

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

XFER
63

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

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e SÉANCE

Séance du mardi 3 avril 1990

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

1. **Procès-verbal** (p. 15).
2. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 15).
3. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 15).
4. **Dépôt d'un rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel** (p. 15).
5. **Droit au logement.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 15).

Discussion générale : MM. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer ; Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement ; Robert Laucournet, rapporteur de la commission des affaires économiques.

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

MM. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; William Chervy, Pierre Louvot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Huchon, Maurice Lombard, Roland Courtrau, Maurice Arreckx.

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. André Diligent, Mme Hélène Missoffe, MM. Ernest Cartigny, Jean Simonin, Jacques de Menou, le rapporteur, le ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

6. **Ordre du jour** (p. 39).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à seize heures cinq.

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

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à modifier l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Paul Masson, Daniel Hœffel, Hubert Haenel, Bernard Laurent, Guy Allouche et Charles Lederman.

Suppléants : MM. Jacques Thyraud, René-Georges Laurin, Alphonse Arzel, Michel Rufin, Raymond Bouvier, Raymond Courrière et Jacqueline Fraysse-Cazalis.

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. J'ai reçu, le 2 avril 1990, de M. le Premier ministre, le rapport du Gouvernement présentant les résultats de la simulation réalisée sur la base du dispositif relatif à l'institution d'une taxe proportionnelle sur le revenu perçue au profit des départements, prévu par l'article 79 de la loi de finances pour 1990.

Ce rapport a été transmis à la commission des finances.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

M. le président. J'ai reçu de M. le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel le premier rapport public établi par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour la période du 30 janvier au 31 décembre 1989, conformément à l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

5

DROIT AU LOGEMENT

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 160, 1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, visant à la mise en œuvre du droit au logement. (Rapport n° 205 [1989-1990] et avis n° 206 [1989-1990]).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, cet important projet de loi, que Louis Besson et moi-même avons l'honneur de vous présenter et de défendre au nom du Gouvernement, définit les mesures législatives nécessaires au logement des plus défavorisés. Il y met notamment en œuvre un véritable droit au logement.

Le Gouvernement a en effet arrêté, le 20 septembre dernier, un plan dans un domaine qui lui paraît appeler des solutions urgentes et significatives.

Il a fait sien ce devoir rappelé par M. le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français* : « Un responsable politique en mesure de peser sur le sort de chacun a le devoir de refuser l'exclusion et l'important est qu'un moyen de vivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien. »

Le Gouvernement entend bien, avec pragmatisme et ténacité, poursuivre et développer les actions engagées dans ce domaine. La mise en place du revenu minimum d'insertion a été le premier élément d'une politique d'ensemble complétée par des dispositions spécifiques comme celles qui concernent la prévention du surendettement des ménages ou celles que nous vous soumettons aujourd'hui.

Cette lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales est pour nous un impératif et une priorité.

Il nous paraît juste, en effet, d'offrir à « ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien et qui ne sont rien » des perspectives nouvelles et de permettre à chacun d'entre eux de retrouver ou de trouver la plénitude de leurs droits et leur dignité.

Nul ne peut accepter la perspective d'une société coupée en deux, où certains vivraient de mieux en mieux alors que d'autres, pour toutes sortes de raisons, seraient poussés vers la marginalisation.

Pour exclure l'exclusion, le Gouvernement se bat sur plusieurs fronts : assurer à tous un revenu minimal, permettre l'apprentissage d'un métier, donner un toit ; bref, concourir réellement à une véritable vie sociale.

Le projet de loi que nous vous présentons aujourd'hui s'inscrit bien dans cette action multiforme et volontariste, à la mesure de l'importance des enjeux.

On ne s'intègre pas sans domicile fixe, sans adresse, sans relations de voisinage stabilisantes. Le logement est non seulement le lieu d'ancrage de la vie personnelle, familiale et sociale, mais aussi la condition de l'exercice de la citoyenneté et de l'accès à tous les droits sociaux.

Il nous faut donc faire en sorte que les quelque 400 000 sans-abri trouvent un toit, et ce dans les meilleurs délais.

Il nous faut également tout mettre en œuvre pour que les quelque 2 millions de personnes vivant dans un habitat insalubre ou étant en situation de surpeuplement bénéficient rapidement de conditions de logement décentes.

Ce problème n'est pas spécifiquement français. Même s'il prend, pour des raisons historiques, culturelles et institutionnelles, des formes très diverses, il existe partout en Europe. C'est ce qui nous a conduits, Louis Besson et moi-même, à inviter, en décembre dernier, les ministres du logement des douze pays de la Communauté européenne à une rencontre sur ce thème. Cette première rencontre a permis de constater les convergences dans l'analyse des difficultés et de souligner l'intérêt de la poursuite d'un travail en commun fondé sur l'échange d'expériences.

Chacun est bien conscient que c'est de notre capacité à mettre en œuvre des solutions durables aux problèmes d'habitat que dépend, dans une large mesure, la réussite ou l'échec de la politique d'intégration et de réinsertion sociale.

Louis Besson reviendra sur l'architecture générale de ce texte et sur ses principales dispositions, mais je voudrais, au préalable, insister sur le principe général de son élaboration : fonder une démarche collective de solidarité sur des relations contractuelles entre les différents partenaires concernés.

Poser le problème de l'habitat, c'est en effet poser d'abord celui de son financement.

A cet égard, les mesures budgétaires prises en 1990 concrétisent notre détermination. L'augmentation de 28 p. 100 des aides à la pierre, le maintien du pouvoir d'achat des aides à la personne et leur élargissement à de nouveaux bénéficiaires en témoignent.

Mais, pour nécessaires qu'elles soient - et nous entendons bien poursuivre les efforts engagés - ces mesures budgétaires qui permettent de développer l'offre de logements sociaux et de solvabiliser les familles ne sont pas à elles seules suffisantes pour régler ce que l'abbé Pierre, dans son appel aux pouvoirs publics, qualifie de « terrible souffrance nationale ».

Le problème de l'habitat doit en effet être posé dans toute sa dimension urbaine, sociale, économique et culturelle ; il ne peut se résoudre que dans une approche globale, dans une réponse d'ensemble au développement de nos villes.

L'actualité récente nous rappelle, si besoin en était, combien il est urgent de lutter contre ce qui, demain, pourrait devenir, si l'on n'y prend pas garde, une gangrène fatale pour la démocratie.

Il nous faut éviter la formation de ghettos comparables à ceux qui existent dans certains pays étrangers ou dans certaines agglomérations et, d'une manière plus générale, éviter les phénomènes de concentration reposant sur des critères sociaux, économiques ou ethniques.

Refuser la ville à deux vitesses, refuser une civilisation urbaine qui serait synonyme de conflit et non de développement harmonieux, c'est tout le sens de la politique de la ville que le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre, en concertation avec les collectivités territoriales.

Nous connaissons tous ces zones qualifiées pudiquement de « sensibles », où ont convergé - où l'on a parfois fait converger - certaines catégories de population souffrant déjà de lourds handicaps économiques et sociaux. Ces pratiques ont conduit, dans certains cas, à la constitution de véritables ghettos sociaux, à la concentration de familles en difficulté, créant ainsi les conditions d'une nouvelle aggravation de leur situation.

Nous devons impérativement y mettre fin, reconstruire des équilibres de vie, reconstruire les équilibres de la ville.

Comment avancer dans cette voie ? Tout d'abord, en intégrant la dimension sociale de la politique du logement dans une politique d'ensemble de l'habitat. Chacun sait bien que ce sont les plus faibles qui souffrent le plus des périodes difficiles. Tel est le cas en matière de logement : ce sont les familles les plus modestes, celles qui ont les ressources les plus faibles, celles qui ont des modes de vie qui sortent de la norme, qui ont le plus de difficultés lorsque le marché du logement est le plus tendu, lorsque la pénurie se fait sentir.

C'est le cas, aujourd'hui, dans de nombreuses zones urbaines, en particulier en région parisienne. Le développement important de l'offre de logements, de toutes les catégories de logements, constitue la seule réponse adaptée. C'est celle que le Gouvernement de Michel Rocard a choisie dans le plan pour l'Ile-de-France ; c'est celle qui sous-tend les choix budgétaires pour 1990 - je viens de le rappeler - dont vous avez eu l'occasion de débattre au sein de votre assemblée.

C'est dans le cadre de cette politique d'ensemble - c'est le deuxième point sur lequel je souhaite insister - que doit être affirmée la priorité accordée aux catégories les plus défavorisées. Le recentrage social des aides publiques auquel nous avons procédé, Louis Besson et moi, répond à cet objectif. Le projet de loi qui vous est soumis prévoit des procédures, des instruments financiers et juridiques nouveaux qui doivent également contribuer à sa réalisation.

Evitons, à ce sujet, tout procès d'intention.

Permettre à des familles d'occuper des logements anciens en centre ville, à proximité des services, n'est-ce pas créer les conditions de leur insertion ? Permettre la réalisation de logements sociaux dans toutes les communes, n'est-ce pas lutter contre les processus de concentration ? Définir des règles contractuelles d'attribution des logements sociaux, n'est-ce pas favoriser l'établissement d'un meilleur fonctionnement de nos quartiers ?

Il est clair, cependant, que l'équilibre de nos agglomérations ne peut résulter des seuls mécanismes de la politique du logement.

Nous sommes tous concernés : Etat, collectivités territoriales, organismes de logement social, mouvement associatif. L'expérience a prouvé que là où ces partenaires le voulaient, là où ils ont travaillé ensemble, là où ils se sont mobilisés, la ville à deux vitesses n'était pas une fatalité.

C'est à cette condition que les dégradations dans les ensembles sont moins nombreuses, que les logements sont à nouveau occupés, que les impayés de loyers diminuent, que la délinquance recule, que la vie associative se développe, que les artisans et les commerçants reviennent s'implanter, que la convivialité s'instaure, bref que la vie reprend.

L'Etat ne peut pas et ne doit pas s'occuper de tout. Mais il doit être au côté des maires, des conseils généraux, des organismes de logement social, du milieu associatif, des acteurs économiques, bref de toutes celles et de tous ceux qui ont en charge, avec des compétences et un savoir-faire propre, le devenir de la cité.

Les collectivités locales ne doivent plus se retrouver face à un Etat tuteur, mais au côté d'un Etat partenaire, capable d'adapter son action à la réalité des territoires où elle s'exerce et de l'inscrire dans les projets définis au niveau local.

Aussi la démarche contractuelle a-t-elle été mise au centre de nos relations avec les collectivités territoriales : contrats de ville, convention villes-habitat, contrats Etat-région pour le développement social des quartiers, contrats avec les organismes d'H.L.M. ou contrats avec le mouvement associatif.

Cette démarche, rappelée récemment par le Premier ministre, est celle qui a guidé notre réflexion et nous a conduits à vous soumettre les dispositions figurant dans ce projet de loi.

Nous ne donnerons tout son dynamisme à la politique de solidarité que nous souhaitons engager que si nous prenons fermement appui sur les principes de la décentralisation et si nous savons tirer toutes les leçons des modalités de leur application.

Les lois de décentralisation sont le résultat d'une double exigence. L'exigence démocratique, d'abord : notre société a atteint un degré de complexité qui nécessite une gestion en prise directe et non des décisions venant toujours de je ne

sais quel échelon national. Impératif d'efficacité, ensuite : les nouveaux lieux de pouvoir et de responsabilité qui ont été créés permettent les gestions de proximité indispensables à la définition de solutions adaptées aux réalités concrètes.

Il s'agit là d'acquis irréversibles. Et puisque certains ont cru voir, ici ou là, les indices d'une recentralisation rampante, je le dis tout net : cette orientation n'est pas la nôtre. Nous n'entendons pas revenir, ni Louis Besson ni moi-même, fût-ce par petites touches, sur cette évolution essentielle du fonctionnement de nos institutions.

La voie contractuelle proposée est celle de la responsabilité et de l'efficacité. On ne saurait cependant admettre qu'elle se transforme en impasse par suite d'attitudes de refus ou de blocages dans tel ou tel endroit du territoire français, dès lors que les enjeux de société auxquels nous devons faire face imposent que la solidarité soit le fait de tous.

Il ne faudrait pas que des pratiques ou des attitudes, heureusement isolées, privilégiant des égoïsmes locaux au détriment de l'intérêt général remettent en cause une volonté nationale. On ne peut, en effet, admettre que certains s'abritent derrière l'exercice des compétences locales pour refuser les exigences de la solidarité.

C'est pourquoi nous souhaitons que cette loi prévoie des « filets de sécurité » autorisant l'État, dans le seul cas où la démarche contractuelle aurait échoué, à prendre les mesures nécessaires pour permettre l'application concrète du droit au logement pour tous, inscrit, depuis 1989, dans la loi.

Nous pensons, en particulier, à la politique d'attribution des logements et à la limitation du droit de préemption pour les communes qui auraient l'intention d'utiliser cette procédure pour refuser l'implantation de logements sociaux sur leur territoire.

Peut-on, en effet, tolérer qu'une commune ou un bailleur social verrouille ses pratiques d'attribution au point d'en écarter systématiquement les plus défavorisés ? Peut-on tolérer que certains se dispensent de l'effort de solidarité, marquant ainsi un profond mépris de l'intérêt commun ?

Mme Héliène Luc. Absolument !

M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Vous connaissez, mesdames, messieurs les sénateurs, notre attachement à la responsabilité des collectivités locales, dont je me plais à constater qu'aujourd'hui plus personne ne conteste le bien-fondé.

Mais l'affirmation de ces principes ne peut nous faire oublier que les impératifs de la solidarité nationale s'imposent à tous.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement tout entier entend mener la lutte contre l'exclusion et les inégalités avec toute la détermination qui s'impose.

Dans le cadre de nos compétences ministérielles, nous entendons bien nous y consacrer avec force, car nous savons, en tant que ministre mais aussi comme élu local, que la politique du logement est un moyen privilégié pour s'attaquer à cette injustice.

Ce projet de loi, fondé sur la concertation et la mobilisation de tous les partenaires, permettra - nous en sommes sûrs - de répondre efficacement à la construction d'une société plus solidaire.

Losque les solidarités se brisent, un pays est en péril. Faisons en sorte qu'il n'en soit jamais ainsi. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur quelques travées de l'union centriste.*)

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

M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, Michel Delebarre vient de rappeler devant vous le cadre dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale en faveur des plus défavorisés.

Bannir l'exclusion, qu'elle soit due à l'argent, à la naissance, à la couleur de la peau, et, au contraire, favoriser l'intégration par la solidarité, par une plus grande justice et par une plus grande égalité des chances, mais aussi par plus d'exigence de qualité dans l'urbanisation, cela est, vous le savez, un chantier prioritaire pour le Gouvernement.

D'abord, pour des raisons de philosophie politique fondée sur l'équité, et rappelée, il y a peu, par le Président de la République. Comment pourrait-on imaginer que le Gouvernement du pays des Droits de l'homme, du pays de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, ne mette pas tout en œuvre pour que « personne ne soit laissé sur le bord du chemin » ?

Pour des raisons économiques aussi, car l'exclusion engendre un formidable gâchis économique indigne d'une société évoluée qui se veut moderne et efficace.

Depuis le début de la législature, de nombreuses dispositions ont été prises, telle la loi sur le revenu minimum d'insertion ou celle qui est destinée à prévenir le surendettement des ménages.

De même, l'année dernière, à l'initiative du Parlement, le droit au logement pour tous a été inscrit dans la loi. Ce principe essentiel, si l'on veut gagner le combat que nous avons engagé contre les inégalités sociales, ne doit pas rester une formule incantatoire ou une pétition de principe.

Certes, une majorité de Français ont recueilli les fruits de l'effort réalisé depuis quarante ans, grâce à la construction neuve et à la réhabilitation.

Il faut bien se rappeler quelle était la situation dans les années cinquante ; alors que 38 p. 100 des résidences principales n'avaient même pas l'eau courante en 1954, il n'y en avait plus que 0,4 p. 100 en 1984, trente ans plus tard, et on n'a même plus jugé utile de poser la question dans le recensement de 1990 ; alors que 90 p. 100 des résidences principales n'avaient ni douche ni baignoire en 1954, il n'y en a plus maintenant que 10 p. 100 ; alors que, en 1962, près de 40 p. 100 des logements étaient considérés comme surpeuplés, ils n'étaient plus que 12,6 p. 100 en 1984.

Il faut se rappeler encore que 30 p. 100 des Français se déclaraient purement et simplement mal logés en 1954 ; trente ans plus tard, ce pourcentage, certes encore trop élevé, est néanmoins tombé à 10 p. 100.

Mais ce progrès pour une grande majorité de Français rend plus intolérables encore les conditions de vie de quelque 400 000 sans abri et de quelque 2 000 000 de mal logés qui demeurent.

Leur donner un toit, leur offrir un logement décent et adapté - chacun, j'en suis sûr, en est bien conscient - est un préalable à l'insertion, comme le démontrent les premiers bilans de la mise en place du R.M.I.

Le texte que Michel Delebarre et moi-même vous soumettons aujourd'hui s'inscrit pleinement dans la politique du logement menée depuis près de deux ans par le Gouvernement et ne peut être séparé du budget de 1990 du logement qui, marqué par un renforcement de l'efficacité sociale et par une progression significative des aides à la personne et des aides à la pierre, doit permettre ainsi non seulement d'améliorer l'offre de logements locatifs sociaux et d'accélérer le programme de réhabilitation, mais aussi de rendre l'accession sociale plus sûre et plus stable.

Pour atteindre les objectifs qui sont les nôtres, qui sont aussi ceux des associations humanitaires qui, chaque jour, aident nos concitoyens les plus défavorisés à garder leur dignité et à vivre en « hommes et en femmes debout » - je profite de l'occasion qui m'est fournie pour leur rendre ici un hommage tout particulier - pour atteindre ces objectifs qui sont aussi, j'en suis persuadé, les vôtres, il nous faut compléter le dispositif existant ; et ce dans deux directions.

Il nous faut, tout d'abord, favoriser la mobilisation de chacun, qu'il soit élu, agent de l'Etat, dirigeant d'organisme d'H.L.M. ou militant associatif, dans le respect de ses compétences propres, dans une approche concertée et contractuelle.

Il nous faut, ensuite, développer une offre de logements adaptée et diversifiée, dans le parc privé comme dans le parc social, et permettre une insertion durable.

Avant de revenir sur l'architecture globale de ce projet de loi, je veux souligner combien les débats à l'Assemblée nationale ont été utiles puisqu'ils ont permis d'enrichir sur certains points le texte initial. Je ne peux cependant ignorer - je le regrette profondément - que deux dispositions essentielles ont disparu, sans doute à la suite de malentendus sur leur portée.

Je ne doute pas - par avance, je m'en réjouis - que nos débats seront constructifs et qu'ensemble nous trouverons les solutions adaptées permettant de donner à ce texte l'efficacité

que nous voulons tous pour permettre d'atteindre les objectifs ambitieux mais ô combien nécessaires que nous nous sommes fixés.

Mobilisation de tous, dans le respect des compétences de chacun, dans une recherche permanente de contractualisation : tel est donc le premier point fort, je dirai même la philosophie générale du texte qui vous est soumis.

Le logement social implique, vous le savez, de nombreux acteurs.

L'Etat, bien sûr, qui a gardé des compétences fondamentales, notamment en matière de financement du logement, mais qui doit aussi, dans ce domaine comme dans les autres, jouer son rôle de garant des solidarités.

Les départements, qui, depuis les lois de décentralisation, ont en charge l'aide et l'action sociales.

Les communes, avec leurs responsabilités en matière d'urbanisme et, plus généralement, en matière de gestion du territoire communal.

Les bailleurs sociaux, dont le rôle ne se limite pas à la construction et à la gestion de logements, mais dont les préoccupations en matière de soutien et d'accompagnement social doivent être un souci permanent.

Enfin, les associations humanitaires, qui ont montré depuis des années l'efficacité de leur intervention en matière d'aide aux plus défavorisés.

On le voit, le risque est grand, si l'on n'y prend garde, d'éparpillement des efforts, avec les conséquences que l'on peut imaginer, que l'on peut même parfois constater, en perte d'énergie et d'efficacité.

Il nous faut donc trouver les conditions propices pour une mise en synergie des compétences des uns et des autres, et ce au bon niveau géographique.

Le choix du département nous a paru le plus pertinent à la lumière des expériences qui ont déjà été réalisées dans nombre de départements, tels que les Yvelines ou les Côtes-d'Armor, l'Ille-et-Vilaine ou le Territoire de Belfort, pour ne citer que quelques exemples.

Cela ne signifie évidemment en rien, je le répète, une remise en cause des compétences des communes ni, *a fortiori*, l'introduction d'une quelconque tutelle, d'autant qu'à tous les niveaux c'est bien l'approche contractuelle qui est privilégiée, comme le disait voilà un instant M. le ministre Michel Delebarre.

Ainsi, le projet de loi prévoit que l'élaboration des plans départementaux, qui devront permettre une meilleure connaissance des situations et, par suite, un choix judicieux des solutions à mettre en œuvre, sera conduite en liaison avec l'ensemble des acteurs : collectivités locales, associations concernées, caisses d'allocations familiales, bailleurs sociaux, sociétés d'économie mixte, collecteurs du 1 p. 100...

Le bilan de l'application des textes relatifs au revenu minimum d'insertion montre que la procédure d'initiative conjointe du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département, souhaitée par le Parlement, est une bonne solution, qui facilite cette approche contractuelle à laquelle nous tenons tout particulièrement.

Cette procédure de responsabilité partagée, aboutissement de relations contractuelles et donc négociées, nous la préconisons aussi pour la gestion du fonds solidarité-logement.

Je sais que cette proposition est controversée ; d'ailleurs, ce point a été longuement évoqué lors de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale.

Je reste, pour ma part, ouvert à toutes suggestions et propositions qui ne manqueront pas d'être formulées - je sais que les commissions du Sénat ont beaucoup travaillé sur ce point - sous réserve, d'une part, qu'elles affichent les mêmes soucis de concertation, de contractualisation et de respect des compétences, d'autre part, qu'elles prévoient les dispositifs de recours éventuels en cas d'échec de la voie contractuelle.

En effet, pourrait-on concevoir un système qui rendrait facultative cette politique de solidarité envers nos concitoyens les plus défavorisés ?

Poser la question, c'est, vous en conviendrez, mesdames, messieurs les sénateurs, y répondre.

Le second principe fondamental de ce projet de loi résulte d'une évidence : loger les plus défavorisés nécessite le développement d'une offre de logements qui leur soient accessibles, mais en veillant à éviter tout phénomène de concentration des populations concernées.

Il nous est, en effet, interdit de recréer les ghettos propices aux flambées sociales incontrôlables et favorisant la marginalisation. Notre propre expérience avec les cités d'urgence et de transit et un simple regard sur ce qui se passe dans d'autres pays suffisent à nous persuader de refuser à jamais des solutions de cette nature.

Il nous est également interdit de proposer à ces familles des logements qui ne présenteraient pas des normes d'habitabilité satisfaisantes. Je peux vous assurer que les P.L.A. d'insertion - pour l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux - dont le taux de subvention est de 20 p. 100 et permettent des prêts de mêmes caractéristiques financières que ceux qui sont affectés à la construction neuve, ne seront pas utilisés pour créer un habitat « pauvre » pour nos concitoyens les plus défavorisés. Notre objectif, vous le savez, est exactement contraire.

Il nous faut donc, d'une part, élargir le parc social et le rendre plus accessible et, d'autre part, mobiliser les potentialités du parc privé.

Je ne reviendrai pas ici sur les dispositions prises pour le développement du parc social que j'ai eu l'occasion de vous présenter lors du débat budgétaire, si ce n'est pour rappeler que ce budget, qui a augmenté en aides à la pierre de 28 p. 100 par rapport à 1989, concrétise le recentrage social de l'action du Gouvernement, tel que le préconisait notamment le rapport de M. Bloch-Lainé.

Les 20 000 P.L.A. supplémentaires, dont les 10 000 P.L.A. d'insertion dont je viens de parler, sont une première réponse précise et concrète aux problèmes posés, d'autant que l'effort de réhabilitation du patrimoine social se poursuit et s'intensifie avec l'objectif d'offrir, d'ici à cinq ans, à trois millions de personnes un logement rénové.

Il nous faut aussi rappeler que tout ce qui concourt à la réalisation de logements, y compris l'accession, sociale ou non, favorise la détente sur le marché locatif public et, indirectement, participe au développement de sa fonction sociale. A cet égard, je me réjouis de la bonne santé manifestée en 1989 par le secteur du bâtiment avec près de 340 000 mises en chantier.

Pour importants qu'ils soient, ces efforts ne permettront pas de répondre rapidement à la situation à laquelle nous sommes confrontés et que je rappelais tout à l'heure.

Or, s'il y a 400 000 sans-logis, il est recensé quelque 1 800 000 logements vacants, hors résidences secondaires, dans nos bourgs et dans nos villes.

Le rapprochement de ces deux chiffres peut apparaître comme une provocation. Mais il ne peut pas ne pas nous interpeller, comme l'on dit aujourd'hui.

Ce patrimoine peu entretenu, parfois dégradé, est stérile pour les propriétaires qui ne perçoivent pas de loyer, stérile pour les collectivités territoriales qui ne perçoivent pas de taxe d'habitation, et donne, pour la partie de ce parc situé dans le centre ou dans les quartiers intermédiaires des villes et dans les bourgs ruraux, une image bien négative de notre patrimoine immobilier.

Il nous faut donc le mobiliser et les dispositions législatives, nombreuses et innovantes que nous vous présentons, doivent y contribuer tout en le requalifiant.

Aux propriétaires de ce patrimoine qui souhaitent le vendre, nous offrons de le céder aux bailleurs sociaux, aux communes ou aux associations agréées, lesquels bénéficient de ces P.L.A. sans autre obligation de travaux que ceux de remise aux normes d'habitabilité pour en assurer le financement.

Aux propriétaires qui, pour des raisons qui leur sont propres, souvent d'ailleurs des raisons affectives, ne veulent pas se séparer de ce patrimoine et qui n'ont pas les moyens financiers de procéder à sa réhabilitation, nous proposons un bail dit « bail à réhabilitation » qui permet aux gestionnaires à vocation sociale de le rénover, avec des avantages certains pour les propriétaires. En effet, moyennant une mise en location de douze ans à des personnes défavorisées, le preneur prend en charge les travaux de réhabilitation ; il reçoit du locataire un loyer lui permettant d'amortir les travaux engagés et de couvrir les frais de gestion ; il verse au propriétaire le loyer convenu dans le bail. Au terme de ces douze ans, le propriétaire retrouve un logement réhabilité générateur de revenus.

Par ailleurs, les droits des locataires sont préservés puisque le projet de loi prévoit, d'une part, l'établissement d'une convention avec le gestionnaire assurant le maintien dans les lieux et ouvrant droit à l'aide personnalisée à la personne et, d'autre part, le relogement au terme du contrat de location si le propriétaire ne souhaite pas renouveler le bail consenti.

Aux propriétaires, enfin, qui trouveraient les contraintes de ce bail à réhabilitation trop longues en terme de durée, il est proposé de bénéficier d'une subvention majorée à 70 p. 100 de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et d'un avantage fiscal se traduisant par l'exonération pendant trois ans de l'impôt sur les revenus des produits des loyers, dès lors que les logements sont loués à des bénéficiaires du R.M.I. ou à des associations humanitaires sous-louant à des personnes en difficulté.

Ainsi, mesdames, messieurs les sénateurs, ces nouvelles dispositions législatives et les efforts budgétaires engagés doivent permettre de créer rapidement les conditions d'un développement diversifié de l'offre de logements en faveur de nos concitoyens les plus défavorisés, tout en évitant la création de phénomènes de ghettos, le parc privé vacant susceptible d'être mobilisé étant, par nature, éclaté dans la ville.

Cette dispersion spatiale qui en résulte et le fait que pourront être acquises ou mises à disposition des maisons individuelles plus adaptées que l'habitat collectif aux problèmes de familles - notamment nombreuses - connaissant de réels problèmes d'intégration sociale, nous paraissent être une réponse pertinente à la question posée.

Cette loi est bien une loi anti-ghettos et nous veillerons à ce que son application respecte cette volonté.

A ce propos, je voudrais revenir sur deux dispositions prévues dans le texte gouvernemental qui ont été disjointes lors du débat à l'Assemblée nationale à la suite de ce que je crois être un malentendu.

Ces dispositions concernent, d'une part, les prérogatives données aux représentants de l'Etat en matière d'attribution de logements et, d'autre part, la limitation d'utilisation du droit de préemption pour des collectivités qui souhaiteraient par ce biais - malheureusement, nous connaissons des exemples - éviter toute réalisation de logement social sur leur territoire.

Sur ce point, je rappellerai la problématique à laquelle nous sommes confrontés.

En matière de politique d'attribution - nous savons bien l'importance de son impact, si l'on veut atteindre les objectifs fixés - nous proposons la voie contractuelle à travers les protocoles d'occupation du patrimoine social, suivant en cela les propositions présentées par M. François Geindre dans le rapport qu'il nous a remis à ce sujet.

La voie de la négociation et de la contractualisation permet, en effet, de respecter l'identité, le rôle et les compétences de chacun. Mais dans les cas, que comme vous nous souhaitons peu nombreux, où cette démarche contractuelle échouerait, il faut que le préfet puisse, sur son contingent, prendre les mesures adaptées pour permettre à ceux qui en ont le plus besoin de pouvoir bénéficier du logement auquel ils ont droit.

Nous restons, bien sûr, ouverts à la discussion sur ce point et prêts à examiner favorablement toutes propositions qui iraient dans le sens de la recherche préalable et systématique de la concertation, tout en permettant, en cas d'échec avéré de la négociation, au représentant de l'Etat de pouvoir exercer toutes ses responsabilités dans ce domaine.

De même peut-on tolérer aujourd'hui que certaines collectivités, heureusement en nombre limité, utilisent leur droit de préemption pour éviter la construction de logements sociaux ?

Si la négociation avec la collectivité échoue, doit-on se résigner à admettre l'impuissance de l'Etat et, à travers lui, de la société tout entière devant des attitudes aussi peu solidaires ? Et doit-on admettre la conséquence du refus de certaines communes, qui est l'obligation pour d'autres d'assumer une part plus large de la solution du problème posé dans les conditions de difficultés accrues que vous connaissez ?

Ce que nous souhaitons, c'est instaurer en quelque sorte un garde-fou - j'espère qu'il sera peu utilisé - de façon à permettre à tous, quel que soit le niveau de ressources, d'avoir droit de séjour dans l'ensemble des communes françaises.

Qui peut condamner un tel objectif ? Personne, nous en sommes certains.

Là encore, nous sommes ouverts à toute proposition allant dans ce sens et le débat permettra, nous en sommes persuadés, de trouver la bonne réponse à la question posée.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi que nous vous soumettons, Michel Delebarre et moi-même, a pour seule ambition, mais elle nous paraît noble et forte, de contribuer à étendre au logement la lutte engagée contre les inégalités sociales.

Il n'est pas acceptable qu'aujourd'hui des milliers d'hommes et de femmes ne bénéficient pas de ce droit le plus élémentaire qui est le droit au logement.

Il n'est pas acceptable que, dans notre pays, ces mêmes hommes et femmes ne puissent bénéficier de la solidarité de tous.

Il n'est pas acceptable que les impératifs de la solidarité ne s'imposent à tous pour bénéficier à tous.

Ces refus, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'en suis convaincu, vous les partagez. Ensemble, après le travail important et de qualité accompli par vos rapporteurs et vos commissions que je tiens à remercier, faisons en sorte, dans un esprit constructif, que, par notre ambition, la situation change et que les espoirs des plus défavorisés puissent enfin se concrétiser dans le domaine du logement si vital pour l'épanouissement des personnes et des familles. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Robert Laucournet, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan, saisie au fond, et celle des affaires sociales, saisie pour avis, ainsi que leurs rapporteurs, M. Balarello et moi-même, ont beaucoup travaillé pendant l'intersession pour vous présenter ce texte essentiel, le premier jour de la reprise des travaux du Parlement.

J'ai encore en mémoire le souvenir de la réunion conjointe, le 19 décembre dernier, de nos deux commissions, coprésidée par MM. Jean François-Poncet et Jean-Pierre Fourcade, où, salle Médicis, vous veniez, monsieur le ministre Besson, défendre votre texte qui, pour des raisons diverses, n'avait pas reçu l'accueil que vous souhaitiez à l'Assemblée nationale.

Vous le faisiez déjà, comme aujourd'hui, avec une conviction et une chaleur qui nous ont frappés.

Presque tous les groupes de l'Assemblée nationale avaient semblé d'accord sur l'esprit généreux qui inspire le projet, mais deux pivots du dispositif, qui paraissaient pourtant ne pas faire problème, ne recevaient pas, en définitive, l'agrément des députés. Il s'agit des articles 11 et 14, qui - j'en suis sûr - vont retenir notre attention dans les heures qui viennent.

Après le vote positif des commissions du Sénat, acquis après de longs débats qui furent très sérieux et approfondis, je crois que nous devrions aboutir à un accord.

En ce qui me concerne, j'ai tout fait pour obtenir un texte qui devrait permettre d'ouvrir la discussion en commission mixte paritaire. J'ai levé, me semble-t-il, les inquiétudes du président de l'association des présidents de conseils généraux, et je me félicite de la compréhension que m'a témoignée M. Puech. J'ai procédé, en accord avec le ministre, à une réécriture des articles dont la première formulation avait semblé trop contraignante à certains.

Le fait que la commission saisie au fond m'ait suivi globalement me permet de penser que nous devrions parvenir à un texte équilibré.

Ce projet de loi tend à la mise en œuvre du droit au logement. Comme M. Louis Besson l'a signalé dans son propos, il est indéniable que les Français sont, dans leur immense majorité, mieux logés aujourd'hui que voilà une vingtaine d'années : multiplication du parc immobilier, niveau de confort en nette amélioration, développement de la propriété des ménages, puisque 51 p. 100 d'entre eux sont propriétaires de leur logement, contre 45 p. 100 voilà seulement quinze ans.

Toutefois, ce bilan comporte aussi des zones d'ombre. Il existe encore une frange de la population, difficile à estimer, qui reste exclue du logement. Ce sont les sans-abri, qui vivent dans la rue ou dans un habitat de fortune. Ce sont encore ceux dont les revenus trop modestes, ou les modes de vie particuliers, ne leur permettent pas l'accès à un logement de qualité et pour qui le maintien dans leur logement est une préoccupation quotidienne. Ce sont aussi, le plus souvent, les victimes de l'urbanisme ségrégatif, qui crée les ghettos et rejette les populations les plus pauvres en dehors des centres urbains.

Le présent projet de loi, par une série de mesures concrètes favorisant la solvabilisation des ménages et l'augmentation de l'offre de logements, apporte une réponse à ce problème. Il s'efforce aussi, à partir de l'expérience acquise et notamment celle des départements, de mobiliser et de mieux coordonner toutes les initiatives locales en faveur des plus démunis.

Je décris, dans le rapport qui vous a été distribué, la situation des exclus du logement, des sans-logis et des mal-logés, ainsi que le cumul souvent constaté de la pauvreté, du handicap et de l'ethnie.

Le rapport Oheix, au début des années quatre-vingts, parlait déjà des ménages vulnérables, puisqu'il s'intitulait : « Contre la précarité et la pauvreté ». Quant au rapport Bloch-Lainé, à la rédaction duquel j'ai participé, il mettait l'accent sur les obstacles aboutissant au rejet d'une certaine catégorie de population par l'inadaptation des aides personnelles et par les difficultés d'accès au logement social.

Certes, l'action en faveur des personnes défavorisées doit s'inscrire dans une politique générale, qui est déjà engagée par la loi sur le surendettement des ménages ; par l'effort financier réalisé dans le budget de 1990, dont parlait M. le ministre ; par la politique contractuelle engagée par l'U.N.I.L., l'union nationale interprofessionnelle du logement, à la fin de 1989 ; par le rôle irremplaçable des initiatives locales menées par les départements, les communes, les associations - A.T.D.-Quart monde, P.A.C.T., Arim - par le rôle permanent et déterminant du mouvement H.L.M.

Toutes ces formes de solidarité cumulatives ont, bien sûr, des limites, même si elles concourent à servir de levier à la prise de conscience de l'ensemble familial par les fonds d'aide aux impayés de loyers, les fonds d'aide au relogement et de garantie, la réhabilitation du parc locatif vieillissant et inadapté, mais dont la réfection est prévue dans un avenir assez proche, par la procédure de développement social des quartiers et par l'approche globale de la précarité à travers l'acquis du revenu minimal d'insertion, l'accès au système de soins, la formation et l'enseignement.

La situation est très préoccupante. En effet, 300 000 de nos concitoyens sont sans logement et près de 2 millions de familles sont mal logées, dans des conditions d'insalubrité et d'inconfort que M. Daniel Pétrequin signale dans son rapport au Conseil économique et social.

Il apparaît que le moment est venu aujourd'hui de rassembler, de coordonner toutes ces initiatives généreuses, de combler les vides de la loi et du règlement, d'adapter notre législation aux fins humanitaires et sociales que chacun de nous reconnaît. C'est l'objet du texte que j'ai l'honneur de rapporter ce soir devant vous.

Ce projet attendu est l'aboutissement d'une longue réflexion et je ne rappellerai pas dans le détail tous les textes qui, depuis dix ans, ont jalonné notre chemin. Je citerai simplement le rapport du conseil national de l'habitat en 1985, le rapport Guyard et le rapport de la commission Bloch-Lainé.

Plus récemment encore, a été rendu public le rapport demandé à M. François Geindre par le ministre de l'équipement et du logement de l'époque, M. Maurice Faure.

L'ensemble de ces rapports, dont nous ne tirons les conséquences qu'aujourd'hui, présentaient des propositions largement convergentes. Ils discernaient tous les cinq orientations principales suivantes : la solvabilisation des plus défavorisés grâce aux aides personnelles et la limitation de l'endettement chez les accédants à la propriété ; une attribution plus efficace des logements sociaux ; la diversification de l'offre de logement, grâce notamment au parc privé ; la coordination des efforts financiers locaux d'aide aux familles en difficulté ; enfin, l'amélioration de la connaissance des situations vécues sur le terrain.

Le projet de loi présenté aujourd'hui par le Gouvernement s'est très largement inspiré de ces propositions et se décompose en trois chapitres dont les objectifs sont complémentaires, à savoir : la coordination et la généralisation des actions engagées, l'augmentation de l'offre de logements et l'amélioration de la solvabilité.

Il est nécessaire, en premier lieu, de définir les besoins et les objectifs et de coordonner les politiques. C'est l'objet du chapitre I^{er} du projet de loi, intitulé : « Des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées », qui regroupe les articles 1^{er} à 7.

Ce chapitre vise à assurer une meilleure coordination des politiques menées par les différents intervenants en matière de logement des plus défavorisés : Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, caisses d'allocations familiales, l p. 100 logement, mouvement associatif.

A cet effet, il est proposé dans le projet de loi que soit élaboré, dans chaque département, un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées. L'élaboration de tels plans devrait permettre, en outre, d'obtenir une meilleure connaissance des situations locales et des besoins exprimés.

La mise en place de ces plans s'accompagnera de la création de fonds de solidarité pour le logement regroupant les fonds d'aide existants, de façon à disposer, dans chaque département, d'un instrument pouvant attribuer de façon souple et coordonnée toute la palette des aides nécessaires pour l'accès au logement et le maintien dans ce dernier. Le financement de ce fonds sera assuré paritairement par l'Etat et le département.

J'ai prévu de proposer au Sénat, dans cette première partie du texte, des dispositions moins contraignantes que celles qui étaient prévues à l'origine. J'ai obtenu l'accord du Gouvernement et on me dit qu'elles sont susceptibles de recueillir un large consensus.

Il faut, par ailleurs, accroître l'offre de logement pour les personnes défavorisées. Cet objectif général recouvre trois types de dispositions, qui font l'objet du chapitre II du projet de loi.

Il convient, d'abord, de conforter le rôle social du parc privé. Celui-ci joue souvent le rôle de parc social de fait, mais il apparaît de plus en plus menacé. Pour ouvrir aux ménages défavorisés l'accès à des logements privés correspondant à leurs besoins et à leurs revenus, le projet de loi prévoit que les propriétaires qui loueront des logements à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou à des associations agréées, et limiteront à cette fin le niveau de leur loyer, seront temporairement exonérés de l'impôt sur les revenus fonciers correspondants.

Il convient, ensuite, d'élargir le parc social. Le projet de loi contient plusieurs mesures allant en ce sens.

Il ouvre aux départements la possibilité d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties les logements locatifs construits avec l'aide de l'Etat et de prolonger la durée de l'exonération pour les logements appartenant aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte.

Il crée un nouveau type de bail, le bail à réhabilitation, permettant la prise en charge de logements privés par des organismes de logement social ou des associations en échange de travaux d'amélioration.

Il supprime l'obligation d'obtenir la garantie d'une collectivité locale pour les associations qui sous-louent des logements d'H.L.M. aux personnes défavorisées.

Il exclut du droit de préemption urbain les immeubles sur lesquels une opération de construction de logements sociaux a été programmée avec l'agrément du représentant de l'Etat dans le département.

Enfin, il convient de mieux utiliser le parc social.

Le projet de loi s'inspire, sur ce point, du rapport Geindre. Il modifie les règles d'attribution de logements sociaux en prévoyant une concertation générale de tous les partenaires et, en cas de non-respect des conventions conclues, en donnant au préfet un pouvoir de désignation des personnes prioritaires.

Il est nécessaire, également, de renforcer la solvabilité des personnes défavorisées. Cela fait l'objet du chapitre III du projet de loi, qui contient plusieurs dispositions relatives aux conditions d'attribution des aides personnelles au logement qui s'inscrivent dans le cadre du bouclage de ces aides.

Le champ d'application de l'aide personnalisée au logement est étendu à l'ensemble des logements à usage locatif des organismes d'H.L.M. ou des sociétés d'économie mixte, aux logements acquis avec l'aide de l'Etat et ne faisant pas l'objet de travaux, et aux logements-foyers de jeunes travailleurs.

Le conventionnement à l'aide personnalisée du patrimoine des sociétés d'économie mixte est simplifié.

Enfin, le champ d'application de l'allocation de logement à caractère social est étendu au profit des bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

J'évoquerai maintenant les modifications apportées par l'Assemblée nationale. Celle-ci a procédé à la discussion du projet de loi au cours des séances des 14, 15 et 19 décembre 1989.

Des accords substantiels ont été enregistrés.

L'Assemblée nationale a adopté, dans le texte du Gouvernement ou avec seulement des modifications mineures, nombre des dispositions du projet de loi.

Il s'agit des mesures relatives aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, à l'exception d'un ajout concernant le cas particulier de la région d'Ile-de-France. A ce sujet, la commission vous présentera des propositions qui ont semblé recueillir l'accord de ses membres.

Il s'agit des mesures relatives aux fonds de solidarité, sous réserve de compléter le financement du fonds par des interventions volontaires, notamment des autres collectivités locales, des caisses d'allocations familiales et des organismes gestionnaires d'H.L.M.

Il s'agit des mesures qui autorisent les départements à prolonger et à étendre l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il s'agit des mesures relatives au bail à réhabilitation, à l'élargissement aux sociétés d'économie mixte des dispositions relatives aux conditions d'attribution des logements gérés par les organismes d'H.L.M., à la suppression de la garantie obligatoire pour la sous-location de logements H.L.M. par des associations agréées.

Il s'agit, enfin, des mesures relatives aux aides personnelles au logement, à savoir le « bouclage » de l'A.P.L., au conventionnement des logements des sociétés d'économie mixte et à l'attribution de l'allocation de logement aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

Vous constatez donc, mes chers collègues, que, sur nombre de points, l'Assemblée nationale est en accord avec le Gouvernement.

La discussion en première lecture à l'Assemblée nationale a, au surplus, permis un certain nombre d'ajouts intéressants.

Ainsi, l'Assemblée nationale a inséré un article visant à définir le contenu du droit au logement et à préciser les catégories de personnes défavorisées concernées par le projet de loi.

Elle a introduit un dispositif nouveau concernant l'accueil des gens du voyage.

Elle a étendu les exonérations fiscales prévues en faveur des particuliers au cas des logements loués à des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social, alors qu'elles étaient limitées aux logements loués à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou à des associations les sous-louant à des personnes défavorisées.

Elle a prolongé d'un mois la période hivernale pendant laquelle les expulsions sont interdites.

Elle a, en outre, sur proposition du Gouvernement, étendu le mécanisme du tiers payant à l'ensemble des allocations de logement, sous réserve de l'accord de l'allocataire et du bailleur.

Toutefois, le débat a fait apparaître deux divergences essentielles.

D'une part, l'article 11, relatif aux modalités d'attribution de logements H.L.M., a fait l'objet d'un vote de rejet après que de nombreux amendements eurent été adoptés visant à modérer les dispositions qu'il prévoyait.

La majorité des députés a, en effet, dénoncé les pouvoirs accordés au représentant de l'Etat dans le département dans la désignation de personnes prioritaires et les difficultés de

gestion des organismes d'H.L.M., alors que M. Louis Besson, ministre chargé du logement, insistait sur la priorité donnée à la démarche contractuelle, l'intervention du préfet devant être l'exception.

D'autre part, l'article 14 du projet de loi, instituant une exception à l'exercice du droit de préemption par une collectivité locale lorsqu'une opération visant à accroître l'offre de logements sociaux est prévue, a connu le même sort, après avoir été contesté comme étant contraire aux principes de la décentralisation et à l'autorité des maires.

J'ai procédé depuis le début de l'année à de nombreuses auditions. J'ai entendu M. le président Puech et ses collaborateurs, ainsi que l'assemblée des présidents de conseils généraux, M. Delamon, préfet, chargé d'un rapport sur les gens du voyage, des représentants des associations caritatives - Quart monde notamment - dont j'ai pu apprécier le remarquable dévouement, M. Niol, président de la caisse nationale d'allocations familiales, la direction de la Caisse des dépôts et consignations, et l'union des H.L.M.

J'ai considéré que mon rôle était de limiter la rigueur de certaines dispositions et le champ d'application de mesures que je sentais concourir à braquer des propositions dont j'avais eu connaissance lors de la réunion commune des deux commissions à la fin du mois de décembre.

Je pense y être parvenu avec l'accord du ministre M. Louis Besson, qui s'est rapproché des vues et des propositions de la commission.

Vous en constaterez les effets et le résultat lors de la discussion des articles essentiels. J'espère que cette évolution substantielle du projet de loi me permettra de recueillir l'accord du Sénat.

J'espère aussi que, reprenant l'émouvant message de l'abbé Pierre, que M. le président Poher nous a fait parvenir avec son accord, chacun de nous aura à cœur de rendre l'espérance à tant de familles et que nous n'aurons pas la tentation de réduire le projet à quelques vagues mesures totalement disproportionnées face à la réalité qui est devant nous.

M. Michel Moreigne. Très bien !

M. Robert Laucournet, rapporteur. Encouragé par le vote positif émis lors de sa longue séance de mercredi dernier par la commission des affaires économiques et du Plan, saisie au fond, c'est le vœu que je forme au tout début de ces débats afin que nous apportions notre soutien à ce texte généreux présenté par le Gouvernement en faveur des plus défavorisés de nos concitoyens. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

(**M. Pierre-Christian Taittinger remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER vice-président

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

M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, s'il n'existe pas de statistiques précises recensant les besoins en logements des personnes défavorisées, nous savons tous que la demande de logement est forte dans de nombreux départements.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui vise à concrétiser, au plan juridique, le programme de logement en faveur des ménages démunis de ressources, pour lequel des moyens financiers particuliers ont été arrêtés dans la loi de finances pour 1990.

L'accroissement de la demande de logement très social résulte de la convergence de plusieurs phénomènes.

Le ralentissement de l'effort public pour la construction de logements neufs et particulièrement pour l'accession aidée à la propriété a favorisé le maintien dans le parc social locatif de ménages disposant de ressources moyennes.

Simultanément, nous avons observé une double évolution.

D'une part, les aides personnelles au logement contribuent de moins en moins à solvabiliser les ménages qui, par ailleurs, ont vu, pour certains d'entre eux, leurs ressources diminuer du fait du chômage, dont le niveau demeure élevé.

D'autre part, les impératifs d'équilibre financier assignés aux organismes d'H.L.M. conduisent un grand nombre de bailleurs sociaux à oublier leur vocation normale et à rejeter les locataires peu solvables ou les familles « lourdes ».

Il en résulte un processus d'exclusion selon lequel la précarité économique fait obstacle à l'accès à un logement décent, d'autant plus que les normes d'occupation et de confort en vigueur pour bénéficier des aides personnelles au logement sont généralement hors de portée pour les ménages les plus démunis.

Ajoutons à cela les particularités qualitatives de la demande de logement des familles les plus défavorisées : le logement en maison individuelle est généralement préférable au logement dans un immeuble collectif, l'apprentissage de l'insertion dans une vie sociale normale ne pouvant être que progressif.

La commission des affaires sociales a analysé les réponses apportées par le projet de loi pour loger les personnes les plus défavorisées.

Elle a approuvé le principe de plans départementaux définis par le président du conseil général et par le représentant de l'Etat dans le département, en collaboration avec tous les partenaires intervenant en matière de logement social.

En revanche, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale à propos des conditions d'accueil des nomades paraissent inutiles, le problème étant actuellement résolu par deux circulaires, datées du 10 juillet 1980 et du 16 décembre 1986, et par le Conseil d'Etat, qui a clairement défini l'obligation des maires en ce domaine dans un arrêté du 2 décembre 1983, concernant d'ailleurs la commune de Lille.

En ce qui concerne les mesures destinées à accroître l'offre de logement social, la commission des affaires sociales a approuvé l'exonération fiscale proposée au profit des bailleurs privés qui louent des logements à des ménages défavorisés, espérant qu'ainsi les logements vacants - 1 800 000 actuellement, d'après vos chiffres, monsieur le ministre - reviendront sur le marché du logement locatif.

A ce propos, elle a noté que la répartition géographique des logements vacants coïncide le plus souvent, et paradoxalement d'ailleurs, avec celle des zones de forte demande de logement social.

Elle a approuvé la procédure du bail à réhabilitation.

Pour améliorer l'efficacité du dispositif du projet, nous proposons d'élargir le champ de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui est seulement facultative et partielle dans le texte qui nous est soumis.

Quant à l'amélioration de l'efficacité sociale des procédures d'attribution des logements, dont M. Laucournet a longuement parlé dans son rapport, la commission des affaires sociales a estimé tout à fait excessive l'étendue de la faculté d'affectation autoritaire par le représentant de l'Etat prévue par le texte initial et refusée par l'Assemblée nationale.

Après une longue délibération, elle a décidé de confirmer le vote de l'Assemblée nationale et de s'en tenir au texte actuellement en vigueur de l'article L. 441-2 du code de la construction, qui, rappelons-le, comporte des dispositions contraignantes, mais inappliquées.

Notons que l'extension de ces procédures d'attribution aux logements P.L.A. détenus par les sociétés d'économie mixte nous paraît opportune.

Au demeurant, si une procédure d'attribution « autoritaire » des logements au profit des personnes défavorisées devait être retenue, solution que la commission a rejetée, il nous paraîtrait essentiel, messieurs les ministres, d'étendre le parc auquel cette procédure s'appliquerait - ce que vous avez fait en l'étendant aux sociétés d'économie mixte - et, simultanément, de limiter à un pourcentage très faible la proportion de logements ainsi attribués, afin de ne pas dépasser le seuil de tolérance sociale dont la méconnaissance provoque le départ des locataires solvables, accroît à terme les discriminations ou engendre des phénomènes de violence dont nous connaissons tous quelques exemples dramatiques et récents.

Enfin, la commission des affaires sociales approuve la systématisation des expériences engagées depuis plusieurs années pour aider les locataires en difficulté qui accumulent les retards dans le paiement de leurs loyers ou n'ont pas les moyens de verser les cautions ou d'offrir aux bailleurs des garanties suffisantes.

Pour pallier ces difficultés, le projet de loi prévoit la création obligatoire de fonds départementaux de solidarité pour le logement. La commission approuve cette démarche, ainsi que le bouclage des aides à la personne.

En ce domaine, pour compléter l'action engagée, il vous est proposé d'étendre le système du tiers payant à l'allocation de logement. L'Assemblée nationale a ouvert la possibilité d'appliquer exclusivement par voie contractuelle ce système, qui a fait ses preuves pour l'A.P.L.

La commission des affaires sociales du Sénat, quant à elle, propose d'autoriser les organismes d'H.L.M. à demander l'application du système du tiers payant pour l'allocation de logement, indépendamment des possibilités contractuelles.

Enfin, la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur la limitation du droit de préemption urbain, estimant que ce droit appartient aux communes et ne saurait être restreint au regard des lois de décentralisation.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, sous réserve des amendements qu'elle a déposés, la commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'Union centriste et du R.D.E.)*

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

M. William Chervy. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en affirmant le droit au logement et, surtout, en assurant les moyens de sa mise en œuvre, le projet de loi qui nous est aujourd'hui présenté se situe clairement dans la continuité des grandes mesures sociales qui ont été adoptées depuis le début de la législature.

La loi sur le revenu minimum mettait déjà en œuvre le droit à réinsertion ; il lui manquait son complément indispensable : le droit au logement. C'est au Parlement aujourd'hui, avec ce débat, qu'il revient de concrétiser cet impératif.

Le législateur de 1946 a affirmé que la nation devait assurer à la famille les conditions nécessaires à son développement. Nul doute que l'accès au logement et à l'éducation constituait déjà, dans son esprit, la clé de voûte de cet épanouissement.

Le logement donne, en effet, sa cohérence et sa permanence à la famille et il lui permet alors d'élaborer une stratégie collective.

Notre droit des prestations familiales l'admet clairement par la mise en place, dès 1948, des allocations de logement.

Mais, au-delà de ces éléments, il me semble que, autour de l'accès au logement et à l'éducation de chaque famille et de chaque personne, se joue aujourd'hui une « partie » collective dont l'enjeu plus large est la cohésion sociale.

Le logement, c'est la « raison sociale » des familles, c'est l'ancrage nécessaire et préalable à tout autre dans la société. Car, sans logement, pas d'accès à l'école et des accès aux soins qui deviennent singulièrement complexes.

Depuis plus de trente ans, des voix se sont élevées pour le dire, des voix qui ont su aussi trouver des mots pour dire l'intolérable, l'inacceptable, lorsque des hommes et des femmes se trouvaient écartés de ces droits. Je pense spécialement à l'action des membres des organismes caritatifs, dont il est inutile de rappeler le dévouement exemplaire.

Cependant, en dépit des programmes successifs d'accession au parc d'H.L.M. des familles modestes, de résorption de l'habitat insalubre ou de disparition des bidonvilles, des problèmes graves d'accès au logement persistent. Certes, ils se sont réduits et déplacés ; mais ils demeurent. Ce triste constat est malheureusement établi.

Bien sûr, le contexte a évolué : alors que, dans les années soixante-dix, on parlait encore de la « résorption progressive des îlots de pauvreté qui concernent un certain nombre de familles isolées », la France, à partir de 1984, a pris conscience des phénomènes de « nouvelle pauvreté », de l'extension de la pauvreté à de nombreuses personnes et de la confirmation de comportements d'exclusion plus diffus et plus complexes.

Même si les chiffres qui nous ont été communiqués divergent compte tenu des lacunes statistiques en la matière, nous pouvons considérer que, dans notre pays, près de 2 millions de ménages, soit 5 500 000 personnes, constitueraient la population des mal-logés et que de 200 000 à 400 000 personnes seraient considérées comme sans-abri, c'est-à-dire vivant en squat, en centre d'hébergement, en caravane ou, de manière plus générale, en habitat précaire.

Les rapports sur cette question se sont multipliés depuis une dizaine d'années. Je citerai en particulier, pour 1985, le rapport du conseil national de l'habitat que présidait alors, si mes souvenirs sont bons, notre collègue et ami M. Laurant, rapport intitulé « loger les plus défavorisés ».

A partir de ce constat, unanimement dressé, qui fixe schématiquement quelques grandes lignes de force, serons-nous capables de mettre en place une politique susceptible d'assurer dans de meilleures conditions les ressources des personnes en difficulté, de créer les conditions d'une meilleure insertion sociale, de mieux cerner la pauvreté, et, enfin, de mener avec succès des programmes locaux de développement social efficaces dans les zones qui l'exigent ?

Trente-six ans après l'immense élan de solidarité et de générosité organisé autour de l'abbé Pierre, serons-nous capables de briser, par des mécanismes pragmatiques et concrets, cette logique de l'exclusion en mobilisant, au niveau le plus adéquat possible, l'ensemble des partenaires concernés et en coordonnant mieux toutes les initiatives locales, lesquelles, fort heureusement, sont déjà nombreuses ?

C'est ce que nous proposons ce projet de loi afin de régler le problème angoissant du logement des plus défavorisés de nos concitoyens.

S'il paraît naturel que des désaccords apparaissent entre nous sur telle ou telle modalité du texte proposé, comment pourrions-nous imaginer que, sous couvert d'un transfert de compétences - les départements s'en sont montrés dignes, spécialement en matière d'aide sociale et de santé - on se réfugie dans l'égoïsme et l'acceptation de l'exclusion et que l'on refuse aux plus humbles un droit considéré comme fondamental ?

Je ne crois pas que la Haute Assemblée puisse contester le bien-fondé du texte et sa structure. La discussion à l'Assemblée nationale a d'ailleurs fait apparaître que le débat majeur portait davantage sur l'idée que nous nous faisons les uns et les autres de la décentralisation et des rôles respectifs du représentant de l'Etat dans le département et du président du conseil général.

Je ne décrirai pas le projet de loi, nos rapporteurs l'ont fait avec talent.

Le débat à l'Assemblée nationale a été riche, mais des divergences profondes sont apparues. Je souhaiterais m'y arrêter quelques instants. Elles portent bien évidemment sur l'article 11 relatif aux modalités d'attribution des logements H.L.M. et sur l'article 14 instituant une exception à l'exercice du droit de préemption par une collectivité locale lorsqu'une opération visant à accroître l'offre de logements sociaux est prévue.

Ces deux articles ont été supprimés ; pour notre part, nous souhaitons qu'ils soient rétablis et que, pour le moins, leur esprit soit conservé.

En ce qui concerne l'attribution des logements sociaux, je tiens à souligner qu'il ne faut pas refuser à l'Etat les moyens d'intervention lorsqu'un organisme d'H.L.M. ne respecte pas - il s'agit, bien entendu, d'une exception - la vocation qui est la sienne.

Les conditions d'attribution des logements H.L.M. sont actuellement définies aux articles L. 441-1 et L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, notamment au profit des personnes mal logées ou défavorisées ; ces deux textes prévoient aussi des modalités d'attribution spécifiques.

Nous pensons que, dans le dispositif qui est soumis par le projet, le règlement départemental qui est établi par le préfet et qui doit préciser, notamment, les critères de priorité pour les attributions, doit tenir compte des programmes locaux de l'habitat ainsi que des besoins évalués par le plan départemental d'action. La mise en œuvre du règlement doit, par ailleurs, faire l'objet de protocoles d'occupation du patrimoine social qui sont passés par le représentant de l'Etat dans le département, les collectivités territoriales et les organismes d'H.L.M. concernés.

Cette politique d'attribution de logements, qui doit s'accompagner d'un effort de localisation équitablement réparti du parc social, nécessite, bien entendu, une démarche contractuelle mettant tous les décideurs, c'est-à-dire, notamment, les organismes gestionnaires et les communes, en face de leurs responsabilités.

Voici un autre point positif de cette politique : le règlement devrait prendre en compte les programmes locaux de l'habitat et le plan départemental ; il intégrerait donc bien l'ensemble des préoccupations des parties concernées.

J'ajoute qu'en matière d'attribution de logements dans le parc social, le préfet a déjà théoriquement un contingent de 30 p. 100 et que la responsabilité qui doit être inscrite dans le projet de loi ne doit être mise en œuvre que dans l'hypothèse où il existerait un véritable blocage ayant des répercussions importantes en matière sociale. Monsieur le ministre, comme vous l'avez d'ailleurs indiqué à l'Assemblée nationale - ce qui doit être en mesure de rassurer certains - le représentant de l'Etat ne devra faire usage de ce pouvoir qu'en cas d'échec de la solution contractuelle et il lui sera demandé d'agir avec le plus grand discernement. Il s'agit là, je crois, d'une attitude sage.

En ce qui concerne l'ancien article 14 relatif à un complément au régime du droit de préemption, je dois indiquer que nous souhaitons son rétablissement, avec quelques modifications cependant.

Pouvons-nous, en effet, admettre qu'une commune puisse se refuser systématiquement, au prétexte de ses compétences d'urbanisme, à accueillir sur son territoire, même en faible proportion, des opérations de construction de logements sociaux ? Ne doit-on pas souhaiter, au contraire, qu'il soit procédé, lorsque c'est nécessaire, aux rééquilibrages géographiques et territoriaux nécessaires à une politique harmonieuse du logement social ?

Nous avons déposé sur ce sujet un amendement tendant à rétablir un article 14 visant surtout à empêcher que l'usage du droit de préemption ne se retourne contre ses auteurs, c'est-à-dire ne permette à la commune de s'opposer systématiquement à des projets d'intérêt général, en l'occurrence à la construction de logements sociaux, même si cette construction paraissait s'imposer.

Il est bien évident que, dans sa version primitive, l'article 14 posait un certain nombre de problèmes. Nous avons alors jugé qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des programmes sociaux dans des communes où ceux-ci seraient déjà surabondants.

Pour conclure, je rappelle que l'apparition de ségrégations et de ghettos dans l'habitat est une maladie moderne de notre société, qui porte malheureusement en elle d'énormes possibilités de divisions sociales.

L'habitat a un rôle déterminant à jouer dans les années quatre-vingt-dix. Il peut être un amplificateur ou un atténuateur des divisions sociales.

Que l'on choisisse de laisser le patrimoine de logements se dégrader, se déclasser, et le logement mettra en évidence l'indifférence de la société et la faible solidarité qu'elle manifeste à ceux qui sont les oubliés de la croissance.

Que l'on se détermine à engager une vaste et généreuse politique de qualité de l'habitat, de qualité de la vie quotidienne, et l'habitat sera un réducteur d'inégalités.

Parce que ce projet de loi participera à la mise en œuvre du droit au logement, parce qu'il propose un dispositif qui mérite que nous nous rassemblions, que nous nous mobilisions car il a l'ambition de servir les plus démunis de nos compatriotes, le groupe socialiste le votera. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Pierre Louvot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au sein d'une société évoluée et qui se veut attentive aux droits fondamentaux, l'accès à un logement décent est bien la condition première d'une dignité dont nul être humain ne doit être exclu.

Est-il quelqu'un, en effet, qui soit capable de vivre, de travailler, de garder la santé, d'accueillir des enfants et d'élever une famille s'il est privé d'une sécurité hors de laquelle la régulation est inévitable ?

Dans notre pays, trop de personnes et de familles survivent à l'écart, sans possibilité d'insertion, et la réalité reste affligeante quels que soient les progrès accomplis. Elle commande donc un effort consenti en tous lieux et la mise en œuvre de moyens susceptibles de redresser une situation inacceptable.

Le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit dans une telle démarche ; il porte en son objet sa justification ; il prend place dans la lutte globale qu'il nous faut mener contre les précarités qui fondent la pauvreté et l'exclusion.

D'où qu'elles viennent, les voix sont unanimes et veulent s'appuyer sur la forte parole de l'abbé Pierre et du père Joseph Wresinski. Cependant, la mission du législateur n'est pas seulement de proclamer un droit, c'est aussi d'ordonner les moyens d'en accomplir, avec les devoirs qu'il appelle, la réelle dimension.

J'observerai toutefois, mes chers collègues, que l'article 1^{er}-A introduit par l'Assemblée nationale, pour solennel qu'il soit, n'est pas moins superflu que les proclamations déjà relevées en de nombreux textes à vocation sociale.

De même, la référence à une discrimination éventuelle d'ordre géographique ou racial n'ajoute rien, sinon le risque d'effets pervers, au texte initial du Gouvernement, dans la mesure où toutes les personnes, toutes les familles démunies se trouvent concernées, d'une manière globale, par l'article 1^{er}.

Pourtant, la possibilité de maintien dans un logement implique que les aides publiques et leur accompagnement social soient suffisants pour éviter le risque d'une procédure d'expulsion sans relogement, qui est le pire des aboutissements.

Telle est la question liminaire. Elle n'est sans conséquences ni pour l'Etat, ni pour les départements, ni pour les communes.

En effet, c'est bien au regard des moyens et de l'effort consenti par de multiples acteurs que l'objectif pourra être atteint.

Cela dit, l'article 1^{er} et les articles consacrés au plan départemental appellent quelques observations.

Le principe organisateur de l'action est, à l'évidence, le plan départemental. Nombreux sont ceux qui sont appelés à y concourir. S'il doit être établi au bénéfice des personnes défavorisées, ne faut-il pas encore que leur reconnaissance soit précisée, au moins par décret ? Je vous interroge à cet égard, monsieur le ministre.

La définition des ressources observera-t-elle la norme d'accès en régime H.L.M., c'est-à-dire moins de 60 p. 100 des ressources plafond jusqu'alors retenues ?

N'est-il pas opportun que la priorité soit affirmée en faveur des plus pauvres, c'est-à-dire des personnes et des familles privées de tout logement, menacées d'expulsion sans relogement ou réfugiées par nécessité en des habitations précaires, des lieux insalubres ou inadaptés ?

Ne convient-il pas qu'un recueil des attentes reconnues soit établi et tenu à jour au niveau départemental ?

Enfin, la loi ne devrait-elle pas prévoir qu'une commission spécifique, laquelle pourrait être d'une manière élargie la commission logement du R.M.I., soit chargée de rechercher en concertation et de proposer une solution pour chacune des demandes accueillies ?

Cela veut dire enfin que l'Etat devra prévoir pour sa part un renforcement des services d'accompagnement social, déjà débordés par l'ampleur de la tâche dans le cadre du R.M.I. Le projet de loi de finances pour 1991 devra donc augmenter une ligne budgétaire actuellement insuffisante.

Au delà - ce n'est d'ailleurs pas le moindre des problèmes posés par les articles 2 et 6 - l'élaboration et la définition de la mise en œuvre du plan départemental, si elles exigent la concertation et la contractualisation, ne devraient pas reposer sur les limites et les inconvénients d'une coprésidence aussi malaisée pour le préfet que pour le président du conseil général. Monsieur le ministre, ce n'est pas une bonne solution. Il est préférable qu'une seule personne préside et je ne verrais pas d'inconvénient, pour ma part, à ce que cette mission soit confiée au préfet.

Bien entendu, il est impératif que le département s'engage dans les responsabilités qui sont les siennes ; mais il doit rester libre de son contrat, libre de décider de l'action qu'il soutient.

Je suis certain, pour ma part, que les départements ne manqueront pas de répondre au devoir qu'imposent la réalité sociale et la justice, notamment pour la constitution et la mise en œuvre d'un fonds de solidarité.

Mais, avant d'aborder ce point, permettez-moi d'évoquer très brièvement l'article 1^{er} bis nouveau, qui a été introduit par l'Assemblée nationale. Il propose d'arrêter un schéma départemental des conditions d'accès et de séjour des gens du voyage. Voilà qui serait opportun si la porte n'était déjà ouverte.

En revanche, il n'est pas possible de définir les obligations des communes au seul regard d'un nombre donné d'habitants, car les besoins sont variables dans l'espace : les deuxième et troisième alinéas de l'article 1^{er} bis me paraissent donc prématurés et excessivement normatifs - je partage d'ailleurs sur ce point l'analyse de MM. les rapporteurs.

En vérité, il appartient à chaque département, en concertation avec les communes, d'adapter le schéma départemental aux réalités. La réglementation en vigueur, notamment la circulaire du 16 décembre 1986, est déjà très précise - cela a été dit tout à l'heure. Il faut laisser aux communes la possibilité de s'organiser librement dans l'espace.

Néanmoins, les familles qui, faute d'un autre logement, vivent dans des caravanes, méritent une attention particulière. En l'absence d'alternative et dans l'attente d'une solution, il est nécessaire que les communes concernées, percevant au besoin une redevance, puissent mettre à leur disposition une aire de stationnement convenable.

J'examinerai maintenant le fonds de solidarité pour le logement, institué par le plan départemental, et ses conséquences.

La vocation de ce fonds est sans doute beaucoup plus large que celle du fonds d'aide aux impayés de loyer. Ce dernier a permis jusqu'à présent à nombre de départements de traiter d'une manière efficace les problèmes posés.

Ainsi, dans mon propre département, une démarche précoce, attentive et personnalisée a permis de régler la quasi-totalité des situations d'impayés, lesquelles sont en régression depuis trois ans par rapport au volume des « quittances » qui, lui, a été augmenté.

Enfin, la mise en œuvre d'une politique d'acquisition-amélioration de petites unités permet de loger d'une manière éclatée et non concentrée des familles très démunies. Elle favorise ainsi leur insertion dans la vie ordinaire.

Une telle démarche, encore trop peu répandue, devrait être encouragée plus fortement par l'Etat. Le bail de réhabilitation y répond pour une part.

Néanmoins, compte tenu des efforts que les organismes d'H.L.M. devront consentir, j'observe, monsieur le ministre, que le décret du 9 mars 1990 prive les offices des intérêts obtenus jusqu'à présent grâce au placement du fonds de dépôt. L'orientation obligatoire de ce fonds vers la Caisse des dépôts et consignations et le Trésor public obligera dans de nombreux cas les organismes concernés à procéder à une hausse des loyers ou à un ajustement, ce qui est en contradiction avec la vocation sociale qu'ils affirment et qu'ils sont appelés à développer.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Pierre Louvot. S'agissant du fonds de solidarité que j'évoquais voilà un instant, il faut également se demander, mes chers collègues, si la participation minimale du département doit être fixée par la loi. Les conseils généraux ne manqueront pas, en effet, d'assumer par une libre décision - je l'ai dit tout à l'heure - un devoir qui s'impose et, s'il le faut, au-delà même d'une imputation sur les dépenses obligatoires instituées par la loi du 1^{er} décembre 1988.

En un survol rapide, je voudrais souligner encore l'ambiguïté résultant de la formulation de l'article 8 du texte adopté par l'Assemblée nationale, qui laisse à penser que seules les locations aux bénéficiaires du R.M.I. ou aux étudiants titulaires d'une bourse à caractère social ouvriraient un droit à l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les bailleurs. Or il s'agit bien de toutes les personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er}, notamment, je l'espère, les familles écartées jusqu'alors du R.M.I. en raison du nombre de leurs enfants.

Cela me donne l'occasion de redire combien la totale intégration des allocations familiales dans le revenu pour le calcul de l'allocation différentielle est inadaptée.

Je vous remercie, monsieur le ministre, de bien vouloir me rassurer sur la consistance réelle de l'article 8, qui doit se dispenser d'énumérer à l'excès les catégories mentionnées globalement à l'article 1^{er}, ainsi que le proposent d'ailleurs MM. les rapporteurs.

Observant enfin la suppression des articles 11 et 14 par l'Assemblée nationale, c'est avec intérêt que j'adhérerai à leur rétablissement dans les limites proposées par les rapporteurs des commissions du Sénat.

Mais je veux en terminer avec un parcours que j'ai voulu bref en soulignant les grandes difficultés éprouvées par les familles qui, ne pouvant faire autrement, occupent des logements dont l'inadaptation exclut toute possibilité d'allocation de logement. A défaut d'avoir accès à un habitat normalisé, les familles sont deux fois pénalisées.

Je m'interroge sans pouvoir répondre, monsieur le ministre, et je vous interroge sur l'opportunité d'accorder, dans certains cas et dans l'attente d'une solution décente, une allocation de logement partielle et modulée.

En conclusion, mes chers collègues, le devoir qui s'impose à la société tout entière appelle un effort partout manifesté. Cependant, la loi ne sera rien sans un consentement mobilisateur et sans que des incitations, qui me semblent encore insuffisantes, entraînent le parc privé.

Sous réserve d'amendements constructifs et des précisions nécessaires, je voterai un texte justifié qui permettra à notre pays de progresser dans une lutte globale pour l'insertion des plus démunis. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que le Sénat examine en ouverture de la session parlementaire présente un caractère d'urgence.

Malgré les nombreuses promesses des différents gouvernements qui se sont succédé, aucune mesure d'ensemble sérieuse n'a été prise pour trouver les solutions aux besoins de logement des familles aux ressources les plus faibles, modestes et même convenables.

Je n'en voudrais pour preuve que le débat qui vient d'avoir lieu au conseil de Paris, où, sur proposition de mon ami M. Malberg, deux vœux viennent d'être adoptés à l'unanimité.

Le premier vœu demande une majoration de 50 p. 100 des ressources exigées pour bénéficier de l'attribution d'un logement en H.L.M.

A Paris, le logement est devenu impossible pour une famille pauvre, voire pour un couple disposant d'un salaire moyen. En revanche, le logement pour gens riches est florissant, avec des prix de vente ou des loyers doublant, voire triplant tous les cinq ans.

Le second vœu demande une modification des conditions d'emprunt pour les opérations de réhabilitation afin de s'opposer aux hausses brutales de loyer accompagnant toute mesure d'amélioration de l'habitat. Cette demande est pleinement justifiée. A Sarcelles, par exemple, la convention signée en 1985 par M. Fabius, alors Premier ministre, et la caisse immobilière de la région de Sarcelles, la C.I.R.S., s'est traduite par un doublement des loyers, sans même attendre que les travaux soient achevés.

Je comprends parfaitement l'unanimité du conseil municipal de Paris, ces deux questions ayant entraîné un vote de tous, y compris, monsieur le ministre, de vos trois amis siégeant au Gouvernement et, mesdames, messieurs du groupe du R.P.R., de vos amis dirigeant la Ville de Paris.

Il faut répondre à l'attente de dizaines de milliers de familles que l'on est en train de chasser de Paris.

De même, je note la position prise voilà quelques semaines par M. le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il s'est prononcé en faveur de la dénonciation de la convention Fabius-C.I.R.S., filiale de la Caisse des dépôts et consignations, et de la baisse des loyers à Sarcelles.

M. Josselin de Rohan. Vous l'avez signée !

Mme Marie-Claude Beaudou. Il faut décider, monsieur le ministre, la diminution des taux d'intérêt des emprunts, dont l'effet serait immédiat. Le parti communiste français a chiffré ses effets : 1 p. 100 d'intérêts en moins entraîne une baisse de 10 p. 100 des loyers, 1 à 2 p. 100 de baisse permettraient de parvenir à des loyers raisonnables.

Quelles mesures envisagez-vous de prendre, monsieur le ministre, pour que les plus pauvres, les familles aux ressources modestes, puissent rester dans le logement qu'elles occupent ? Aucune !

Quelles sont les mesures à prendre ? Voici celles que nous préconisons : il faut organiser la baisse des loyers, décider la suppression du surloyer, puis arrêter immédiatement les expulsions et les saisies, qui aggravent encore la situation des plus démunis en les rejetant et en les marginalisant.

M. Paul Souffrin. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudou. Comment peut-on parler de relogement pour les plus démunis lorsque l'on expulse d'un logement social une famille touchant le R.M.I. ?

Actuellement, les expulsions en préparation se comptent par centaines en région parisienne, comme ce fut le cas à l'automne.

Il faut supprimer l'aide de l'Etat aux logements de luxe, mais relever celle qui est destinée à la construction sociale et à la réhabilitation afin de diminuer le coût des loyers. Entendons-nous bien, monsieur le ministre, construction sociale, cela signifie construire des logements de qualité et non des logements inadaptés ou si mal faits qu'ils subissent aussitôt des dégradations multiples.

Il faut réinstaurer, élargir une réelle allocation de logement en faveur des familles. Il faut non seulement empêcher toute baisse de l'aide personnalisée au logement, l'A.P.L., mais au contraire la relever du 15 p. 100 tout comme l'allocation de logement.

Les offices d'H.L.M. doivent cesser d'être considérés comme des collecteurs d'impôts ; leurs investissements doivent être exonérés de la T.V.A. et de diverses taxes ; les taux des emprunts doivent être réduits.

Les groupes du bâtiment et des travaux publics ainsi que les compagnies d'assurance doivent participer au financement de la construction et de la réhabilitation du logement social. Les coûts pourraient également être réduits par une plus grande transparence dans la passation des marchés et la taxation des abus.

Le 1 p. 100 patronal doit être rétabli immédiatement et porté à 2 p. 100 dans les trois prochaines années avec une affectation au logement social, avec un contrôle des comités d'entreprise ou des délégués du personnel.

Enfin, les ressources des familles doivent être revalorisées par la fixation à 6 500 francs du Smic. La taxe d'habitation doit tenir compte du revenu et, dans l'immédiat, ne pas dépasser 2 p. 100 des revenus imposables.

Monsieur le ministre, votre projet de loi est muet sur ces questions, qui sont pourtant fondamentales. Les réalités du quotidien de la vie doivent enfin prendre la place des effets de tribune, des déclarations pour la télévision, des promesses pour électeurs ou de projets de loi sans portée réelle.

Que comptez-vous faire pour que la réhabilitation et la rénovation des cités en général et des plus dégradées dans l'immédiat deviennent une priorité du Gouvernement ? On y trouve de nombreuses familles démunies qui assistent, impuissantes, au développement de véritables ghettos, de la misère, des inadaptations et des rejets.

Récemment, M. Sueur, député du Loiret, ami de M. Rocard, estimait à 400 le nombre de ces cités en train de « basculer ».

Envisagez-vous la suppression de la loi sur le conventionnement ainsi que de la loi Méhaignerie et de certaines dispositions de la loi Mermaz ?

Votre projet de loi est également muet sur ces questions, alors que diminue régulièrement le nombre de logements financés par l'Etat, comme le note d'ailleurs fort judicieusement M. Balarello dans son rapport au nom de la commission des affaires sociales.

Le logement social doit être réexaminé, redéfini et revalorisé. C'est dans ce cadre que pourra être traité véritablement le problème du logement des plus démunis.

Vous ne donnez que peu de précisions quant au nombre de ces plus démunis : 2 millions de mal-logés, 400 000 sans logement. Il serait pourtant possible, par enquête des préfets, de déterminer ces chiffres de façon précise.

En partant de ceux de mon département, et par extrapolation, j'estime le nombre de personnes ayant un besoin urgent de logement ou de relogement à au moins 5 millions. M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan confirme ces chiffres.

Ces 5 millions de Français, étrangers vivant en France, attendent de votre projet de loi un espoir renaissant, une solution concrète, une dignité retrouvée.

Il s'agit d'un problème non seulement social, mais aussi moral. La dignité d'un homme, d'une femme, d'une famille s'est souvent perdue dans la misère, l'instabilité, le ghetto, la marginalité, la délinquance, l'alcoolisme et maintenant la drogue.

Il leur faut un toit solide, durable, où la famille peut à nouveau se retrouver, s'organiser, envisager l'immédiat, mais aussi préparer l'avenir et avoir toujours accès au rêve, à l'espoir. Ce seront alors des hommes et des femmes qui reprendront goût à la vie. Ce sera une société qui transforme le geste de secours en un geste responsable de justice pour tous et toutes.

Ce que j'essaie de définir, c'est en fait l'expression d'une liberté humaine, d'un droit au même titre que les droits au savoir, au travail, aux soins, l'ensemble constituant le droit au bonheur auquel doit pouvoir prétendre tout être humain.

Le droit au logement n'existe pas pour ces 5 millions de Français. Paulette Fost a raison de clamer cette idée avec la ville de Saint-Ouen sur des déclarations reprises dans la presse lorsqu'elle dit : « Le logement, un droit à conquérir. »

J'ai rencontré toutes les grandes organisations de locataires ou les organisations caritatives avant ce débat. Toutes partagent cet avis. La loi ne doit pas se contenter d'exprimer une solidarité. Elle doit reconnaître et garantir un droit : celui d'une liberté fondamentale et de la nécessité d'une gestion sociale.

La nation doit s'organiser pour que le droit au logement soit reconnu pour chaque citoyen, même très pauvre. La loi que vous nous proposez, monsieur le ministre, peut-elle garantir ce droit ? Dans sa forme actuelle, non, et cela pour des raisons simples.

Tout d'abord, elle n'inclut pas le logement des plus démunis dans un traitement d'ensemble d'une politique du logement social : baisse des loyers, interdiction des expulsions, nécessité de construire chaque année 500 000 logements aidés modernes avec loyers accessibles et dans un environnement agréable.

Ensuite, elle ne définit pas un plan audacieux de construction de logements sociaux dont l'effet serait également bénéfique pour le bâtiment et les travaux publics ainsi que pour l'emploi.

Enfin, elle ne précise pas un engagement financier pour permettre à chaque famille de payer son loyer et à chaque office d'équilibrer sa gestion.

Les propositions que nous défendrons tout au cours du débat sont les suivantes.

Le Gouvernement doit décider de financer immédiatement la construction de 150 000 logements sociaux et la réhabilitation de 200 000 logements.

Dans tout programme nouveau de construction de logements sociaux, 10 p. 100 seront réservés au moins pour les plus démunis.

Pour tout logement social construit avec l'aide de l'Etat - y compris les collecteurs du 1 p. 100 - chaque année, suivant les modifications intervenues, un réexamen aura lieu qui permettra d'aller progressivement vers les 10 p. 100 de logements réservés pour les plus démunis.

Le maire doit bénéficier du pouvoir d'attribution de ces logements après avis d'une commission consultative dans laquelle siègent des représentants du préfet, de l'office d'H.L.M., des locataires et des collecteurs du 1 p. 100. Cette commission détermine également les dispositions d'implantation et de répartition de ces 10 p. 100.

Le différentiel de loyer sera pris en charge par l'Etat sous forme d'une aide spécifique au logement garantissant au locataire la possibilité de payer son loyer et aux offices d'H.L.M., aux organismes sociaux le montant du loyer nécessaire à une gestion saine.

Le Gouvernement doit décider l'interdiction des expulsions sans relogement. Il ne faut pas oublier que le nombre de ces expulsions a doublé en deux ans, celui des saisies a triplé.

M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan note à juste titre que la précarité, le chômage et les handicaps sociaux multiples précipitent brusquement dans la pauvreté des familles qui, hier, vivaient à peu près normalement, ce qui explique les difficultés croissantes des familles pour payer leur loyer.

Avec nos propositions, reconnaissez-le, monsieur le ministre, la famille la plus démunie aura un logement dont elle pourra payer le loyer. Ce logement, situé parmi les autres logements d'une cité, d'un quartier, d'un village, sera donc intégré à la vie de tous.

Toutes les communes de France pourront alors et seront tenues de prendre leur part du logement ou relogement des familles avec des ressources même très faibles.

En terminant, je voudrais préciser au nom du groupe communiste et apparenté que ces dispositions doivent être applicables non seulement à la France continentale, mais aussi aux départements et aux territoires d'outre-mer.

Elles doivent également s'appliquer avec des dispositions particulières commandées par certains modes de vie, comme celui des gens du voyage.

Enfin, je voudrais également préciser que les détenus sortant de prison et les familles de détenus ne doivent pas être oubliés dans l'application de ce droit au logement.

Le parti communiste français, dans les communes qu'il gère, fait des efforts exemplaires pour permettre le logement des plus démunis. Je souhaite que les autres partis déploient les mêmes efforts, la même volonté pour accueillir et loger les plus pauvres dans les communes qu'ils dirigent.

Il faut que cesse ce racisme social pratiqué par certains, ceux qui ne veulent pas accueillir de familles pauvres ou démunies. Un tel racisme, s'il n'ose pas s'affirmer, se développe de façon larvée et continue.

Concernant l'article 14, tel qu'il était prévu dans le projet de loi initial, je voudrais donner clairement notre avis.

Il est certain qu'il n'est pas sain, pour une démocratie, que des zones ou des villes réservées pour plus pauvres existent.

Il est immoral que les villes les plus riches, au standing élevé, s'organisent pour éviter que ne soient construits des logements sociaux où pourraient vivre les plus démunis.

Faut-il les cacher ? Faut-il les parquer dans quelque réserve ? Il n'existe pas, pour une commune, de vocation à accueillir la misère et, pour d'autres, de vocation à la refuser.

Nous sommes donc tout à fait favorables à toute orientation visant à un effort d'ensemble des 36 000 communes de France et d'outre-mer pour que, partout, la construction de logements sociaux soit organisée.

Donner un pouvoir exceptionnel au préfet, comme le veut l'ex-article 14, est-elle la bonne solution ?

Un pouvoir autoritaire aux préfets ? Nous sommes très réservés, car quel usage en sera-t-il fait ?

S'il s'agit de l'utiliser, par exemple, pour imposer le plan Rocard en région parisienne, notre position est totalement hostile.

M. Josselin de Rohan. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudeau. S'il s'agit de mettre en cause les libertés communales, le droit d'un conseil municipal d'envisager l'avenir de sa commune, notre opposition est totalement hostile.

En revanche, s'il s'agit d'aider une commune à revoir ses choix, à mieux concevoir ses droits et ses devoirs à l'égard de tous ses administrés, nous ne pouvons que l'approuver.

Convaincre, donner les moyens à la commune pour des logements sociaux, mais exiger un effort nouveau pour les villes refusant jusqu'alors de s'intéresser au logement des plus démunis ne peut que recevoir notre approbation.

M. Paul Souffrin. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudeau. C'est pourquoi nous proposerons l'examen de deux situations.

Si le nombre de logements sociaux est au moins égal à 20 p. 100 du nombre des logements de la commune, le préfet n'a pas à intervenir.

Si le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 p. 100, le préfet est tenu d'intervenir jusqu'à ce que le taux fixé soit atteint.

En conséquence, nous déposerons un amendement allant dans ce sens.

Chaque jour, les inégalités croissantes, la baisse du pouvoir d'achat et le chômage font basculer dans les difficultés et la désespérance des millions de nouvelles familles.

Le Gouvernement veut-il prendre les mesures qu'impose une telle situation ? Nous ne le pensons pas.

Huit associations caritatives ont été reçues hier par M. Michel Rocard. Il refuse d'examiner une loi d'orientation contre la grande pauvreté en France visant à la destruction de la misère. En sortant de Matignon, les représentants de ces associations contactées, dont A.T.D.-Quart monde, ont fait état d'une grande inquiétude devant ce refus.

Mes chers collègues, prenons nos responsabilités pour une fois, prenons ensemble au Parlement les mesures, toutes les mesures audacieuses et urgentes qui permettront de donner un toit à tous. L'évolution de notre société et la richesse de notre pays le permettent. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jean Huchon. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, ce projet de loi vise l'accès au logement pour les plus démunis, donc une justice sociale et une participation au développement économique pour les personnes les plus défavorisées.

Il n'y a pas de véritable politique sociale sans une politique du logement qui tente de répondre aux problèmes des sans-abri ou des mal-logés qui sont, bien sûr, beaucoup trop nombreux : quatre cent mille personnes vivent dans un habitat précaire, près de deux millions dans des logements en état de surpeuplement aggravé, le plus souvent d'ailleurs dans le parc privé.

Certaines de ces situations sont en effet peu fréquentes dans le parc d'H.L.M., qui suppose déjà une certaine institutionnalisation de l'accueil et certaines garanties quant aux revenus des personnes concernées. Le logement des plus défavorisés n'est assuré qu'à 18 p. 100 par les organismes de logements sociaux. Dans le parc d'H.L.M., plus du tiers de la population logée a des revenus inférieurs au Smic. Dans certaines régions, cette proportion atteint même 50 p. 100.

De plus, l'accession à la propriété étant devenue souvent impossible pour les classes moyennes, on assiste à un phénomène de diminution de la vacance dans le patrimoine social, en dehors des zones économiquement sinistrées et, du même coup, à une diminution de l'offre de logements.

Le parlementaire rural que je suis ne peut manquer d'évoquer à ce sujet, monsieur le ministre, les conséquences dramatiques de la réservation des P.L.A. aux milieux urbains, dont je ne conteste nullement les besoins.

La politique du logement doit s'appliquer à tous les Français, qu'ils soient citadins ou ruraux, et la priorité donnée dans la répartition des programmes locatifs aux milieux dits urbanisés se révèle inacceptable.

Dans mon département, les élus ruraux sont particulièrement indignés et considèrent la répartition de 1990 comme une provocation. Je suis à votre disposition, monsieur le ministre, pour vous faire percevoir - et sur place même - les conséquences des mesures de répartition, qui sont, en fait, un non-aménagement du territoire.

Les mesures prévues dans le présent projet de loi, notamment les incitations fiscales en faveur des bailleurs publics et privés, qui favoriseront la mise en location de logements pour les plus démunis, de même que le bail à réhabilitation conclu pour un minimum de douze années entre des propriétaires privés et des organismes sociaux qui pourront se substituer aux premiers pour remettre en état les immeubles et les gérer, sont à mon avis des instruments de politique du logement social assez adaptés au contexte nouveau apparu ces dernières années.

Il est en effet malheureux de constater, comme le souligne le rapport Geindre, que toute une série d'évolutions fait que le logement social répond moins bien à sa finalité première, qui est de donner un logement aux plus modestes d'entre nous.

A côté de ces mesures, qui doivent favoriser le développement des capacités nouvelles de logement par les organismes d'H.L.M. dans l'habitat ancien, et qui créent des incitations nouvelles en direction des particuliers, le texte introduit deux instruments supplémentaires : d'une part, la généralisation des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, d'autre part, la création des fonds départementaux de solidarité.

L'introduction des plans départementaux révèle que l'équilibre de nos agglomérations, le développement des équipements et des services, tout comme l'aménagement de l'espace rural ne peuvent s'opérer que dans une démarche contractuelle entre l'Etat, les collectivités territoriales, les caisses d'allocations familiales, les organismes d'H.L.M., les maîtres d'ouvrage et les associations.

En effet, l'action de l'ensemble des partenaires doit finalement se trouver nettement améliorée à partir de cette meilleure connaissance des réalités vécues.

Si cette délocalisation semble une bonne chose s'agissant d'un problème aussi concret et urgent que celui du logement des personnes défavorisées, il n'empêche que cette mobilisation de l'ensemble des intervenants locaux ne doit pas faire oublier la responsabilité de l'Etat, sous le couvert de la décentralisation et de la contractualisation.

En fait, sous prétexte de concertation, ce projet de loi instaure des mécanismes juridiques obligatoires et parfois même contraignants.

L'Etat est, depuis toujours, responsable, dans notre pays, du logement social. Son financement lui incombe et il ne saurait être question de transférer une charge supplémentaire aux collectivités locales, qui font déjà un effort considérable en faveur du logement en inscrivant volontairement des sommes importantes à leur budget.

Certaines de ces aides ne constituent qu'un complément à celles de l'Etat ; d'autres sont mises au point par chaque département, l'essentiel étant consacré au secteur H.L.M.

On peut citer les fonds réservés à titre de secours pour les loyers impayés, les avances de T.V.A. consenties pour la réalisation de logements locatifs, l'amélioration de logements sociaux en complément des P.A.L.U.L.O.S. - primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale - les aides affectées au dépassement de la charge foncière de référence, les aides destinées aux petits propriétaires fonciers, assorties de prêts complémentaires.

Ces actions témoignent d'une participation importante des départements au financement du logement social, palliant ainsi les défaillances de l'Etat.

Toutefois, si l'action de l'Etat doit s'inscrire prioritairement dans le cadre de relations contractuelles pour tenir compte de la variété des situations locales, il aurait peut-être été plus judicieux de prévoir, en même temps, le transfert des moyens aux départements pour régler le problème du logement des plus démunis.

Je relève cette contradiction dans le financement du fonds de solidarité abondé à parts égales par l'Etat et le conseil général pour assurer les aides nécessaires à la réussite de ces plans.

A ce propos, on peut se demander si ce projet de loi donnera aux plus démunis les ressources suffisantes pour supporter le loyer et les charges d'un logement.

L'article 15 vise à élargir le champ d'application de l'A.P.L. à de nouvelles catégories de logements, mais l'A.P.L., comme l'allocation de logement, est comprise, pour une part importante, dans la base du calcul du R.M.I.

Pour beaucoup de familles, les aides au logement ne couvrent pas les dépenses de loyer et de charges.

Comment, dès lors, atteindre l'objectif de ce projet de loi, qui est de sauvegarder la dignité des personnes les plus démunies ?

Si je comprends l'esprit qui guide les dispositions du projet en ce qui concerne les attributions de logements sociaux et le droit de préemption urbain - articles 11 et 14 - dispositions qui permettent aux préfets de faire prévaloir les solidarités lorsque la concertation n'aura pas abouti à des résultats concrets pour les zones où le marché est particulièrement

tendu, il est à craindre que ce renforcement de l'autorité des préfets ne nuise, en définitive, à la recherche de l'équilibre nécessaire entre la liberté des collectivités territoriales et la priorité au logement des plus défavorisés et ne constitue ainsi une nouvelle atteinte à la décentralisation.

Mon groupe sera particulièrement attentif au dispositif qui nous sera présenté afin de préserver le caractère exceptionnel des dispositions dérogatoires au droit commun de la compétence communale en matière d'urbanisme.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques que je voulais faire.

Je crois savoir que les amendements proposés par la commission des affaires économiques et par la commission des affaires sociales permettent d'améliorer le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale, de façon à réaliser cette politique d'insertion des plus démunis, politique sociale qui fait suite à la création du R.M.I. et qui mérite, pour remplir sa mission, qu'une démarche contractuelle entre l'Etat, les collectivités territoriales et tous les partenaires concernés soit mise en œuvre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Maurice Lombard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les difficultés que rencontrent un grand nombre de personnes et de familles pour accéder à un logement correct correspondant à leurs besoins ou pour se maintenir dans ce logement sont à l'origine de situations angoissantes, parfois dramatiques.

La mise en œuvre du R.M.I. a souligné l'importance de ce problème. On estime en effet que le quart, voire la moitié des bénéficiaires du R.M.I. sont logés dans des conditions tout à fait précaires et insuffisantes.

Mais, à vrai dire, ces difficultés débordent largement cette catégorie des allocataires du R.M.I. Je pense en particulier aux salariés précaires, aux veuves qui ne disposent que d'une modeste pension de réversion, et à tant d'autres ! La perception du Smic, dans certains cas, ne met pas à l'abri des difficultés rencontrées pour se loger, même en H.L.M.

La terminologie utilisée dans le texte initial, monsieur le ministre, connaît certains flottements. On parle parfois de « personnes éprouvant des difficultés particulières », dans d'autres cas de « personnes défavorisées ». Il nous semblerait utile qu'un décret pris en Conseil d'Etat définisse les critères généraux donnant accès au bénéfice de la loi. La notion de personne défavorisée est, en effet, tout à fait relative. On peut toujours se considérer comme défavorisé par rapport à son voisin. Les critères de revenus, de quotient familial, de difficultés particulières d'insertion devraient être, à mon avis, pris en considération prioritairement.

Certes, il conviendrait de laisser une certaine souplesse à une telle définition pour permettre des adaptations locales, mais il serait bon que soit déterminée, dans les grandes lignes, à l'échelon national, la notion de « personne défavorisée ».

Les départements et les communes, qui sont au contact des réalités, n'ont pas attendu votre projet de loi, monsieur le ministre, pour se préoccuper de ces problèmes.

Dès 1984, le district de l'agglomération dijonnaise, pour citer un exemple que je connais bien, a mis en chantier un programme local de l'habitation - P.L.H. - pour appréhender les problèmes du logement social. Ce P.L.H. a fait ressortir en particulier l'importance des cas sociaux qui ne trouvaient pas place dans le cadre de la politique de logement social traditionnelle.

Le souci de l'équilibre financier, mais aussi la volonté de garantir une certaine qualité de vie dans les immeubles dont ils ont la charge conduisaient - et conduisent encore - les gestionnaires d'H.L.M. à faire preuve d'une certaine réserve à l'égard de candidats au logement dont les revenus sont précaires ou dont l'insertion sociale pose des problèmes. Il serait injuste d'ailleurs de les mettre aujourd'hui au banc des accusés car ils se sont efforcés, dans leur immense majorité, de concilier tous les impératifs d'une gestion correcte avec leur mission sociale.

Les collectivités locales et en particulier les départements ne sont pas restés insensibles et inactifs devant cette situation.

En association avec les représentants de l'Etat, dont le logement reste une compétence essentielle, ils ont mis en place, dans la plus grande partie de la France, des dispositifs dont l'importance et la forme varient mais qui, globalement, sont très positifs. Une enquête de l'assemblée des présidents de conseils généraux nous apprend que plus de soixante-dix d'entre eux avaient engagé une action dans ce sens et que, l'an passé, plus de 260 millions de francs avaient été investis par soixante-six d'entre eux.

Pour illustrer les formes de cette action, permettez-moi de citer l'exemple que je connais le mieux, celui du département de la Côte-d'Or.

Dès 1982, le département s'est engagé, avec la participation de la caisse d'allocations familiales et des centres communaux d'action sociale, dans la prise en charge des impayés de loyer, par le canal d'une association spécialisée, qui vérifiait la situation des intéressés.

Son action s'est progressivement étendue à d'autres domaines, tels le cautionnement, le prêt à des familles en difficultés temporaires et l'aide à des accédants à la propriété dont les annuités dépassaient 35 p. 100 des revenus.

Des conventions ont été conclues avec l'Etat, la caisse d'allocations familiales, la société de crédit immobilier populaire, le P.A.C.T. En novembre 1988, le conseil général a approuvé un plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées, plan auquel a participé l'Etat. L'an passé, la dotation fournie par le département s'est élevée à 6,3 millions de francs. Il s'agit d'une somme qui n'est pas négligeable.

Puis-je d'ailleurs vous faire remarquer, monsieur le ministre, que ce plan local comporte un volet qui ne figure pas dans votre projet de loi et qui s'imposera - je le crois - lors de la mise en place des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, je veux parler du suivi par un personnel social spécialisé des personnes assistées ?

En effet, de nombreuses familles ont besoin, pour sortir de leurs difficultés, des conseils quasi permanents des travailleurs sociaux, qui leur apprennent à gérer leur budget, notamment en ce qui concerne le logement.

Le département de la Côte-d'Or n'est pas une exception. Je suis sûr que nombre de nos collègues pourraient déclarer qu'ils ont fait aussi bien dans leur département, sinon mieux.

La conclusion qui vient à l'esprit après ces observations pourrait être formulée sous forme d'interrogation : pourquoi faire une loi alors que tant d'initiatives locales ont permis - et avec succès - la prise en charge de ce difficile problème du logement des personnes défavorisées ?

Le rôle de l'Etat ne serait-il pas d'abord d'agir dans le domaine qui est de sa totale compétence et de mettre en place les moyens financiers nécessaires pour construire encore plus de logements sociaux adaptés aux besoins de nos compatriotes en difficulté ?

Certes, dans notre pays, un ministre se doit, pendant le temps où il est en charge de son département, de proposer au moins un projet de loi au Parlement.

Et puis, monsieur le ministre, vous avez pensé aux quelques départements qui n'ont encore rien fait dans ce domaine. Vous avez estimé qu'il était de votre devoir de les pousser à agir. On ne saurait vous le reprocher.

Votre projet de loi comporte aussi des aspects très positifs et très importants, pour lesquels l'intervention d'une loi me paraît indispensable.

Il s'agit, tout d'abord, de la disposition qui permet de faire appel au parc de logements du secteur privé - qui joue déjà un rôle important en faveur des personnes en difficulté - soit par une incitation fiscale, soit par la légalisation d'un bail à réhabilitation.

Il existe en effet dans ce secteur une importante réserve de logements, mais ils sont dispersés, ce qui limite les risques de constitution de ghettos que l'on peut craindre dans les ensembles d'H.L.M.

Je ne ferai qu'une réserve concernant la possibilité de sous-location par une personne privée. L'expérience m'a, hélas ! appris que des aigrefins savaient utiliser les procédures les plus généreuses pour en tirer parti. Si je l'avais oublié, la constitution d'organismes attirés par l'espoir de lucratives prébendes dans la réinsertion mise en place dans le cadre du R.M.I. contribuerait à réveiller ma méfiance.

Cette réserve mise à part, mon groupe approuve l'ensemble de ce volet du projet de loi, comme il approuve son dernier chapitre tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale. A cet égard, nous avons enregistré avec un intérêt tout particulier la modification des conditions d'attribution des aides personnelles au logement, ou encore la possibilité de généraliser la formule du tiers payant.

Mon propos sera tout différent en ce qui concerne la procédure retenue par le Gouvernement pour la mise en place et le financement du plan départemental. Cette procédure témoigne d'une méfiance à l'égard des élus locaux, méfiance injustifiée si l'on se réfère aux interventions déjà mises en place et inadmissibles sur le plan des principes. Est-ce parce que la majorité des départements ne sont pas gérés par les socialistes ? Je n'ose le croire ! (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Mais nous constatons, en fait, que votre projet de loi, monsieur le ministre, rétablit la tutelle préfectorale sur les départements et sur les communes. Il prévoit même une recentralisation de type napoléonien, une procédure discriminatoire pour les départements d'Ile-de-France, à laquelle nous sommes opposés.

Que penser, en effet, d'un contrat négocié entre le président du conseil général et le préfet, lorsque ce dernier peut dire à son interlocuteur : « Si vous n'êtes pas d'accord, je demanderai l'arbitrage des ministres dont j'exécute les instructions ! » ?

Parler de concertation et de contrat librement négocié dans ces conditions, c'est pour le moins un abus de langage ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur quelques travées du R.D.E.*)

Je note d'ailleurs qu'il n'est fait nulle part mention du conseil général, qui, de par la loi, devrait voter les financements apportés par le département. Est-ce à dire, si un accord n'intervenait pas, que le Gouvernement imposerait le plan et que le préfet inscrirait d'office la dépense au budget du département, l'assemblée départementale n'ayant à se préoccuper que de trouver les recettes ? (*Mais non ! sur les travées socialistes.*)

M. Roger Romani. Voilà !

M. Maurice Lombard. Cela, monsieur le ministre, nous ne pouvons l'accepter !

Notre rapporteur, en proposant de remplacer les termes : « président du conseil général » par les mots : « le département », a fort heureusement rétabli l'assemblée départementale dans son rôle.

Pour nous, le plan départemental doit être fondé sur un contrat négocié entre deux partenaires responsables : l'Etat et le département. Aucun des deux partenaires ne devrait pouvoir imposer à l'autre une participation supérieure à la sienne.

Si le département veut faire un effort supplémentaire après la conclusion de l'accord, il en aura la libre initiative sans pouvoir entraîner l'Etat au-delà de l'accord de base.

Si d'autres collectivités, si d'autres organismes apportent leur contribution, tant mieux, mais pas sous la contrainte, pas sous la menace d'un gros bâton brandi depuis Paris.

M. Roger Romani. Très bien !

M. Maurice Lombard. Mais, me dirait-on, que se passera-t-il si, dans un département, on n'arrive pas à un accord ? Que se passera-t-il s'il n'est pas établi un plan pour le logement des personnes défavorisées ? Eh bien, il appartiendra au représentant de l'Etat de montrer du doigt ce département et ses responsables, d'en appeler, grâce à la puissance des médias, à ceux qui détiennent le véritable pouvoir d'arbitrage, à savoir les citoyens, les électeurs, qui sont, dans une démocratie, les véritables juges de la politique de leurs élus.

De même, nous ne pouvons admettre que, revenant sur les pouvoirs qui ont été accordés aux communes dans le domaine de l'urbanisme, le préfet puisse s'opposer à leur droit de préemption ou s'opposer à des prescriptions arrêtées par les documents d'urbanisme ! C'est une question de principe. L'Assemblée nationale, dans sa sagesse, a d'ailleurs repoussé cet article, et j'espère que le Sénat confirmera sa décision.

M. Gérard Larcher. Très bien !

M. Maurice Lombard. Pour conclure, je vous dirai, monsieur le ministre, que le groupe du rassemblement pour la République approuve la volonté de solidarité qui est à l'origine de ce projet, dont il approuve un grand nombre de dispositions ; mais il condamne de façon absolue les dispositions initiales qui remettent en cause la liberté de décision des départements et des communes.

Il espère qu'un certain nombre de correctifs seront introduits au cours du débat par la Haute Assemblée, et c'est seulement à l'issue de la discussion qu'il se prononcera sur l'ensemble de ce projet de loi. (*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. Courteau. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Roland Courteau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, près de 400 000 sans-abri, 2 millions de mal-logés, parfois même des familles, des enfants expulsés de leur toit, errant à la recherche d'un abri de fortune, cela existe, hélas ! et c'est bien un drame. Comment accepter cela 200 ans après la Révolution française et la Déclaration des droits de l'homme ?

Comment ne pas se sentir interpellé par cette situation d'hommes, de femmes, d'enfants qui, pourtant, bien souvent dans le plus total dénuement, ne sont pas ceux qui crient le plus fort ?

C'est effectivement l'honneur de ce gouvernement de les avoir entendus et de lutter contre les exclusions, conformément à la *Lettre à tous les Français* de M. le Président de la République.

Oui, c'est bien l'honneur du Gouvernement, monsieur le ministre, d'appeler à la mobilisation en faveur de ceux qui sont « décrochés » de la société.

Nous savons déjà que la reprise de l'emploi n'a pas « mordu » sur le noyau des chômeurs de longue durée, et plus particulièrement sur les jeunes sans qualification, les femmes seules et les chômeurs de plus de cinquante ans. Veillons donc à ce que ne s'instituent pas dans notre société, presque naturellement, deux catégories distinctes : ceux qui seront dans le train de la reprise économique, qui auront un emploi et pour lesquels cela ira mieux, et les autres, ceux qui n'auront pas pu suivre, ceux qui seront « décrochés », abandonnés et qui glisseront peu à peu dans la marginalité pour devenir la génération perdue de la crise.

Nous ne pouvons pas ne pas réagir dès maintenant face à cette situation. D'où cette deuxième chance qui doit être donnée aux plus démunis, aux plus fragiles, afin qu'ils restent ou redeviennent des citoyens à part entière.

La réinsertion devient donc une absolue nécessité et ce projet très attendu est le bienvenu. En effet, comment réussir l'insertion de celui qui est sans toit, sans adresse, sans identité propre ?

Ce texte s'inscrit donc dans la continuité de l'action du Gouvernement - comme l'a rappelé M. Chervy - et il est le complément indispensable des lois sur le R.M.I., l'exclusion professionnelle ou le surendettement des ménages.

La loi sur le R.M.I., en instituant le droit à un revenu minimum, avait mis en œuvre le droit à l'insertion ; mais il ne peut y avoir d'insertion sociale et professionnelle sans ce droit fondamental qu'est le droit au logement, un droit qui prend sa place au côté du droit au travail, du droit à la santé, du droit à l'éducation, du droit au loisir.

Bref, l'intégration sociale repose bien sur le triangle emploi-logement-école, et je constate que ces trois points sont bien les trois priorités du budget de 1990.

Le droit d'avoir un toit est une absolue nécessité. Un toit, oui, mais pas dans un ghetto ou dans l'insalubrité. Que penser de ces zones où l'on a concentré les immigrés, les pauvres, les exclus ? Que penser de ces quartiers, de ces immeubles, où l'on a concentré la misère et la détresse, ce qui a entraîné parfois racisme, délinquance et dislocation sociale ?

S'il est des villes qui ne font rien pour recevoir les plus démunis et les plus défavorisés en espérant que la commune voisine voudra bien les accueillir, il en est d'autres qui les rejettent aussi loin que possible à la périphérie, ce qui n'est pas mieux, avouons-le. C'est ce que vous avez appelé tout à l'heure, monsieur le ministre, la « ville à deux vitesses ».

Serait-il impossible que des familles de condition modeste résident dans certains centres-villes ? N'est-il pas nécessaire de s'opposer à l'égoïsme de certaines communes ? Comme on l'a dit, l'enjeu de ce projet de loi est de permettre de façon effective la concrétisation du droit au logement pour tous - y compris les plus défavorisés - en évitant toute formule ségrégative.

Ce texte se donne les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif. Tout d'abord, il met en place les plans départementaux d'action pour le logement des plus démunis, à l'élaboration desquels participeront les associations concernées. Il me paraît important que la place et la participation de ces dernières - une simple consultation ne suffit pas - soient totalement reconnues.

Mais l'accroissement d'une offre nouvelle et adaptée de logements sociaux devra suivre. Un certain nombre de mesures vont dans ce sens, telles que l'octroi de P.L.A. sans travaux ou encore la création d'un bail à réhabilitation. Il s'agit là d'une mesure intelligente, monsieur le ministre, surtout si l'on tient compte des 1 800 000 logements anciens qui sont actuellement inoccupés, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure.

Il faut encore mentionner l'incitation fiscale en direction des bailleurs publics ou privés. Sur ce dernier point, peut-être serait-il nécessaire que certaines dispositions qui ne concernent que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou quelques catégories d'étudiants soient étendues à toutes les personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain niveau. Nous avons d'ailleurs déposé plusieurs amendements allant dans ce sens.

Par ailleurs, l'ouverture des aides légales au logement à toutes les personnes démunies est une bonne mesure ; en effet, ceux qui en avaient le plus besoin s'en trouvaient exclus.

En ce qui concerne la procédure du tiers payant, je souhaite rappeler la revendication exprimée par de nombreuses associations de mon département, visant à soumettre l'allocation de logement à caractère social aux dispositions de l'article L. 167-1 du code de la sécurité sociale. En effet, dans certains cas, ces sommes pouvaient être détournées de leur objet. Nous avons donc déposé un amendement afin que cette allocation soit considérée comme une prestation pouvant être soumise à tutelle, sous certaines conditions très précises.

Enfin, une autre pièce essentielle du dispositif proposé est la mise en place d'un fonds de solidarité.

Rien ne serait possible si l'on ne faisait pas sauter les verrous financiers qui font obstacle à l'accession au logement ou au maintien dans les lieux. Je pense notamment aux cautions initiales, aux garanties financières, aux ruptures d'A.P.L. Ce fonds devrait permettre de résoudre ces difficultés.

Je souhaite insister plus particulièrement sur une autre pièce maîtresse de votre dispositif : la procédure concertée d'attribution.

Il convient de rétablir l'article 11, supprimé par l'Assemblée nationale. Certes, M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan a souhaité en reprendre le principe en l'assortissant de quelques modifications, mais le groupe socialiste désire, quant à lui, améliorer encore le texte de la commission au moyen de plusieurs sous-amendements.

Ainsi, nous entendons préciser que les communes dans lesquelles la mise en place de protocoles d'occupation du patrimoine social n'a pas été nécessaire, ou souhaitée, sont cependant tenues d'assurer le logement des personnes défavorisées.

Par ailleurs, afin d'améliorer les conditions d'attribution, nous souhaitons préciser, par un autre sous-amendement, que ce sont tous les réservataires de l'immeuble ou des appartements concernés qui doivent faire l'objet de la prise en charge au titre des personnes défavorisées jusqu'au taux de 30 p. 100. Le représentant de l'Etat devra cependant prendre en considération la situation propre de chaque organisme préalablement aux désignations.

De même, afin que l'Etat puisse s'opposer aux égoïsmes - toujours possibles - de certaines communes, le groupe socialiste souhaite que soit rétabli l'article 14. En effet, la nécessité d'accroître l'offre de logements sociaux pourrait être entravée par des communes qui useraient et abuseraient de leur droit de préemption.

Nous proposons donc que la faculté offerte au préfet d'interdire l'exercice du droit de préemption ne puisse s'exercer que dans les communes où la proportion de logements sociaux par rapport au nombre de résidences principales est inférieure à 20 p. 100. Il ne s'agit donc pas d'augmenter, contre l'avis des communes, un parc de logements sociaux qui serait déjà très important, mais plutôt d'inciter certaines communes à faire un réel effort pour se débarrasser de cette contrainte. Cela n'a rien d'exagéré puisque la moyenne nationale se situe entre 15 p. 100 et 20 p. 100.

Enfin, j'ai souhaité, avec le groupe socialiste, ajouter à ce texte un article additionnel complétant l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 et portant modification de la loi du 23 décembre 1988. Il s'agit, comme cela m'a été suggéré par des associations de mon département, de ramener le délai de préavis du congé des locataires de trois mois à un mois pour les bénéficiaires du R.M.I.

Cette possibilité offerte aux bénéficiaires du R.M.I. compléterait utilement le texte puisque ce délai est déjà réduit pour les locataires âgés de plus de soixante ans dont l'état de santé justifie un changement de domicile ou dans les cas de mutation ou de perte d'emploi. Cette possibilité de réduction du délai de préavis vise donc à prendre en compte la précarité de la situation des bénéficiaires du R.M.I.

En conclusion, je souhaite que ce projet de loi ne subisse pas les mêmes avatars qu'à l'Assemblée nationale, notamment en ce qui concerne les articles visant l'attribution des logements ou certains abus quant à la mise en œuvre du droit de préemption.

L'article 1^{er} A précise, notamment, que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Nous sommes attachés au maintien de cet article, car l'affirmation de ce droit est un devoir dans un régime républicain. Il ne s'agit pas pour nous d'une simple formule incantatoire. Cette disposition, que le Sénat avait accepté d'inscrire dans la loi du 6 juillet 1989, nous appelle à nous mobiliser sans cesse pour que ce droit devienne une réalité dans les meilleurs délais. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Maurice Arreckx. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est au nom de notre collègue Jean Puech, et donc au nom de l'association des présidents de conseils généraux, qu'il préside et à laquelle j'appartiens moi-même, que j'interviens aujourd'hui.

Monsieur le ministre, nous adhérons sans hésiter, vous le savez, aux objectifs que vous vous êtes fixés en élaborant et en nous proposant ce texte déjà examiné en première lecture à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement souhaite donner une nouvelle dimension à sa politique du logement, et l'effort budgétaire qu'il a consenti en est l'expression.

En défendant ce projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement pour les plus démunis, monsieur le ministre, vous rejoignez le sentiment du plus grand nombre - tout au moins, je l'espère - de responsables politiques et d'élus locaux, qui estiment, à juste titre, que la justice sociale ne s'identifie pas uniquement à la justice fiscale.

Une grande politique du logement constitue un élément essentiel de la lutte contre la réduction des inégalités. Qui pourrait refuser de vous aider dans cette tâche ?

Je tiens donc à vous apporter mon modeste appui et à affirmer publiquement, à cette tribune, que les craintes, les soupçons exprimés par des associations regroupées au sein de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux, l'U.N.I.O.P.S.S., et relayés parfois par les médias, selon lesquels les élus locaux souhaiteraient limiter vos ambitions, sont sans fondement. J'espère monsieur le ministre, que vous pourrez nous aider à les en convaincre.

En revanche, il m'apparaît indispensable que l'indépendance, je dirai la liberté des élus des assemblées territoriales, soit respectée, d'autant plus qu'ils approuvent cette politique.

Il convient, en particulier, que ceux qui décident soient ceux qui payent. On a envisagé, en commission, d'associer nombre d'organismes, certes concernés par ces problèmes. Je ne suis pas hostile au fait qu'ils soient consultés, mais, de toute évidence, ils ne doivent pouvoir donner que des avis.

A ce sujet, je souhaite vous faire part des résultats d'une enquête - on l'a déjà évoquée tout à l'heure - qu'a réalisée l'association des présidents de conseils généraux auprès des départements : 90 p. 100 des départements contribuent déjà de façon effective et importante à une politique en faveur du logement social. Ils interviennent autant dans le domaine de l'aide à la pierre que dans celui de l'aide à la personne, même si c'est, bien sûr, dans cette dernière direction que leur effort est le plus important.

Au vu des réponses de soixante-dix départements, ils ont déjà engagé près de 260 millions de francs. C'est dire leur bonne volonté à cet égard. Elle est évidente. Compte tenu de l'enjeu, nombre de départements, bien que l'on ne cesse de leur faire supporter de plus en plus de charges, les transferts de charges n'ayant jamais été si importants qu'à l'heure où je vous parle, sont prêts à consentir un effort supplémentaire.

Ces efforts, les départements les font sous de multiples formes, peut-être un peu trop diversifiées. Ils les font, en tout cas, en quasi-totalité, en parfaite entente avec les pouvoirs publics, et ce sans obligation. L'entente avec les représentants de l'Etat, avec les services de l'Etat n'a pas à nous être imposée ; c'est pour nous un devoir évident et, en même temps, une bonne politique. Nous ne nous battons pas contre les fonctionnaires - ce serait une erreur fatale - mais contre les injustices, pour les plus faibles, pour les plus défavorisés de nos concitoyens.

Quelles que soient leurs affinités politiques, je crois pouvoir vous dire, monsieur le ministre, que les présidents de conseils généraux sont très attentifs à cet aspect de la politique que vous leur proposez et qu'ils sont prêts à amplifier le mouvement qu'ils ont déjà engagé.

Cela dit, nous voulons le faire dans la clarté, et je me tourne, à ce sujet, vers notre rapporteur, qui me semble aller dans le bon sens. Il ne faut pas confondre les compétences de l'Etat et celle des collectivités. En effet, plus claire sera la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, meilleures seront nos relations et plus efficace sera notre coopération.

L'Etat est responsable de la politique du logement ? Eh bien, laissons-le ! Pourquoi devrions-nous nous impliquer dans cette affaire en une espèce d'égalité ? Le R.M.I. nous a déjà pas mal échaudés, monsieur le ministre ! Je suis bien placé pour le savoir car, dans le département du Var, plus de 6 000 personnes en bénéficient.

Depuis 1982, les communes sont maîtres d'ouvrage en matière d'urbanisme. Le département n'a pas de compétence directe dans ce domaine, sinon de manière induite dans l'exercice de ses compétences en matière sociale - faut-il rappeler, à cet égard, que les deux tiers de l'effort de solidarité nationale sont désormais confiés aux départements et que personne ne s'en plaint ? C'est d'ailleurs parce qu'il n'a pas cette compétence directe que le département participe essentiellement aux systèmes d'aide à la personne.

Et cette compétence directe de l'Etat en matière de logement, il ne la revendique pas ! Dès lors, pourquoi vouloir, à tout prix, faire partager, de droit, au département une responsabilité qu'il n'aura pas, de fait, les moyens d'exercer ? Comme je ne veux pas y voir une manœuvre quelconque, je ne vois pas de raison pour instituer, là encore, une cogestion volontaire, obligatoire et payante. Je suis contre les financements croisés, car tout cela ne va pas dans le bon sens.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, je souhaite, avec la très grande majorité de mes collègues présidents de conseils généraux, que le plan départemental soit élaboré sous la conduite du préfet, les départements s'associant, bien sûr, à cette élaboration.

En revanche, conformément aux acquis et à l'esprit des lois de décentralisation, il serait, me semble-t-il, logique et souhaitable que le président du conseil général assume seul la présidence du fonds de solidarité départemental, assisté, bien entendu, par le préfet et ses services.

Je souhaite donc que perdure le système contractuel qui est en vigueur dans 90 p. 100 des départements. Que signifie cette obligation de prétendue parité face aux efforts déjà consentis ?

J'attire d'ailleurs votre attention, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, sur la contradiction qui peut apparaître entre l'article 4, qui prévoit l'institution d'un régime conventionnel entre les partenaires pour la mise en œuvre du plan,

et certaines des rédactions proposées pour l'article 6, qui édictent une obligation de parité de financement entre l'Etat et le département.

Nous reviendrons sur ce point lors de la discussion des articles, mais - qu'il me soit permis de le dire dès maintenant - à tout le moins des effets pervers sont à craindre si de telles dispositions sont adoptées.

Mes chers collègues, dans cette enceinte, je plaiderai toujours pour une saine conception de la décentralisation. La cogestion favorise la dilution des responsabilités ou constitue un paravent pour l'un ou l'autre des partenaires.

Je souhaite, au contraire, que nos collectivités continuent à participer très largement, comme elles le font déjà dans ce domaine précis, à l'effort de solidarité nationale qui nous est proposé par l'Etat. Ce n'est sûrement pas par la contrainte, ni par la confusion des rôles que nous arriverons à amplifier cet effort.

Je regrette ainsi que les propositions initiales du rapporteur, M. Laucournet, n'aient pu être retenues. Elles respectaient en grande partie deux de nos souhaits essentiels : la suppression du copilotage, comme à Air Inter, et le maintien de l'esprit contractuel.

En conclusion, monsieur le ministre, je souhaite que nos travaux améliorent le texte voté par l'Assemblée nationale et qu'ils nous permettent, dans ce domaine essentiel de la solidarité, de vous apporter tout notre appui. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

(M. Alain Poher remplace M. Pierre-Christian Taittinger au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

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

M. André Diligent. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, M. le ministre « délégué » a dû nous quitter voilà quelques instants, appelé, je le sais, par des obligations impératives. Je le remercie, d'ailleurs, d'avoir eu l'amabilité de m'en prévenir. Qu'il sache d'ailleurs que, compte tenu des dernières recommandations élyséennes, nous resterons discrets.

Je regrette beaucoup son absence car j'aurais été heureux d'évoquer avec lui un souvenir personnel qui le touchera certainement, si vous voulez bien, monsieur le ministre délégué, le lui rapporter, souvenir qui me permettra d'entrer très rapidement dans le vif de mon propos.

Voilà vingt-cinq ans, le maire de Roubaix et moi-même - j'étais alors adjoint - avons confié à un jeune et déjà brillant universitaire une étude sur nos problèmes de développement local, en particulier sur le problème des administrés de Roubaix les plus démunis et la nécessité de leur offrir un logement convenable. Déjà, on pouvait prédire à ce jeune et brillant universitaire un grand avenir. Mais on ne pouvait prévoir qu'un quart de siècle plus tard il serait ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Pourtant, en relisant son rapport, hier soir, je me disais que déjà Napoléon percevait sous Bonaparte, en considérant la justesse de certaines de ses conclusions, notamment sur la nécessité de faire appel à la solidarité nationale, c'est-à-dire, en particulier au concours du ministre du logement et de l'équipement, pour résorber les trop célèbres courées de Roubaix.

Monsieur le ministre délégué, vous voudrez bien lui dire que j'envie son destin. S'il est vrai, selon Alfred de Vigny, qu'une grande vie est un rêve de jeunesse réalisé à l'âge mûr, il a maintenant l'immense chance de pouvoir réaliser les propositions qu'il faisait à l'un de ses lointains prédécesseurs, voilà un quart de siècle, au profit de Roubaix.

Soyons clairs, monsieur le ministre, votre loi restera inefficace dans quelques cas que je connais bien et que M. Michel Delebarre a bien connus. Ce sera d'ailleurs ma première remarque puisque votre objectif est en effet de permettre à tous ceux qui occupent un baraquement, un taudis, une maison insalubre ou une courée d'accéder à un logement décent.

Dans les prochaines années, grâce à une convergence de toutes les bonnes volontés, cet objectif pourrait sans doute être atteint. Je prétends qu'il ne le sera pas si, parallèlement,

vous n'avez pas cassé ces baraques, détruit ces taudis, rasé ces habitats insalubres. S'ils restent debout, ils seront de nouveau occupés par des populations en difficulté et créeront une nouvelle marginalisation.

L'occasion m'est ainsi donnée d'attirer une nouvelle fois votre attention sur un cas, que je connais trop bien, presque unique en France par sa dimension et son ancienneté. Il s'agit de celui des trop célèbres courées de Roubaix.

Quand j'affirme que cette situation est « le scandale des scandales », je n'exagère pas et je vais en quelques mots vous en apporter la preuve.

Voilà plus de vingt ans, en 1969, à l'occasion d'un colloque, j'invitais la presse parisienne à visiter ces courées. Voici quelques exemples extraits des comptes rendus de la presse.

Dans *Le Figaro* du 26 juillet 1969, on pouvait lire :

« Nous avons visité ces courées. Cela nous a rappelé les pires misères d'Afrique ou d'Amérique du Sud. »

Dans *L'Express* du 1^{er} septembre 1969, on pouvait lire :

« Presque clandestinement, pour les découvrir, il faut le long de rues s'engager entre les maisons dans d'étroits boyaux longs et gluants.

« Là, derrière les façades, s'agglutinent dix, vingt, trente mesures de torchis : un étage sous le toit qui fuit ; le rez-de-chaussée ouvre à même la cour, lieu commun où convergent des bandes d'enfants dépenaillés et les eaux usées qui ruissellent des uniques pompes et des cabinets collectifs. »

Dans *Le Nouvel Observateur* du 21 juillet 1969, on pouvait lire :

« Comme les courées sont très désagréables, on en parle le moins possible. Elles sont presque oubliées, ce qui serait assez commode.

« Je n'ai pas beaucoup parlé avec les gens des courées », écrit dans ce même journal M. Held. « Avec les meilleures intentions du monde, c'est dur ici de se conduire comme dans un zoo humain, une réserve sous-prolétarienne. »

Enfin, on pouvait lire dans *Le Monde* du 21 juin 1969 :

« L'heure n'est-elle pas venue pour les pouvoirs publics de s'intéresser à un problème qui, par son ampleur, dépasse les responsabilités et les moyens d'action d'une municipalité, voire d'une communauté urbaine ? Jusqu'à quand voudrait-on ignorer qu'un habitant sur quatre, à Roubaix, vit dans ce monde clos des cours où la mort emporte cinquante nouveau-nés sur mille ?... »

Eh bien, je puis vous dire, monsieur le ministre, que rien n'a changé. Si, un certain nombre de ces courées ont été détruites mais l'essentiel est toujours là. D'ailleurs, je pourrais vous réciter une litanie d'articles plus récents qui ne font que répéter ce qui a déjà été écrit voilà vingt ans : ils auraient pour seul mérite de vous démontrer que, dans 450 courées comprenant plus de 4 000 logements, vous pourriez retrouver aujourd'hui le même spectacle ; vous éprouveriez vous-même, monsieur le ministre, les mêmes indignations ministérielles que vos prédécesseurs, indignations qui, malheureusement, n'ont duré que le temps d'un déplacement !

Ces indignations ministérielles, je vais vous en rappeler quelques-unes, les plus anciennes pour ne pas politiser le débat ni polémiquer.

Le 25 septembre 1962, M. Maziol s'écrie : « Roubaix mérite d'être aidée ! »

Le 29 avril 1966, M. Nungesser prend l'engagement d'« un effort particulier pour faire disparaître les courées ».

Le 14 septembre 1968, M. Dechartre affirme : « Il est formidable que des gens tiennent le coup moralement » et reconnaît que « des crédits sont indispensables pour faire disparaître cette lèpre ».

Enfin, le 3 mars 1972, M. Chaban-Delmas, avec son style familier, s'exclame : « Eh bien, mes enfants, qui n'a pas vu ça, n'a rien vu ! »

En réalité, depuis 1960, plus de vingt ministres sont venus contempler ces courées. A tel point que je me suis opposé, ces dernières années, à la poursuite de ce défilé car nos habitants n'acceptaient plus qu'on les observe comme on visite un zoo, selon la formule déjà évoquée.

Je suis prêt toutefois à transgresser cette règle que je me suis imposée, monsieur le ministre, si vous prenez l'engagement de trouver les moyens de mettre fin à l'un des scandales qui entachent l'image d'une ville par ailleurs si attachante, si dynamique et si entreprenante.

Certes, dans les années soixante-dix, un effort particulier a été accompli par MM. Chaban-Delmas et Vivien. Ils ont provoqué, pour permettre la destruction de ces bidonvilles en dur, la création d'un office spécifique, l'Orsucom.

Ainsi, grâce à des procédures accélérées et des moyens suffisants, 3 000 logements en courées ont été détruits. Cet effort ne fut que de courte durée. Il reste encore près de 4 000 logements en courées auxquels il faut ajouter 2 000 habitations individuelles en état d'insalubrité complète.

Malgré tous nos efforts, la situation risque de perdurer puisque les textes sur la résorption de l'habitat insalubre - quand ils s'appliquent à nos courées - nécessitent en moyenne trois années depuis le lancement d'un dossier de résorption jusqu'à son aboutissement.

Pendant ces trois années, le dossier « voyage » de la communauté urbaine à la direction de l'équipement, de la direction de l'équipement au fonds social urbain, de ce dernier au comité départemental de l'hygiène, de ce comité au service des domaines, avec deux allers et retours entre Lille et Paris. J'arrête ici la litanie ; ce serait du Courteline si ce n'était du Kafka.

Et, pendant ces délais, le temps passe avec son cortège de maladies, d'épidémies et d'accidents !

Je pense en particulier à nombre d'incendies auxquels j'ai assisté, impuissant, ces dernières années. Ce fut toujours le même et terrible scénario : en pleine nuit, le feu se déclare dans la seule pièce du rez-de-chaussée - toujours une pièce de vingt mètres carrés. Un appel d'air se produit le long d'un escalier vermoulu ; il gagne l'étage dans lequel est réfugiée la famille et, en quelques secondes, le logement de torchis est devenu un brasier auquel il est impossible d'échapper. Il brûle comme brûlerait un boîte d'allumettes !

Ces courées, monsieur le ministre, méritent, en 1990, un traitement spécifique de la collectivité locale et de l'Etat.

A situation exceptionnelle, moyens exceptionnels ! Quand on a fait voter une loi pour permettre au T.G.V. Nord d'arriver à l'heure en modifiant les textes relatifs à l'expropriation sur le parcours qui doit être traversé par celui-ci, on peut faire preuve du même effort d'imagination lorsqu'il s'agit de porter assistance à population en danger. Telle est ma première observation.

Ma seconde observation concerne l'article 11 du projet de loi, dont le sort est resté en suspens.

Je relève que les critères de priorité pour l'attribution des logements seront précisés par un règlement : « Ce règlement devra tenir compte des programmes locaux de l'habitat. »

Or, vous le savez mieux que personne, monsieur le ministre, ces programmes locaux dans les grandes agglomérations n'ont d'intérêt que s'ils entraînent un minimum de contraintes pour organiser un cadre communautaire cohérent, évitant les communautés à deux vitesses et les concentrations de ghettos.

Il faut, cette fois encore, avoir le courage de constater qu'un texte sur le droit au logement ne peut se réduire à la réquisition des logements vacants.

Un exemple vous le prouvera.

Nous connaissons tous de grands ensembles d'immeubles collectifs où nombre d'appartements sont vacants. Les locataires les ont quittés, non pas pour des raisons financières, mais pour des difficultés de voisinage. Si votre loi a pour conséquence d'installer certaines familles en difficulté dans ces locaux vacants, on transformera des demi-ghettos en ghettos complets et on développera encore la spirale de l'exclusion.

Nos communautés urbaines, qui émettent un simple avis sur les programmes de logement - mais qui garantissent cependant leur emprunt - doivent bénéficier d'une compétence véritable et pouvoir dresser un plan communautaire de l'habitat, si l'on ne veut pas voir s'aggraver l'écart entre les communes protégées et les communes porteuses de ghettos.

Il faut qu'elles puissent exercer un pouvoir réel, sinon nous continuerons à mener une politique de l'autruche, aboutissant à une véritable balkanisation des programmes de logement de nos grandes agglomérations.

Telles sont, monsieur le ministre, les demandes que je souhaitais formuler. Je vous prie d'excuser le caractère local de la première partie de mon intervention, mais la situation que

j'ai décrite, vieille de plus d'un siècle, ne peut plus perdurer sauf à prouver que la solidarité nationale n'est plus qu'un vain mot. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du R.D.E., ainsi que sur le banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à Mme Missoffe.

Mme Hélène Missoffe. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'exposé des motifs du projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, présenté à l'Assemblée nationale en première lecture, précise que « le logement étant à la fois la condition et la première concrétisation de l'insertion, cette insertion nécessite une coordination efficace de tous les partenaires et acteurs ». Qui ne souscrirait à cette affirmation ?

Ma première constatation sera de souligner la réelle difficulté de définir les besoins. S'il s'agit de recenser les bénéficiaires du R.M.I. et de déterminer leurs besoins en logements, soit ! Mais alors, que penser des familles, que penser de ceux et celles qui ne bénéficient pas d'allocations de base et qui, cependant, connaissent de réelles difficultés de surpeuplement, de paiement de loyer ou de mobilité géographique ?

Le projet de loi ne prononce pas une seule fois le mot « famille », ce qui paraît extraordinaire. Il aurait été indispensable de parler dans ce texte des « familles et des personnes ».

Comment l'Etat, comment le Gouvernement ne perçoivent-ils pas clairement que la famille représente une personnalité qui transcende ses membres, une entité particulière ?

Comment peut-on parler de politique familiale alors que le contenu d'une loi sur le logement social ne comprend pas le mot famille, quels que soient d'ailleurs l'évolution ou le contenu de la notion de famille ?

Comment peut-on mener une politique familiale si l'on ne se préoccupe pas de la première condition de l'environnement familial, c'est-à-dire du logement ? Or chacun sait combien il est difficile de mener une politique familiale de logement qui ne soit pas ségrégationniste alors que, en suivant naturellement les aspirations, les tendances, les courants, on arrive très facilement à une politique de regroupement selon l'adage « qui se ressemble s'assemble ».

Dans ce domaine, une politique volontariste, anti-démagogique, pas toujours bien acceptée, ni bien comprise s'impose donc. Mais il est essentiel d'avoir à l'esprit que, en priorité, les familles doivent trouver un toit qui permette leur épanouissement. Sans logement adapté, il n'est pas de réinsertion ni de vie familiale possibles.

La politique du logement, point central de la politique de l'environnement, est au moins autant qu'une politique d'allocations, la pierre angulaire d'une politique de la famille.

C'est la raison pour laquelle l'extension de l'allocation personnalisée au logement, prenant en compte les ressources des familles par rapport aux loyers et aux charges qu'elles doivent assumer, est indispensable à une politique familiale, et nous l'approuvons.

Cependant, dans les secteurs géographiques où existe une pénurie de l'offre, l'attribution de l'A.P.L. doit tenir compte de cette difficulté et ne pas être trop rigoureuse dans son application. N'oublions pas, de surcroît, qu'une part de l'A.P.L. est comprise dans la base de calcul du revenu minimum d'insertion.

Combien voyons-nous, dans nos permanences, de cas de surpeuplement subis et non pas voulus, faute de trouver un logement adapté à la taille de la famille ? Dans cet ordre d'idée, la circulaire de février 1990, relative aux normes de peuplement et au paiement de l'A.P.L., prend en compte de façon pragmatique, mais très limitée dans le temps, le cas de ces familles qui évoluent sans que leur logement suive cette évolution.

Encore conviendrait-il de ne pas diminuer le montant de l'A.P.L. et de déterminer avec humanité, au cas par cas, s'il est raisonnable ou possible de refuser des aides pour la raison que les normes exigées pour le logement familial ne sont pas respectées. Il faudrait alors qu'il y ait choix, ce qui n'est souvent pas le cas.

La vraie difficulté de l'application de ce projet de loi, monsieur le ministre, réside dans la diversité des situations de logement qui existe actuellement. Là où l'offre et la

demande ne concordent pas, le problème demeurera inextricable ; là où l'offre existe, le partenariat, le système des conventions, la prise de conscience qu'il s'agit d'un domaine où toutes les bonnes volontés doivent se réunir et se conjuguer, pourront résoudre beaucoup plus facilement des problèmes complexes.

Un point me paraît important, qui n'est pas abordé dans le projet de loi - d'ailleurs, ce n'est pas exactement son objet - ni même dans l'exposé des motifs : il convient de ne pas oublier, dans l'effort consenti en faveur du logement, ceux qui, à force de courage, de volonté et de persévérance, ne demandent rien à personne, se « débrouillent » tout seuls et, pour employer un mot à la mode - je ne l'apprécie pas - ne sont pas des « assistés ». Il ne faudrait pas, sous prétexte de porter l'effort public sur ceux qui sont appelés des « défavorisés », ne pas tenir compte des efforts des premiers ; il convient de prévoir des logements où ils puissent, non pas s'insérer, puisqu'ils le sont déjà, mais vivre harmonieusement.

Si je fais cette remarque, c'est parce que sur le 1 p. 100 logement, devenu d'ailleurs le 0,65 p. 100 des salaires versés par les entreprises non agricoles de plus de dix salariés, soit 13 milliards de francs en 1989, 1,2 milliard de francs doivent être consacrés au logement des plus démunis. Prenons garde de ne pas déshabiller Pierre pour habiller Paul ; on ne peut pas léser les salariés des entreprises cotisantes, même pour venir au secours des plus démunis. Il faut évidemment affecter de manière « sociale » les excédents, quand il y en a.

Loin de moi la pensée de ne pas comprendre les tragédies de ceux que l'on appelle, sans pouvoir les définir, les « défavorisés ». Il y a ceux sur qui le malheur s'acharne et qui ont droit à toute notre aide et notre attention, dans un esprit de solidarité nationale, mais il y a aussi ceux qui ne font pas ce qu'il faut pour réagir, qu'il importe d'aider, certes, mais avec fermeté, un suivi étant indispensable.

Je voudrais, à ce moment de mon exposé, soulever la question du suivi des cas que le projet de loi concerne. Si le suivi du logement ou du relogement de ces personnes actuellement « exclues » n'est pas assuré, alors nous assisterons aux pires excès. Toutes les lois sociales qui sont actuellement votées par nos assemblées, et qui entrent graduellement en application, nécessitent un suivi social ; je pense, en particulier, au revenu minimum d'insertion.

Nous avons prévu que le vrai problème serait l'insertion. Or, les efforts pour la faciliter, sous quelque forme qu'elle s'exerce, ne peuvent pas s'accomplir en une fois, par à-coups, mais requièrent un suivi de la personne en difficulté.

Je prendrai un second exemple - il y en aurait tant d'autres ! - qui concerne l'hébergement par des particuliers de personnes âgées à titre onéreux, les familles proches étant d'ailleurs écartées du bénéfice de la loi. Sommes-nous certains qu'un suivi social évite les abus ? Les services sociaux sont débordés.

Nous ne pouvons pas continuer à adopter une législation sociale aussi pointue sans prévoir un suivi, un contrôle, une surveillance que les services sociaux, tels qu'ils existent actuellement, ne sont pas en mesure d'assumer comme cela serait nécessaire.

Le projet de loi prévoit une extension du tiers payant. Depuis toujours - depuis quatorze ans que je suis parlementaire, il en est ainsi - le tiers payant a été dénoncé ou soutenu, souvent avec un manque de bon sens et de réalisme. Quel est l'objet de cette loi ? Il est de loger prioritairement des familles et des personnes en difficulté, lesquelles ont en commun une caractéristique : le manque de ressources, la difficulté à les gérer au plus près, voire une absolue incapacité à le faire.

Qu'exige-t-on des organismes bailleurs de logements sociaux ? De conduire une action sociale en matière de logement et, simultanément, d'exercer une gestion rigoureuse de leurs parcs immobiliers ; en un mot, une chose et son contraire !

Le tiers payant est, souvent, une étape indispensable pour les uns comme pour les autres : étape pour une insertion, étape dans l'exercice de la responsabilité, étape de sécurité pour l'organisme bailleur. C'est à ce stade que l'on retrouve le problème du suivi social.

L'apprentissage de la gestion d'un budget est un apprentissage comme tous les autres. Je n'exprime aucun mépris, aucune condescendance, aucune incompréhension en affir-

mant que le tiers payant doit être prévu, facilité, autorisé autant de fois et aussi longtemps que cela est nécessaire. Ces dernières années ont vu l'augmentation massive des impayés dus au chômage, au divorce, à l'endettement ; ces problèmes ne peuvent trouver de solution ou de compromis qu'à un niveau de suivi social local et personnalisé.

Je voudrais dire un mot de la constitution tant redoutée et redoutable des « ghettos », qui provoquent tant de drames et de difficultés et qui donnent lieu à l'énoncé de tant de solutions simplistes : « il n'y a qu'à ». Il n'est pas de problème plus difficile à résoudre, dans tous les pays, d'ailleurs, et pas seulement en France. Personne n'a la solution adéquate, qui soit applicable simplement et immédiatement ; faire coïncider ou harmoniser l'existence d'un logement adapté à la taille et aux ressources d'une famille avec le lieu de travail, considérer l'environnement humain et sociologique, ne pas politiser le problème à propos des attributions.

Dans un article récent, M. Alain Juppé précisait : « Je ne crois guère au remède que certains cherchent dans la redistribution géographique des communautés. Les habitudes et les affinités sont trop fortes et la méthode autoritaire n'est pas notre philosophie. »

On en revient éternellement à l'indispensable suivi de ceux qui ne sont pas, ou plus, ou pas encore insérés dans notre société urbanisée ; certaines coutumes, certains modes de vie rendent la cohabitation éprouvante et seul un apprentissage de la vie en immeubles dans les villes, apprentissage qui sera long et difficile, peut amorcer une insertion et éviter la marginalisation. Encore faut-il - mais ce n'est pas l'objet du débat - une politique générale prudente.

Pour conclure, je dirai que nous devons être attentifs à quelques considérations chiffrées.

Pourquoi les demandes de logement dans le parc locatif social augmentent-elles en nombre ? Parce que moins de logements sont construits. Sait-on qu'en vingt ans, entre 1955 et 1975, en une génération, six millions de logements ont été construits ? Ils ne sont pas toujours suffisamment adaptés, j'en conviens - je peux le constater dans mon département et je passe tous les jours devant les tours de Nanterre - mais enfin, l'effort a été considérable.

En 1977, 451 000 logements neufs étaient encore livrés, dont 141 000 logements pour le secteur social. En 1980, on est descendu en-dessous des 400 000, à 380 000 exactement, tout compris. Et depuis, on stagne autour de 300 000 logements. La chute concerne surtout les logements locatifs aidés : 70 000 logements locatifs sociaux en 1987, un peu plus de 60 000 en 1988.

Pour porter remède au problème du logement, social ou pas, il n'existe pas d'autre moyen que de relancer la construction. Tous les autres remèdes, toutes les autres solutions, toutes les autres législations seront obligatoirement insuffisants, injustes pour certains, ou discriminatoires. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les débats récents que nous avons eus ici même, tant au sujet du revenu minimum d'insertion que, plus récemment, lors de la discussion de la loi de finances pour 1990, ont montré combien la permanence d'un revenu minimum garanti, jointe à l'assurance de détenir un logement décent, conditionnerait l'insertion sociale des plus démunis.

Nous avons tous eu l'occasion, lors de ces mêmes débats, de mettre l'accent sur la nécessité de parvenir, à brève échéance, à la mise en ordre de la législation, des procédures et des mécanismes de financement qui font partie du système d'aide complexe qui est mis en place par les pouvoirs publics, au fur et à mesure de l'émergence de la demande.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui constitue, me semble-t-il, un premier pas dans la remise en ordre de ce dispositif réglementaire et financier. Il s'efforce de satisfaire l'objectif que nous assignent, de ce point de vue, les exigences de la solidarité nationale : permettre aux plus démunis d'accéder à un habitat convenable.

Encore faut-il qu'une fois acquise la reconnaissance de ce droit les intéressés puissent utilement s'en prévaloir. C'est ce que tente de garantir ce projet de loi, qui va s'efforcer de mettre en place quatre types de mesures complémentaires, sur lesquelles je crois pouvoir porter un jugement positif.

La première mesure vise à renforcer la coordination des politiques au niveau d'intervention le plus adéquat.

J'ai déjà eu l'occasion de souligner dans d'autres débats, notamment en ma qualité de rapporteur spécial du budget du logement, combien il était urgent de mettre bon ordre dans la définition des responsabilités des différents intervenants en matière d'aide au logement pour les plus défavorisés.

L'idée du projet, qui consiste à accorder au département la prérogative de la coordination entre les différents protagonistes, me paraît être un bon principe d'action. Le département est probablement le bon échelon d'intervention, encore que, généralement, les communes disposent de la meilleure connaissance des situations locales et des besoins exprimés. De ce point de vue, la coordination entre le département et les communes doit être renforcée.

Il reste que l'on doit faire preuve d'une certaine prudence dans la définition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées. En effet, il ne convient pas, dans une décentralisation bien comprise, que les mécanismes mis en place, notamment ceux qui sont relatifs aux plans départementaux, constituent un transfert abusif de charges et de responsabilités au détriment de ces collectivités.

Il est clair que les départements ont consenti depuis longtemps, et consentent toujours, un effort considérable en faveur du logement social. Il convient donc que, dans la réglementation nouvelle, cet effort soit reconnu, et que la répartition des compétences entre l'Etat et les responsables des collectivités soit plus nettement précisée.

A la lecture de ce projet de loi, beaucoup se sont interrogés, avec raison, sur les éventuels conflits d'attribution et de décision qui pourraient survenir entre le préfet et le président du conseil général. Je vous demande, monsieur le ministre, de nous préciser de quelle manière vous estimez possible de prévenir ou de résoudre les éventuels conflits d'autorité qui pourraient se produire, et, dans l'hypothèse où ils se produiraient, de nous dire par quelle procédure il serait envisageable de les régler.

D'une manière générale, et suivant en cela notre commission, ma préférence va vers un copilotage raisonné du dispositif d'aide, mené de concert par les deux principales autorités du département.

Par expérience et par conviction, il ne m'apparaît pas nettement que l'édification d'un plan constitue toujours le moyen le plus adéquat pour répondre à des besoins qui sont exprimés de manière très atomisée et très diversifiée.

Néanmoins, dans la mesure où ils permettraient d'organiser réellement tous les concours et de faire converger de la manière la plus efficace, vers les demandeurs, toutes les procédures d'aides, ces plans départementaux doivent être regardés comme une première tentative de rationalisation. Comme telle, celle-ci mérite d'être encouragée.

La deuxième mesure tend à améliorer l'efficacité de l'aide financière.

Une fois la rationalité introduite dans la prise de décision et les mécanismes d'aides, il convient d'améliorer l'efficacité de l'aide financière complémentaire et de l'accompagnement social.

C'est le sens qu'il faut donner à la création du fonds départemental pour le logement, dont la vocation est de regrouper les fonds d'aide existants, et qui pourrait ainsi devenir l'instrument privilégié des interventions locales. Là encore, se pose la question du mode de gestion de ce fonds et de l'autorité ayant compétence sur lui.

Nous attendons, monsieur le ministre, que vous nous apportiez quelques informations complémentaires sur cette proposition dont nous ne méconnaissons pas le principe qui, à la base, a pu l'inspirer.

La troisième mesure tend à favoriser les actions qui visent à accroître l'offre de logement pour les plus défavorisés.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer, lors de la discussion budgétaire, le problème posé par l'effritement régulier de l'offre proposée par le parc privé.

Les encouragements prodigués, sous forme d'exonération fiscale, aux propriétaires qui accepteraient de stabiliser le niveau de leur loyer et de proposer leur logement à des titulaires du R.M.I. constituent une mesure positive.

Surtout, l'idée de créer un nouveau type de bail qui permettrait la prise en charge de logements privés par des organismes de logement social est à soutenir.

La quatrième mesure vise à aider les personnes défavorisées à recouvrer la solvabilité.

Nous abordons ici une question qui me tient particulièrement à cœur et que j'avais eu l'occasion d'évoquer devant vous lors de discussions précédentes, à savoir le « bouclage » des aides personnalisées au logement.

A cet égard, j'ai noté avec satisfaction, d'une part, que vous aviez, dans ce projet de loi, prévu l'extension dans plusieurs directions de l'A.P.L. et, d'autre part, que le champ d'application de l'allocation de logement à caractère social était étendu au profit des bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

Aussi, sous quelques réserves de détail, m'est-il permis de considérer que les initiatives que vous avez prises dans ce projet de loi constituent un ensemble cohérent de nature à faire évoluer favorablement le dispositif général d'aides.

Au moment de conclure, je voudrais vous rappeler, monsieur le ministre, combien mon groupe est attaché à ce que vous développiez dans votre politique deux types d'action.

L'un, déjà amorcé ici, consiste à repenser plus globalement l'organisation des différentes sources d'aides en faveur de l'accession au logement des plus démunis et, en amont, les mécanismes de financement, notamment sous forme d'épargne, du logement social.

L'autre, complémentaire, devrait permettre d'accorder un soutien accru et plus actif à la pierre.

Telles sont les quelques observations, monsieur le ministre, que je souhaitais faire à ce moment du débat. (*Applaudissements sur les traversés du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Jean Simonin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis et qui vise à la mise en œuvre du droit au logement appelle, tout d'abord, deux observations essentielles.

En premier lieu, faut-il conclure de son intitulé que c'est seulement neuf ans après son accession au pouvoir que le parti socialiste découvre que le logement constitue la première des exigences pour chaque famille française, pour chaque citoyen français adulte, lui permettant de vivre dans son pays, quel que soit le niveau de ses ressources - je pense là, notamment, aux plus démunis - quelles que soient les responsabilités qu'il décide d'assumer au service de notre pays à travers la profession qu'il a choisi d'exercer ?

Le parc national de logements doit donc répondre à cette exigence.

En second lieu, par les dispositions de ce projet de loi, l'Etat transfère aux collectivités territoriales des charges financières qui lui incombent, le logement demeurant de sa stricte compétence. Cette dernière n'a été aucunement décentralisée. Le financement du logement relève donc de l'Etat. Comme pour le R.M.I., c'est un transfert de charges qui est imposé.

Cependant les élus mesurent et prennent en compte, comme ils l'ont toujours fait, la gravité de la situation, celle des sans-abri, celle des jeunes ménages en quête d'un logement, celle des familles qui vivent dans des logements surpeuplés ou qui sont contraintes de vivre séparées.

A ce point de mon intervention, je tiens à souligner la situation des cadres de notre armée, officiers et sous-officiers. Si le département de l'Essonne a connu la plus forte expansion démographique de toute la France - doublement de sa population en quinze ans, construction de grands ensembles et création d'une ville nouvelle - il a aussi l'honneur d'accueillir sur son territoire plusieurs régiments, dont le régiment de marche du Tchad que commanda le général Leclerc, le premier régiment d'artillerie de marine, issu du premier régiment d'artillerie qui s'illustra à Bir Hakeim.

L'armée dispose d'un parc immobilier. Géré par la société nationale immobilière, il est figé et ne répond plus aux besoins.

Que penser, monsieur le ministre, du droit au logement lorsqu'un sous-officier qui se marie se voit refuser un logement par cette même société en raison de l'insuffisance de sa solde ?

Que penser de cette exigence du versement d'une garantie d'un montant égal à quatre fois celui du loyer ? Il n'existe aucune structure d'accueil pour les célibataires géographiques, sauf des studios pour les sous-officiers et les aspirants.

L'accession à la propriété est difficile, voire impossible. Elle peut conduire à un surendettement.

En effet, lors d'une affectation outre-mer du chef de famille, souvent, l'épouse doit rester en France, car le foyer ne peut supporter, outre le remboursement d'un prêt, la charge d'un autre loyer.

Peut-on parler alors de solidarité, de justice sociale ?

Il est d'autres servitudes, d'autres conséquences au plan familial, financier et moral. Je me réserve de les évoquer dans un autre débat.

Je tenais en matière de logement à souligner la situation des cadres de notre armée, qu'il est urgent et indispensable de fidéliser, car les sacrifices ont des limites et on ne peut pas toujours tout leur demander, voire tout leur imposer parce qu'ils servent notre pays par idéal et qu'ils n'ont que le droit de se taire.

Les élus en ont bien conscience. Je n'en veux pour preuve que l'intervention financière des départements, notamment de l'Essonne, qui, avec la participation des communes, construisent des casernes de gendarmerie, en assurant la maîtrise d'ouvrage et en ayant le souci d'offrir aux gendarmes le meilleur cadre et les meilleures conditions d'accueil et de séjour.

Au plan général, je rappellerai, après le président de l'association des présidents de conseils généraux, à quel point les départements ont, depuis longtemps, pris en charge le problème du logement. Je pense aux garanties d'emprunts aux collectivités locales, aux sociétés ou organismes d'H.L.M., au financement de la pierre et aux aides à la personne.

Comment ne pas souligner également l'action conduite par les maires et leurs équipes pour lancer des opérations de construction de logements sociaux locatifs, voire d'accession à la propriété ? Je pourrais en citer de nombreux exemples dans mon département, notamment celui de Linas, opération pilote pour laquelle l'association des communes, de la direction départementale de l'équipement et des organismes collecteurs de fonds ont permis de réaliser une économie de 30 p. 100.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers, dont j'étais rapporteur, j'ai souligné qu'il était nécessaire de relever le plafond des P.A.P. ainsi que celui des ressources annuelles imposables. Or, un récent décret vient d'imposer un apport personnel d'un montant de 10 p. 100 de la part des candidats à l'accession à la propriété. L'importance de cet effort rendra impossible un grand nombre d'actions. C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, de réexaminer cette mesure.

L'Etat se tourne une nouvelle fois vers les collectivités qui ont toujours fait la preuve de leur solidarité en matière de logement, ainsi que dans d'autres domaines sociaux, et qui ne sauraient être rendues responsables de la diminution depuis six ans des P.L.A. accordés par la Caisse des dépôts et consignations et par le C.C.F. pour les constructions neuves. Qu'on en juge : en 1982, 64 372 P.L.A. étaient accordés contre 51 639 en 1988. Je me réfère ici aux réponses apportées à un questionnaire de la commission des affaires économiques et du Plan.

Ce projet de loi vise à apporter une solution au problème du logement des personnes éprouvant des difficultés particulières, mais il ne remédie pas aux causes profondes de ces difficultés qui résultent, dans la majorité des cas, du chômage et du manque de formation professionnelle.

Parler du droit au logement conduit tout naturellement à parler du droit au travail, du droit à l'éducation, à la formation professionnelle et à la culture, mais c'est aussi parler du devoir de respecter certaines valeurs morales, familiales et, pour nous, gaullistes, je dirai simplement du devoir de respecter l'homme.

La mise en œuvre de ce droit, et des autres droits que je viens d'évoquer, est fondée sur une politique gouvernementale, sur des projets clairs, sur une ambition pour notre pays. Le vote de ce projet de loi ne peut donc impliquer, de notre

part, l'approbation de la conduite actuelle des affaires de la France. (*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. de Menou.

M. Jacques de Menou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous nous accordons tous, me semble-t-il, à reconnaître la nécessité de mettre en œuvre une politique du logement destinée aux personnes les plus défavorisées. Il y a donc unanimité sur ce devoir de solidarité.

Si je souligne ce point d'évidence, c'est pour rappeler la gravité du sujet et l'importance des mesures que nous allons amender et voter. Elles engagent, en effet, l'avenir de familles en détresse et de personnes plongées le plus souvent dans une grande misère tant morale que matérielle.

Toutefois, le projet de loi dont nous débattons ce soir ne surgit pas *ex nihilo*, comme cela a été déjà dit. Les collectivités locales ne l'ont pas attendu pour entreprendre des actions sociales et financières afin d'assurer aux personnes les plus démunies un logement décent.

Le département du Finistère - que je connais particulièrement - a, comme d'autres, déjà institué différents fonds d'aide aux logements financés par le département, par les caisses d'allocations familiales, voire par l'Etat.

C'est pourquoi j'estime essentiel d'intégrer prioritairement ces dispositifs déjà existants dans le cadre du plan départemental prévu à l'article 1^{er}, et de ne pas les considérer comme un rajout accessoire.

Une telle précaution garantit la bonne articulation entre les initiatives locales en matière de logement, déjà présentes sur le terrain, et le plan départemental institué par la loi. Elle assure en outre la légitime reconnaissance des efforts déjà accomplis par les départements : conseils généraux, associations caritatives, organismes sociaux, offices d'H.L.M., caisses d'allocations familiales, etc.

En effet, il faut à tout prix conserver l'esprit de la décentralisation et ne pas imposer aux collectivités locales des charges dont elles n'auraient ni l'initiative ni la maîtrise. En cela, le projet de loi apparaît par trop « étatique », trop centralisé en ce qu'il remet, en dernier ressort, les décisions entre les mains du Gouvernement. Tel est le cas à l'article 2, en cas de désaccord entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général.

De même, l'attribution des logements doit rester prioritairement du ressort d'une concertation entre les organismes d'H.L.M. et les collectivités locales. A ce titre, je ne peux que me réjouir de la suppression, lors du vote à l'Assemblée nationale, de l'article 11 de même que de l'article 14, lequel, selon moi, contredit l'esprit de la décentralisation.

C'est pour cette raison que, comme mes collègues du groupe du R.P.R., je voterai pour le maintien de la suppression de ces deux articles.

Le second reproche que je formulerai découle logiquement du premier : ce projet de loi n'est pas assez ancré dans les réalités locales et, à mon sens, aura du mal à survivre à l'épreuve du terrain.

Elu local et responsable d'un office d'H.L.M., je suis moi-même quotidiennement confronté à des problèmes sociaux qui dépassent largement le cadre rigide et les définitions désincarnées de la loi. Très technique, ce projet de loi ignore, en effet, cet aspect humain qui est à la base de toute politique de solidarité efficace et réaliste. Il traite essentiellement de mesures financières et pas assez des locataires et de leur prise en charge sociale, voire « éducative ». Or j'ai acquis la conviction qu'aucune politique de logement durable ne peut être élaborée sans que, dans le même temps, soient mises en place des mesures favorisant l'insertion des locataires.

Cette indispensable politique de suivi social suppose une identification préalable des différentes situations. C'est du reste la raison pour laquelle mes collègues du groupe du R.P.R. et moi-même avons choisi de présenter un amendement essentiel exigeant une définition plus précise des notions de « personnes éprouvant des difficultés particulières » ou de « personnes défavorisées ».

En effet, une certaine rigueur dans les critères s'impose - quotient familial, niveau de ressources, etc. - au regard de la diversité des cas. Cette rigueur faciliterait la mise en œuvre d'une politique sociale à plusieurs niveaux.

Cette politique s'adressera, tout d'abord, aux familles en difficulté, voire aux personnes isolées, pour lesquelles le suivi social devra permettre une meilleure prise en compte du budget familial.

L'expérience que j'ai acquise des différents fonds gérés dans le département prouve que, dans ce domaine, on peut parvenir à des résultats très encourageants et très favorables à l'équilibre des familles. En effet, des visites régulières effectuées par les assistantes sociales, des contrôles de l'entretien du logement sont autant d'initiatives qui aideront les locataires à se sentir responsables.

Loger, c'est bien ! Mais créer des locataires responsables, c'est mieux !

Ce n'est qu'en responsabilisant les bénéficiaires de la loi que l'on pourra garantir le respect des contrats. Ce travail de responsabilisation, d'éducation permettra que la politique de logement envisagée - seule, elle serait vouée à l'échec à court terme - soit prolongée par une politique sociale qui en assurera, à long terme, le succès.

Mais le suivi social devra s'exercer aussi en direction de cas plus difficiles, de familles dites « associables », dont la présence crée de graves troubles de voisinage.

On observe, en effet, que certaines familles très démunies ont du mal à s'adapter à un habitat de type collectif. Pour ces personnes, la création de logements adaptés s'avère indispensable.

Dans la plupart des cas, ce seront des logements individuels qui entraîneront donc des mesures plus onéreuses. Cet effort particulier me paraît extrêmement important car il permet tout à la fois de donner leur chance à des personnes de plus en plus marginalisées par le chômage, la pauvreté, les drames familiaux, et de garantir la sécurité du reste de la communauté et l'ordre public. Cet effort permet d'intégrer sans déséquilibrer, d'aider sans « assister ».

Ce travail ne pourra être suivi à l'échelon départemental. La loi devra prévoir d'en confier la responsabilité, sur le plan départemental, aux travailleurs sociaux et aux centres communaux d'action sociale, les C.C.A.S. A cette charge nouvelle et importante pour les villes moyennes devra correspondre un financement Etat - autres partenaires, qu'il faudra préciser.

Sous ces réserves, souvent importantes, j'approuve la volonté de solidarité exprimée dans ce projet de loi et je souhaite que, une fois amendé, dans le respect de la décentralisation notamment, il puisse être adopté par la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.D.E.*)

M. Robert Laucournet, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet, rapporteur. Monsieur le président, avant que M. le ministre ne prenne la parole, j'indique au Sénat que la commission des affaires économiques et du Plan se réunira un quart d'heure après la fin de la présente séance afin d'examiner les amendements. Cela nous permettra peut-être d'achever cette discussion dans des délais convenables.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Louis Besson, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne peux commencer ce propos sans remercier à nouveau les rapporteurs et les membres des commissions pour la qualité de leur travail. En effet, animés par le souci de l'efficacité, ils ont tenté de faire converger les préoccupations des uns et des autres.

Sur un tel dossier, on peut, bien sûr, se livrer à des débats de comptables : Qui paie quoi ? En faveur de qui penche la balance ?

Dans un tel débat, on peut éventuellement s'opposer sur de grandes théories, de grandes notions. On peut également renverser les rôles au sujet de la décentralisation.

Or, en fait, ce qui est en cause, c'est une tâche dont vous conviendrez, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'elle mérite que nous nous mobilisions tous, sans faire de rétrospective sur les décennies passées et sur les responsabilités respectives.

A un moment ou à un autre, pratiquement toutes les familles politiques françaises ont été associées aux responsabilités. Ayons donc l'objectivité de dresser ce constat : nous n'avons pas encore su réduire le nombre des sans-logis.

De nombreux intervenants ont cité l'abbé Pierre. Dans les années cinquante, il parlait de quelque 400 000 sans-logis. Voilà quelques mois, il a cité le même chiffre. Cela montre combien ce problème est difficile à résoudre.

Laissons de côté nos querelles et mobilisons-nous vraiment pour apporter des solutions innovantes. En effet, s'il convient de voter des crédits ou des dispositions, il faut, sur le terrain, tout mettre en œuvre pour apporter aux personnes en cause les réponses qu'elles attendent légitimement depuis si longtemps.

Je vous remercie donc, messieurs les rapporteurs, d'avoir compris cette problématique et de l'avoir faite vôtre. Elle nous invite à faire preuve d'humilité, mais aussi, au-delà de nos querelles, à essayer de nous retrouver afin de travailler ensemble et efficacement sur ce dossier tellement exigeant et important sur le plan humain.

Comme je m'y suis engagé, je m'efforcerai de répondre à tous, mais de manière succincte.

Certains orateurs, tels MM. Chervy et Courteau, partagent mon point de vue sur l'essentiel, voire sur la quasi-totalité des dispositions du projet de loi. Je les en remercie. Ils comprendront cependant que je n'insiste pas longuement sur la qualité d'interventions dans lesquelles je me suis pleinement retrouvé.

En revanche, dans l'esprit que je viens d'ailleurs d'évoquer à l'adresse de MM. les rapporteurs, les orateurs qui ont exposé des points de désaccord ou des interrogations très fortes sont en droit d'obtenir quelques éléments supplémentaires de réponse.

M. Louvot, dont je n'oublie pas qu'il a été le rapporteur du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, a fait une présentation très détaillée du texte ; il a évoqué de nombreuses mesures ; nous pourrions en débattre à l'occasion de la discussion des articles. Je lui promets de faire preuve d'une totale disponibilité pour ne rien laisser dans l'ombre.

Je lui répondrai toutefois immédiatement sur deux points qui risquent de ne pas être abordés à nouveau.

Tout d'abord, il a émis des regrets à propos du décret du 9 mars 1990 relatif à la trésorerie des organismes d'H.L.M.

Les orateurs qui ont évoqué les problèmes de gestion des organismes ont généralement cité les situations d'impayés, les difficultés. Ils ont donc parlé des organismes qui n'ont pas oublié leur vocation sociale !

Mais, est-ce bien le cas de tous les organismes d'H.L.M. ? En effet, si la trésorerie globale du mouvement d'H.L.M. était de 9 milliards de francs en 1980, elle était de 49 milliards de francs en 1989. Comment expliquer cette évolution si ce n'est par l'insuffisance des efforts sur le plan de l'entretien et des réparations et en raison d'une politique peut-être trop timide en ce qui concerne les réserves foncières afin d'abaisser les coûts des programmes ?

Il s'est quand même passé quelque chose ! Dans certains cas, on a sans doute été vraiment trop sélectif en matière d'admission des candidats locataires ; on a tellement voulu se prémunir contre les impayés que, finalement, le droit au maintien dans les lieux a pour conséquence qu'une fraction non négligeable de personnes dépassant les plafonds de ressources occupent des H.L.M.

Selon moi, les pouvoirs publics se doivent de faire un signe en direction de ceux qui, dans le mouvement des H.L.M., sont à l'origine de ces évolutions. Ce signe méritera peut-être d'être « réajusté » à l'expérience, mais il est indispensable.

Nous souhaitons, en fait, que les changements de comportements rendent inutiles ces dispositions le plus vite possible.

Je n'en dirai pas davantage sur ce sujet, qui pourra être développé si l'un d'entre vous le souhaite.

M. Louvot a, par ailleurs, regretté la pénalisation que représente le non-versement des aides personnelles aux familles qui n'ont pas pu trouver un logement répondant aux normes.

Un décret, très avancé dans sa préparation, fera en sorte d'éviter cette pénalisation lorsque les intéressés sont demandeurs d'un logement aux normes et qu'ils ne l'ont pas obtenu alors qu'ils étaient candidats. On ne peut pas les pénaliser deux fois !

Madame Beaudeau, nous aurons l'occasion de revenir sur plusieurs de vos suggestions et appréciations. Je vous indique cependant d'ores et déjà que ce n'est pas dans un tel projet de loi ni dans bien d'autres que figurera un relèvement du Smic ou une réforme fiscale. Manifester vos insatisfactions sur ces points lors de tels débats vous expose donc, hélas ! à les renouveler fréquemment.

J'en viens, madame Beaudeau, à un problème qui mérite que je fasse écho à votre propos, les expulsions.

Tout le monde conviendra sans doute que l'on ne peut pas poser le principe qu'il ne peut jamais y avoir d'expulsion. Cela se traduirait, en effet, par un encouragement au non-paiement dont les plus loyaux feraient les frais !

Voilà deux ans, j'ai été invité à donner un avis sur l'intervention de la force publique dans une expulsion. Finalement, j'ai fait une démarche préalable et les choses se sont arrangées à l'amiable.

Je peux toutefois vous indiquer que la famille concernée occupait un logement du parc d'H.L.M. et disposait de deux traitements d'enseignant sous contrat, lesquels sont comparables aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. Par conséquent, on ne peut prétendre que les expulsions sont impossibles.

En revanche, sachez que notre souci est bien de prévenir autant que faire se peut toute situation qui pourrait déboucher sur une expulsion, lorsque le locataire est de bonne foi et qu'il n'y peut rien.

Je vous rappelle que si le Gouvernement propose de développer une politique d'acquisition dans l'habitat ancien, d'aider à la mise en place de ces baux à réhabilitation et s'il veut mobiliser ce parc privé vacant, c'est bien parce que les prix dans ce dernier sont tels qu'ils permettent aux occupants de profiter d'une décote de loyer pouvant aller jusqu'à 50 p. 100 du montant du loyer d'un logement social de construction récente dans le parc public H.L.M. Le Gouvernement a donc bien la volonté d'élargir l'offre de logement par l'accessibilité possible à des logements moins chers pour les familles confrontées à plus de difficultés que d'autres.

Par ailleurs, de nombreux sénateurs ont observé que la loi de finances pour 1990 comportait une avancée en matière de généralisation des aides au logement sur la seule base des conditions de ressources ; nous poursuivrons dans ce sens. Les 250 000 bénéficiaires nouveaux témoignent bien de la volonté du Gouvernement d'aider à la solvabilisation plus effective des Français vis-à-vis de leurs charges de logement.

Le Gouvernement a également demandé aux caisses d'allocations familiales, en cas d'impayés de loyer, de ne pas suspendre les versements d'aides au logement tant que la situation des familles concernées n'a pas fait l'objet préalablement d'un examen individualisé. En effet, nous savons très bien que des situations de spirale en matière de loyers impayés et d'endettement naissent souvent d'une interruption prématurée du versement des aides au logement.

Nous espérons que, parmi les mesures contenues dans ce texte, telles que le tiers payant et la mise en place d'un fonds de solidarité pour le logement dans tous les départements, pourra prendre place un fonds de garantie apportant un complément à certaines situations, notamment des garanties pouvant être accordées aux associations qui sous-louent à des familles en difficulté. Cela permettrait de garantir à la fois le maintien dans les lieux de la famille concernée et les droits du bailleur.

Bref, ce texte comporte toute une série de mesures prenant en compte la préoccupation de l'expulsion.

M. Huchon s'est élevé contre une programmation qui pourrait être défavorable aux milieux ruraux et qui avantagerait les milieux urbains.

Nous avons demandé, en termes d'instructions préfectorales, qu'une programmation fine soit faite afin d'utiliser réellement au mieux les possibilités accrues du budget de 1990. En clair, nous souhaitons qu'il n'y ait pas de programmation de P.L.A. neufs dans les secteurs géographiques où les taux de vacances sont supérieurement aux taux de vacances techniquement admissibles.

De la même manière, nous avons demandé qu'il soit tenu compte de la réalité des listes d'attente des personnes désirant entrer dans le parc social de logements.

Mais nous avons ajouté que l'apparition, que ce soit dans le milieu urbain ou rural, de besoins de logements liés à la reprise économique et à des potentialités de créations d'emploi constituerait également une justification pour des programmations de P.L.A. Il n'existe donc pas, sur le principe, de discrimination. Il y a simplement une volonté que chaque programmation soit bien justifiée.

Monsieur le sénateur, je suis tout disposé, si vous êtes confronté à des problèmes particuliers, à ce que vous me les exposiez, éventuellement par courrier, quitte à ce que nous nous rencontrions ensuite, après que le point aura pu être fait avec les circuits déconcentrés de ladite programmation.

M. Lombard me permettra de lui indiquer qu'un texte précisa très exactement les bénéficiaires de la loi comme cela a été fait pour accompagner la mise en œuvre du R.M.I.

Il a rappelé l'exemple du département de la Côte-d'Or, ce dont je lui donne volontiers acte. Tout à l'heure, j'ai bien indiqué que je ne citais que quatre départements, mais que je pourrais en mentionner d'autres. Je n'ignore pas ce que M. Berger a eu à cœur de faire ; j'ajoute donc volontiers cet exemple que nous connaissons et que nous apprécions.

Monsieur le sénateur, vous avez également indiqué que des règles très précises devraient être édictées concernant les charges que chacun des partenaires aurait à supporter. Or, je ne crois pas qu'un dossier comme celui-là permette d'instituer une comptabilité rigoureusement exacte.

L'Etat a toujours eu la charge du logement en ce sens qu'il lui a toujours incombé de financer à la fois la construction des logements et les aides personnalisées au logement. Cette année, ces aides augmentent, puisqu'elles atteindront globalement quelque 50 milliards de francs et que les mesures prises représentent à elles seules 3,5 milliards de francs de prestations supplémentaires, qui s'ajoutent aux 8 milliards de francs du R.M.I.

L'Etat a donc déjà fait cet effort, en entraînant les départements, là où il a donné « l'exemple », même si le mot est impropre. Mais là où ce n'est pas encore le cas, l'Etat a conscience de la nécessité d'amener le département à prendre des initiatives qui lui seront financièrement bénéfiques.

Ainsi, le fait de prévenir une expulsion en empêchant que la spirale des impayés ne se crée permettra d'éviter qu'un jour une famille ne soit dispersée, car c'est, hélas ! à ce résultat qu'aboutit l'exécution d'une mesure d'expulsion. Or le placement des enfants coûte souvent à l'aide sociale à l'enfance, à la charge des départements, beaucoup plus, en un jour, en frais de placement dans les établissements que ce qu'auraient représenté en un an les compléments d'aides permettant de prévenir l'expulsion et d'éviter, par conséquent, ce type de drames. Il y a donc là une action préventive qui ne sera pas sans retours.

Par ailleurs - j'attire votre attention sur ce point - le Gouvernement a décidé que, à partir de cette année, les personnes âgées résidant en établissement de long séjour pourront bénéficier de l'aide au logement. Les premières estimations relatives à cette mesure font état d'une dépense supplémentaire dépassant 200 millions de francs, que supportera le budget de l'Etat et qui viendra nécessairement en déduction de ce qui était couvert par les charges imputées jusqu'alors au département au titre de l'aide sociale dans plus de neuf cas sur dix.

Voilà donc toute une série de mesures qui traduisent un gros effort de la part de l'Etat. Il est essentiellement demandé aux départements une mobilisation des services que la décentralisation leur a confiés, en l'occurrence ceux qui sont en charge de l'aide ou de l'action sociale. Tout l'enjeu du suivi social passe par cette coopération entre l'Etat et le département.

Il n'est pas concevable, après que la décentralisation a donné les compétences que vous savez aux départements, que, pour appuyer un plan de ce type, l'Etat envisage de créer à nouveau des services sociaux couvrant les mêmes secteurs géographiques que les services sociaux du département. Mieux vaut, et de loin, une coopération organisée.

Faire une comptabilité franc par franc ne peut que conduire à un débat très complexe. Je suis sûr que, à l'usage, nos points de vue pourront se rapprocher. L'exemple de la Côte-d'Or peut déjà vous permettre de vérifier, sur beaucoup de points, l'exactitude des propos que je viens de tenir.

Vous avez également évoqué, monsieur Lombard, le droit de préemption, que vous avez appelé « pouvoir d'urbanisme ». Permettez-moi de vous dire que la disposition figurant dans le projet de loi ne vise en aucun cas à altérer les prérogatives d'urbanisme des communes. Il n'est pas question, en particulier, d'imposer une construction sur un terrain dont la constructibilité n'aurait pas été préalablement décidée par la collectivité locale. Il s'agit simplement de faire en sorte qu'un moyen, qui est effectivement à la disposition des communes pour mener une bonne politique d'urbanisme, ne puisse complètement faire échec, au plan local, à la volonté nationale d'un juste effort de tous pour résoudre les problèmes sociaux posés par le droit au logement, que chacun doit pouvoir concrètement se voir reconnaître.

Je tiens à remercier M. Arreckx du soutien apporté à ce texte. Il a ainsi rassuré l'ensemble des associations que l'U.N.I.O.P.S.S. avait récemment réunies pour mener une action dans ce sens.

M. Arreckx a beaucoup insisté sur la nécessité que chacun assume sa compétence et qu'il n'y ait pas de confusion de rôles.

Qu'en est-il pour le logement ? En ce domaine, rien n'a été changé par les lois de décentralisation. Nous sommes, après la décentralisation, dans la même situation qu'auparavant. En effet, les compétences, en ce domaine, restent croisées.

Peut-il ne plus en être ainsi ? L'Etat paye les constructions et assure la solvabilité des personnes par les aides au logement ; mais les communes ont toujours eu à apporter les terrains, et les départements à créer des organismes constructeurs.

Bref, il y a toujours eu des compétences croisées dans le domaine du logement. C'est toujours la même problématique. Mais nous ne parviendrons pas, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, à modifier fondamentalement cela, car, comme vous pouvez le constater, de multiples questions sont concernées.

Monsieur Diligent, vous avez apporté un témoignage dont je ferai part bien sûr à M. Delebarre qui, comme vous l'avez rappelé, a eu l'occasion, en d'autres circonstances, alors qu'il n'exerçait pas ses fonctions actuelles, de bien connaître une réalité que vous nous avez décrite avec beaucoup de cœur et de passion contenue - vous aviez peine, en effet, à masquer votre irritation, et le mot est faible !

Monsieur Diligent, vous nous avez donné un exemple des cas les plus urgents à prendre en compte par les dispositions de la nature de celle dont nous débattons ce soir. Récemment, j'ai eu l'occasion de découvrir les bidonvilles de Canal Alaric, à Fort-de-France, ou de Boissard, aux Abymes, à la Guadeloupe. Cette réalité, qui présente sans doute quelques points de convergence avec celle que vous avez décrite, nécessite que nous nous mobilisions.

A cet effet, nous devons rassembler un certain nombre d'éléments susceptibles de nous permettre de gagner cette bataille. Il nous faut des opérateurs combattifs, convaincants et efficaces. Or, j'ai constaté sur le terrain que c'était l'un des points faibles du dispositif. En effet, on a rarement dépassé le stade des études. C'est un problème qui ne peut pas rester en l'état.

Il faut aussi mobiliser le maximum de moyens et, s'agissant notamment des discussions susceptibles d'intervenir entre l'Etat et la région, contractualiser et s'engager. En tout état de cause, sachez que je partage la pudeur avec laquelle vous avez présenté votre témoignage.

Invité, voilà peu, à me rendre à Boissard, le bidonville auquel je faisais référence, j'ai demandé que ma visite soit discrète afin que les intéressés ne puissent en aucun cas se sentir soumis une fois de plus à une présentation s'apparentant à un spectacle, qui ne convient nullement à ce type de situation.

Je souhaite donc que nous nous rencontrions et que nous envisagions la façon de mobiliser les moyens nécessaires pour s'attaquer avec efficacité à des dossiers qui témoignent de l'urgence de l'action que nous entreprenons.

Je remercie Mme Missoffe qui a fait des observations très pertinentes. Je lui répondrai sur deux points.

S'agissant du 0,65 p. 100, notre démarche tendait non pas à déshabiller Pierre pour habiller Paul, mais à négocier avec les collecteurs de 1 p. 100 la possibilité d'affecter le surplus de recettes que nous avons pu leur garantir grâce au maintien du taux qui avait été amputé ces dernières années, vous le

savez. Certains de nos interlocuteurs ont accepté que cette collecte supplémentaire entre dans le financement d'un plan en faveur du logement des plus démunis. C'est un accord exemplaire car c'est la première fois que, en tant que partenaires sociaux, les collecteurs du 1 p. 100 passent un accord avec les pouvoirs publics sur le thème du logement social, et c'est aussi la première fois qu'ils acceptent qu'une part bénéficie à des non-salariés des entreprises cotisantes, voire à des personnes en situation d'insertion qui ont, il est vrai, vocation à devenir des salariés de ces mêmes entreprises. C'était là faire preuve d'une ouverture d'esprit qui me semblait devoir être soulignée et présentée comme exemplaire.

Mme Missoffe a regretté l'absence, dans le texte du projet de loi, du mot « famille ». Pour qu'il ne subsiste aucun malentendu quant à notre démarche, je lui propose de se reporter à mon intervention liminaire. Je conclusais en disant que le droit au logement est vital pour l'épanouissement des personnes et des familles. Nous avons donc bien la même approche.

Monsieur Cartigny, je vous remercie d'avoir parfaitement cerné l'ambition du projet présenté. Que son application débouche à un moment ou à un autre, sur quelques difficultés, nous le savons ; il faudra les aborder avec pragmatisme et tenter d'y trouver une réponse adaptée. Nous aurons l'occasion de revenir sur plusieurs des points que vous avez abordés à l'occasion de la discussion des articles.

Monsieur Simonin, vous avez évoqué la situation des cadres de l'armée, je vous en donne acte. Sans les compter parmi les plus démunis, qui sont l'objet de ce texte - ce n'est ni dans votre intention ni dans la nôtre - les problèmes qu'ils rencontrent et que nous n'ignorons pas méritent effectivement d'être pris en compte à l'occasion d'un autre texte.

M. de Menou, enfin, nous a ramenés au cœur du débat en approuvant la volonté de solidarité qui est à l'origine de ce projet et en se réjouissant que l'Assemblée nationale ait supprimé les deux articles qui, à nos yeux, en assurent, pour une large part, l'efficacité.

J'en arrive par là même à une contradiction.

Il existe des cas, certes limités, mais inadmissibles qui ne doivent plus constituer un obstacle à la mise en œuvre du droit au logement dans des conditions convenables. Or, est-il possible de reconnaître unanimement la nécessité de mettre en œuvre une solidarité, de façon équitable et par tous, et, dans le même temps, de refuser, en cas d'échec d'une négociation, une intervention qui aurait pour objet de faire respecter la volonté nationale ? Je rappelle que la loi du 6 juillet dernier a réaffirmé le droit au logement. Peut-on accepter que les représentants de l'Etat, chargés de faire respecter une telle volonté, se retrouvent dépourvus de moyens à l'issue d'une concertation qui aura convaincu 90 p. 100 des interlocuteurs sur le reste du territoire ?

Il faut impérativement nous donner des moyens. Les représentants de l'Etat, les préfets, par exemple, nous signalent leur impuissance à faire prévaloir une solution par la voie de la négociation, alors que c'est par eux que passe le financement de l'essentiel des programmes de construction demandés par des organismes ou des collectivités. « Ces deux articles », nous disent-ils, « nous en avons besoin pour ne pas à nous en servir. »

En effet, le simple fait qu'ils existent permettra à la discussion de s'instaurer partout ; dès lors, la bonne foi prévaudra. Mais sans un tel garde-fou, non seulement on n'est pas assuré de réussir par la concertation et la négociation, mais encore, on suscite, pour qui veut s'affranchir d'un minimum de ses devoirs, la tentation d'y échapper. C'est vrai pour les organismes, mais c'est vrai aussi pour les collectivités.

Nous sommes ouverts à l'effort de rapprochement rédactionnel qui a été fait par les deux rapporteurs et qui permettra de répondre à telle ou telle crainte.

Sur le fond, croyez-moi, dans beaucoup de cas très sensibles, de telles mesures sont nécessaires, sinon rien ne changera. Les autorités locales resteront impuissantes pour faire progresser des solutions pourtant indispensables.

L'objectif fondamental est de ne pas permettre des exceptions qui, à elles seules, font des ravages énormes.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi, pour conclure, de replacer en quelques mots ce projet de loi dans son contexte.

Premier élément, un budget en hausse pour 1990 : plus de 28 p. 100 pour les aides à la pierre ; les P.L.A. passent de 55 000 à 75 000 ; le rythme de réhabilitation est de 200 000 par an, soit 25 p. 100 d'augmentation de ces crédits ; le pouvoir d'achat des aides à la personne est maintenu pour la première fois depuis sept ans ; le nombre des bénéficiaires augmentent ; les prestations supplémentaires sont de 3,5 milliards de francs ; l'accession sociale est relancée avec un prêt aidé, le P.A.P., dont la quotité est portée à 90 p. 100 alors qu'elle se situait entre 72 et 82 p. 100 et nécessitait des emprunts complémentaires à l'origine, pour la plupart, des difficultés rencontrées par un certain nombre d'accédants.

Dans le même temps, parce que l'on veut absolument une politique globale du logement, parce que l'on sait que lorsque le parc privé s'étend le parc social public fonctionne mieux - nous travaillons donc également pour les locataires du secteur public - nous avons, comme vous le savez, amélioré le dispositif des aides fiscales à l'investissement locatif privé.

Mais tout est dans tout et, s'il n'y a pas cette mobilité dans le parc immobilier, ce sont en dernier ressort les plus faibles qui en sont, vous le savez bien, les premières victimes.

Deuxième élément : un certain nombre d'évolutions réglementaires en cours. Je rappelle les mesures de prévention des expulsions : le texte sur le prêt locatif aidé sans obligation de travaux, qui est publié et utilisable dès maintenant ; le texte sur l'allocation de logement en dérogation aux normes de sécurité, qui - je l'ai indiqué tout à l'heure - est en préparation et qui va aboutir ; enfin, le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui et dont vous avez tous largement compris l'ambition. Notre souhait, à Michel Delebarre et à moi-même, est que nous puissions l'aborder comme on sait, parfois dans la vie parlementaire, aborder des textes dont la finalité est essentiellement sociale.

Le meilleur souvenir que j'ai personnellement des seize années que j'ai passées à l'Assemblée nationale, c'est le débat sur la loi d'orientation pour les personnes handicapées. Nous avons accompli un travail de coopération, toutes familles politiques confondues, car nous nous sentions solidaires de ceux de nos compatriotes qui souffrent de handicaps. Nous étions parvenus, en 1975, à un vote unanime, des amendements ayant été acceptés sur tous les bancs.

Je pense que nous devons avoir la même attitude aujourd'hui, la même disposition d'esprit à l'égard de ceux de nos compatriotes qui n'ont pas un toit convenable, des conditions satisfaisantes pour élever leurs jeunes enfants ou pour vivre leur retraite après une vie difficile. Nous devons éprouver la même solidarité et faire abstraction d'un certain nombre d'approches partisans.

Je voudrais rassurer M. Simonin à cet égard. Quels que soient les votes qui interviendront, le Gouvernement ne saurait y voir une approbation de politique générale. Il s'agit non pas de cela, mais de livrer la guerre à la situation sociale inacceptable qui est faite aux sans-logis.

Nous avons une chance de la gagner tous ensemble. C'est aussi tous ensemble, je l'espère, que nous adopterons des dispositions dont la rédaction nous aura permis de nous rapprocher au cours de la discussion. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées du R.D.E. - M. Diligent applaudit également.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La suite de la présente discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 4 avril 1990, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 160, 1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Rapport (n° 205, 1989-1990) de M. Robert Laucournet fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis (n° 206, 1989-1990) de M. José Balarello fait au nom de la commission des affaires sociales.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures dix.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*