégories de bénéficiaires et à de nouveaux parcs de logements.

Le « bouclage » des aides permet d'améliorer la couverture sociale de la population et constitue, à ce titre, une mesure de justice sociale et de solidarité. Entamé en 1986, ce bouclage a concerné, en 1991, tous les habitants de la région parisienne et des départements d'outre-mer, sous seule condition de ressources. En 1992, il concernera tous les habitants des agglomérations de plus de 100 000 habitants et il s'achèvera, en 1993, par l'extension de ces dispositions au reste de la France.

En ce qui concerne les prêts locatifs aidés, le projet initial prévoyait un programme physique d'un niveau identique à celui de 1991, soit 75 000 P.L.A., dont 10 000 P.L.A. d'insertion.

En ce qui concerne la rénovation de l'habitat social et les P.A.L.U.L.O.S., l'objectif de 1991 a été conservé. Il correspond à l'amélioration de 200 000 logements, malgré la hausse du plafond des travaux subventionnables, qui est passé à 85 000 francs par logement contre 70 000 francs depuis 1983.

L'Assemblée nationale a obtenu une augmentation substantielle des crédits P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S., soit 236 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et 83 millions de francs en crédits de paiement, ce qui permettra de fixer le programme physique des P.L.A. au niveau « historique » de 80 000.

Le financement de prêts locatifs intermédiaires, ou P.L.I., devrait bénéficier, en 1991, de 375 millions de francs en provenance du compte d'affectation spéciale pour l'Ile-de-France.

Ainsi, 5 000 P.L.I. seront distribués en région parisienne, l'objectif étant, pour 1992, de réaliser 10 000 logements de ce type sur l'ensemble du territoire. J'ai toutefois entendu, en commission, certains de nos collègues expliquer que la répartition de 50 p. 100 pour la capitale et 50 p. 100 pour la province n'était pas satisfaisante.

La contrepartie de l'effort ainsi consenti est la réduction des aides directes à l'accession sociale à la propriété. Le nombre des prêts aidés à l'accession continue de diminuer, pour atteindre le niveau de 35 000. Encore ce programme a-t-il été amélioré à l'Assemblée nationale, grâce à une dotation de 5 000 P.A.P. supplémentaires.

Mais l'appréciation, *a priori* défavorable, de cette diminution de crédits doit être modérée par la prise en compte du coût, considérable pour l'Etat, de l'aide aux accédants en difficulté. Ainsi, le budget du logement consacra, en 1992 comme en 1991, plus de 1,4 milliard de francs au titre du

réaménagement des prêts aidés pour l'accèsion à la propriété consentis entre 1981 et 1985 et au titre de sa contribution au fonds de garantie des P.A.P.

Afin de relancer ce secteur, qui a connu, depuis 1985, une diminution rapide, plusieurs décisions ont été prises, notamment l'allongement de la durée des prêts, le relèvement des prix plafond et la faculté d'octroyer des prêts conventionnés pour l'achat de logements anciens sans travaux.

Cet allègement des conditions d'attribution des prêts s'est accompagné d'une revalorisation du barème de l'A.P.L. applicable à l'accèsion dans l'ancien, afin d'assurer aux ménages modestes une solvabilisation suffisante.

Enfin, vous vous êtes engagé, monsieur le ministre, à mettre à l'étude un mécanisme de fonds de garantie des prêts conventionnés qui permettrait de partager le risque entre les prêteurs et l'Etat, et d'éviter que les ménages modestes ne soient exclus de l'accès au financement.

Afin de préserver un rythme de construction de logements suffisant, à la fois pour garantir une activité satisfaisante de l'industrie du bâtiment et pour répondre aux besoins croissants de la population, le projet de loi de finances prévoit, en outre, plusieurs dispositions fiscales de nature à favoriser les investissements privés dans l'immobilier.

Ces mesures ont été inspirées par le remarquable rapport de la commission Lebègue sur le financement du logement. Le volet fiscal du projet de budget consacré au logement devrait ainsi permettre de préserver l'essentiel, c'est-à-dire d'atteindre, en 1992, un rythme de construction de logements supérieur à 300 000.

Telles étaient, mes chers collègues, les motifs de mon appréciation positive de ce projet de budget. Cette appréciation n'était pas, cependant, sans nuances, et il est certaines questions sur lesquelles, monsieur le ministre, à la demande des membres de la commission - demande à laquelle je m'efforce d'être le plus fidèle possible -, je souhaiterais que vous puissiez nous apporter des précisions.

Vous avez répondu en partie à certaines de ces questions, monsieur le ministre, mais je suis saisi d'un mandat de la commission et je me dois de vous les poser clairement pour que vous y apportiez les réponses que nous attendons.

Ma première question concerne l'application de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement. Si le bilan des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées est satisfaisant, il semble que les protocoles d'occupation du patrimoine social et le bail à réhabilitation rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre. Que comptez-vous faire pour favoriser leur application ?

Ma deuxième question concerne la reconduction partielle du décret sur l'évolution des loyers en région parisienne. Depuis peu, vous avez libéré la fixation des loyers des logements vacants remis en location. Quand estimez-vous possible d'envisager la seconde étape, de libération totale, que préconise le rapport Lebègue ?

En ce qui concerne le financement du logement - c'est ma troisième question - il semble que l'on puisse espérer un certain répit dans l'évolution du livret A. Mais le déséquilibre du système de l'épargne-logement se détériore. Que pensez-vous de la solution préconisée en 1989 par la commission Bloch-Lainé - j'avais l'honneur d'en être membre - et reprise par la commission Lebègue, d'une réduction du coefficient multiplicateur des droits à prêts afin de les aligner sur celui qui est applicable, par exemple, en Allemagne ?

Ma quatrième question concerne le logement dans les départements d'outre-mer. M. Millaud nous en parlera sans doute tout à l'heure, j'imagine, car il s'agit effectivement d'un vrai problème : les autorisations de programme enregistrent une diminution de près de 9 p. 100. Ne croyez-vous pas que les besoins de ces départements auraient justifié un maintien au moins des dotations prévues en 1991 ?

S'agissant des aides personnelles, dont les barèmes ont été récemment revalorisés, je constate que les taux d'effort imposés aux ménages restent très élevés : ils atteignent 22 p. 100 au minimum pour l'accèsion, et dépassent bien souvent 20 p. 100 pour le locatif. Ne pensez-vous pas que l'évolution à la hausse de ces taux d'effort risque d'exclure encore plus de ménages modestes de l'accèsion, et qu'ils devraient, pour le moins, être stabilisés ?

Enfin - et, là, je rejoins une préoccupation exprimée par la commission - je souhaite attirer votre attention sur le problème de l'habitat social locatif en milieu rural.

Un colloque récemment organisé par l'union des fédérations d'organismes d'H.L.M. a fait apparaître clairement l'importance du déficit du secteur locatif - du secteur locatif social, en particulier - dans le monde rural et les retards pris dans l'amélioration de la qualité des logements.

Or l'insuffisance du parc social en milieu rural favorise le processus de désertification et handicape les initiatives de développement économique.

Vous vous êtes déclaré prêt, monsieur le ministre, à reconnaître une priorité aux petites villes et aux bourgs-centres et à maintenir un niveau élevé d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

La commission des affaires économiques et du Plan a toutefois estimé que ces engagements étaient insuffisants et elle a critiqué nombre d'aspects de ce projet de budget.

Elle a regretté l'insuffisance des prêts P.L.A. de la Caisse des dépôts et déploré la suppression de la faculté de récupérer la T.V.A. sur les investissements réalisés pour le logement social.

Elle a estimé, aussi, que la répartition prévue pour les prêts locatifs intermédiaires désavantageait la province au bénéfice de la région parisienne. Je l'ai déjà dit, mais j'insiste sur ce point, pour bien rester fidèle au procès-verbal de la commission.

De nombreux commissaires se sont inquiétés de l'augmentation du nombre de demandes non satisfaites de logements H.L.M., dont la cause réside non tant dans la diminution des crédits P.L.A. que dans la disparition progressive du parc privé, qui joue un rôle de parc social de fait et dont la rentabilité est insuffisante.

Enfin, la commission des affaires économiques et du Plan a regretté la baisse du programme physique des prêts aidés à l'accèsion à la propriété, ainsi que le détournement des fonds du 1 p. 100 patronal, dont une partie a encore été affectée au financement du fonds national d'aide au logement au détriment de la construction neuve.

Pour l'ensemble de ces raisons, comme je l'ai indiqué au début de mon propos et contrairement à la proposition que je lui avais faite, la commission des affaires économiques et du Plan a donné un avis majoritairement défavorable à l'adoption des crédits du logement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (urbanisme). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget pour 1992 de l'architecture et de l'urbanisme enregistre une progression de 57 p. 100 en moyens de paiement et de 21 p. 100 en autorisations de programme par rapport à 1991.

Cependant, les changements opérés dans la nomenclature budgétaire, notamment le rassemblement, au sein de ce budget, de la presque totalité des crédits d'Etat consacrés à la politique de la ville, sont, pour une part, à l'origine de cette augmentation.

Dans le cadre de cette amélioration, certaines actions sont nettement privilégiées : la politique de la ville en premier lieu, mais aussi la lutte contre la spéculation foncière et l'enseigneement de l'architecture.

D'autres sont contraintes à des économies, comme la promotion de l'architecture, qui ne représente qu'une part mineure du budget, c'est vrai, et les moyens réservés à l'assistance technique.

En ce qui concerne la politique de l'architecture, la commission des affaires économiques a noté avec satisfaction l'effort particulier réalisé pour l'enseignement.

Le projet de loi de finances pour 1992 se caractérise par une progression très nette des crédits dans deux domaines : les bourses allouées aux étudiants, qui sont augmentées de 26,3 p. 100, et les crédits de rémunération du personnel enseignant. Vous nous avez rappelé, monsieur le ministre, l'ensemble de ces mesures.

En revanche, les moyens affectés au fonctionnement des écoles d'architecture et aux investissements sont simplement reconduits en francs courants pour les autorisations de programme. Il est vrai que les travaux nécessaires à la rénovation des écoles ou à la création de nouvelles écoles ont été entrepris ces dernières années et sont déjà, en grande partie, réalisés.

Les crédits de promotion de l'architecture enregistrent, quant à eux, pour 1992, une diminution importante de 17,6 p. 100. Ces crédits sont notamment destinés à l'Institut français d'architecture et à des subventions accordées pour des expositions ou des colloques. Nous souhaiterions connaître, monsieur le ministre, les motifs de cette forte réduction.

Les moyens d'assistance technique comprennent les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement - les C.A.U.E. - ainsi que les architectes-conseils.

La commission considère que l'évolution des crédits qui leur sont destinés est inquiétante.

Ainsi, alors que les missions des agences d'urbanisme sont étendues, leurs moyens financiers se réduisent. Nous avions espéré que la diminution de 7 p. 100 des dotations, prévue par le projet de budget, serait atténuée à l'Assemblée nationale, comme ce fut d'ailleurs le cas chaque année depuis 1986. Il n'en a rien été, et je souhaite que cette amélioration, indispensable au bon fonctionnement des agences, puisse intervenir d'ici à la fin de la discussion budgétaire.

Le budget des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement est alimenté par le produit d'une taxe départementale adoptée dans 78 départements. En outre, le ministère de l'équipement contribue à leur fonctionnement en mettant à leur disposition des architectes consultants.

Depuis 1988, le produit de la taxe départementale a fortement augmenté, alors que celui des crédits de vacation a diminué constamment.

Au total, cependant, les ressources globales ont progressé d'environ 68 p. 100 au cours de cette période.

Toutefois, cette évolution satisfaisante pourrait être remise en cause par une restriction très importante des crédits de vacation pour les architectes consultants, le projet de loi de finances pour 1992 prévoyant une diminution de 46,7 p. 100.

Il me paraît donc important, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous puissiez préciser les estimations du rendement de la taxe départementale pour 1992, car seule une forte augmentation de celle-ci pourrait permettre aux C.A.U.E. de préserver leurs moyens de fonctionnement.

S'agissant des architectes-conseils, qui sont affectés auprès des services extérieurs de l'Etat, notamment des directions départementales de l'équipement, les dotations sont en progression constante depuis 1988 et seront stabilisées, en francs constants, en 1992, grâce à une progression de 2,5 p. 100.

Les dotations destinées à la politique de la ville sont inscrites au budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, où elles sont regroupées dans l'action « urbanisme ».

Il m'appartient donc de présenter ces crédits, même si les orientations générales de la politique de la ville seront examinées à l'occasion de la présentation des dispositions du projet de loi de finances relatives à l'aménagement du territoire.

Les crédits de la politique de la ville étaient, les années précédentes, largement dispersés entre plusieurs ministères. Le projet de budget pour 1992 opère un important rassemblement, dans le budget du ministère de l'équipement, de ces dotations qui s'établissent à 695 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 517 millions de francs en autorisations de programme.

La commission a noté, avec satisfaction, qu'une dotation de 120 millions de francs est destinée aux projets de service public de quartier. Elle permettra de combler les lacunes qui existent en ce domaine, lacunes que le rapport Picard avait bien soulignées.

En outre, les crédits du fonds social urbain, fortement déconcentrés, progressent en crédits de paiement de 19,8 p. 100 par rapport à 1991.

Aux crédits prévus par le projet de budget du ministère de l'équipement, il convient d'ajouter les dotations figurant au chapitre « Développement social urbain » du compte d'affec-

tation spéciale « Fonds d'aménagement pour l'Ile-de-France ». Ce chapitre sera doté, en 1992, de 155 millions de francs provenant de l'augmentation de la taxe sur les bureaux en vigueur en Ile-de-France, si toutefois ces crédits sont maintenus. Mais cela dépend non pas de votre volonté, monsieur le ministre, mais de celle du Parlement.

Au total, si on inclut les crédits relevant d'autres ministères ainsi que les dotations disponibles résultant de l'application de la loi du 13 mai 1991, relative à la dotation de solidarité urbaine, l'effort financier de l'Etat consacré à la politique des villes atteint, pour 1992, 6,2 milliards de francs contre 5 milliards de francs en 1991, ce qui représente une augmentation considérable de 23,4 p. 100.

J'ai également noté la progression très nette des crédits d'acquisitions foncières. Ils passent, en effet, en autorisations de programme, de 9 millions de francs à 87 millions de francs, soit une augmentation de 869 p. 100, et, en crédits de paiement, de 10 millions à 57 millions de francs, soit une augmentation de 470 p. 100.

Ces crédits permettront à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière et d'assurer les engagements qu'il a pris, lors de la discussion de la loi d'orientation pour la ville, pour lutter contre la spéculation foncière.

Je voudrais, enfin, souligner l'effort particulier qui a été fait pour améliorer l'efficacité des interventions de l'Etat. Ainsi, le taux de déconcentration des crédits spécifiques de la ville, qui était de 70 p. 100 en 1990, est passé à 90 p. 100 en 1991 et sera maintenu à ce niveau en 1992.

La commission a apprécié l'effort très net consenti par le projet de budget pour 1992 en faveur de la politique des villes. La crise des banlieues, les déséquilibres dramatiques de nos centres urbains justifiaient amplement le renforcement des moyens qui leur sont affectés.

Toutefois, comme la commission des affaires économiques et du Plan l'a rappelé à de nombreuses reprises, il est évident que l'avenir des villes ne peut être disjoint de celui de l'espace rural qui les environne.

Il serait donc souhaitable qu'après avoir défini la ville comme une priorité nationale la revitalisation de l'espace rural le soit à son tour et qu'elle bénéficie de la même attention de la part du Gouvernement.

Je conclurai mon propos, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, par quelques réflexions concernant le contrôle des règles d'urbanisme.

La complexité croissante des règles d'urbanisme et le nombre considérable des décisions prises pour son application conduisent aujourd'hui à mettre en question les méthodes de contrôle de la légalité de ces actes.

On peut estimer annuellement à plus de 600 000, dont 400 000 permis de construire, les décisions individuelles d'urbanisme qui sont transmises aux préfets avant d'être exécutées. Ces chiffres soulignent la lourdeur de la procédure alors pourtant que l'efficacité réelle du contrôle de légalité reste bien incertaine.

Celui-ci est en effet aléatoire et sélectif. En matière de permis de construire, certaines décisions font l'objet d'un contrôle approfondi, d'autres non. Or ce « choix » n'est pas dû au hasard. En effet, l'instruction des permis de construire est encore très généralement assurée par les directions départementales de l'équipement qui sont, par ailleurs, amenées à exercer, pour le compte du préfet, le contrôle de légalité.

Cette situation ambiguë avait été dénoncée, en 1988, par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

De plus, l'Etat exerce souvent timidement son contrôle de légalité. En 1988, sur 700 000 actes qui lui ont été transmis, on ne dénombrait que 7 000 observations et 240 actes déferés au juge administratif.

En tout état de cause, l'insuffisance de ce contrôle est sans doute largement responsable du développement des recours exercés par les associations de protection de la nature contre les actes d'urbanisme.

Pour pallier les insuffisances constatées, il me semble qu'une double action est nécessaire.

En premier lieu, l'Etat doit se donner, en matière de contrôle de légalité, des objectifs précis et respecter un code de bonne conduite. A cet égard, le rôle des D.D.E. doit être redéfini et les fonctions de contrôle juridique et d'assistance technique séparées.

En second lieu, il serait souhaitable de développer une action de prévention des contentieux, par une concertation des populations et des associations préalable à l'élaboration des règles d'urbanisme. Il existe, depuis peu, un instrument juridique nouveau, le plan municipal d'environnement, qui pourrait répondre à cette préoccupation. Celui-ci permet d'élaborer un diagnostic du territoire concerné en matière d'environnement, de recenser les atouts et les faiblesses de la commune et de définir les priorités de son action.

Bien que leur objet ne se limite pas au seul respect des règles d'urbanisme, les plans municipaux d'environnement sont, à mon avis, un moyen d'engager le débat avec les milieux associatifs et d'éviter les contentieux inutiles.

Je souhaite, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous examiniez ce problème délicat et que vous nous présentiez, rapidement, des solutions.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan s'en est remise à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits de l'urbanisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. José Balarello, en remplacement de M. Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (logement social). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, notre collègue M. Guy Penne, retenu en province, n'a pu venir présenter ce rapport. Etant moi-même membre de la commission des affaires sociales, je vous présente donc ce rapport pour avis en vous précisant que j'exprime le point de vue de la commission.

Le projet de budget du logement social pour 1992 s'inscrit dans un contexte de rigueur budgétaire tel que, en dépit des améliorations résultant du débat à l'Assemblée nationale, il ne répond pas suffisamment aux attentes des membres de la commission des affaires sociales.

La commission des affaires sociales a examiné les questions suivantes : l'aide à la construction sociale, les aides à la personne, l'émergence du logement intermédiaire, les incitations à la diversité de l'habitat et la relance du logement privé.

S'agissant, tout d'abord, de l'aide à la construction sociale, malgré l'effort consenti pour les P.L.A., la permanente régression des P.A.P. ne sera pas compensée.

Certes, pour la construction locative, 80 000 P.L.A. sont proposés, soit 5 000 de plus qu'en 1991. Sur ce contingent, 10 000 P.L.A. d'insertion sont prévus pour faciliter le logement des personnes démunies de ressources contre 10 000 P.L.A. de ce type prévus pour 1991 et 5 000 pour 1990, première année d'application de cette procédure.

Pendant, le montant des subventions prévues à ce titre - plus de 6 milliards de francs d'autorisations de programme - ne peut suffire à surmonter les obstacles structurels au dynamisme de la construction sociale. Il faut citer en premier lieu la surcharge foncière.

En outre, les prix plafonds des constructions ouvrant droit aux P.L.A. sont aujourd'hui trop bas. Il faudrait les relever si l'on veut diminuer la paralysie de certains projets. Par ailleurs, le bouclage financier des projets retenus implique le recours à des ressources coûteuses, qui obèrent gravement l'équilibre financier des opérations réalisées. De nombreux organismes d'H.L.M. sont placés dans l'impossibilité de mettre en œuvre un autofinancement et, en conséquence, la réalisation de nouveaux programmes est subordonnée à l'obtention d'aides des collectivités locales, notamment sous la forme de mise à disposition de terrains, de prêts ou de subventions issus du « 1 p. 100 patronal ».

Plusieurs de nos collègues s'interrogent sur la pertinence du système de l'enveloppe fongible. Il semble bien que, désormais, l'inconvénient de l'opacité l'emporte sur l'avantage de la souplesse, et ce en particulier pour les gestionnaires de logements inclus dans des opérations de développement social des quartiers.

Pour certaines catégories d'opérations, notamment la construction en zone rurale, il serait souhaitable de prévoir des crédits spécifiques. Ainsi, pour 1992, on pourrait retenir la proposition de M. Madelain visant à prévoir 5 000 P.L.A.

supplémentaires pour l'habitat rural. Une réponse positive à cette demande émanant du Sénat serait susceptible de modifier son appréciation sur ce budget.

Il faut, en outre, regretter que la clé de répartition des crédits P.L.A. entre les régions n'ait pas été mise à jour pour tenir compte des mouvements de population et adapter le montant des crédits répartis aux besoins locaux.

S'agissant de l'aide à l'accession sociale, le projet de loi de finances prévoit 1,1 milliard de francs pour financer le réaménagement de la dette des accédants pour la période allant de 1981 à 1984.

Un contingent de 35 000 P.A.P. est prévu pour 1992, ce qui paraît insuffisant au regard des besoins potentiels.

La diminution constante du nombre des P.A.P. inscrits au budget depuis plusieurs années, manifestement voulue par le ministre des finances, conduit la commission des affaires sociales à demander la mise en place d'un nouvel instrument financier d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Pour ce qui concerne l'exécution des budgets précédents, je puis indiquer qu'en termes physiques le nombre de logements P.A.P. réalisés est de 38 117 en 1990 et de 15 400 pour le premier semestre de 1991.

La commission des affaires sociales a examiné ensuite les aides à la personne.

Les contributions de l'Etat prévues en 1992 respectivement pour le fonds national de l'habitation et pour le fonds national d'aide au logement, le F.N.A.L., sont de 12,7 milliards de francs et de 5,4 milliards de francs, alors que le taux de la contribution acquittée par les employeurs à ce titre a été augmenté - 0,40 p. 100 au lieu de 0,20 p. 100 - parallèlement à la réduction de leur participation à l'effort de construction - 0,45 p. 100 au lieu de 0,65 p. 100.

Par ailleurs, la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement et aux divers fonds locaux d'aide au logement sera portée à 180 millions de francs.

A plusieurs reprises, la commission des affaires sociales s'est félicitée de l'efficacité sociale des aides distribuées par les fonds locaux à des familles en difficulté.

Il est opportun que l'Etat maintienne sa participation financière en ce domaine qui va de pair avec les efforts menés par les collectivités locales conformément à la loi du 31 mai 1990. En application de cette loi, quatre-vingt-treize plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ont été signés.

Poursuivant l'effort engagé les années précédentes, le projet de budget pour 1992 propose que l'allocation de logement social soit désormais attribuée aux occupants des logements situés dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Ainsi, 170 000 ménages supplémentaires devraient percevoir cette allocation. Cette mesure est très positive.

Le troisième point examiné par la commission des affaires sociales concerne l'émergence du logement intermédiaire et des incitations à la diversité de l'habitat.

Ce projet de budget comporte quelques mesures destinées à promouvoir le logement intermédiaire, qui devraient être amplifiées au regard des besoins.

En effet, 5 000 logements intermédiaires ont été financés en 1991 en Ile-de-France grâce au produit de la taxe sur les bureaux : 10 000 logements de ce type sont annoncés pour 1992, mais on ignore encore comment ils seront financés, et la répartition géographique - 5 000 en Ile-de-France, 5 000 en province - ne semble pas répondre à la demande potentielle de certaines régions.

La mise en œuvre d'une nouvelle forme d'accession aidée à la propriété, à savoir la faculté offerte aux candidats à l'accession de réaliser l'acquisition d'un logement ancien sans travaux, financée grâce à un prêt conventionné et avec le bénéfice d'une A.P.L., l'aide personnalisée au logement, revalorisée, devrait contribuer au développement du logement intermédiaire et à la diversité sociale dans certains quartiers, en particulier dans les centres villes.

Mais une telle mesure n'est qu'une réponse partielle, alors qu'à la rigidité des plafonds de ressources ouvrant l'accès aux logements sociaux locatifs s'oppose la diversification sociale des ménages résidant dans le parc social.

Le quatrième et dernier point examiné par la commission des affaires sociales concerne la relance pour le logement privé.

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit plusieurs mesures destinées à favoriser l'investissement privé en logements, mesures inspirées des travaux de la commission présidée par M. Lebègue.

L'augmentation des déductions fiscales accordées aux acquéreurs d'un logement neuf à usage d'habitation principale ainsi que la reconduction de la réduction d'impôt prévue pour les investissements en logement locatif devraient avoir un effet positif sur le marché du logement privé. Mais il faut souligner l'effet limité de la première de ces mesures pour les souscripteurs de parts de S.C.P.I., les sociétés civiles de placement immobilier.

Pour ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler le parc social de fait, il faut relever l'augmentation des crédits de l'A.N.A.H., l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, contrepartie des modifications affectant la taxe additionnelle au droit de bail. Il conviendra d'être attentif à l'affectation des 475 millions de francs résultant des délibérations de l'Assemblée nationale.

Enfin, la situation du logement dans l'outre-mer reste préoccupante. Une croissance démographique forte et un taux de chômage souvent élevé, surtout à la Réunion, contribuent à accroître la demande de logement social.

Simultanément, comme en métropole, le coût du foncier constitue un frein à la construction sociale. Face à cette situation, les crédits de la ligne budgétaire unique, à savoir 1 012 millions de francs, même augmentés des dotations au titre de la créance de proratisation, paraissent insuffisants.

En conclusion, la commission des affaires sociales estime qu'une réflexion approfondie doit être engagée en vue de renouveler la politique du logement social et de surmonter les rigidités actuelles.

La commission des affaires sociales a considéré que ce projet de budget n'apporte rien de concret pour conférer un réel dynamisme au secteur du logement social.

Bien au contraire, l'insuffisance des crédits prévus pour aider la construction neuve, les difficultés pour réhabiliter l'habitat ancien - notamment privé et en constante diminution - risquent de provoquer une réduction sensible du parc et de générer à terme une crise profonde du logement.

En conséquence, la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur l'adoption des crédits du logement social proposés pour 1992.

Je me dois cependant de vous signaler que M. Guy Penne, à titre personnel, a exprimé un avis favorable. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Il a bien raison !

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, c'est la première fois que j'entends un ministre, au Sénat, dire, à la suite d'un rapport présenté à la tribune, que tel orateur a raison ! J'avoue que je suis très choqué !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Vous estimez que le ministre n'a pas à avoir d'avis ?...

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, 26 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 19 minutes ;

Groupe socialiste, 19 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 42 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes.

J'invite les intervenants qui appartiennent à un même groupe à se concerter afin de ne pas dépasser le temps de parole qui a été imparti à leur groupe.

La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à l'occasion de la discussion du projet de loi sur la ville, M. le

ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, avait affirmé que le Gouvernement accordait la priorité à une véritable politique de la ville, élément d'une politique globale d'aménagement du territoire, d'intégration et d'harmonie sociale.

Les problèmes de la ville revêtent plusieurs aspects. Urbanisme, communautés humaines, services publics, écoles, formation, services de soins et d'autorité sont étroitement imbriqués, et la « dissection » du budget, même profondément transformé du fait d'une volonté de coordination, n'éclaire que très partiellement cette politique de la ville.

J'ai parlé de « dissection » budgétaire. Il suffit de se reporter à l'excellent rapport de notre collègue M. Ernest Cartigny, que je n'ai, pour ma part, trouvé ni discourtois ni désagréable, pour s'en convaincre.

Il traduisait la vérité et il analysait des chiffres. En effet, on constate qu'entre l'annonce faite par M. Delebarre, le 6 novembre dernier, devant la commission des affaires économiques et du Plan, d'une augmentation de 23 p. 100 des crédits, et la réalité, il y a parfois un « mur de béton »... pour reprendre une formule chère aux tagueurs et parue dans le journal *Le Monde*.

Les besoins en construction ou en reconstruction - il faut parfois démolir des tours dans certaines cités et recourir à des opérations « tiroirs » permettant de « redéployer » l'habitat - sont grands. De vrais moyens financiers doivent être dégagés.

Je dirai quelques mots sur cette « dissection » budgétaire. Les dépenses ordinaires diminuent de 15 p. 100. Elles baissent de 17 p. 100 en crédits de paiement et de 8,5 p. 100 en autorisations de programme.

Les P.L.A., nous dit-on, sont prioritaires. C'est vrai. On compte 80 000 P.L.A. C'est un record depuis 1987. On en avait besoin. Mais la dotation budgétaire diminue de 11,50 p. 100, d'où ma première question : aurons-nous accès, en 1992, aux 80 000 P.L.A. ? Devrons-nous attendre la fin de l'année - je vis cette situation en tant que maire - pour ponctionner sur les crédits de fin d'année en espérant des crédits l'année prochaine, afin de réaliser les P.L.A. de l'année en cours ?

S'agissant de la réhabilitation, il faut absolument porter le plafond de 70 000 francs par appartement pour les P.A.L.U.L.O.S., plafond qui date de 1983, à 85 000 francs.

Mais que constate-t-on ? Alors qu'on parle du parc social, qui joue un rôle important que l'on oublie parfois, les crédits de l'A.N.A.H. et la prime à l'amélioration de l'habitat diminuent respectivement de 8 p. 100 et de 19 p. 100.

Quant aux P.A.P., je me souviens des propos de M. Besson, selon lesquels au-dessous de 40 000 P.A.P. il n'y aurait plus de politique d'accès sociale à la propriété. Nous en sommes à 35 000 ! Autre ministre, autre temps, autre chiffre ! En tout cas, nous sommes au-dessous du seuil qui a été fixé par vos prédécesseurs.

La relance de l'investissement est plus positive. Les plans Quilès-Méhaignerie et Quilès-Debarge vont dans le bon sens. Encore doit-on s'interroger. Mais cette politique peut conduire à favoriser la construction de studios ou de petits appartements, écartant ainsi, par un mécanisme qui, comme tous les mécanismes institutionnels ou fiscaux, secrète sa propre perversité, les grandes surfaces. Ces dernières ne sont, en effet, guère retenues dans les programmes qui répondent à ces dispositions fiscales.

Une réflexion doit être menée afin de trouver une formule incitant à la construction de plus grands appartements et répondant ainsi aux besoins des familles.

On a évoqué tout à l'heure le rapport Lebègue. Pourquoi ne pas s'engager dès cette année dans la voie de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global et de la déductibilité des charges ?

Les crédits affectés au C.A.U.E., le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, qui est utile pour les collectivités locales, diminuent de 46 p. 100. Les crédits affectés aux agences d'urbanisme baissent de 7 p. 100 ; ceux qui sont consacrés à la promotion de l'architecture, puisqu'il a été beaucoup question des études d'architecture, diminuent de 17 p. 100.

En revanche - notre collègue Jacques Bellanger le disait tout à l'heure - des moyens importants sont consacrés aux Z.A.D., les zones d'aménagement différencié, donc, à l'interven-

tion foncière prévue dans la politique de la ville. Je pose donc une question : où seront implantées les Z.A.D. en 1992 ?

M. René Régnauld. En province !

M. Gérard Larcher. Mais abordons les problèmes de la ville et l'action engagée depuis deux ans, en pleine tourmente, dans nos banlieues.

S'agissant des finances, il faut tempérer les 6,2 milliards de francs, qui représentent une croissance réelle de 24 p. 100, compte tenu de la provenance de ces fonds. Les deux tiers proviennent, en effet, de la dotation de solidarité urbaine et de la taxe sur les bureaux d'Ile-de-France. Ce sont donc finalement les collectivités locales et les investisseurs qui financent !

M. René Régnauld. Pas les bureaux tout de même !

M. Gérard Larcher. Cette politique de la ville a un aspect positif : on note la volonté de coordination du ministre qui, s'attaquant à la tradition de cloisonnement de seize ministères, a « du pain sur la planche » et nous l'encourageons.

Cette tâche est aussi immense et sans doute encore plus délicate que celle qui consiste à décider de délocaliser quelques grandes écoles, certaines manufactures d'Etat ou certaines administrations.

Parlons de ce qui est positif. Pour moi, il s'agit de faire prendre conscience à l'ensemble du pays que la ville est un enjeu essentiel pour bâtir la société de demain.

Au mois de juin dernier, nous avons voulu, notamment avec mon collègue José Balareello, aborder le thème de la crise de la ville. Nous l'avons fait avec humilité et souci de vérité. Nous avons bien ressenti la complexité et la diversité des composantes détonantes de la crise de nos banlieues. Elles sont de plusieurs ordres.

D'abord, il y a l'urbanisme déstructurant ou déstructuré, qu'il s'agisse de l'urbanisme des années 1955 à 1975 ou d'un urbanisme plus ancien ; je pense aux courées du Nord ou à certains quartiers de port.

Il y a aussi les effets pervers, par monolithisme, des politiques de financement du logement, voire d'attribution, les effets pervers du plafond de ressources en matière de P.L.A., les effets pervers du 1 p. 100, lesquels conduisent à des monolithismes de populations représentant eux-mêmes des facteurs détonants dans la crise des banlieues.

Il y encore l'immigration non contrôlée - mais nous en avons déjà débattu - et l'absence d'intégration dans un certain nombre de quartiers.

Il y a, en plus, l'échec scolaire, qui reste un vrai problème. Il faut comparer les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les P.A.I.O., qui existent dans un secteur comme la vallée de la Seine, par exemple, avec celles que l'on trouve dans d'autres secteurs. Il faut aussi analyser le travail qui est fait pour les jeunes en situation d'échec scolaire.

On s'aperçoit alors que cet échec est proportionnel au nombre d'enfants qui sont en situation difficile, soit de par leur situation familiale, soit en saison de leur méconnaissance de la langue, laquelle est à l'origine d'une mauvaise intégration. On se heurte, dans ce domaine, à des phénomènes de seuil qui font que les enseignants ou ceux qui essaient de réinsérer les jeunes n'en peuvent mais ! Il faut vraiment lutter contre cet échec scolaire.

Il y a encore la dévalorisation de la famille et de l'autorité institutionnelle. Je pense là aux rapports non seulement avec la police et la justice, mais aussi avec le père.

Il faut enfin évoquer l'absence de réponse judiciaire adaptée, le vide entre la prévention et la prison, le phénomène du sursis, qui est considéré comme une victoire, qui permet, le soir même, de « rouler des mécaniques » dans la cité et qui déstructure, en quelque sorte, la pyramide de l'interdit.

Les récents colloques de Rimini et de Paris - ce dernier, qui est plus récent, était moins axé sur les problèmes des banlieues - ont montré qu'il n'existait aucun remède miracle. J'en veux pour preuve la diversité des solutions avancées par les uns et par les autres, que ce soit le « tout prévention » ou le « tout répression ».

Avant toute réflexion, il faut savoir qu'une ville est d'abord et avant tout un lieu de diversité sociale ; c'est encore un lieu pour commercer, travailler. On y recherche la sécurité, mais

aussi la solidarité. Une ville se compose de jeunes et de vieux, de riches et de modestes, de commerces et de services. Tout ce qui est susceptible, à cause d'un mécanisme institutionnel, financier ou réglementaire dont notre tradition est remplie, de rompre l'équilibre entre ces divers éléments conduit forcément à l'état de crise.

Cet équilibre ressemble un peu à celui qui est nécessaire en cuisine : si l'on met un peu trop de ceci ou de cela, l'équilibre disparaissant, la saveur s'évapore. Pour la ville, c'est la même chose.

La saveur d'une ville, c'est l'ambiance qui y règne ou qui n'y règne pas, d'ailleurs. Par exemple, entre Sartrouville et d'autres villes comptant pourtant autant de logements sociaux, on sent bien que l'ambiance est différente. Les rapports entre les hommes sont différents ; les tensions qui dominent ne sont pas les mêmes.

Finalement, on se trouve dans une société qui est en quête de valeurs, mais qui ne parvient à s'accrocher à aucune de ses racines. Voilà pourquoi il n'y a pas de remède miracle. Mais nous ne sommes pas dans le domaine de la médecine. De toute façon, la sémiologie est tellement complexe !

Il existe, malgré tout, un certains nombres de facteurs susceptibles d'améliorer les choses.

Il faut d'abord prendre en compte, en direct, les problèmes de terrain, d'où le rôle des élus locaux, d'où la nécessité de la déconcentration administrative.

Pour rééquilibrer l'urbanisme, il faut encore des moyens financiers spécifiques, des vrais moyens permettant de casser ce qui doit l'être, de rénover ce qui peut l'être. On ne peut pas se satisfaire des 20 p. 100 supplémentaires pour les situations difficiles. Je pense au développement social des quartiers et aux rénovations nécessaires dans ces quartiers. Il faudra peut-être inventer des formules plus adaptées et plus souples. Lorsque la situation est vraiment dégradée, les mécanismes par trop institutionnels ne permettent pas d'apporter le « plus » nécessaire pour changer l'ambiance de la cité.

Ces vrais moyens financiers doivent aussi permettre d'animer ces quartiers par la vie quotidienne. Je pense aux ateliers, aux entreprises, etc. Nous avons déjà amorcé une relative défiscalisation. Je pense aussi au télétravail, lequel permettra peut-être à un certain nombre de personnes de rester à domicile et à des quartiers de ne plus être désertés ! C'est sans doute là une voie à creuser. Je pense encore aux services publics, aux transports et, surtout, aux commerces.

La Sénat a amendé le projet de loi qui est devenu la loi d'orientation sur la ville pour faire en sorte que les comités d'urbanisme commercial comme les commissions nationales d'urbanisme commercial prennent en compte la sociologie des villes. Il faut cesser - c'est une position personnelle - cette politique d'immenses surfaces commerciales hors la ville qui déstructurent les petits commerces de quartier et le cœur des villes. C'est là un thème de réflexion pour nous tous, quelles que soient nos sensibilités. En effet, pendant que le nombre de mètres carrés attribués ne cesse d'augmenter, nous faisons tous des colloques et des conférences pour dire qu'il faut garder le forum, lieu naturel de rencontre !

Il y a des moyens réglementaires, voire législatifs à trouver pour remettre en cause un certain nombre de dispositions de la loi Royer, laquelle a des effets pervers, comme les P.L.A. Je ne suis même pas loin de penser qu'elle a aidé à l'augmentation des mètres carrés, même si telle n'était pas l'intention du législateur.

Ce budget nous en donne-t-il les moyens ? Partiellement. Je pense aux 120 millions de francs destinés aux services publics, par exemple, à l'annonce de l'ilotage pour quarante quartiers, mais c'est encore si peu face aux risques qui menacent de nous exploser au visage !

La politique de la ville nécessite - je le dis au Gouvernement comme à mes amis - une grande politique nationale prioritaire et de grands moyens financiers et législatifs. Pourquoi ne pas signer de vrais contrats de plan avec les régions et les départements ? Pourquoi ne pas affecter les recettes des privatisations de certaines entreprises nationales liées à la ville ? Je pense aux compagnies d'assurances, par exemple.

Enfin, je voudrais livrer à la réflexion du Sénat le rapport de la direction centrale des renseignements généraux de l'été dernier, rédigé après la discussion de la loi d'orientation sur la ville et relatif à la violence urbaine.

Le Sénat sait-il que l'on a établi, comme pour les séismes, une échelle de Richter de la violence urbaine ? Cette échelle va de 1 à 8, de la délinquance au quotidien jusqu'à l'attaque frontale.

Le Sénat sait-il qu'il existe une corrélation étroite entre densité humaine, proportion d'étrangers, pyramide des âges - un quartier où les jeunes sont surreprésentés a une structure de type tiers-mondiste - pauvreté et crise des banlieues ?

Le Sénat sait-il que l'on minimise les crises dans les rapports préfectoraux pour ne pas déplaire au pouvoir central ?

Le Sénat sait-il, enfin, que les médias jouent un rôle important dans le déclenchement des crises et que, dans ce domaine, il est nécessaire qu'une éthique existe ? Ainsi, en filmant à Argenteuil ou en venant au Val-Fourré, les médias engendrent des problèmes. Ils agitent le chiffon rouge du « racisme », terme qui devient aujourd'hui tabou. C'est la meilleure façon de faire naître le rejet et la xénophobie.

Il faut savoir que la conclusion du rapport de la direction centrale des renseignements généraux envisage même, à terme, de véritables émeutes ethniques !

La situation n'est pas stabilisée, mais qui aurait pu dire qu'elle aurait pu l'être en quelques mois ? La représentation nationale doit savoir la vérité. Si un mieux transitoire est ici ou là constaté - comment dire qu'il est constaté : Persan-Beaumont, Dreux voilà quinze jours, étaient encore des secteurs de tension extrêmement forte - il va falloir du temps et des moyens, mais aussi et surtout une volonté pour qu'en s'attaquant aux problèmes de fond - immigration, crise de l'autorité, école, chômage - nous puissions faire de la ville la réussite de la nouvelle société et non le fruit de la désintégration finale de nos vieilles sociétés rurales.

C'est dans ce sens que s'oriente ma réflexion, et c'est parce que je pense qu'il ne nous donne pas les moyens de cette politique que je voterai contre ce budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. René Régnault. C'est la Berezina !

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai écouté attentivement et j'ai été surprise par l'optimisme dont vous avez fait preuve en présentant un budget que vous qualifiez de satisfaisant. Je me demande si nous évoluons dans le même monde, car les réalités auxquelles je suis confrontée sont totalement différentes de celles que vous avez décrites.

Les analyses publiées par le centre d'études des revenus et des coûts, le C.E.R.C., font apparaître que, en France, 2 500 000 personnes vivent dans la pauvreté, habitant des logements insalubres, suroccupés, et que 400 000 personnes vivent dans le plus complet dénuement, ne disposant même pas d'un abri durable. Votre ami l'abbé Pierre l'écrit...

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Merci ! C'est une référence qui m'honore !

Mme Marie-Claude Beaudeau. ... et la presse, toutes opinions confondues, le confirme.

Les sociétés coopératives d'H.L.M. ont démontré, à l'occasion d'un récent colloque, que 350 000 logements sociaux devraient être construits chaque année. A ce rythme, il faudrait dix ans pour résorber notre déficit en logements.

Les crédits affectés aux P.A.P. diminuent, mettant en cause, chaque année, la possibilité d'accéder à la propriété de dizaines de milliers de familles.

Les expulsions sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus brutales, faisant de familles logées des familles sans logis qui, vous le savez parfaitement, ne retrouveront plus jamais de logement.

N'ayant que cinq minutes de temps de parole, je ne m'étendrai pas.

Ma conclusion est partagée par la grande majorité des Français. Notre pays se retrouve placé dans une situation de pénurie semblable à celle de l'après-guerre, touchant la totalité des communes de plus de 1 000 habitants - dont la vôtre, certainement, monsieur le secrétaire d'Etat - et la plupart des communes rurales. Vous déclarez que le Gouvernement présente de bonnes mesures pour résorber notre déficit en logements. Non, monsieur le ministre, et je n'en veux pour preuve que deux chiffres : le 1 p. 100 patronal vient encore de chuter - il n'est plus que de 0,45 p. 100 - et la part du P.I.B. consacrée au logement, qui n'était plus que de

1,5 p. 100 en 1990, diminue encore en 1991 ; elle est devenue la plus basse de la Communauté européenne. La Grande-Bretagne, qui est pourtant loin d'être un modèle, y consacre 3,4 p. 100 !

Pourtant, messieurs les ministres, construire cela rapporte beaucoup. La S.C.I.C., qui est actionnaire de 90 sociétés immobilières et de plusieurs sociétés anonymes de H.L.M., a retrouvé, après de savantes tractations financières faisant croire à des difficultés, le chemin des bénéfices : 117 millions de francs. Elle a quadruplé l'accumulation de moyens financiers nouveaux.

Pourquoi ne construit-elle plus de logement social ? Pourquoi ses profits ne sont-ils pas réinvestis ? Pourquoi le Gouvernement n'engage-t-il pas son autorité pour la contraindre à construire des logements de qualité à loyer abordable ?

La volonté des sociétés propriétaires est un obstacle à la construction de logements. Le logement social doit cesser d'être l'objet de la recherche de profits exorbitants.

Votre budget pour 1992 est un second obstacle complémentaire de la volonté des sociétés propriétaires. La baisse des autorisations de programme, la nouvelle réduction du taux patronal vont se traduire par un manque de construction de 50 000 à 60 000 logements en 1992. Le nombre de logements réhabilités, du fait d'un crédit global insuffisant, ne sera pas supérieur à 200 000. Ce nombre, d'ailleurs, sera-t-il atteint ?

Comme d'autres, nous notons que les crédits de l'A.N.A.H. sont en diminution, que ce soit en crédits de paiement ou en autorisations de programmes. Nous persistons à croire qu'une politique de gauche en faveur de la reconnaissance du droit au logement se situe à un autre niveau que celui de votre budget.

Je vous propose de retenir quatre mesures : 350 000 logements sociaux construits annuellement, le rétablissement du 1 p. 100 patronal, un programme de réhabilitation annuel de 250 000 logements et l'interdiction de toute expulsion sans logement effectif.

Ces mesures pourraient être le fondement d'une politique nouvelle, un grand plan national de construction.

Vous disiez tout à l'heure que vous souhaitiez plus d'égalité sociale et plus de créations d'emplois dans le bâtiment et les travaux publics. Or les chiffres sont là : 5 p. 100 des Français cherchent aujourd'hui un logement. Les loyers et les charges augmentent trop vite, ils sont à l'origine de nombreuses expulsions. Quant au développement du B.T.P., dans un article du *Monde* de ce soir, je lis qu'en France, si une vieille chanson nous rappelle que « quand le bâtiment va, tout va », les professionnels du B.T.P. redoutent pour 1992 une « croissance zéro ».

Du côté des P.M.E. et des P.M.I., le sentiment n'est pas plus optimiste. Le droit au logement, la construction de logements, un toit pour tous, même pour les plus démunis, telles auraient dû être les orientations prioritaires du budget de la nation. Votre projet de loi de finances ne le permettra pas. Le groupe communiste en tirera les conséquences.

M. le président. Veuillez conclure, madame Beaudeau. Votre temps de parole est épuisé.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je conclus, monsieur le président.

Le budget de l'urbanisme est en apparence plus satisfaisant, si l'on considère exclusivement les pourcentages d'augmentation compris dans une fourchette de 20 à 60 p. 100.

Il est vrai qu'appliqués à certaines actions, ces pourcentages d'augmentation peuvent apparaître considérables. Mais la faiblesse des crédits en valeur absolue ramène à leur juste valeur des dotations notoirement insuffisantes pour répondre aux projets définis en faveur du développement social des quartiers par de nombreuses municipalités, insuffisantes aussi pour aider les communes à acquérir à des prix raisonnables et non spéculatifs les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux.

Un dernier mot pour faire état des inquiétudes qu'ont fait naître les déclarations de M. le ministre de l'équipement : un repositionnement s'imposerait entre l'Etat et le conseil général et il serait mis fin au régime des prestations croisées. M. le ministre a même parlé d'économies d'emplois. Je pose la question : cela se traduira-t-il par des suppressions d'emplois ? Alors qu'il y a tant de besoins en personnels dans les services de l'équipement et de l'environnement, nous ne pourrions pas l'admettre.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre budget, monsieur le secrétaire d'Etat, ne nous satisfait pas. Nous sommes donc conduits à le rejeter.

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

M. René Régnauld. Si les crédits que vous nous soumettez, monsieur le secrétaire d'Etat, étaient encore aujourd'hui ce qu'ils étaient voilà quelques années, je me demande quel vocabulaire auraient utilisé certains des orateurs qui m'ont précédé, tant il est vrai que, sans verser dans un optimisme inconséquent, le projet de budget que vous avez soumis à notre appréciation contient nombre d'éléments positifs.

Mais permettez-moi, d'abord, avant de traiter du logement, de dire d'un mot combien j'apprécie l'effort qui est fait ici pour l'architecture et la formation des architectes. Je pense, en effet, que l'architecture, notamment en ce qui concerne le logement social, peut être un facteur important d'intégration, en ce sens qu'elle aide à lutter contre le mal-vivre, contre la ségrégation et contre la marginalisation.

Nous nous réjouissons que l'écriture architecturale, qui est un élément essentiel de la tradition historique de notre civilisation, fasse l'objet d'un tel intérêt de la part du Gouvernement, qui mérite, à ce titre, que nous lui accordions nos encouragements.

En ce qui concerne le logement, le logement social en particulier, j'observe que, par les mesures qui nous sont proposées, il s'agit ici de satisfaire au moins un double objectif social : offrir aux plus défavorisés le logement qu'ils attendent et créer des emplois dans un secteur d'activité essentiel pour notre économie.

C'est dans un contexte particulièrement tendu de limitation des crédits budgétaires que des moyens nouveaux et substantiels sont, cette année encore, mis en œuvre pour apporter à chacun, notamment aux plus démunis, un logement décent. Des records sont même atteints : je pense ici aux 80 000 prêts locatifs, dont 10 000 prêts intermédiaires, car, on n'y insistera jamais assez, on n'avait pas connu depuis longtemps une telle dotation. Il était donc important de le souligner.

Assortie d'une volonté politique d'incitations, notamment fiscales, largement inspirée du rapport Lebègue, la priorité du Gouvernement est clairement exprimée.

En effet, la part consacrée en 1992 au logement devrait s'élever à 138,5 milliards de francs contre 110 milliards de francs en 1985.

S'inscrivant dans le droit-fil de l'effort constant déployé depuis 1989, les moyens d'engagement, par exemple, s'élèvent à près de 34 milliards de francs, soit un milliard de francs de plus que dans le budget pour 1991.

Aux chiffres records que j'annonçais en introduction, il faut encore ajouter les 35 000 P.A.P. et les 200 000 P.A.L.U.L.O.S., lesquels traduisent bien les engagements pris par le Président de la République concernant la réhabilitation en cinq ans de l'ensemble des logements H.L.M.

Soutenir le logement social, c'est aider un secteur économique qui souffre. C'est aussi répondre aux aspirations des familles qui cherchent à louer un logement à un prix modéré ou qui désirent devenir propriétaires de leur habitation principale.

Je voudrais ici attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que l'accession sociale doit permettre de réduire la pression sur le logement social locatif, qui est aujourd'hui quelque peu anormale.

De fortes hésitations arrêtent encore ceux qui souhaitent accéder à la priorité. Elles sont liées aux taux d'intérêt, encore trop élevés, à la situation de l'emploi et à l'évolution du travail, qui suppose une mobilité de plus en plus grande. Il est important que des solutions soient trouvées pour mieux accompagner cette mobilité.

J'apprécie aussi le fait que vous ayez porté à 85 000 francs le plafond des travaux pris en compte pour le calcul des subventions accordées au titre de la réhabilitation des logements à usage locatif.

Toutes ces mesures témoignent bien d'une réelle volonté de soutenir l'offre de logements.

Au total, on attend 30 000 logements supplémentaires. Mais, au-delà, c'est aussi tout le secteur du bâtiment que cette relance de l'offre soutient. Ces mesures arrivent à point nommé compte tenu des difficultés actuelles du bâtiment.

Une nouvelle fois, l'Etat sera à l'origine d'une part importante de l'activité de ce secteur - pour 30 000 logements, on compte 45 000 emplois - activité particulièrement productive et qui participe à la croissance économique et à la lutte contre le chômage.

Les efforts destinés à réorienter l'investissement privé vers le logement sont également à signaler.

Outre les mesures fiscales, désormais bien connues - relance de la propriété dans le neuf et relance de l'investissement locatif privé - il faut souligner l'augmentation des P.L.I., qui passent de 5 000 à 10 000 : 5 000 pour la région parisienne et 5 000 pour la province.

Les mesures destinées à la relance de la consommation des prêts conventionnés, leur réaménagement, l'ouverture du droit à l'A.P.L. pour les acquisitions sans travaux, le réajustement de l'A.P.L., l'allongement de la durée des remboursements, doivent également être mises en avant.

Autre point fort et autre priorité de ce budget : la politique de la ville. Issu d'un département rural, je souhaite, dans un instant, faire porter davantage mon propos sur le rôle de la politique du logement dans l'aménagement du territoire.

Néanmoins, cet attachement à la ruralité et à une politique de l'espace rural digne de ce nom qui est le mien ne peut m'empêcher de me féliciter de l'augmentation générale des crédits spécifiques à la politique de la ville, qui progressent de 27 p. 100 en moyens d'engagement, de l'augmentation de 17 p. 100 des crédits de fonctionnement de la direction interministérielle à la ville, celle de 2 p. 100 pour la prévention de la délinquance et de 28 p. 100 pour le développement social des quartiers, augmentations dont je regrette toutefois qu'elles soient financées par préciput sur l'enveloppe de crédits fongibles.

J'observe ainsi avec satisfaction que la politique de la ville est réellement engagée.

L'augmentation substantielle des crédits qui lui sont consacrés est, bien évidemment, à mettre en relation avec la récente loi d'orientation sur la ville, votée le 3 juillet dernier, ou encore avec la loi du 13 mai 1991, qui institue une solidarité financière au bénéfice des communes les plus défavorisées.

Pour l'aménagement du territoire, le logement en général et le logement locatif en particulier ont un rôle à jouer pour insérer et stabiliser les populations et conditionnent ainsi le maintien du tissu social, d'une qualité de vie et des services publics.

Je crois qu'une politique de la ruralité ne peut se désintéresser de ce problème et c'est pourquoi je plaide pour que des critères soient définis et des mesures arrêtées afin que la politique du logement social locatif intègre les diverses données du problème, parfois disparates, voire contradictoires, et ce pour une répartition et une programmation solidaires et équilibrées.

L'autre grande orientation de ce budget que nous, socialistes, ne pouvons que soutenir, est la concrétisation progressive du droit au logement. La détention d'un logement décent est, en effet, la condition de la dignité de l'homme.

Plusieurs moyens mis au service de cette ambition ont déjà fait sentir leurs effets. Je veux notamment faire allusion aux prolongements de la loi Besson, puisque quatre-vingt-douze plans départementaux d'action pour le logement ont déjà été signés.

Je souhaiterais fortement encourager l'approche supracommunale par bassins d'emplois au niveau desquels les P.L.A., une fois intégrés dans le plan départemental devraient être soutenus pour ne pas dire être rendus quasi obligatoires.

Je veux également saisir l'occasion qui m'est donnée pour souligner le partenariat que l'Etat favorise entre les collectivités locales et divers organismes. Je pense notamment, à la façon dont sont mis en place, dans les départements, les fonds de solidarité pour le logement F.S.L. en augmentation de 20 p. 100, soit 180 millions de francs, ou encore à la manière dont les caisses d'allocations familiales se sont impliquées dans le fonctionnement de ces F.S.L.

De même, je constate que les protocoles d'occupation du patrimoine social, les P.O.P.S., institués par la loi Besson, sont aujourd'hui bien engagés.

Outre ces P.O.P.S. et ces F.S.L., les nombreuses actions prévues dans le cadre des plans départementaux, avec, à la clef, des financements P.L.A. dits d'insertion, qui visent à

loger les familles les plus modestes, il faut mentionner les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale, les M.O.U.S., ainsi que la mise en œuvre des programmes sociaux thématiques lancés par l'A.N.A.H.

Près de 110 000 logements sont concernés chaque année par les actions de l'A.N.A.H. Outre les logements anciens, ceux qui ont été construits plus récemment, dans les années cinquante et soixante, ont besoin d'être rénovés. Des opérations expérimentales ont donc été lancées par l'A.N.A.H. pour remédier à la dégradation de ces constructions.

Aussi, je note avec une réelle satisfaction que la baisse de 10 p. 100 des ressources de cette agence, initialement prévue dans le projet de budget, sera corrigée grâce à l'adoption d'un amendement sur la taxe additionnelle au droit au bail. Deux milliards de francs seront ainsi dégagés par l'A.N.A.H., qui se voit octroyer les moyens de mener, avec indépendance, une action sur l'ensemble du parc locatif.

Relayant les préoccupations de l'union régionale du PACT-ARIM de Bretagne, je souhaite, à ce stade du débat, plaider pour que ces recettes nouvelles du budget de l'Etat soient bien effectivement affectées à la réhabilitation du parc privé et qu'elles soient accompagnées d'une politique d'intervention dynamique sur ce même parc qui soit, au minimum, à la hauteur des sommes dégagées.

En effet, me faisant toujours l'interprète de mes correspondants, je crois qu'une baisse continue des crédits de l'A.N.A.H. pour les propriétaires bailleurs ne ferait que casser la dynamique bien enclenchée que j'évoquais plus haut.

Je plaide haut et fort en faveur de l'augmentation des taux d'intervention car je souhaite voir l'A.N.A.H. atteindre les objectifs de rénovation et de remise en location qui sont les siens.

Sur l'ensemble de ces questions, monsieur le secrétaire d'Etat, je serai très attentif aux éléments de réponse que vous pourrez me fournir.

Dernier motif de satisfaction dans ce budget : le montant des prestations qui sont versées au titre des aides à la personne. Il s'élève à 54 milliards de francs contre 52 milliards de francs en 1991.

Une analyse objective, concrète et pragmatique conduit à souligner le caractère globalement satisfaisant de ce budget. Ma satisfaction ne tient pas seulement aux dotations essentielles, qui connaissent des hausses significatives, mais également à la dynamique de progrès social que ce budget soutient.

Seules des considérations d'ordre politicien et partisan, dont la majorité sénatoriale ne s'honorerait pas, pourraient expliquer un jugement contraire.

Le groupe socialiste du Sénat apprécie les mesures qui sont contenues dans ce budget et vous apporte, ce soir, son soutien, monsieur le secrétaire d'Etat. (*Applaudissements sur les traversées socialistes.*)

M. Jean Chérioux. Voilà un exposé bien objectif !

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

M. José Balarello. Lors du vote du budget de 1991, j'avais indiqué à votre prédécesseur que le ministère des finances avait tué l'accession sociale à la propriété, que le prêt conventionné était bien malade du fait de la sélectivité opérée par les banques depuis 1986, que le parc locatif privé n'arrêterait pas de se réduire et de se dégrader, enfin, que compte tenu du nombre des P.L.A. qui étaient de 65 000 plus 10 000 P.L.A.-insertion, cette dotation était insuffisante. Je précisais aussi que le manque de crédits P.L.I. portait préjudice à la solution des problèmes de logement des cadres dans des régions telles que l'Île-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur.

J'étais intervenu également sur un problème particulier aux Alpes-Maritimes, à savoir que la zone du Mentonnais jouxtant la principauté de Monaco reste classée en zone III, ce qui est parfaitement irréaliste.

Enfin, j'attirais l'attention du Gouvernement sur la baisse des mises en chantier dans le logement neuf et le matraquage fiscal dont le patrimoine immobilier est victime dans notre pays, matraquage qui n'a pas son pareil dans la Communauté économique européenne.

A la lumière de ces quelques réflexions, je voudrais examiner avec vous objectivement les dispositions du projet de budget du logement que vous nous proposez pour 1992.

Les crédits ouverts sur la ligne fongible P.L.A. ne pouvaient, dans le projet de budget initial, assurer que le financement d'un programme physique identique à celui de l'an dernier, soit 75 000 P.L.A., dont 10 000 P.L.A.-insertion. A l'Assemblée nationale, vous avez accepté d'augmenter cette dotation de 5 000 P.L.A. supplémentaires. Ainsi, 80 000 P.L.A. seront disponibles au cours de l'année 1992. C'est un aspect positif de votre projet de budget.

Cependant, en matière de réhabilitation, il est à noter que la revalorisation des P.A.L.U.L.O.S. de 70 000 francs à 85 000 francs - vous avez pris là une bonne mesure - s'opère à enveloppe constante, ce qui signifie que le nombre de logements ainsi financés sera moindre.

Pour en revenir aux P.L.A., je tiens à attirer à nouveau votre attention et celle du Sénat sur le phénomène inquiétant qui se manifeste pour les offices et sociétés d'H.L.M. ayant beaucoup construit dans le cadre des P.L.A. depuis dix ans. Les P.L.A. ont un effet pervers sur les finances de ces organismes puisqu'ils génèrent un déficit structurel d'exploitation, sauf à compléter le financement de l'Etat - tous les administrateurs d'office d'H.L.M. le savent - par une aide importante des collectivités locales et un apport massif de 1 p. 100. Or ce dernier canal semble en voie de tarissement puisque, rappelons-le, le taux de la collecte apporté en fonds de concours au logement n'a cessé de baisser : 0,77 p. 100 en 1987, 0,72 p. 100 en 1988, puis 0,65 p. 100 et 0,55 p. 100 en 1991, pour tomber à 0,45 p. 100 le 1^{er} janvier 1992.

Rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le projet de loi d'orientation pour la ville, j'avais fait figurer dans un tableau les écarts entre le loyer d'équilibre et le loyer maximum pour un logement de trois pièces d'une surface habitable de soixante-dix mètres carrés. Dans ce tableau, le déficit d'exploitation mensuel allait de 670 francs en zone I à 405 francs en zone II ou III, ces mêmes chiffres étant portés respectivement à 805 francs et 625 francs si l'organisme prend en compte les grosses réparations, et non les seules provisions à cet effet.

Ce déséquilibre financier des P.L.A. sera d'ailleurs amplifié par la montée en régime de la taxe foncière sur les propriétés bâties. L'union H.L.M., dont les indications ne sont pas sujet à caution, vous le savez bien monsieur le ministre, a ainsi évalué à 4 050 millions de francs la nouvelle charge d'exploitation résultant de l'entrée, entre 1989 et l'an 2000, des logements sociaux dans le champ d'application de cette taxe. Une telle charge à répartir sur l'ensemble des organismes d'H.L.M. est, à l'évidence, un facteur supplémentaire d'aggravation des déséquilibres des comptes d'exploitation des constructeurs sociaux.

Pour compenser de telles sources de déficit, l'organisme doit pratiquer une péréquation par laquelle les logements déjà construits contribuent chaque mois pour quelque 500 francs à l'équilibre de chaque P.L.A. concernant un logement neuf.

En conséquence, les programmes sociaux, moins bien financés par l'Etat, deviennent de plus en plus dépendants des concours du 1 p. 100, des aides des collectivités locales et de la péréquation entre logements anciens et logements neufs, toutes les jeunes sociétés d'H.L.M., non aidées par ailleurs, risquant rapidement le dépôt de bilan.

J'attire enfin votre attention sur le fait qu'en zone II - elle couvre la quasi-totalité des grandes villes, à l'exception de Paris - les prix de référence « bâtiment » de la construction neuve comprenant, outre les travaux, les honoraires de maîtrise d'œuvre, de bureaux de contrôle et d'assurances, ne dépassent pas 4 650 francs le mètre carré de surface hors œuvre nette - S.H.O.N. Cela rend les appels d'offres de plus en plus infructueux, surtout depuis l'abandon, d'ailleurs judiciaire, de la construction des grands ensembles au profit de petites unités ne dépassant pas trente logements, ce qui constitue, à l'heure actuelle, la moyenne nationale et ce dont nous nous félicitons.

Par ailleurs, monsieur le ministre, je souhaiterais connaître la ventilation à l'intérieur des 80 000 P.L.A. des P.L.A. Caisse des dépôts et consignations financés à 95 p. 100 et des P.L.A. Crédit foncier financés pour 65 p. 100 seulement du prix de référence.

Vous le voyez, monsieur le ministre, l'action des organismes d'H.L.M. est chaque jour davantage enserrée dans un réseau de contraintes et de difficultés qui entravent la production du logement aidé, notamment dans les grandes

métropoles. Vous devez les examiner rapidement et avec sérieux, car il arrivera un moment où les offices ne sauront plus que faire.

Elu de la Côte d'Azur, je pourrais vous parler des problèmes fonciers, mais je reconnais que le Gouvernement, dans la loi d'orientation pour la ville, a essayé de trouver une solution à cette difficulté. Je me limiterai donc, dans ce domaine, à vous demander quand interviendra la décision définitive concernant le classement du Mentonnais en zone II, que je réclame depuis 1988, puisque vous avez bien voulu m'écrire, voilà quelques jours, que vous mettiez cette question à l'étude.

Toutes les communes de l'est des Alpes-Maritimes attendent de votre part une réponse rapide qui les aide à faire face à la très forte demande de logements et facilite leur développement. En outre, le conseil général a décidé de créer, au nord de Monaco, une technopole de 1 000 hectares dont les emplois vont exercer une pression venant s'ajouter à celle qui est déjà exercée par la technopole monégasque et l'ouverture des frontières aux capitaux européens.

Qu'en est-il à présent des P.L.I. ?

Il s'agit là d'un produit essentiel afin de pourvoir au logement des cadres qui ne veulent pas devenir propriétaires en raison de leur désir de mobilité. Le programme de 10 000 logements pour l'ensemble du pays, dont 5 000 en Ile-de-France, est insuffisant - cela a déjà été dit - au regard de l'ampleur des besoins dans les grandes agglomérations qui connaissent une forte expansion économique.

Par ailleurs, si nous savons comment vous allez financer dans la région parisienne - grâce à la taxe sur les bureaux - la question reste posée pour les 5 000 autres prêts. Quel sera le circuit de financement : la Caisse des dépôts et consignation, le Crédit foncier, le 1 p. 100 ? Nous souhaiterions être éclairés sur ce point au regard de l'expérience vécue. En effet, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, aucun P.L.I. n'a pu être financé depuis juillet 1990.

A ce propos, je vous citerai une anecdote : le dépliant de la Caisse des dépôts et consignations sur le prêt locatif intermédiaire - je l'ai dans mon dossier - a été distribué aux organismes d'H.L.M. avec une vignette revêtue du texte suivant : « La distribution de ce prêt a été suspendue par les pouvoirs publics au moment de l'impression de cette plaquette. Elle pourrait reprendre dans des conditions sensiblement différentes des dispositions exposées. » Autrement dit, lors de l'édition de ce dépliant, on a dû préciser que ce type de prêt ne pouvait plus être accordé, faute de crédits. Il ne faudrait pas qu'un tel fait se reproduise.

Je signalerai également que le P.L.I., tel qu'il fonctionnait jusqu'à présent, était d'un emploi difficile pour les organismes d'H.L.M. intervenant dans les grandes agglomérations où le coût du foncier et, parfois, de la construction elle-même est plus élevé qu'ailleurs.

En effet, l'utilisation intégrale de la quotité autorisée des P.L.I., c'est-à-dire 80 p. 100 du prix de revient plafonné, entraîne des loyers de sortie supérieurs au plafond réglementaire, soit environ 3 500 francs en zone II et 3 000 francs en zone III pour un trois pièces, ce qui est relativement élevé si l'on s'adresse à une population à revenus intermédiaires.

Une solution consiste, comme pour les P.L.A., à réduire le recours à l'emprunt grâce à un apport de fonds propres ou au titre du 1 p. 100 pour 30 p. 100 du prix de revient. En définitive, il s'agit de savoir, en termes de loyer et donc de locataires, si le P.L.I. doit rester plus proche du secteur libre ou du P.L.A. Dans le second cas, il faut trouver un produit financier moins onéreux. Je vous rappelle, de surcroît, que les bénéficiaires des P.L.I. ne sont point éligibles à l'A.P.L.

Je ferai une dernière observation en ce qui concerne le secteur locatif. Un grand nombre de maires s'inquiètent du projet de décret prévoyant l'exclusion du champ d'application du fonds de compensation de la T.V.A. pour leurs investissements locatifs. Cette mesure risque de réduire le nombre de logements ou de gîtes touristiques - ruraux en particulier - mis en chantier en zone rurale.

Venons-en maintenant à l'accession sociale à la propriété. Le programme physique des P.A.P., qui était de 30 000 unités dans le projet de loi de finances initial, a été augmenté, lors des débats à l'Assemblée nationale, de 5 000 prêts. Ainsi, 35 000 P.A.P. sont donc prévus par le projet de budget, chiffre bien insuffisant puisque l'on dénombrait 40 000 P.A.P. dans le budget 1991 et 170 000 en 1982. A cet égard, je vous

rappelle que lors des débats de l'an dernier - l'un de nos rapporteurs l'a souligné - nous avons unanimement considéré que le chiffre de 40 000 P.A.P. était déjà le « plancher du plancher ».

Je fais partie de ceux qui regrettent que le ministère des finances ait tout fait pour organiser une sous-consommation de ce produit éminemment social.

Prenons l'exemple d'un ménage avec deux enfants dont le conjoint est actif, qui souhaite acheter un trois pièces de 73 mètres carrés financé par un P.A.P., situé dans une commune classée en zone II et dont le prix d'acquisition s'élèverait à 640 000 francs - c'est le montant d'un P.A.P. en zone II.

Pour réaliser son projet, ce foyer, dont le revenu imposable en 1989, qui sert de référence, doit être inférieur à 113 312 francs, peut faire appel à un P.A.P. maximum de 542 000 francs qu'il devra compléter par un apport personnel minimum de 64 000 francs, soit 10 p. 100 du prix sans emprunt. Il lui reste à trouver 34 000 francs qu'il pourra financer dans notre département des Alpes-Maritimes grâce au prêt - j'ai contribué à sa mise en place - du conseil général de 40 000 francs au taux de 4 p. 100. Ce montage financier type fait peser cependant sur l'accédant P.A.P. une mensualité de 5 525 francs sur laquelle il bénéficiera de l'A.P.L. lorsque son revenu imposable est inférieur à 110 012 francs.

En conclusion, on ne peut trouver beaucoup d'accédants qui, d'une part, répondent à de telles conditions, et, d'autre part, acceptent de se lancer dans l'aventure avec une A.P.L. évolutive en fonction de la composition familiale et sans apport personnel fourni par la famille ou par un livret d'épargne-logement.

Certes, depuis deux ans, vous avez augmenté les plafonds de ressources, mais vous n'avez pas pour autant rattrapé le temps perdu depuis la dernière revalorisation de 1985. Ainsi, pour la zone II, l'augmentation des plafonds est de 11,6 p. 100, tandis que l'inflation a été de 23 p. 100 de 1985 à 1990.

Il est certain, monsieur le ministre, que vous devez prendre rapidement les décisions qui s'imposent puisque, voilà quelques jours, j'ai eu la satisfaction de vous entendre dire, lors de votre audition devant la commission des affaires sociales, que vous considérez le P.A.P. comme un bon produit. Je partage d'ailleurs votre point de vue.

J'espère que rapidement, puisque vous pouvez agir par la voie réglementaire, vous déciderez d'adapter les plafonds en fonction de l'inflation réelle. Je précise, de surcroît, que l'observation que j'ai faite pour les prix de référence construction insuffisants des P.L.A. est bien évidemment valable pour ceux des P.A.P.

A propos des P.A.P., je vous poserai deux questions.

Tout d'abord, êtes-vous sûr de pouvoir réellement financer les 35 000 P.A.P. et n'avez-vous pas sous-estimé le coût budgétaire nécessaire ? Ensuite, ne pouvez-vous obtenir de votre collègue chargé du budget de prévoir 5 000 P.A.P. supplémentaires pour arriver au moins à la dotation P.A.P. de l'an dernier, déjà considérée comme un minimum ?

Le Sénat serait sensible, je pense, à un geste fait par le Gouvernement, lors de nos débats, en faveur de l'accession sociale à la propriété. Vous l'avez fait en faveur des P.L.A., à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre.

En ce qui concerne l'accession à la propriété au moyen de prêts conventionnés, nous avons noté votre volonté d'enrayer la baisse de cette accession, notamment celle des prêts conventionnés avec A.P.L., grâce à la revalorisation de 10 p. 100 des prix plafonds en neuf et à l'ouverture à l'achat de logements existants sans obligation de travaux.

Cela étant, ne nous étonnons pas, mesdames, messieurs les sénateurs, si la France est loin d'être en tête en ce qui concerne le taux des propriétaires occupants par rapport à l'ensemble du parc de logements. Rappelons simplement, comme le précise le rapport Lebègue, que le taux français d'accédants à la propriété est de 54 p. 100, celui de la Grande-Bretagne et de l'Italie de 65 p. 100, celui de l'Espagne de 84 p. 100, l'ancienne R.F.A. étant, quant à elle, à un taux de 42 p. 100.

Dans ce cadre législatif et budgétaire, où ressort un certain désengagement de l'Etat, fait d'ailleurs constaté par le rapport de la commission Lebègue, il est clair que l'investisse-

ment privé dans la pierre doit être encouragé par le rétablissement d'un meilleur équilibre entre placements mobiliers et placements immobiliers.

Or, si le Gouvernement l'a fait pour l'investissement locatif neuf en développant les avantages prévus par les dispositifs Méhaignerie-Quilès, et maintenant Quilès-Debarge, il n'a rien fait - bien au contraire - pour l'investissement locatif ancien dont les revenus bénéficiaient d'un abattement forfaitaire de 25 p. 100 en 1970, réduit à 10 p. 100 en 1990 et à 8 p. 100 dans la loi de finances de 1991.

Le rapport précité précise également, page 48 : « En matière fiscale, du moins pour les personnes physiques, les placements immobiliers sont davantage imposés que les placements mobiliers » et, page 51 : « Le rendement réel de l'ancien pour la France entière est clairement très faible voire négatif. L'évolution de la fiscalité entre 1980 et 1991 a accru ce handicap. » Voilà qui est très grave, mes chers collègues.

Quand, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, cette mise en coupe réglée du patrimoine immobilier français va-t-elle cesser ? Les conséquences en sont très dangereuses pour le pays : des immeubles anciens entiers sont achetés par des marchands de biens, qui en expulsent les locataires, souvent sans ménagement, pour vendre ensuite les appartements. Ne vous étonnez pas, après cela, d'avoir deux millions de logements vacants et - fait plus grave - que ce chiffre augmente de 85 000 à 100 000 unités par an, alors qu'il s'agit d'un parc privé locatif social de fait très important.

Si l'on continue ainsi, vous allez, dans peu d'années, provoquer une grave crise du logement totalement artificielle. Votre prédécesseur, M. Besson, en était conscient, de même que les membres de la commission Lebègue, dont les propositions s'ordonnent autour des trois orientations suivantes : tout d'abord, encourager l'investissement dans la pierre par le rétablissement d'un meilleur équilibre entre placement mobilier et placement immobilier, et ce tant dans l'ancien que dans le neuf ; par ailleurs, maintenir l'effort en faveur du logement social locatif ; enfin, faciliter l'accession sociale à la propriété.

La bataille pour l'emploi que le Gouvernement essaie de mener puisque, comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, lors des rencontres « Construction et aménagement du territoire » auxquelles je participais, chaque logement construit assure l'activité d'un salarié et demi pendant un an dans le bâtiment, ne doit pas vous faire oublier que les subventions de l'A.N.A.H. au profit de l'immobilier existant ont un effet multiplicateur très important : ainsi, un million de francs de subventions permet de générer quatre millions de francs de travaux effectués, pour la plupart, par de petites entreprises et par des artisans. Or, monsieur le ministre, dans votre projet de budget, ce chapitre, qui était doté de 1 920 millions de francs, a été réduit, en 1992, à 1 586 millions de francs.

Le Gouvernement escompte pouvoir augmenter ce chiffre de 475 millions de francs par la recette supplémentaire provenant de l'augmentation du barème de la taxe additionnelle de droit de bail ; mais cet expédient imaginé par le ministère de l'économie, des finances et du budget va encore dans le mauvais sens, car il ampute encore plus le revenu issu de l'investissement locatif.

Deux aspects positifs existent cependant dans votre projet de budget, monsieur le ministre : d'une part, le « bouclage » de l'allocation de logement à caractère social et, d'autre part, l'augmentation de 20 p. 100 des crédits destinés au fonds de solidarité pour le logement, ces crédits passant de 150 à 180 millions de francs.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je terminerai mon propos en évoquant trois points.

Le premier a trait au problème du financement du câblage intérieur des immeubles H.L.M. Il serait vivement souhaitable qu'un crédit spécifique d'au moins 50 millions de francs par an soit inscrit au budget du logement, ce qui éviterait une ponction inopportune sur les crédits P.A.L.U.L.O.S. Une telle mesure est d'autant plus indispensable qu'avec trois millions de prises installées contre les six millions de prévues, alors que seize millions de prises ont été installées en Allemagne, l'enlèvement du câble français est devenu patent et la relance urgente, comme vient de le déclarer votre collègue M. Jean-Marie Rausch. Que comptez-vous faire à cet égard, monsieur le ministre ?

Le second point concerne l'absence des gardes assermentés dépendant des organismes d'H.L.M.

Depuis la loi du 22 juin 1982, ces gardes n'ont plus aucun moyen juridique pour sanctionner les infractions au contrat de location ou au règlement intérieur d'immeubles et ne peuvent donc verbaliser. Cela a des conséquences très néfastes dans les grands ensembles d'où la police est absente ; je peux vous dire, étant moi-même président d'office d'H.L.M., combien l'action des gardes H.L.M. est appréciée et réclamée par les locataires ; elle est, en effet, un facteur de paix sociale et de prévention des dégradations.

Les bonnes intentions du législateur de 1982, confirmées, en dépit d'un amendement de ma part, par la loi du 23 décembre 1986, se sont, en définitive, révélées néfastes sur le terrain. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, je vous demande de bien vouloir réexaminer rapidement ce problème.

Enfin, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat - c'est le troisième et dernier point que j'évoquerai - y a-t-il une règle écrite ou une directive de votre part interdisant aux directions départementales de l'équipement de recevoir les dossiers en vue du financement P.L.A. après la date du 30 novembre, alors que l'année budgétaire se termine le 31 décembre ?

En conclusion, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, compte tenu des insuffisances importantes du projet de budget qui nous est proposé, le groupe de l'U.R.E.I. émettra un vote défavorable. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste. - M. le rapporteur spécial applaudit également.*)

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

M. Daniel Millaud. Non, monsieur Laucournet, je ne vous parlerai pas ce soir des farés en feuilles de cocotiers qui sont si agréables au bord de nos lagons des îles Tuamotu. (*Sourires.*)

Je veux vous dire que, dans le projet de budget du ministère de l'urbanisme et du logement pour 1992, nous avons constaté l'insuffisance des crédits destinés à aider la construction neuve et les difficultés de réhabilitation de l'habitat ancien, notamment privé, en constante diminution, qui risquent de générer, à terme, une crise profonde du logement en France.

Le projet de budget du logement est en recul et le pourcentage du P.I.B. qui lui est consacré ne cesse de décroître. Pourtant, des besoins en habitat existent en milieu urbain et en secteur diffus, besoins qui ne sont malheureusement pas satisfaits.

L'entretien du parc immobilier existant, sa modernisation, son renouvellement et son développement appellent un effort constant de la part des particuliers et de la collectivité. Seule une politique de logement global et pérenne peut permettre à la fois de bien gérer le patrimoine et de répondre aux besoins nouveaux.

S'il faut saluer le programme d'urgence de MM. Quilès et Debarge, il faut cependant se rendre à l'évidence : ces mesures sont totalement insuffisantes.

Par ailleurs, nous déplorons qu'elles arrivent si tard.

S'agissant du logement des personnes défavorisées, la situation est particulièrement préoccupante et pousse à s'interroger sur les affirmations gouvernementales.

Si les nouvelles mesures prises dans le cadre de la loi sur le logement des plus défavorisés permettent de majorer les aides accordées aux propriétaires occupants à revenus très modestes, les crédits affectés à cette aide n'ont toutefois pas été réévalués pour tenir compte des nouvelles décisions. Cette situation nous semble inacceptable puisqu'elle frappe des personnes à revenus très modestes, vivant dans l'inconfort.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, les dotations budgétaires pour 1992 doivent être revues à la hausse et non pas à la baisse par rapport à 1991.

En 1991, les crédits pour la prime d'amélioration à l'habitat en secteur diffus ont été épuisés en juillet. De plus, on nous annonce une réduction de 20 p. 100.

La baisse des crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et de la prime à l'amélioration de l'habitat risquent en même temps de casser durablement la dynamique créée par les opérations d'amélioration de l'habitat, qui ont largement modifié l'allure des quartiers anciens des villes, comme du centre des bourgs.

Cette raréfaction des crédits est aussi en contradiction avec les discours actuels sur l'aménagement du territoire, discours qui exigent une répartition plus égalitaire des activités et des services et une offre plus importante de logements, notamment locatifs.

Il est donc urgent de remettre en cause des choix budgétaires qui apparaissent contraires aux objectifs mêmes de la politique du logement et aux analyses développées dans les nombreux rapports d'experts et de parlementaires sur le financement du logement.

Cela passe par l'adaptation et l'augmentation des enveloppes budgétaires consacrées au parc locatif privé et au parc des propriétaires occupants, qu'il s'agisse de l'A.N.A.H. et de la prime à l'amélioration de l'habitat.

Les ouvertures constatées en matière d'aides personnelles, notamment en direction du parc privé, ne peuvent tenir lieu d'elles seules de politique du logement si, dans le même temps, les aides à l'investissement diminuent.

Le temps d'une politique globale en matière de logement est plus que grandement nécessaire.

Pour ce qui est du secteur social, le financement de 80 000 prêts locatifs aidés est absolument indispensable. Il faudrait donc 5 000 P.L.A. de plus que prévu. En outre, le financement de 40 000 prêts aidés pour l'accession à la propriété est également plus qu'indispensable. Il faut donc 10 000 P.A.P. de plus que prévu.

S'agissant de l'accession à la propriété, il est indispensable de prévoir un abaissement des droits de mutation à titre onéreux de 1 p. 100 par an jusqu'en 1994 pour rendre notre pays compétitif dans le réseau européen. Les droits de mutation devraient donc passer de 7 p. 100 en 1991 à 3 p. 100 en 1994.

Dans le secteur locatif intermédiaire, le financement de 20 000 P.L.I. est également indispensable : il y en a eu 7 000 en 1991, il en faudrait 13 000 en 1992.

Enfin, s'agissant du secteur locatif privé, il est nécessaire de prévoir diverses mesures : la possibilité d'imputer les déficits sur le revenu global, l'augmentation de la réduction forfaitaire des charges de 7 p. 100 en trois ans - 10 p. 100 en 1992, 12 p. 100 en 1993 et 15 p. 100 en 1994 - la mise au point d'un dispositif type Quilès-Méhaignerie applicable à l'ancien, afin de permettre un accroissement de la fluidité du marché de l'ancien, et, enfin, la pérennisation du dispositif d'allègement Quilès-Méhaignerie pour assurer la régularité des efforts d'investissement et éviter les coûts d'arrêt.

Il semble nécessaire de se pencher sur le marché de l'ancien : l'augmentation des volumes assainirait les prix, et le marché du neuf, incapable de répondre à la demande, serait utilement relayé par l'ancien. En effet, en ce qui concerne le marché du neuf, 303 000 logements sont prévus pour 1992, alors que les besoins s'élèvent à 350 000 logements.

La typologie des logements neufs construits ces dernières années ne couvre pas le nuancier des besoins : l'ancien propose en revanche un parc très vaste et très divers.

Pour conclure, je me permettrai de demander au Gouvernement s'il envisage de fonder sa politique, pour 1992, sur les exigences suivantes : tout d'abord, la préparation à l'ouverture d'un cadre communautaire, dès 1993, sur la compétitivité des investissements immobiliers nationaux, l'harmonisation de la fiscalité en la matière et la santé des flux du marché immobilier ; par ailleurs, le maintien de l'effort national en pourcentage du P.I.B. pour enrayer la baisse constante vers 1,55 p. 100 en 1995, par le maintien du seuil d'efforts à 2 p. 100 ; ensuite, la prise en compte de l'unicité du marché immobilier, du social au privé et de l'ancien au neuf ; en outre, le rééquilibrage de la rentabilité entre l'investissement immobilier et l'investissement mobilier ; enfin, la sauvegarde de la pérennité des mesures concernant l'immobilier.

Telles sont les questions que je souhaitais, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, poser au nom du groupe de l'union centriste, et je vous remercie d'avoir bien voulu porter attention à mon propos. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I. - M. le rapporteur spécial applaudit également.*)

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

M. Jean Simonin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en introduction à cette intervention, je souhaiterais évoquer le rapport de la commission « financement du logement »,

présidée par M. Daniel Lebègue, qui fait état d'une projection tendancielle inexorable : sur la période 1991-1995, les dépenses budgétaires directes en faveur du logement devraient baisser de 15,9 p. 100.

Cette régulière érosion de l'impact du budget du logement, que nous ne pouvons que déplorer, se manifeste une fois de plus à la lecture de ce projet de budget.

La légère progression observée en 1992 est imputable aux seuls crédits de fonctionnement courant, les crédits de personnel ne progressant que modérément.

Ce n'est pas avec un tel budget, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que nous allons relancer la construction de logements !

En effet, les moyens d'engagement de l'Etat en faveur du logement - dépenses ordinaires consacrées aux aides à la personne et autorisations de programme au profit du logement - subissent une baisse de près de 14 p. 100 par rapport à l'an dernier.

De même, le chapitre consacré au financement de l'aide à la personne baisse de plus de 15 p. 100, alors que le chapitre consacré à la construction et à l'amélioration de l'habitat subit, en autorisations de programme, une forte diminution.

Parallèlement, l'effondrement du secteur des P.A.P., qui est passé, rappelons-le, de 127 000 logements mis en chantier en 1982 à 38 000 en 1990, résulte notamment de l'érosion lente mais constante de la clientèle, en raison d'une revalorisation insuffisante des plafonds de ressources. Cette revalorisation, qui aurait pu accentuer l'aspect social du dispositif, s'est trouvée contrariée par les conditions plus sévères mises par les établissements prêteurs à la délivrance des prêts et par la mise en place de la nécessité d'un apport personnel de 10 p. 100, dans lequel n'est pas pris en compte le prix du terrain qu'un candidat aura acquis ou dont il est propriétaire. Or, dans certains secteurs, ce prix est très élevé.

Et le pire est à craindre ! En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, les dotations inscrites en 1992 pour ce type de prêts sont fixées à 1,119 milliard de francs, contre 1,932 milliard de francs l'an dernier, traduisant une nouvelle réduction du programme de P.A.P., dont le montant passe ainsi de 40 000 à 30 000 prêts.

MM. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, et René Régault. A 35 000 !

M. Jean Simonin. Le Gouvernement souhaite-t-il se dégager de l'accession sociale ? On pourrait le penser quand on constate que la diminution de crédits, cette année, est confirmée, voire amplifiée.

En revanche, si l'on peut se réjouir, monsieur le secrétaire d'Etat, de votre volonté de relancer le logement locatif intermédiaire, avec 10 000 logements en 1992, on peut légitimement s'inquiéter lorsque l'on constate que, par souci d'un bon équilibre de l'aménagement du territoire, la moitié de ce prêt est distribuée en région d'Ile-de-France.

J'ai posé cette question en commission et je vous la repose aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat : pourquoi cette répartition, qui apparaît comme une mesure favorisant l'Ile-de-France - dont la population atteint aujourd'hui environ le cinquième de la France - au détriment des autres régions, qui représentent plus des quatre autres cinquièmes ? Les besoins de ces dernières en prêts locatifs intermédiaires seraient-ils tellement moins importants ?

Sans doute suis-je pleinement conscient, monsieur le secrétaire d'Etat, des besoins de la région d'Ile-de-France que, comme moi, vous connaissez bien. Mais je ne méconnais pas ceux des autres régions de France, car la France ne se partage pas !

Le logement sous toutes ses formes est un élément important de l'aménagement du territoire, et donc de l'espace rural.

Le logement est de la compétence de l'Etat, et les lois de décentralisation sont claires à ce sujet.

En 1980, l'ensemble des logements neufs mis en chantier a été de 397 000 ; en 1990, de 309 000. Ces chiffres traduisent l'effondrement de la construction de logements en France et, par là même, l'aggravation du chômage dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Par ailleurs, en ce qui concerne le logement social, je souhaiterais connaître l'évolution, depuis dix ans, des besoins exprimés en prêts locatifs aidés, en prêts locatifs intermédiaires, en prêts pour accession à la propriété, ainsi qu'en prêts conventionnés.

Par ailleurs, quel est le nombre, pour chacun de ces prêts, de logements budgétés et de logements réellement satisfaits ? En effet, nous ne disposons que de tableaux partiels.

Il est grand temps qu'une nouvelle politique en matière de logement soit redéfinie, une politique qui permette une action systématique de réhabilitation et de reconstruction des quartiers dégradés avec le souci d'offrir plus de logements en les différenciant et en les répartissant au lieu de concentrer l'habitat social dans un même lieu de la cité ; une politique qui prenne en compte l'ensemble du territoire, zones urbaines et zones rurales, territoire métropolitain et départements d'outre-mer ; une nouvelle politique mettant l'accent sur la qualité pour la construction des logements sociaux - des immeubles à taille humaine doivent en effet remplacer les constructions de l'après-guerre - enfin, une politique qui favorise l'accès à la propriété sociale.

Une telle politique aurait le mérite de permettre de rendre chacun responsable de son propre habitat. Elle contribuerait, en outre, à stabiliser la population, renforçant par là même l'identité communale.

Cette politique globale du logement fait partie d'une politique dynamique de développement économique. Elle est éloignée de celle que vous avez entreprise, monsieur le ministre. C'est pourquoi le groupe du rassemblement pour la République ne votera pas votre budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Vous avez tort !

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

M. William Chervy. S'inscrivant dans une loi de finances caractérisée par un souci général d'économie, les crédits du logement pour 1992 appellent de notre part un jugement positif.

En effet, une fois réintroduites les sommes affectées au fonds national d'aide au logement, les moyens d'engagement sont stabilisés par rapport à l'exercice précédent.

De surcroît, un effort de sélectivité certain a permis, dans ce contexte, de préserver l'essentiel, c'est-à-dire la poursuite du bouclage des aides à la personne et le maintien de l'effort de réhabilitation du parc locatif social, notamment.

Enfin, l'appréciation portée sur ces crédits se doit de prendre en compte, d'une part, les mesures fiscales de soutien à la construction figurant dans la première partie de la loi de finances et, d'autre part, l'important « coup de pouce » accordé quantitativement au logement social et à la réhabilitation privée dès avant la discussion budgétaire et confirmé à l'occasion des travaux de l'Assemblée nationale.

L'essentiel est donc maintenu : 80 000 P.L.A., 35 000 P.A.P., 200 000 P.A.L.U.L.O.S. - avec augmentation du plafond à 850 000 francs - sans oublier la poursuite du bouclage des aides à la personne.

Outre cet effort incontestable, le plan de relance vise, par ailleurs, à réorienter l'investissement privé vers le logement.

A ces engagements favorables viennent s'ajouter toute une série de mesures nouvelles très positives pour la relance de la construction. Je pense ici spécialement à l'extension des prêts conventionnés à l'ancien dès lors que le logement répond à des normes minimales de surfaces et d'habitabilité, et au dispositif reconduit de déduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif neuf.

Les crédits consacrés à la politique de la ville connaissent, quant à eux, une progression spectaculaire - plus de 27 p. 100 en moyens d'engagement par rapport à 1991 - ce qui confirme le caractère tout à fait prioritaire de ce secteur.

Mais je ne poursuivrai pas plus loin l'analyse chiffrée des éléments budgétaires, puisque notre collègue Robert Laucournet les a parfaitement présentés dans son rapport au nom de la commission des affaires économiques et du Plan du Sénat.

Je m'attacherai davantage à souligner le caractère stratégique du « grand chantier » mis en œuvre. Il répond à des objectifs clairs et simples : améliorer la liberté de choix et l'accès des Français au logement en préservant les solidarités nécessaires pour garantir notre cohésion sociale et contribuer au dynamisme économique du secteur du bâtiment, et donc à la lutte pour l'emploi.

Mais cette diversité de l'habitat, qu'il est nécessaire d'instituer, ne peut se concevoir sans efforts combinés des acteurs publics et privés. Il s'agit, en effet, d'utiliser tous les leviers

dont nous disposons pour développer et diversifier l'offre dans les domaines du logement locatif social, du locatif intermédiaire, du locatif privé et de l'accession à la propriété de logements neufs ou anciens.

C'est à cette ambition que répond ce projet de budget, qui traduit une volonté marquée de solidarité.

Cependant, si l'objectif essentiel d'une politique du logement est d'assurer une meilleure satisfaction des besoins et d'assurer la liberté de choix des statuts d'occupation, il faut bien constater que le système actuel de financement rencontre à maints égards ses limites, d'autant que l'Etat ne pourra augmenter indéfiniment ses efforts : il faut lucidement le constater. Il s'agira, demain, de trouver une dynamique nouvelle pour satisfaire une demande qui, tant en nombre qu'en qualité, demeure.

Il s'agit, en d'autres termes, de mettre en évidence les difficultés inéluctables auxquelles est de plus en plus confronté le système de financement de la politique du logement.

Il convient de souligner, d'une part - malgré de notables efforts - une trop large inadéquation de la fiscalité immobilière et, d'autre part, une fragilisation progressive de deux mécanismes pourvoyeurs de ressources à faible coût, le livret A et l'épargne-logement.

Le volet fiscal du plan de soutien au logement a constitué un indéniable progrès, susceptible de rendre plus attractif ou plus compétitif l'investissement immobilier par rapport aux placements financiers.

Nous devons cependant nous interroger sur la pérennité des circuits traditionnels de financement du logement social, secteur qui se trouve affecté par un triple phénomène pénalisant : tout d'abord, la diminution du montant annuel des prêts nouveaux versés au logement social ; ensuite, la diminution constante de la part du logement dans le budget civil depuis près de treize ans, malgré une pointe en 1984 ; enfin, la baisse, continue elle aussi - et qui devrait se prolonger jusqu'en 1995 - de la part de la dépense consacrée au logement dans le P.I.B.

L'évolution du livret A, de l'épargne-logement et du 1 p. 100 logement, éléments déterminants du financement de la politique du logement social, doit nous conduire à une vigilance renforcée afin d'éviter de brusques retournements conjoncturels qui freineraient les mesures favorables à l'investissement immobilier qui sont lancées ou envisagées.

Le rapport Lebègue, souvent évoqué ce soir, après bien d'autres rapports - et spécialement le rapport Bloch-Lainé - devrait nous servir de base pour réfléchir au fonctionnement du système et pour envisager une amélioration de l'efficacité des circuits de financement, notamment de l'épargne-logement.

J'aimerais, comme mon collègue et ami Robert Laucournet, connaître, sur cette question fondamentale, les pistes de recherche du Gouvernement pour les prochains mois, spécialement en ce qui concerne les propositions de crédit immobilier à taux variable ; cela pourrait faciliter, si l'on se réfère à l'expérience allemande, l'allongement des durées d'emprunt, les banques minimisant leur risque de taux.

Une autre question nous tient particulièrement à cœur : le soutien à l'habitat locatif en milieu rural.

Nous sommes tous attachés, dans cette assemblée - vous avez pu le constater - à la notion d'équilibre du territoire et à la préservation du tissu et de la qualité de nos zones rurales. Nous souhaiterions, monsieur le ministre, que vous nous confirmiez vos intentions d'induire d'éventuels programmes prioritaires par le biais d'aides à la pierre pour les petites villes et les bourgs-centres.

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat permet d'opérer des réhabilitations d'excellente qualité dans le parc privé. Nous nous félicitons de l'initiative de nos collègues députés qui ont proposé de conforter les moyens d'engagement de l'agence.

Nous considérons, cependant, malgré les autorisations de programme très notables qui ont été décidées à l'Assemblée nationale, qu'il est nécessaire d'élargir les moyens et les missions de l'A.N.A.H. afin d'en renforcer l'efficacité.

Vous avez dit, à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, partager cette opinion. Pourriez-vous, aujourd'hui, préciser vos intentions à ce sujet pour permettre de résoudre de façon positive dans les villes la très grave dégradation que nous constatons du patrimoine privé ancien ?

J'en viens à notre ultime question.

Nous ne pouvons que nous féliciter de l'engagement pluriannuel de réhabilitation de l'ensemble du parc H.L.M. au rythme de 200 000 logements par an. Vous permettrez cependant à un président d'office départemental d'H.L.M. de vous demander si cet engagement, qui est parfaitement justifié et naturel lorsqu'il s'agit de conforter la politique d'organismes financièrement faibles, ne favorise pas de manière excessive des sociétés ou organismes négligents qui auraient perdu le sens de leur mission sociale première, et ce au détriment du financement d'autres organismes ou sociétés qui auraient accompli par le passé, avec constance et régularité, leur tâche de réhabilitation.

Ne pourrait-on pas alors faire bénéficier prioritairement ces derniers organismes, dont le parc est parfaitement réhabilité, de prêts locatifs à des taux favorables pour répondre à la satisfaction de leurs besoins locaux ?

Pour conclure, je voudrais indiquer que les points forts du budget du logement sont clairement affirmés : il s'agit à la fois d'insister sur la priorité au logement locatif social, de favoriser l'accession sociale à la propriété et de soutenir l'activité du bâtiment.

Nous souscrivons, bien sûr, tout à fait à ces grandes lignes. Il s'agit là d'un bon projet de budget. Le groupe socialiste lui apportera naturellement ses suffrages. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Ambroise Dupont. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, étant le dernier orateur inscrit, vous me pardonnerez, je l'espère, ce que mon propos aura de répétitif et de retenir encore un moment votre attention. Je voudrais simplement appuyer les remarques de nos collègues concernant le milieu rural.

Auparavant, permettez-moi de dire tout le bien que je pense des excellents rapports présentés par nos collègues rapporteurs des différentes commissions. Je suivrai donc leurs conclusions.

Ne faisons pas de comparaisons agaçantes ou négatives en reprenant l'opposition ville-campagne. Pour l'aménagement du territoire, je souhaite que ce soit tout un.

Toutefois, je constate que ce projet de budget fait de la politique de la ville une priorité et propose, pour elle, des moyens accrus et des actions renforcées. Je n'en conteste pas l'importance, surtout lorsque le souvenir de la crise des banlieues s'impose à nos mémoires, tout comme les maux graves dont souffrent nos cités. Je me souviens également du très bon rapport à ce sujet de notre collègue M. Gérard Larcher, ravi ce soir par la réflexion qu'il nous propose.

L'espace rural n'est-il pas, ou ne devrait-il pas être, lui aussi, une priorité ? Les différents coups de projecteur portés sur lui cette année en témoignent.

Je pense que la mobilisation faite par la mission pour l'avenir de l'espace rural a été suffisamment convaincante. J'ai le sentiment que le vaste mouvement qu'elle a enclenché aboutira à la mise en place d'une vraie politique d'aménagement du territoire, donnant sa juste place à cet espace rural.

Pour l'heure, le projet de budget pour 1992, même s'il fait aussi de ce dernier une priorité, me donne peu d'espoirs.

Si l'on veut redonner vie aux zones rurales, des femmes et des hommes doivent pouvoir venir y vivre, et ceux qui y sont déjà pouvoir y rester. C'est l'évidence même !

Pour cela, des solutions existent, que la mission a su proposer. L'une d'entre elles consiste à diversifier les activités économiques. La création d'un environnement favorable est alors un préalable, auquel participe en tout premier lieu le logement. A notre époque, il doit être de qualité, si l'on veut attirer des candidats.

De plus, chacun connaît l'importance du secteur du bâtiment comme support de l'économie locale. Il constitue un moteur de la politique d'aménagement du territoire.

Quel constat peut-on faire de l'habitat en milieu rural ? Ses deux caractéristiques sont l'inconfort, entièrement lié à l'âge du parc, et l'absence d'offre locative de qualité.

Quels sont les moyens offerts aux propriétaires pour les rénover ? Les propriétaires occupants reçoivent une aide de l'Etat sous la forme d'une prime à l'amélioration de l'habitat, au taux de 20 p. 100 du montant des travaux, qui ne peuvent dépasser 70 000 francs. Ce taux monte à 25 p. 100 quand le

logement se situe dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, et à 35 p. 100 si les ressources des personnes concernées n'excèdent pas 50 p. 100 du plafond des ressources exigées pour l'attribution des prêts P.A.P. C'est déjà très peu, compte tenu de la vétusté des logements, et encore moins quand on sait que seuls en bénéficient les propriétaires ayant des revenus très modestes qui ne leur permettent pas, bien souvent, de faire une véritable réhabilitation de leur logement.

Cette année, la dotation budgétaire décroît, aussi bien en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ces dernières passent de 481 millions de francs en 1991 à 388 millions de francs. Qu'en conclure, alors que, dans mon département, nous sommes sur ce chapitre en rupture de trésorerie depuis le mois d'octobre ?

Dans le secteur locatif privé, l'amélioration se fait grâce aux aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Compte tenu de la forte demande en logements locatifs en milieu rural, il est aisé de comprendre l'importance que revêt son soutien. En effet, faute d'un nombre suffisant de logements H.L.M., le secteur privé assure de fait une fonction sociale.

Initialement, les dotations de l'A.N.A.H., en baisse dans le budget de 1992, avaient provoqué de vives réactions, tellement elles semblaient mal venues au moment même où se produit l'élargissement de son champ d'intervention.

L'évolution due à l'unification des taux de la taxe additionnelle du droit au bail devrait amener un financement nouveau de 475 millions de francs. C'est une augmentation qui porte ainsi les crédits d'investissement à 1 999 millions de francs contre 1 960 millions de francs en 1991. C'est une augmentation bien faible finalement, et toujours insuffisante, dont le Sénat, par la bouche de son rapporteur général, a jugé les modalités inacceptables : c'est pourquoi il les a refusées.

Je crains donc que, dans le cas d'une opération toujours souhaitable de réhabilitation d'une maison ancienne, qui fait partie du patrimoine français, les plafonds ou les taux de subvention ne permettent pas à un particulier d'entreprendre la restauration de cette maison, faute d'un équilibre financier suffisant. La baisse continue du niveau de subvention entraîne ainsi l'abandon d'un patrimoine qui pourrait répondre aux besoins en logements locatifs, et je rejoins en cela la demande de notre collègue M. Régnauld.

Enfin, l'offre publique de logements en milieu rural reste faible. Le secteur dit « social » est peu et pas assez présent.

Le taux d'intervention moyen des organismes d'H.L.M. est peu satisfaisant, avec 2 p. 100 seulement de logements locatifs, la moyenne nationale s'élevant à 14 p. 100.

Cette situation est d'autant plus anormale que le monde rural contribue largement au financement du logement social à travers le livret A. Le réseau rural de La Poste reçoit 46 p. 100 de l'ensemble des avoirs au titre de ses comptes épargne, 31 p. 100 des ruraux possédant un compte épargne, contre 24 p. 100 des autres Français.

Pourtant, si l'offre est faible, la demande en logements sociaux reste plutôt soutenue, les opérations restant peu nombreuses, car difficiles à concrétiser. Je connais ainsi plusieurs communes dont la demande n'a pu être satisfaite, depuis deux ou trois ans, voire plus.

Il est également de plus en plus difficile de trouver des financements complémentaires en prêt locatif aidé pour engager de nouveaux programmes locatifs « classiques » ou « ordinaires ». La fongibilité P.L.A.-P.A.L.U.L.O.S., qui semblait une bonne idée au départ par la souplesse qu'elle donnait, a des effets pervers en quelque sorte. Des masses importantes sont affectées à la réhabilitation lourde dans le cadre d'opérations de développement social des quartiers, ce qui minore d'autant les ressources pour d'autres emplois.

En matière d'accession aidée, on sait que les logements acquis récemment en milieu rural ont été achetés, pour la moitié d'entre eux, avec des financements réservés à des revenus modestes, en particulier le P.A.P. La chute de ce dernier est fort préjudiciable.

Naturellement, nous connaissons tous trop de ménages lourdement endettés pour ne pas mesurer et peut-être réviser les limites de cette accession, mais il me semble que c'est une raison supplémentaire pour veiller à ce que l'offre locative soit réellement adaptée à la demande.

L'Etat remplit-il bien son rôle ? Fait-il face à ses responsabilités dans le secteur du logement social, son domaine d'intervention privilégié ?

Le récent rapport Lebègue sur le financement du logement a démontré la baisse à terme de la dépense publique dans ce domaine. Ne risque-t-elle pas de se prolonger et de s'amplifier ? Cela m'inquiète.

L'obligation d'un concours financier direct ou indirect des communes au logement social ne permettra-t-elle pas à l'Etat d'imposer de nouvelles contraintes aux collectivités ? N'est-ce pas une nouvelle forme de transfert de charges sans transfert de ressources ? Il serait intéressant et utile, à mon sens, de connaître le bilan des participations des collectivités locales au logement social. La majorité des aides à l'habitat en milieu rural passe par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Elles deviennent de moins en moins attractives ; les communes hésitent à s'y lancer compte tenu des difficultés pour les particuliers d'équilibrer financièrement les projets.

Les deux tiers, environ, des opérations lancées dans mon département le sont dans le secteur urbain ; nous risquons, si l'on n'y prend garde, d'abandonner l'espace rural faute, non de besoins, mais de demandes en nombre suffisant pour justifier le lancement des opérations. Est-ce la bonne voie pour un bon aménagement du territoire ?

De plus, chacun le sait bien, dans ces opérations en milieu rural, ce sont les artisans locaux qui exécutent la quasi-totalité des travaux. Or ces artisans jouent un rôle très important dans le maintien de l'activité d'un secteur géographique.

Bien sûr, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous me direz que nous demandons toujours plus. Je n'en suis pas vraiment convaincu : ce que nous attendons, c'est la manifestation d'une volonté positive, une approche différente du problème, ouvrant sur un bon aménagement du territoire.

N'accompagnons pas le mouvement, corrigeons-le ! *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

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

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais m'attacher à répondre avec le plus de précision possible aux observations et aux questions que vous avez bien voulu me soumettre.

Je voudrais, tout d'abord, dire à M. Cartigny ma satisfaction devant son approbation en ce qui concerne l'extension de l'allocation de logement à caractère social aux agglomérations de plus de 100 000 habitants. Nous serons donc au moins tombés d'accord sur une mesure !

Naturellement, sur les autres points, je ne partage pas votre analyse, monsieur Cartigny. En effet, il me paraît fort heureux que l'Etat conserve son rôle de garant de la solidarité nationale en matière de logement social et cela sans exclure en aucun cas le partenariat, notamment avec les collectivités locales et les collectivités territoriales.

Je ferai également remarquer que le logement reste, pour le Gouvernement, une priorité - j'ai tenté honnêtement, chacun, bien entendu, est libre de son appréciation, d'en apporter la preuve tout à l'heure - en termes de nombre de logements construits ou améliorés. Je ne pense donc pas que l'on puisse reprocher au Gouvernement de faire les économies qui conviennent et de mieux utiliser les crédits publics.

Ainsi, les crédits accordés au logement social sont en augmentation, comme je l'ai déjà dit dans mon exposé liminaire, et l'ensemble du budget est passé de 32,6 milliards de francs à 34 milliards de francs, en tenant compte des conséquences de la réforme du 1 p. 100 patronal.

Concernant les prêts d'accession à la propriété, ou bien je vous ai mal compris, monsieur Cartigny, ou bien c'est vous qui m'avez mal compris ! En effet, j'ai toujours été favorable aux P.A.P. Je crois l'avoir exprimé devant les commissions parlementaires, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

Cette méthode permet, d'ailleurs, de répondre au vœu d'une majorité de Français et de dégager des logements sociaux pour ceux qui ne peuvent accéder à la propriété. Ce mouvement permet, en quelque sorte, d'améliorer le parc

social. Tant que l'on n'aura pas trouvé un autre « produit », puisque c'est le mot qui est employé, il faudra toujours se référer aux prêts d'accession à la propriété.

J'en profite pour préciser que le taux de consommation de l'enveloppe des P.A.P. était de 57 p. 100 à la fin du mois de septembre 1991, contre 43 p. 100 l'année dernière à la même date. Cette progression montre la vitalité de ce produit et l'intérêt d'ajouter 5 000 P.A.P. au budget initial pour 1992. Les mesures de réajustement des plafonds de ressources et des prix de référence ont démontré leur efficacité.

Les prêts d'accession à la propriété, j'en suis convaincu, seront consommés aussi bien en 1992 qu'en 1991, car il s'agit d'un bon produit. La politique en faveur du logement peut évoluer, mais les P.A.P. constituent un élément important.

MM. Balarello et Millaud m'avaient fait part de leur souhait de voir leur nombre augmenter. Nous avons, en partie du moins, répondu à leur vœu.

Monsieur Régnauld, la répartition entre les différents circuits de financement - sociétés de crédit immobilier et Crédit foncier - fait actuellement l'objet d'une réflexion qui va dans votre sens, c'est-à-dire vers une meilleure adaptation des dotations aux consommations réelles. Ce sujet sera prochainement examiné par le comité des P.A.P.

Aux prêts d'accession à la propriété s'ajoute la mesure d'extension du prêt conventionné à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux et la revalorisation de 10 p. 100 de la mensualité de référence de l'A.P.L.

M. Guy Penne, par la voix de M. Balarello, a évoqué les difficultés éprouvées par certains organismes d'H.L.M. pour mettre au point le montage financier de leurs opérations, en raison notamment des coûts fonciers.

Je tiens à préciser qu'il ne peut être demandé à l'Etat d'augmenter indéfiniment le montant des subventions pour la surcharge foncière, alors que l'urbanisme relève de la responsabilité des collectivités locales qui disposent de moyens permettant de maîtriser l'évolution des coûts fonciers.

En région d'Ile-de-France, particulièrement concernée, une somme de 275 millions de francs a été réservée à cet effet dans le plan d'actions immédiates en faveur de cette région. Cette aide de l'Etat à la surcharge foncière peut également intervenir dans d'autres régions.

Personnellement, il ne m'apparaît pas choquant - c'est même, à mon avis, souhaitable - que les communes mettent des terrains, sous une forme ou sous une autre, à la disposition des organismes d'H.L.M. ou pratiquent la péréquation dans les Z.A.C. Certaines le font depuis longtemps.

M. René Régnauld. Absolument !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. De même les collectivités territoriales viennent de plus en plus volontiers, en complément de l'aide de l'Etat, financer des actions spécifiques en faveur du logement en fonction de leurs priorités.

La décentralisation qui a sous-tendu certaines interventions n'était pas, à une certaine époque, admise par tout le monde. Bref, elle recueille maintenant un certain consensus.

Grâce à la décentralisation non seulement en matière de logements, mais également dans d'autres domaines, nous nous engageons de plus en plus - l'Etat jouant un rôle de garant de la solidarité nationale - vers une société contractuelle dans laquelle chaque collectivité devra prendre ses responsabilités en matière de qualité de vie, de condition de l'habitat et donc en matière de logement, en particulier social.

Le système de l'enveloppe fongible étudié à la demande d'élus locaux a été mis au point pour permettre l'adaptation aux besoins locaux.

Le préfet tient compte dans sa programmation des besoins en création d'une offre nouvelle et en réhabilitation du parc ancien. En 1991, à l'échelon national, 55 p. 100 des crédits auront été consacrés au P.L.A. et 45 p. 100 à la P.A.L.U.L.O.S.

A M. Balarello, qui m'a interrogé sur la ventilation des 80 000 P.L.A. entre la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit foncier pour l'année 1992, je répondrai que la répartition n'est pas encore complètement arrêtée, mais elle ne devrait pas être sensiblement différente de celle de l'année 1991 malgré 5 000 P.L.A. supplémentaires : 10 000 P.L.A. pour le Crédit foncier et 65 000 pour la Caisse des dépôts et consignations.

J'en profite pour rassurer M. Laucournet sur la situation du livret A.

L'évolution du livret A est aujourd'hui, comme vous l'avez noté, moins préoccupante qu'elle ne l'était précédemment. Nous restons en deçà de la limite de 50 milliards de francs de collecte, compte tenu des mesures prises pour relever le plafonds des dépôts à 90 000 francs puis à 100 000 francs, conformément à l'annonce faite par M. le Président de la République.

Par ailleurs, le recentrage du livret A sur le logement social et l'affectation, à raison de 10 p. 100 par an, de l'encours du livret bleu à ce même objet apportent, me semble-t-il, une garantie pour les prochaines années.

Vous avez également souhaité, monsieur Laucournet, connaître l'avis du Gouvernement sur la situation de l'épargne logement. Je suis en mesure de vous apporter les informations suivantes.

Le système de l'épargne logement, malgré un niveau élevé des autres taux de rémunération de l'épargne, a bien résisté ces dernières années.

Le nombre de plans a augmenté de un million et demi en 1990, malgré le niveau très élevé déjà atteint en 1989. Les dépôts se sont encore accrus, malgré la liquidation de nombreux plans souscrits en 1983 et en 1984.

La progression du montant des prêts nous conduit, il est vrai, à suivre attentivement l'évolution du système. Mais le fait que un million et demi de plans aient été encore souscrits en 1990, alors que le produit, aujourd'hui âgé de plus de vingt ans, est en pleine maturité, montre sa vitalité et permet d'exclure, me semble-t-il, toute analyse pessimiste de la situation actuelle.

MM. Penne, Laucournet, Chervy et Dupont, notamment, ont fait part de leur attachement au logement social dans les zones rurales.

J'ai exprimé, dans la présentation du budget du logement, tout l'intérêt que le Gouvernement porte aux zones rurales. Un comité interministériel sur l'aménagement du territoire sera d'ailleurs très prochainement consacré à ce sujet.

La présence de logements confortables peut être décisive dans le choix de l'implantation d'une entreprise dans une petite ville ou pour le maintien d'une école ou d'un bureau de poste.

C'est la raison pour laquelle des instructions précises figureront dans la circulaire de programmation que j'adresserai aux préfets le mois prochain. Il faut éviter, en effet, que les ménages, jeunes ou vieux, quittent leur village au seul motif qu'ils n'y trouvent pas de logement confortable.

Mais cette action ne doit pas passer uniquement par le P.L.A. La priorité consistera à « reconquérir » le parc inconfortable, et éventuellement vacant, pour remettre des logements sur le marché. Le P.L.A. doit se concevoir plutôt comme un complément et de préférence dans les petites villes ou les centres-bourgs.

J'envisage également de maintenir à un niveau élevé - environ 80 par an - le nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat en milieu rural.

M. William Chervy. Très bien !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. S'agissant du fonds de compensation pour la T.V.A., M. Charasse a annoncé hier, devant le Sénat, qu'il comptait mettre à profit la navette parlementaire pour améliorer le texte afin de tenir compte des problèmes spécifiques liés aux locaux réservés à l'habitation.

M. Jean Chérioux. Exact !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. MM. Penne, Laucournet, Balarello et Simonin ont manifesté un intérêt particulier à l'égard du logement locatif intermédiaire.

L'aide de l'Etat concernant les prêts locatifs intermédiaires portera, en 1992, sur 10 000 logements : 5 000 prêts seront réservés pour l'Île-de-France où, vous le savez, il existe des besoins énormes pour les classes moyennes. En définitive, le problème de l'aménagement du territoire se pose à quelque gouvernement que ce soit.

Je n'insisterai pas car ce domaine relève d'un autre ministère. On sent très bien qu'en l'absence de déconcentration un déséquilibre s'instaurera, qui pourrait être aggravé par l'harmonisation européenne. C'est une réflexion que je me permets de faire au passage.

Cinq mille autres prêts seront attribués dans les autres grandes agglomérations ou dans les autres zones dans lesquelles la pression foncière est importante et rend difficile le logement des ménages aux ressources intermédiaires. Je pense notamment aux zones touristiques et frontalières.

Cette aide de l'Etat viendra majorer des prêts de la Caisse des dépôts et consignations ou du Crédit foncier qui pourraient être complétés par le 1 p. 100. Ces logements seront accessibles à des ménages qui disposent de ressources intermédiaires, c'est-à-dire supérieures à celles du plafond du P.L.A., mais qui n'ont pas les moyens d'accéder au secteur libre.

S'agissant de l'amélioration de l'habitat et de l'activité de l'A.N.A.H., j'aurais souhaité pouvoir répondre à M. Penne à propos de l'affectation des recettes supplémentaires provenant de la taxe additionnelle au droit de bail et lui dire que les crédits seront entièrement affectés à l'amélioration de l'habitat selon la répartition suivante : 413 millions de francs supplémentaires pour l'A.N.A.H., portant ainsi les autorisations de programme à 1 999 millions de francs, et 62 millions de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat, portant les autorisations de programme à 450 millions de francs.

J'aurais indiqué à M. Cartigny que les crédits de paiement concernant l'A.N.A.H. représentent toujours 15 p. 100 des autorisations de programme. Cette répartition, si elle avait été votée, aurait permis à l'A.N.A.H. de prolonger son action sur les copropriétés dégradées des années soixante.

A l'intention de M. Chervy, j'aurais ajouté que c'est désormais tout le patrimoine âgé de plus de quinze ans qui se verrait ouvrir le bénéfice des subventions pour travaux, car les conditions de confort des années cinquante ou soixante sont devenues parfois obsolètes.

M. William Chervy. Très bien !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Malheureusement, la Haute Assemblée en a décidé autrement. Elle a rejeté l'article 32 bis du projet de loi de finances. Les propriétaires et les locataires susceptibles de bénéficier des aides de l'A.N.A.H., votées par l'Assemblée nationale, apprécieront. Mon département, que vous connaissez bien, appréciera peut-être encore plus !

J'ai bien pris en compte les observations de M. Régnauld sur le taux des subventions de l'A.N.A.H. Il est vrai que le taux de base est aujourd'hui fixé à 25 p. 100, ce qui n'est pas négligeable.

Néanmoins, les taux concernant le conventionnement, les programmes sociaux thématiques et le secteur locatif intermédiaire en région d'Île-de-France seront davantage différenciés de ce taux de base, en particulier à partir de 1992. Nous répondrons ainsi, me semble-t-il, aux observations que vous avez formulées.

M. Laucournet m'a interrogé, comme M. Guy Penne, sur les crédits consacrés aux départements d'outre-mer dans le projet de budget pour 1992.

Avant tout, il est important de savoir que l'objectif de doublement prévu dans la loi de programme du 31 décembre 1986 a été non seulement tenu, mais dépassé. En volumes physiques, le nombre de logements neufs financés par l'Etat est passé de 5 428 en 1985 à 11 593 en 1990 ; le chiffre de 1991 sera au moins de la même importance.

En outre, la créance de proratisation du R.M.I. finance des actions d'insertion dont la moitié environ concernent le logement.

Ainsi, au 30 septembre dernier, les crédits pour 1991 ont été augmentés de 235 millions de francs.

Par ailleurs, les états généraux de l'habitat ont montré un déplacement des priorités vers la résorption de l'habitat insalubre, R.H.I. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a retenu, pour 1992, l'objectif d'un doublement du programme physique de résorption par rapport au rythme antérieur. Nous prévoyons donc que la part de la résorption de l'habitat insalubre revenant aux départements d'outre-mer sera portée à au moins 80 millions de francs.

Le dépassement de l'objectif fixé par la loi de programme, notamment grâce à l'intervention de la créance de proratisation du R.M.I., et la prise en compte de la résorption de l'habitat insalubre ont conduit le Gouvernement à envisager une légère réduction des autorisations de programme inscrites

dans la loi de finances pour 1992, lesquelles se montent à 1,12 milliard de francs. Nous sommes loin de la diminution drastique prévue à l'issue du programme de cinq ans. Comme en 1992, ces autorisations de programme pourront être complétées par la créance de proratisation du R.M.I.

En revanche, les crédits de paiement s'élèveront, en 1992, à un niveau jamais atteint jusqu'ici : ils seront de 1,204 milliard de francs.

Ce montant garantit une augmentation du nombre de logements construits, donc de l'activité des entreprises et des artisans du bâtiment dans les départements d'outre-mer en 1992 pour la part qui concerne le logement aidé par l'Etat.

Pour le secteur privé, le système d'incitations fiscales vient d'être amélioré pour l'investissement locatif : le taux des intérêts déductibles a été porté de 5 p. 100 à 10 p. 100 sur cinq ans, à condition que le loyer soit conventionné.

J'en arrive à la question de Mme Beaudeau relative à la participation des employeurs à l'effort de construction.

Les moyens supplémentaires dégagés au cours du débat budgétaire permettront de maintenir le niveau de construction aux environs de 300 000 logements en 1992, ce qui constitue l'un des niveaux les plus élevés d'Europe rapporté à la population. Je peux en témoigner, je sors d'une réunion avec les ministres européens. Je crois que c'est un effort considérable dans les circonstances économiques actuelles. Vous ne devez pas le négliger.

La réduction du taux de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction s'est inscrite dans le cadre général de la loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier adoptée au début de l'été.

Elle a permis d'affecter 0,2 p. 100 de cotisations supplémentaires au fonds national d'aide au logement pour financer, dans un contexte économique rendu difficile par le fléchissement de la croissance et la guerre du Golfe, une amélioration des aides à la personne.

Les sommes collectées par le 1 p. 100 seront, il est vrai, diminuées du même montant, réduisant temporairement la capacité d'intervention de la participation des employeurs à l'effort de construction. Mais l'augmentation progressive des retours sur les emprunts antérieurement accordés et l'évolution naturelle de la masse salariale permettront cependant de reconstituer progressivement les fonds disponibles. La date prévue est 1994.

J'en viens maintenant au problème des expulsions.

Depuis dix ans, un ensemble de mesures complémentaires ont été prises par les pouvoirs publics et renforcées ces dernières années afin d'éviter les cas d'expulsion.

Les fonds d'aide aux impayés de loyers ont été créés par circulaire dès le mois de juillet 1981. La loi du 31 mai 1990 a rendu ces fonds obligatoires sous forme de fonds de solidarité pour le logement.

Cette loi a d'ailleurs entouré les procédures d'expulsions de nouvelles garanties visant à renforcer la protection des locataires et occupants dont la bonne foi est reconnue.

D'abord, les commandements à payer délivrés par les bailleurs devront rappeler aux locataires l'existence du fonds de solidarité.

Ensuite, le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder des délais pouvant aller jusqu'à trois ans à un occupant de bonne foi dont le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales.

Enfin, toute décision de justice accordant de tels délais doit être transmise au préfet, en vue de la prise en compte de la demande de relogement dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. A l'ensemble de ces dispositions nouvelles s'ajoute l'avancement de la date de début de la période hivernale au 1^{er} novembre au lieu du 1^{er} décembre.

Aujourd'hui, les expulsions ne devraient trouver de réelles justifications qu'à l'égard d'occupants dont la mauvaise foi est reconnue.

J'ai apprécié l'évaluation que M. Laucournet a faite de la politique du logement menée par le Gouvernement.

J'avais, en effet, la volonté de maintenir le cap sur un rythme élevé de construction. L'augmentation de 10 000 logements sociaux intervenue à la suite du débat à l'Assemblée nationale va y contribuer.

La base du logement social est, à l'heure actuelle, le P.L.A. Au nombre de 80 000 - chiffre record - ils n'étaient, si ma mémoire est bonne, que 55 000 en 1986 ou en 1987.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Il est bon de faire certains rappels sans toutefois tomber dans une polémique dérisoire.

Nous assurerons ainsi des emplois, ce que nos concitoyens espèrent et attendent de nous.

De même, nous mènerons, grâce à l'extension progressive des aides personnelles et l'application de la loi sur le droit au logement, une lutte contre les situations d'exclusion.

Certes, nous n'éliminerons pas totalement la misère et les situations de détresse, mais nous avons le devoir de lutter contre elles. Je ne pense pas trouver, ici, quelqu'un pour nous en dissuader.

J'en arrive, monsieur Laucournet, au bilan que vous m'avez demandé et tout d'abord à l'application de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Quatre-vingt-treize plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées sont signés aujourd'hui et soixante-six fonds de solidarité sont en place. C'est la deuxième fois, après la création du revenu minimum d'insertion, qu'un problème d'exclusion est pris en charge contractuellement entre l'Etat et les élus, et ce de manière aussi systématique sur l'ensemble du territoire, et que des solutions généralisées y sont apportées.

La démarche des protocoles d'occupation du patrimoine social, les P.O.P.S., concerne les attributions de logements. Ce type de démarche est engagé dans un département sur deux, et quelques P.O.P.S. sont déjà entrés en vigueur.

Notre action en direction des personnes défavorisées consiste également à développer une offre de logements adaptés.

En 1990, 5 000 P.L.A. d'insertion ont été réalisés, nous en attendons 10 000 en 1991. Douze mille logements sociaux locatifs ou en accession à la propriété ont été construits dans les départements d'outre-mer, 16 000 ménages ont bénéficié de l'aide du 1 p. 100 logement en faveur des populations défavorisées avec 1,2 milliard de francs, 1 000 logements locatifs privés ont été subventionnés par l'A.N.A.H. au titre des programmes sociaux.

Le bail à réhabilitation, outil récent et très innovant, ne représente que quelques dizaines de logements pour le moment. Il nécessite une action soutenue d'information ; c'est pourquoi un guide d'utilisation va être diffusé aux opérateurs.

Un accord a été passé sur ce point, en juin dernier, entre l'Union nationale interprofessionnelle du logement, l'U.N.I.L., et l'Union nationale de la propriété immobilière, l'U.N.P.I. J'espère que nous en verrons bientôt les résultats. Certains départements ont manifesté leur intérêt en exonérant les baux à réhabilitation du droit d'enregistrement et de la taxe départementale de publicité foncière.

Les aides personnelles, que vous avez ensuite évoquées dans votre intervention, ont fait l'objet de différentes mesures à caractère social, notamment en faveur des occupants d'hôtels meublés et des familles.

L'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 1991 a permis de stabiliser les taux d'effort. Il est important en effet d'assurer une actualisation, qui, comme cette année, maintienne le pouvoir d'achat des prestations.

Enfin, l'extension du prêt conventionné à l'acquisition d'habitat ancien sans travaux avec revalorisation de 10 p. 100 de la mensualité correspondante d'A.P.L. permettra de faciliter des opérations d'accession, après vérification de la qualité des logements, mais à moindre coût pour les ménages.

Comme M. Chervy, je crois que nous devons combiner l'effort public et l'initiative privée pour répondre globalement à la demande de logement dans sa très grande variété.

Le logement est pour tous un bien essentiel. Nous serons globalement jugés sur notre capacité à répondre aux besoins quantitatifs des Français aussi bien qu'aux besoins spécifiques des plus modestes d'entre eux.

Il est clair qu'il n'appartient pas au secteur public de tout faire et que nous devons maintenir un secteur privé important pour des catégories de population susceptibles de s'en accommoder. Les mesures que je viens de citer vont dans ce sens.

M. Laucournet se préoccupe également de l'investissement locatif privé et de sa rentabilité. Il pose la question du régime particulier des loyers en Ile-de-France.

Vous le savez, un décret a été pris au mois d'août pour réglementer les loyers parisiens. Mais, à la différence de l'année précédente, nous avons laissé les loyers de relocation revenir au droit commun de la loi du 6 juillet 1989, c'est-à-dire la référence au loyer des logements comparables. Cette référence s'applique désormais sur l'ensemble du territoire ; seuls les renouvellements de baux parisiens en restent exclus.

Notre philosophie est simple : partout où le marché fonctionne bien, le droit commun doit s'appliquer. Là où il aboutit à des phénomènes anormaux, il nous faut le corriger ; c'est ce que nous faisons. C'est pourquoi une dernière étape de retour aux références du voisinage ne sera envisageable en région parisienne que si la hausse des loyers revient à un niveau compatible avec la hausse des prix prévue par le Gouvernement. Une rentabilité normale, oui. Une hausse excessive qui menace la cohésion sociale, non !

Monsieur Balarello m'a interrogé sur un point concernant les Alpes-Maritimes. Il s'agit du classement en zone II de l'agglomération de Menton. Nous en avons déjà parlé.

Je suis heureux de l'informer qu'un dossier est en préparation sur ce point et qu'une réponse positive devrait lui parvenir prochainement.

M. José Balarello. Je vous remercie !

M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat. Monsieur Millaud, je peux vous apporter un élément de satisfaction du fait de l'augmentation du nombre de logements sociaux intervenue au cours du débat parlementaire.

Le Gouvernement a en effet adopté récemment des mesures d'incitation fiscale dont il attend la construction de 30 000 logements supplémentaires. Il est difficile, dans l'immediat, d'aller plus loin pour des raisons budgétaires évidentes. Mais on ne saurait considérer le dossier comme définitivement clos.

Par ailleurs, une enveloppe de 50 millions de francs sera réservée en qualité de service au niveau national pour financer les travaux d'installation du câble dans les immeubles H.L.M. qui auront conclu un accord avec leurs locataires. Ces financements permettront à ces locataires, pour un prix modique, de bénéficier de l'ensemble des programmes de télévision distribués par le câble. Cette mesure traduit l'effort constant accompli par le Gouvernement depuis trois ans pour stimuler le développement du câble dans notre pays, et cela au profit de tous les Français, quelle que soit leur condition sociale.

Permettez-moi enfin de vous rappeler notre détermination pour assurer, à travers le logement, une meilleure équité sociale en répondant à l'ensemble des besoins et le développement d'une activité économique dont l'utilité n'est plus à démontrer.

J'ai certainement été incomplet et des désaccords peuvent subsister, mais j'ai l'impression de vous avoir répondu le plus honnêtement possible en fonction de ce que je crois être un budget du logement satisfaisant. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Je demande la parole.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous venez d'entendre M. Debarge répondre à la plupart de vos questions. Je constate, malgré tout, que vous êtes, pour la plupart - à l'exception du groupe socialiste - déterminés à voter contre ce budget. Pourtant, il a été salué, je vous le rappelle, comme un budget de progrès par tous les professionnels, par tous les acteurs du secteur. Je ne peux donc que regretter une attitude dont le systématisme n'échappera à personne...

M. René Rognault. Exact !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. ... et qui a pour seul effet, malheureusement, de conforter les comportements attentistes que ce plan cherche à corriger.

M. Cartigny a violemment critiqué le budget consacré à la politique de la ville. Le sujet avait été abordé, sous une forme éloquente il est vrai, par M. Gérard Larcher.

Certes, le budget de mon ministère porte une partie des crédits contribuant à la politique de la ville menée sous l'autorité de M. Delebarre. Contrairement à ce que vous pensez, monsieur Cartigny, M. Delebarre vous apportera, le 4 décembre, toutes les explications que vous attendez sur l'ensemble de cette politique, qui constitue une des priorités du Gouvernement.

Je suis, je dois le dire, quelque peu surpris de la vivacité des critiques que j'ai entendues, car c'est la première fois qu'un Gouvernement se dote de structures et de moyens nouveaux pour améliorer la vie dans nos grandes cités.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Il aurait été bon que le Sénat pût apprécier clairement cette politique. Vous aurez de toute façon l'occasion de le faire le 4 décembre, si vous le voulez bien.

Mon ministère apporte une contribution essentielle à cette politique par ses actions, notamment en matière d'urbanisme, de logement et de transport, mais aussi par ses financements, puisque les crédits inscrits au budget du ministère de l'équipement qui sont directement consacrés à la politique de la ville progressent, en 1992, de 36 p. 100. En outre, la présentation des crédits pour 1992 a fait l'objet d'une globalisation qui se traduit sur le terrain par une efficacité accrue des actions entreprises.

La politique des villes ne peut se limiter aux seules actions curatives ; elle doit aussi pouvoir anticiper, et, pour cela, comprendre, observer et planifier.

Les agences d'urbanisme sont, comme je l'ai dit dans la présentation générale de mon budget, un atout essentiel des politiques urbaines de l'Etat, qui s'efforce, dans un contexte budgétaire difficile, de maintenir sa contribution. Je rappelle que celle-ci est passée de 48 millions de francs en 1989 à 55 millions de francs en 1990, pour atteindre, en 1991, en loi de finances initiale, 61,3 millions de francs, grâce à un abondement parlementaire de 2 millions de francs.

Cette dotation a toutefois été ramenée à 57 millions de francs du fait des annulations de crédits intervenues en mars dernier. C'est cette somme que le projet de loi de finances pour 1992 prévoit de reconduire.

Comme je l'ai dit, deux projets de création de nouvelles agences sont sur le point d'aboutir. Je souhaite que d'autres agglomérations s'engagent dans cette démarche, mais les expériences récentes montrent que le montage de ces opérations est bien souvent plus complexe qu'on ne l'imagine, et exige, par conséquent, des délais de mise en place. Dans ces conditions, la dotation de 57 millions de francs qui est prévue pour 1992 doit permettre de faire face dans de bonnes conditions aux besoins des agences effectivement constituées.

J'ai néanmoins bon espoir, comme M. Bellanger, que le budget réservé aux agences puisse être amélioré en cours de discussion.

Plusieurs d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ont évoqué la politique foncière et les moyens qui y sont consacrés.

Il n'y a pas de politique urbaine sans politique foncière et sans capacités d'anticiper la flambée des coûts fonciers dans les zones proches des grands pôles de développement comme les villes nouvelles. C'est pourquoi l'Etat a choisi d'y consacrer des moyens importants, qui gagneraient, d'ailleurs, à être démultipliés par l'action des collectivités locales.

Vous avez également évoqué, monsieur Bellanger, l'évolution des subventions destinées à la promotion de l'architecture. Cette évolution ne traduit pas un moindre intérêt du Gouvernement pour la qualité architecturale, vous vous en doutez ; je rappelle que cette dernière bénéficie par ailleurs de financements importants au titre du plan « construction et architecture » et du plan urbain.

S'agissant de l'Institut français d'architecture, je pense qu'il doit trouver un équilibre entre deux types d'activités : d'une part, les missions de fond, qui ne souffrent aucune discontinuité, comme celles qu'assume le centre des archives, dont le financement ne peut être assuré que par l'Etat, et, d'autre part, des actions plus ponctuelles, qui prennent tout leur sens dans la recherche d'un partenariat tant public que privé.

Quant à la taxe départementale additionnelle, elle est passée de 76 millions de francs en 1986 à 176 millions de francs en 1991. Elle permet de financer la grande majorité des C.A.U.E.

Ce rendement sera encore accru par l'augmentation de 40 p. 100 des bases de calcul de la taxe locale d'équipement, et ce aux termes de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre financier.

Les départements ruraux, qui connaissent un rendement insuffisant de cette taxe, ont des difficultés à assumer le fonctionnement des C.A.U.E., lesquels y sont cependant appréciés. C'est vers eux que l'Etat orientera son effort, en maintenant les vacations des architectes consultants.

M. Bellanger nous a également fait part de ses réflexions sur le contrôle des règles d'urbanisme.

Je tiens à rappeler que le contrôle de légalité relève de la seule responsabilité des préfets et que les directions départementales de l'équipement ne donnent qu'un avis d'expert. Nous ne sommes d'ailleurs pas en désaccord sur ce point puisque le principe du partage des responsabilités entre celle qui est liée à l'instruction des autorisations et celle qui est confiée par les préfets aux directions départementales de l'équipement dans le cadre du contrôle de légalité a été affirmé dès la mise en place de la décentralisation de l'urbanisme.

Les propos de M. Bellanger laissent à penser qu'il est nécessaire de donner de nouvelles instructions à ce sujet.

Le Gouvernement est bien conscient de la relative faiblesse de ce contrôle et il entend agir sans ambiguïté dans ce domaine. Il a d'ailleurs récemment réuni les préfets des départements littoraux pour, notamment, rappeler l'importance de cette mission.

Mais il n'y aura pas de progrès significatif sans une vigilance accrue sur la légalité des actes d'urbanisme portée par les élus qui sont, depuis la décentralisation, vous le savez, compétents en ce domaine.

Il n'est pas sain, en effet, que des associations ou des requérants cherchent à prendre le relais d'un contrôle de légalité parfois défaillant. J'apprécie le travail qui est accompli par les associations de protection de l'environnement, mais je pense qu'en aucun cas elles ne peuvent se substituer à la mission d'intérêt général confiée aux préfets par la Constitution.

Comme vous, je suis inquiet du développement du contentieux de l'urbanisme. Il vient désormais au deuxième rang des affaires soumises au Conseil d'Etat. Il peut apparaître comme un signe du bon fonctionnement de notre démocratie, car le recours au juge est un droit fondamental du citoyen, mais il peut aussi révéler des dysfonctionnements et conduire à une certaine instabilité du droit.

Ces préoccupations sont à l'origine de la demande adressée par Mme le Premier ministre au Conseil d'Etat en vue de réaliser un audit du droit et du contentieux de l'urbanisme.

Un groupe de travail présidé par M. Labetoulle, conseiller d'Etat, composé, notamment, d'élus locaux et auquel mes services participent activement, a entrepris cette étude. Ce groupe a ébauché d'ores et déjà des propositions ; certaines vont dans le sens de vos préoccupations.

Le Conseil d'Etat remettra son rapport à Mme le Premier ministre au tout début de l'année 1992. Sur la base de ce rapport, je vous soumettrai, dès la prochaine session de printemps, un projet de loi améliorant la stabilité et l'efficacité des règles d'urbanisme.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que je souhaitais ajouter en complément aux réponses que M. Debarge vous a apportées à propos du logement.

Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, ce budget reste pour moi un bon budget, malgré des commentaires dont le caractère systématique et parfois un peu excessif relativise l'importance et montre les limites. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je rappelle au Sénat que les crédits concernant l'urbanisme, le logement et les services communs, inscrits à la ligne « Equipement, logement, transports et espace », seront mis aux voix à la suite de l'examen des crédits affectés aux transports aériens, à l'espace et à la météorologie, le vendredi 6 décembre.

Toutefois, j'appellerai en discussion trois amendements présentés par la commission des finances sur ces crédits.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, moins 2 350 203 829 francs. »

Par amendement n° II-3, M. Cartigny, au nom de la commission des finances, propose d'augmenter cette réduction de 332 320 037 francs ; en conséquence, de porter le montant des mesures nouvelles négatives à moins 2 682 523 866 francs.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je souhaite m'expliquer sur le sens des amendements qui viennent maintenant en discussion.

Le Gouvernement impose, en effet, au Parlement de n'émettre qu'une seule série de votes sur l'ensemble des fascicules constituant le budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Une telle procédure nous semble absurde s'agissant d'un budget qui recouvre des activités fort diverses et dont le montant dépasse 125 milliards de francs, mais c'est ainsi.

La commission des finances est donc contrainte, pour traduire son avis défavorable sur le fascicule de l'urbanisme, du logement et des services communs, de vous proposer l'adoption d'amendements de suppression des mesures nouvelles, visant ainsi un résultat identique à celui qu'entraînerait un vote négatif, si nous pouvions voter aujourd'hui.

Cette procédure est toutefois imparfaite puisqu'il n'est pas possible, cette année, de refuser les mesures nouvelles qui sont inscrites au titre IV, celles-ci étant négatives. Vous n'aurez donc à vous prononcer que sur trois amendements de suppression des mesures nouvelles, aux titres III, V et VI.

J'apporte cette précision afin que l'on ne me rétorque pas qu'il n'est pas logique de réduire les crédits d'un projet de budget que l'on trouve mauvais. Il ne s'agit pas de cela : il s'agit d'arriver au même résultat que si nous pouvions voter sur ce seul budget et décisions de le rejeter, comme nous y serions déterminés. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Je suis un peu étonné, pour ne pas dire plus, de la proposition que vous formulez, monsieur Cartigny, et qui se traduit par le dépôt d'amendements.

Il y a là un jeu d'artifices dont je ne saisis pas le sens. Dois-je comprendre que l'on propose d'amputer les crédits d'investissement de 13,8 milliards de francs et les moyens de paiement de 5,7 milliards de francs pour exprimer son hostilité à ce budget ? Je ne vois pas très bien à quoi l'on joue.

M. René Rognault. Tout à fait !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Si vous êtes contre ce projet de budget, et c'est ce qu'une majorité d'entre vous n'a cessé de répéter tout au long de l'après-midi, vous devez le dire clairement. De toute façon, vous serez aussi, me semble-t-il, défavorables aux autres fascicules budgétaires et vous voterez globalement contre le projet de loi de finances.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Mais vous allez trop loin. On ne peut pas jouer ainsi avec le feu.

En effet, priver mon budget de 13,8 milliards de francs de crédits, c'est tout simplement signifier l'arrêt de la construction des H.L.M., c'est supprimer toute action nouvelle en faveur de la ville, c'est mettre en faillite le secteur du bâtiment. Si tel n'est pas votre souhait, monsieur le rapporteur spécial, retirez votre amendement.

Très franchement, ce jeu d'artifices qui consiste à présenter, en fin de débat, un amendement tendant à diminuer les crédits sous prétexte que l'on ne peut pas voter fascicule par fascicule est extrêmement troublant, pour ne pas dire plus.

Monsieur Cartigny, si cet amendement n'est pas retiré, il faut éclairer les Français sur le sens de votre proposition. Alors, croyez-moi, nos compatriotes apprécieront ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. René Rognault. Pas de P.L.A. pour les départements de la majorité sénatoriale !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Je pensais avoir été clair, je ne l'ai sans doute pas été suffisamment.

Monsieur le ministre, lorsque nous voudrions adopter le budget de l'aviation civile, par exemple, de la façon dont il est présenté, nous ne pourrions pas le faire. Si quelque chose doit être expliqué à l'opinion, c'est bien cela : nous ne pouvons pas nous prononcer sur les budgets en tant que tels. Par conséquent, je persiste dans ma position, qui est, au reste, tout à fait défendable. Et je ne crains absolument pas qu'elle soit mal perçue par l'opinion publique.

M. Jean Chérioux. Nous prenons nos responsabilités !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-3.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Je précise, au préalable, que j'interviens non pas en tant que rapporteur pour avis, mais comme membre du groupe socialiste. Cette explication de vote sera pour moi l'occasion de dire ce que je pense du débat de cette fin d'après-midi.

Mais j'en viens à l'amendement : je suis tout naturellement d'accord avec M. le ministre. Il y a là un artifice de procédure qui n'honore vraiment pas ceux qui en usent aujourd'hui.

Sur le fond, nous avons entendu tout au long de ce débat une litanie de thèses misérabilistes. Mes chers collègues de la majorité sénatoriale, vous êtes contre ce budget, contre tous les budgets, et ce pour des raisons politiques. Heureusement, ce budget sera voté par l'Assemblée nationale et vous serez bien heureux, alors, de bénéficier des crédits qu'il vous dégage !

Avant que nous nous réunissions en commission, vous m'avez félicité pour ma compétence - elle est bien modeste - car vous avez l'habitude d'écouter mes rapports. Mais une fois franchi le seuil de la commission, vous saviez pertinemment, avant même de m'avoir entendu, que vous voteriez contre le rapport que je vous présenterais.

Je vous parlerai, à titre d'exemple, des autres fonctions que j'exerce dans la vie civile. Je suis maire et président d'un office d'H.L.M. D'une ville de 8 000 habitants - à mon arrivée, elle en comptait 2 000 - j'ai, je crois, fait une belle cité.

M. William Chervy. C'est vrai !

M. Robert Laucournet. Chaque année, la commune réalise des lotissements communaux, qui se vendent. Des promoteurs privés lotissent des terrains en fonction d'un plan d'occupation des sols rigoureux, que je fais appliquer, et ces terrains se vendent également.

M. le secrétaire d'Etat a indiqué le taux de consommation des P.A.P. Dans mon département, ces prêts sont distribués à guichets ouverts. Au 1^{er} décembre de cette année, 57 P.A.P. ont été demandés et se consomment. Des particuliers achètent également des terrains et construisent. Mais ils ne se hasardent pas comme à une certaine époque où on se lançait dans la construction d'un pavillon et où on subissait un sinistre du fait de l'activité des pavillonneurs, qui est fort heureusement contrôlée par la loi que M. Besson a fait voter et qui entrera en application dans quelques jours. Je ne rencontre donc aucun problème en ce qui concerne la consommation des P.A.P., et ma commune se développe tout à fait normalement.

Ma deuxième fonction est celle de président d'un office d'H.L.M. Après avoir rencontré des difficultés tenant au fait que je me suis trouvé devant un stock de pavillons invendus que j'ai dû transformer en pavillons locatifs au moment où la crise et le chômage se sont développés, je suis parvenu, grâce à l'aide de l'Etat et avec un plan de réorganisation de l'office, à rétablir la situation financière. Elle est aujourd'hui particulièrement saine.

Où construire ? Tel est le problème qui se pose aux offices d'H.L.M. Il faut construire au cœur des villes, éventuellement avec l'aide des collectivités locales et du conseil général. Il faut faire des lotissements locatifs autour des villes-centre. Il

faut passer des conventions avec les communes qui fournissent des terrains et qui, le cas échéant, exonèrent des taxes sur les raccordements et de diverses surcharges de façon à obtenir des coûts convenables qui passent dans les plafonds de crédits.

Surtout, il faut construire où on peut louer, afin de ne pas aboutir, par la suite, à des vacances de logements ou à des expulsions qui sont, madame Beaudeau, très exceptionnel dans ma commune, sauf celles qui s'adressent à des personnes irresponsables qu'aucun locataire, même les administrateurs locataires des offices, ne songe à défendre.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je ne parle pas de celles-là !

M. Robert Laucournet. Je peux aussi parler de celles auxquelles vous songez, ma chère collègue. Dans mon office d'H.L.M. qui gère 8 000 logements, aucune expulsion n'a eu lieu cette année. De toute façon, nous ne recourons jamais à cette méthode.

Mme Marie-Claude Beaudeau. La vie est belle chez vous !

M. Robert Laucournet. C'est peut-être parce que je sais l'égayer !

M. le président. Monsieur Laucournet, s'agissant d'une explication de vote sur un amendement, le temps de parole dont vous disposez est de cinq minutes. Vous l'avez d'ores et déjà dépassé.

M. Robert Laucournet. Je conclus, monsieur le président.

Il faut construire vite pour consommer rapidement les crédits. C'est sûrement une source d'ennuis pour ceux qui ne savent pas travailler de cette façon ! Moi, j'ai appris à le faire et c'est la méthode que je pratique.

Le tableau apocalyptique qui nous a été présenté ce soir ne correspond nullement à la réalité. Fort heureusement, ce budget sera finalement voté par l'Assemblée nationale et ceux qui l'ont critiqué dans cette enceinte seront bien contents d'utiliser les moyens qui leur seront ainsi donnés. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean Chérioux. Cela ne vous est jamais arrivé, à vous, de ne pas voter le budget ?

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Je demande la parole.

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

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais indiquer, de la manière la plus solennelle, que la commission des finances trouve intolérable qu'on exige du Sénat une sorte de vote bloqué...

MM. Jean Chérioux et Gérard Larcher. Exactement !

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. ... sur des budgets aussi différents, et la liste est longue : le tourisme, la mer, l'aviation civile, la météorologie, l'espace, et j'en passe !

M. Robert Laucournet. Vous voterez contre tous ces budgets !

M. Gérard Larcher. Qu'en savez-vous, monsieur Laucournet ?

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, tout à l'heure vous avez posé une question avec une grande indignation. Je répondrai, à mon tour, par une question : trouvez-vous normal que l'on bloque en un seul vote des budgets aussi différents ?

En effet, si, dans quelques jours, nous adoptons un budget, comment fera-t-on pour bloquer tout le reste ? C'est cela qui est inadmissible, et non le fait que le Sénat n'ait que ce moyen pour montrer qu'il n'est pas d'accord sur ce budget en particulier.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Mais vous l'avez dit !

Je demande la parole.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. A cette heure, je ne veux pas allonger le débat. Je voudrais simplement dire, une fois pour toutes, que les sénateurs présents ce soir se sont clairement exprimés au nom de leurs groupes respectifs.

J'ai bien cru comprendre que le Sénat, à l'exception du groupe socialiste, était contre le présent budget, et cela figurera d'ailleurs au *Journal officiel*. Mais si tel n'est pas le cas, que les représentants des groupes le précisent !

Donc, je le répète, le Sénat, à l'exception du groupe socialiste est contre ce budget. J'ai dit que je le regrettais, mais je le constate. Or, ceux qui ont critiqué ce budget et qui ont demandé six milliards de francs, proposent maintenant la suppression de 13,8 milliards de francs de crédits d'investissement, c'est-à-dire l'ensemble des autorisations de programme. Il y a là une incohérence. On ne peut pas jouer avec les chiffres comme vous le faites ! On ne peut pas jouer avec la politique du logement des Français !

M. René Régnault. Très bien !

M. Robert Laucournet. C'est irresponsable !

M. Jean Chérioux. C'est votre interprétation, monsieur le ministre !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-3, repoussé par le Gouvernement.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Le groupe communiste vote contre.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste également. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Le vote sur le titre III est réservé.

« Titre IV, 1 099 650 042 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Le vote sur le titre IV est réservé.

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 9 064 554 000 francs.

« Crédits de paiement, 4 112 318 000 francs. »

Par amendement n° II-4, M. Cartigny, au nom de la commission des finances, propose :

« I. - De réduire ces autorisations de programme de 381 615 000 francs.

« II. - De réduire ces crédits de paiement de 163 849 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-4, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le vote sur le titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme, 23 328 663 000 francs.

« Crédits de paiement, 12 396 531 000 francs. »

Par amendement n° II-5, M. Cartigny, au nom de la commission des finances, propose :

« I. - De réduire ces autorisations de programme de 13 459 863 000 francs.

« II. - De réduire ces crédits de paiement de 5 198 758 000 francs. »

M. Robert Laucournet. Je demande un scrutin public, afin que chacun prenne ses responsabilités !

M. Jean Chérioux. Nous les prenons !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-5, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

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° 22 :

Nombre des votants	313
Nombre des suffrages exprimés	304
Majorité absolue des suffrages exprimés	153
Pour l'adoption	222
Contre	82

Le Sénat a adopté.

Le vote sur le titre VI est réservé.

J'appelle en discussion l'article 86 rattaché aux crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs.

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE

I. - URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

Article 86

M. le président. « Art. 86. - Après le 9° de l'article L. 831-2 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 10° ainsi rédigé :

« 10° Les personnes occupant un logement situé dans les communes comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 86.

(L'article 86 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant l'urbanisme, le logement et les services communs.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, dimanche 24 novembre 1991, à seize heures :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n°s 91 rectifié et 92, 1991-1992).

M. Roger Chinaud, 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 :

- Jeunesse et sports :

M. Paul Caron, rapporteur spécial (rapport n° 92, annexe n° 33) ; M. François Lesein, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 93, tome IX).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1992

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 1992 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.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le dimanche 24 novembre 1991, à une heure quinze.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
MICHEL LAISSY*

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du samedi 23 novembre 1991

SCRUTIN (N° 22)

sur l'amendement n° II-5, présenté par M. Ernest Cartigny au nom de la commission des finances, tendant à réduire les crédits du titre VI de l'état C du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (budget de l'équipement, logement, transports et espace).

Nombre de votants : 319
 Nombre de suffrages exprimés : 310

Pour : 228
 Contre : 82

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brisepierre
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron

Ernest Cartigny
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 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 Delanseau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Dubosq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert
 Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean Faure
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade

Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Marie-Fanny Gournay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin

Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bernard Legrand
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Hélène Missoffe
 Louis Moïnard
 René Monory
 Claude Mont

Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Jean Pépin
 Alain Pluchet
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Prouvoeur
 Jean Puech
 Henri de Raincourt
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Nelly Rodi
 Josselin de Rohan

Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Jean Simonin
 Raymond Soucared
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Martial Taugourdeau
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

Ont voté contre

Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Jean-Pierre Bayle
 Marie-Claude
 Beaudreau
 Jean-Luc Bécart
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 William Chervy
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 André Delelis
 Gérard Delfau

Jean-Pierre Demerliat
 Rodolphe Désiré
 Michel
 Dreyfus-Schmidt
 Bernard Dussaut
 Claude Estier
 Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Claude Fuzier
 Aubert Garcia
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Charles Lederman
 Félix Leyzour
 Paul Loridant
 François Louisy
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Minetti
 Michel Moreigne

Georges Othily
 Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Jean Peyraffite
 Louis Philibert
 Robert Pontillon
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Ivan Renar
 Jacques Roccaserra
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux
 Hector Viron
 Robert Vizet

Se sont abstenus

MM. François Abadie, Gilbert Baumet, André Boyer, Louis Brives, Yvon Collin, François Giacobbi, François Lesein, Hubert Peyou et Jean Roger.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 313
Nombre de suffrages exprimés : 304
Majorité absolue des suffrages exprimés : 153

Pour l'adoption : 222
Contre : 82

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.