

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



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

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

39^e SÉANCE

Séance du mercredi 19 juin 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 1809).
2. **Ville.** - Discussion d'un projet de loi d'orientation déclaré d'urgence (p. 1809).

Discussion générale : MM. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire ; Gérard Larcher, rapporteur de la commission des affaires économiques ; José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; François Trucy, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Ernest Cartigny, Robert Laucournet, Robert Vizet.

Suspension et reprise de la séance (p. 1824)

M. Jean Puech.

3. **Souhaits de bienvenue à une délégation de parlementaires gabonais** (p. 1826).
4. **Ville.** - Suite de la discussion d'un projet de loi d'orientation déclaré d'urgence (p. 1826).

Discussion générale (*suite*) : MM. Pierre Vallon, Jean Simonin, Paul Loridant, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Louis de Catuelan, Camille Cabana, le rapporteur, le ministre d'Etat.

5. **Candidature à une commission** (p. 1836).

Suspension et reprise de la séance (p. 1836).

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

6. **Nomination d'un membre d'une commission** (p. 1836).
7. **Ville.** - Suite de la discussion d'un projet de loi d'orientation déclaré d'urgence (p. 1837).

Discussion générale (*suite*) : MM. François Louisy, André Diligent, Georges Othily, Mme Hélène Luc.

Clôture de la discussion générale.

MM. le ministre d'Etat, Paul Loridant, Camille Cabana, Jean Simonin.

MM. Robert Laucournet, le président.

Article 1^{er} (p. 1846)

Mme Marie-Claude Beaudeau.

Amendement n° 2 rectifié de la commission et sous-amendement n° 118 de Mme Paulette Fost. - M. le rapporteur, Mme Paulette Fost, M. le ministre d'Etat. - Rejet, par scrutin public, du sous-amendement n° 118 ; adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} (p. 1848)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 2 (p. 1848)

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 109 rectifié *bis* de M. André Diligent. - MM. André Diligent, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 1848)

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 4 (*supprimé*) (p. 1849)

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 1849).

9. **Transmission de projets de loi** (p. 1849).

10. **Dépôt de rapports** (p. 1849).

11. **Ordre du jour** (p. 1850).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

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

2

VILLE

Discussion d'un projet de loi d'orientation déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 350, 1990-1991) d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence. [Rapport n° 383 (1990-1991) et avis nos 391 et 384 (1990-1991).]

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi, tout d'abord, de remercier vos rapporteurs ainsi que les membres des commissions du Sénat, spécialement M. Larcher, rapporteur au fond, et la commission des affaires économiques, de la diligence avec laquelle ils ont bien voulu travailler sur le texte que je vous présente aujourd'hui, texte préparé avec mes collègues Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, lequel est retenu par le salon du Bourget - manifestation importante, vous le savez, notamment au regard des perspectives économiques de notre pays - et M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement.

J'ai pu constater, à la lecture des rapports, que l'urgence souhaitée par le Gouvernement n'a pas empêché un travail approfondi et de qualité, bien que, compte tenu de la législation et des domaines concernés, celui-ci comporte des éléments techniques nécessairement complexes. Tout le mérite, je le répète, en revient à vos rapporteurs.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est la seconde fois depuis le début de cette session que je viens présenter devant vous un projet de loi relatif à la politique de la ville.

Le projet de loi d'orientation pour la ville qui vous est aujourd'hui soumis constitue en effet un élément d'un ensemble législatif, dont le premier volet est le texte relatif

au logement des plus démunis, que je vous avais présenté avec M. Louis Besson au printemps de 1990, et le second la loi sur la dotation de solidarité urbaine et le fonds de péréquation des ressources fiscales en Ile-de-France, que le Parlement a adopté à la fin du mois d'avril.

Les objectifs du présent projet de loi sont clairs : fixer un cadre à l'évolution de notre société urbaine et, pour cela, définir des principes et des choix collectifs, qui ont fait défaut dans le passé, tout en créant des instruments d'action propres à soutenir ces choix.

En un mot, ce projet de loi peut contribuer à nous faire passer de l'urbanisation subie à l'urbanisation maîtrisée.

Il est toutefois évident qu'un texte législatif ne règlera pas à lui seul, et pour toujours, tous les problèmes qui se posent dans notre espace urbain. La politique de la ville est une œuvre de longue haleine, nécessitant de constantes adaptations, et elle ne saurait se limiter au seul champ législatif.

La situation du milieu urbain, celle que connaissent en particulier bon nombre de communes ou de quartiers où se sont accumulés difficultés et handicaps, est elle-même le fruit d'un processus s'étalant sur plusieurs décennies.

Aujourd'hui, il nous faut soigner, réparer et prévenir.

Il nous faut soigner, c'est-à-dire intervenir quotidiennement pour faire face à des situations tendues qui se font jour. Des événements récents nous ont, à tous, montré à quel point il y avait urgence. Pour cela, nous avons bien évidemment besoin, au-delà de nouvelles lois, de mesures comme celles que Mme le Premier ministre a annoncées la semaine dernière. Il convient en effet, tout d'abord, de donner des moyens et des consignes pour que la sécurité des biens et des personnes soit assurée dans ces quartiers comme ailleurs. Ce renforcement nécessaire interviendra dès cet été et l'ilotage sera mis en place dans les quarante quartiers prioritaires d'ici à la fin de l'année 1992.

Parallèlement, d'autres mesures ont été annoncées permettant, par exemple, de faire passer de 220 000 à 300 000 le nombre de jeunes concernés par les opérations de cet été, en matière d'accueil, de stages ou de projets locaux.

Ainsi, seront renforcées les initiatives multiples dont ces quartiers font l'objet. Elles viendront conforter le dispositif mis en œuvre conjointement par l'Etat et par les régions, au travers du développement social des quartiers.

Cependant, il faut également réparer et prévenir. Cela demande naturellement plus de temps pour se traduire concrètement sur le terrain. Néanmoins, il ne faut pas attendre pour mettre en place les outils qui permettront de ne pas répéter les mêmes erreurs.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de loi d'orientation pour la ville.

En mettant en avant la liaison entre l'habitat et les documents d'urbanisme, il organise le passage du contenu au contenu de l'urbanisme. En fondant le principe de la diversité dans l'habitat et dans les activités qui doivent coexister en un même lieu, il permet de rompre avec le zonage et la séparation des fonctions qu'il impliquait, ce dont nous avons pu mesurer depuis vingt ans les conséquences négatives.

Depuis le mois de janvier dernier, le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis a fait l'objet d'une vaste consultation. Il a été débattu au sein du Conseil économique et social. Celui-ci a émis un avis favorable, tout en formulant une série de propositions qui, pour une part, recoupant le travail du Conseil d'Etat, ont donc été intégrées et, pour une autre part, rejoignent certains des amendements qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale.

Lors de ces débats et consultations, la question de l'intitulé : « loi d'orientation pour la ville » a été soulevée à plusieurs reprises.

J'aimerais, pour ma part, que l'on ne sépare pas ce projet de loi de l'ensemble de la politique de la ville. En posant, à travers le titre I^{er}, quelques principes fondamentaux, nous avons souhaité que le Parlement puisse, à cette occasion, être le lieu d'un débat général, même si, inévitablement, les autres titres sont consacrés essentiellement aux domaines de l'urbanisme et de l'habitat.

Qu'il me soit donc permis, sans revenir point par point sur le contenu détaillé de ce projet de loi, de rappeler que ce texte s'inscrit bien dans la perspective plus vaste de la politique de la ville et de montrer comment il s'y intègre.

Lors du débat sur le projet de loi relatif à la dotation de solidarité urbaine, plusieurs parlementaires avaient souhaité que la politique de la ville soit plus étroitement liée à la politique globale de l'aménagement du territoire. Ces remarques faisaient écho à mes propres convictions, et je crois que leurs auteurs doivent avoir le sentiment d'avoir été entendus puisque, dorénavant, ville et aménagement du territoire sont réunis sous la même responsabilité gouvernementale. Cette coordination doit être le gage d'une efficacité renforcée et d'une cohérence accrue de la politique de l'Etat à l'égard de l'aménagement urbain comme de l'aménagement rural.

En ce qui concerne ce dernier sujet, M. le président de la commission des affaires économiques et du Plan a travaillé à un livre blanc, dont je partage pour l'essentiel le diagnostic. Déjà, par le fonds de péréquation entre départements institué au sein de la dotation globale de fonctionnement, la D.G.F., des moyens nouveaux ont été dégagés. Le prochain comité interministériel d'aménagement du territoire permettra de faire le point et d'avancer de nouvelles mesures.

La politique de la ville, c'est aussi l'amélioration de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers où leur rôle est le plus indispensable et leur mission, le plus exigeante.

A ce titre, l'Assemblée nationale a voté, le 24 mai dernier, un texte qui permettra, quand il sera adopté définitivement, d'attribuer à chaque fonctionnaire exerçant depuis au moins trois ans dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de développement social un avantage d'ancienneté d'un mois par année d'exercice. Cela leur permettra d'accéder plus rapidement aux échelons supérieurs.

Un fonds déconcentré auprès des préfets va, par ailleurs, être mis en place par le Gouvernement pour financer les actions d'amélioration des conditions d'accueil des usagers dans les quartiers et des conditions de travail des agents de la fonction publique.

De même, concernant l'éducation nationale, la décision a été prise d'harmoniser d'ici à 1993 les zones d'éducation prioritaires et les quartiers relevant de conventions de développement social. Cela rejoint le souhait de nombreux élus locaux confrontés à ce problème.

Un volet essentiel de la politique de la ville est évidemment celui qui a trait à l'emploi et à l'insertion économique, notamment des jeunes. Dans sa déclaration de politique générale, Mme le Premier ministre a souligné la part du chômage dans le malaise urbain : « Gâchis social et humain surtout, rappelait-elle, le chômage explique une grande partie des maux de notre société. »

« Il est la première cause d'inégalité », ajoutait Mme Cresson. « Il est à la base du mal-vivre de nombre de nos concitoyens, même si globalement notre société est prospère : les coups de colère de nos banlieues, le racisme, en sont la conséquence. »

Pour parvenir à faire baisser le taux de chômage dans ces quartiers, il importe de combiner la formation - en adaptant à leur contexte les mécanismes existants, au plus près du terrain et des réalités - l'insertion économique et la création d'emplois. Sur mon initiative, plusieurs réflexions ont été lancées à ce sujet, notamment celle qui a été pilotée par Mme Martine Aubry, devenue depuis ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ses conclusions et les premières mesures qui en découlent seront rendues publiques dans les jours qui viennent.

Le projet de loi qui vous est soumis tend aussi, par l'exonération possible de taxe professionnelle, à inciter les entreprises à s'installer dans ces quartiers, où les activités sont peu

nombreuses. Déjà, l'Assemblée nationale a permis d'étendre cette mesure aux parts départementale et régionale de taxe professionnelle.

Sans doute faudra-t-il aller plus loin encore, par exemple dans le cadre des directives données au comité de décentralisation en région Ile-en-France ; j'ai demandé à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de travailler dans cette direction. Mais tout cela suppose réflexion et discussion avec la Communauté européenne, afin de bien faire prendre en compte la logique du développement social urbain dans le contexte du marché unique européen.

Enfin, cette politique de la ville doit se conjuguer au quotidien, au plus près des aspirations et des besoins exprimés par les habitants, notamment par les jeunes. Je pense aux sports, aux loisirs, à la musique. Une pratique culturelle différente est apparue dans ces banlieues que l'on dit « difficiles », mais où des problèmes quotidiens bien réels n'entravent pas nécessairement, l'engendrant même parfois, un formidable courant d'énergie créatrice. Il faut laisser prendre à ce courant sa dynamique, tout en jetant les passerelles nécessaires avec d'autres activités culturelles.

En réalité, des projets de toute nature naissent aujourd'hui dans ces quartiers, comme M. le Président de la République l'avait souligné à Bron, le 4 décembre dernier.

Cette politique de la ville peut s'appuyer sur un effort accru de l'Etat : effort humain, par l'implication croissante des administrations au service de cette priorité de l'action gouvernementale ; effort financier aussi, bien sûr, avec le redéploiement partiel des concours de l'Etat aux collectivités locales, à travers la création de la dotation de solidarité urbaine.

Je dois ici rappeler les moyens accordés pour permettre de réhabiliter un million de logements sociaux en cinq ans, engagement confirmé récemment par le Premier ministre, ainsi que la progression, votée par votre assemblée, des crédits du fonds social urbain, qui sont passés de 75 millions de francs en 1987 à 398 millions de francs en 1991.

Enfin, lors du débat à l'Assemblée nationale, MM. Paul Quilès, Marcel Debarge et moi-même avons pris, au nom du Gouvernement, deux engagements nouveaux, à savoir la prolongation sur cinq ans des avantages fiscaux existant pour l'investissement locatif privé et le relèvement de 20 p. 100 du plafond de dépenses pris en compte dans les opérations de réhabilitation des H.L.M. pour le calcul de la subvention de l'Etat.

Conjuguées ensemble, les dispositions que je viens d'évoquer constituent les éléments d'une politique de la ville globale et résolue.

Ce projet de loi d'orientation prend, dès lors, toute sa place en fixant les principes d'une évolution plus maîtrisée et mieux équilibrée de notre territoire urbain. Il prévoit des mesures législatives à effet immédiat pour partie et, surtout, il est le premier élément d'une politique de prévention et de prévision de nature à éviter de retomber dans les erreurs et les effets négatifs que nous dénonçons tous.

Elément essentiel de la politique de la ville, ce projet de loi d'orientation s'inscrit pleinement dans la décentralisation. Son fil conducteur est la création de nouveaux outils d'intervention mis à la disposition des collectivités locales pour leur permettre d'endiguer la ségrégation sociale par l'urbanisme ou l'habitat et d'exercer une meilleure maîtrise foncière. Permettez-moi de souligner quelques-uns de ces moyens.

Ainsi, au titre II, avec une définition renouvelée des programmes locaux de l'habitat, créés par une loi de 1983, les collectivités locales vont pouvoir engager les indispensables réflexions prospectives et la programmation de leur action en matière d'habitat, en vue de les prendre en compte dans les documents d'urbanisme.

Comme vous avez pu le constater, le Gouvernement a accepté, à l'Assemblée nationale, que ces programmes locaux de l'habitat puissent être élaborés à l'échelle communale, en cas de carence intercommunale constatée, et ce dans un délai d'un an.

Une fois établis, les programmes locaux de l'habitat permettront, au travers d'une convention, de contractualiser de manière pluriannuelle les concours de l'Etat, notamment en matière de financement du logement social.

A ce même titre, la participation à la diversité de l'habitat donne aux communes et à leurs groupements, s'ils décident de l'instaurer, un outil qui généralisera, sur tout leur territoire, ce qu'ils font aujourd'hui dans des périmètres bien précis, au travers des zones d'aménagement concerté, des programmes d'aménagement d'ensemble, voire des lotissements.

Au titre V du projet de loi, la possibilité est ouverte pour les communes de mettre en place, au niveau d'une agglomération, d'un département ou d'une région, un établissement public foncier doté, à la différence des sociétés d'économie mixte foncière, d'une ressource stable sous la forme d'une taxe spéciale d'équipement.

Je pourrais continuer cette énumération, mais j'ai voulu la limiter aux moyens les plus évidents.

C'est ainsi que, pour permettre une répartition plus équilibrée des logements sociaux dans les grandes agglomérations - celles qui comptent plus de 350 000 habitants et celles qui comptent de 200 000 à 350 000 habitants et qui ont connu une forte progression démographique entre les deux derniers recensements - les communes où la part des logements sociaux est faible, soit moins de 20 p. 100, devront soit s'engager à permettre l'implantation de tels logements à un rythme minimal défini par le projet de loi, soit contribuer financièrement, à travers un organisme désigné par l'Etat, à l'acquisition de terrains destinés à accueillir des logements sociaux sur leur territoire.

Enfin, la troisième grande caractéristique de ce projet de loi, c'est, à travers la gamme très large des mesures qu'il prévoit, la cohérence de son inspiration. Son objectif pourrait se résumer en un mot : diversité.

La diversité de l'habitat d'abord, au niveau de chaque quartier, de chaque commune, de chaque agglomération signifie, naturellement, une meilleure répartition du logement social, comme des autres types d'habitat. Ne construire des logements que par le recours à des prêts locatifs aidés, comme cela a pu être le cas, conduit à une impasse, mais refuser quasiment toute construction de logement social, au point que celui-ci ne représente qu'un pourcentage infime du parc de logements d'une commune, n'est pas admissible. Un juste équilibre doit donc être trouvé : c'est à cela que peut contribuer ce texte.

Il faut ensuite veiller à maintenir la diversité du logement social dans les quartiers anciens et les centres-villes. On ne peut accepter que la rénovation nécessaire de certains îlots, de certains quartiers, devienne une mécanique de pompe refoulante expulsant du cœur des villes les couches sociales populaires, en commençant, bien entendu, par les familles modestes et les personnes âgées, et cela souvent avec un processus d'aide financière de l'Etat. Le projet de loi vise à réduire ces excès, simple expression parfois d'une spéculation foncière sans rapport avec ce qu'était l'ambition culturelle d'André Malraux.

Il faut, enfin, maintenir la diversité des activités et des fonctions sur le territoire du quartier, voire de la commune. Il faut tendre à rapprocher habitat et emploi et, pour ce faire, il faut introduire des activités et des services au cœur de nos grands ensembles. Le projet de loi contient donc des dispositions nécessaires pour progresser dans ce sens.

Je ne prendrai comme exemple que celui de la suppression des zones à urbaniser en priorité. La fin des Z.U.P. ne doit pas être qu'un acte symbolique, même si un tel symbole est important. La mise en œuvre d'une telle mesure doit être le moment d'une réflexion indispensable sur l'évolution du quartier et de la commune, vers la recherche d'un véritable projet urbain pour la ville.

Permettez-moi, en conclusion, de revenir sur l'article 1^{er} de ce projet de loi, qui énonce le terme de droit à la ville en cherchant à lui donner une définition.

Cette expression, forgée par le philosophe Henri Lefebvre en 1976, a trouvé, depuis, un plus large usage. S'il est vrai que des légistes peuvent s'interroger à juste titre sur sa signification juridique, il me semble qu'elle symbolise la prise en compte d'un fait de société dont nous avons tous mis quelque temps à mesurer l'ampleur et les conséquences.

En trente ans, nous sommes passés d'une ère fort longue d'équilibre entre ville et campagne au stade de la société urbaine, avec les trois quarts de nos concitoyens vivant désormais en agglomération urbaine.

Révolution urbaine et mutations économiques ont fragilisé, remis en cause ou détruit le tissu social antérieur, dont il faut se garder *a posteriori* de donner une image idyllique, mais qui fournissait, c'est vrai, un cadre stable aux rapports sociaux et individuels.

La société urbaine actuelle est à la fois dominée par une culture de masse et atomisée. Le combat pour la ville passe donc par la recherche de nouvelles valeurs et de nouvelles relations sociales, ce qui suppose de rendre tous les habitants acteurs de la société urbaine. Il nous faut trouver les voies d'une nouvelle cohésion sociale face aux déchirements et aux tensions engendrés par les évolutions économiques et sociales de ces deux dernières décennies.

Le droit à la ville, c'est le refus de la logique du ghetto, le rappel nécessaire que chaque citoyen, chaque habitant, doit se voir offrir l'égalité des chances et des droits, sans lesquels il n'est pas de devoirs exigibles, et la condition d'acteur de son destin individuel comme de la vie sociale de la collectivité tout entière.

L'affirmer, c'est ouvrir une porte sur l'avenir à ces jeunes qui ne connaissent que la « galère », c'est leur donner le signe de reconnaissance qu'ils attendent et la capacité d'agir et de vivre qu'ils espèrent. Comment ne pas voir que l'irruption sur la scène des jeunes de ces banlieues, au-delà des explosions de colère et de révolte - qui ne peuvent et ne doivent pas rester sans réponse immédiate - est un signe auquel il nous faut savoir répondre ?

Face aux événements douloureux de ces derniers mois, la tentation du repli est forte : repli sur soi pour les individus, repli sur soi des collectivités locales réclamant à l'Etat toujours plus de sécurité. Loin de moi l'idée que l'Etat doit laisser cette interpellation sans réponse. Mais il est tout aussi essentiel, comme le rappelait M. le Président de la République, à Bron, le 4 décembre dernier, « d'unir vraiment nos énergies pour casser les mécanismes d'exclusion ». La tâche est difficile, mais elle échappe à bien des clivages traditionnels de notre société et je me permettrai d'en prendre pour preuve une bonne part du travail de vos rapporteurs et de vos commissions.

Je crois que c'est bien cela que pensent nombre d'élus, nombre de militants associatifs, de fonctionnaires, d'hommes et de femmes de bonne volonté qui, quotidiennement, agissent dans ces villes et dans ces quartiers, qui les font vivre et bouger.

Sans gommer nos différences et nos divergences, veillons à ce que ceux-ci mesurent que la représentation nationale est attentive à leurs problèmes et, à travers ce travail législatif, soyons capables de les aider. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Mme Hélène Luc. Il faut des moyens !

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

M. Gérard Larcher, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan, Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, devant le projet de loi que nous avons à examiner, deux attitudes s'offraient à la commission des affaires économiques et du Plan : soit analyser ce qu'il est, c'est-à-dire un projet de loi sur l'urbanisme, et limiter notre réflexion à des considérations techniques, soit tenter, malgré la brièveté des délais, de comprendre le phénomène que nous vivons dans toute son ampleur et, au-delà du projet de loi, proposer des réponses à la crise.

Sans hésitation, nous avons choisi la seconde attitude, pour deux raisons.

La première est la gravité des événements que nous connaissons. Ces dernières semaines, tout particulièrement dans le département dont je suis l' élu, les Yvelines, ils ont pris une dimension dramatique, passionnelle et révélatrice de problèmes dont nous mesurons bien, depuis deux ou trois années, l'intensité, mais qui ont atteint leur paroxysme.

Ces derniers événements, me semble-t-il, ne sont pas de même nature que ceux qui se sont produits voilà dix ans. Ils sont les prémices d'une explosion qui ne manquera pas de survenir si nous ne remédions pas aux causes de la maladie qui ronge les banlieues, lesquelles porteraient alors vraiment bien leur nom : « le lieu de banissement ».

La seconde raison est l'idée que nous nous faisons de notre devoir d'élu, que nous soyons des élus nationaux ou des élus locaux. En effet, si nous limitons notre débat aux seules mesures techniques qui figurent dans le projet de loi, nous ne serions pas à la hauteur de notre tâche, qui est aussi de représenter notre société avec ses aspirations, ses angoisses, voire ses peurs.

Nous avons donc essayé d'analyser la crise actuelle au regard de ses implications sociologiques, sociales, politiques et urbanistiques. Nous avons souhaité commencer ce débat en vous parlant de la ville, celle que nous connaissons - personnellement, je suis maire, depuis huit ans, d'une ville de la région parisienne - et celle que nous avons appris à mieux connaître depuis deux ans, car, à la lumière des événements, nous nous sommes davantage impliqués dans ces problèmes, en particulier à l'occasion de la mission « Immigration et intégration », présidée par notre collègue, M. Jean Chérioux, et dont le rapporteur était M. Jacques Thyraud. C'est ainsi que nous sommes allés à Chanteloup-les-Vignes.

J'ai aussi choisi d'entendre un grand nombre de personnes concernées, non seulement les institutionnels, ceux que nous entendons habituellement, les responsables du logement ou de l'urbanisme, mais aussi tous ceux qui participent à la vie de nos grandes cités et qui auront un rôle central à jouer dans la solution de la crise, je veux parler des personnels de la justice, de la police, des éducateurs, des animateurs et des responsables à la base.

Personnellement, j'ai aussi tenté de me plonger dans l'ambiance de certaines cités en y passant un certain nombre de soirées depuis quelques mois. A cet égard, je dois dire que j'ai été parfois plus aidé par les hommes de terrain que par les institutionnels ! Je me suis, en effet, heurté, monsieur le ministre d'Etat, à des difficultés, de la part du ministère de l'intérieur, pour entendre ceux que je souhaitais auditionner. Compte tenu de ma formation scientifique, j'ai alors remplacé ces relations hiérarchiques - c'est le propre de la médecine expérimentale ! - par une immersion immédiate dans l'ambiance des cités.

M. Philippe François. Très bien !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Ce travail et la réflexion qui s'en est suivie m'ont convaincu de trois certitudes.

Avant d'aborder la première, je précise que je n'aime guère le mot « ghetto », car, du fait de son origine hébraïque, il fait référence à une communauté qui a été volontairement coupée du reste de la société. De plus, je me méfie toujours de ces mots qui sont chargés d'une connotation historique dramatique et dont l'usage courant désacralise le sens réel. Je préfère au mot ghetto l'expression « enclave hors la loi », qui correspond mieux, semble-t-il, à ce que nous désignons et qui exprime un commencement de refus de l'exclusion, de la fatalité. C'est important et c'est déjà, dans notre esprit, une espérance d'ouverture. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

La première certitude est donc que l'enclave - non le ghetto - naît de la confrontation entre des populations non assimilées et un urbanisme d'exclusion.

La deuxième certitude est que la crise de nos banlieues est, d'abord, un drame humain lié à la perte des valeurs, à la crise de la citoyenneté, à l'échec éducatif et au sous-emploi.

La troisième certitude est que, quelle qu'ait été la commune et quelle qu'ait été la qualité des hommes concernés, la place de l'élu local a toujours été fondamentale pour le rétablissement de l'harmonie de la cité. L'élu local restant la clef de voûte quand tout « fout le camp », il sera, au travers de ce texte, le maillon de la chaîne de reconstruction que nous proposerons.

Entrons, si vous le voulez bien, dans le détail de ces certitudes et voyons, d'abord, la naissance de l'« enclave ». Comme je le disais, elle naît de la confrontation de deux facteurs : le regroupement, en un même lieu, de populations non assimilées à la société et le développement d'un urbanisme de masse, ségrégatif et antinomique de l'idée même de la cité. La cité est sortie d'elle-même.

Je crois qu'il faut rejeter les tabous. De plus, on ne peut pas comprendre ce phénomène si l'on n'aborde pas le problème de l'immigration : je pense à la nature de l'immigration et à l'immigration clandestine. L'immigration a changé.

De la fin du XIX^e siècle au milieu des années soixante, on a eu affaire, d'abord, à une immigration européenne, qui a certes connu des difficultés - il ne faut pas oublier les problèmes qui ont existé, notamment après la Première Guerre mondiale, dans le nord de la France - mais qui s'est intégrée assez facilement.

Depuis, l'immigration - je mets à part la parenthèse de 1962 et le retour d'un certain nombre de nos compatriotes dans les conditions que l'on sait, qui a souvent été un facteur de dynamisme pour la nation - touche en très grande majorité des populations extra-européennes, qui s'assimilent plus difficilement et plus lentement.

Aujourd'hui, s'agissant des populations venant d'Afrique du Nord, ceux qui se sont assimilés ou intégrés quittent les quartiers qui les ont accueillis, les déstabilisant encore plus, puisque facteurs eux-mêmes d'intégration, ils sont remplacés par des populations qui, elles, ont moins de chance de s'assimiler, ayant en commun avec la France encore moins d'histoire, encore moins de traditions et encore moins d'éléments de rapprochements.

Oui, combien de générations faudra-t-il pour intégrer les ressortissants d'Afrique centrale, notamment, qui tendent aujourd'hui à remplacer les précédents immigrés dans certains quartiers ?

L'arrivée des familles pauvres, le regroupement familial systématique opéré à partir de 1975, une certaine gestion irresponsable du 1^{er} p. 100, les effets pervers du conventionnement des logements et sans doute aussi les erreurs et l'aveuglement de certains responsables qui n'ont pas voulu voir à temps la vérité ont conduit les classes moyennes à fuir les quartiers et les immeubles sociaux, où l'on a ensuite logé les immigrants.

C'est à partir des années soixante-quinze que s'est amorcé ce phénomène. Les classes moyennes ont alors quitté les quartiers construits dans les années soixante à soixante-dix. Or on sait que, dans toutes les sociétés, les classes moyennes sont un facteur de stabilisation et d'équilibre. En quittant ces quartiers, elles les ont laissés entrer dans une espèce de spirale d'aggravation sans fin, alimentée par l'arrivée de nouveaux habitants de plus en plus difficiles à assimiler.

Au même moment, les Français ont été de plus en plus nombreux à accéder à la propriété ; ils ont quitté les grands ensembles conçus pour eux.

Ce mouvement n'est pas terminé. Comme je le disais tout à l'heure, les immigrants des années soixante et soixante-dix sont en train de quitter ces quartiers. Ils quittent le Val Fourré pour aller habiter dans les communes de la vallée de la Seine et ils sont remplacés par des populations encore plus difficilement intégrables dans notre société.

Oui, si nous ne voulons pas nous heurter, dans les quinze ans à venir, à des problèmes encore plus graves, il nous faut analyser et traiter le problème de l'immigration.

L'immigration clandestine, c'est un problème crucial qu'il nous faut régler à tout prix si nous voulons améliorer la vie dans nos banlieues.

Elle a des conséquences évidentes sur la crise des cités. Pourquoi ?

En fait, en raison du phénomène du cousinage, qui est lié non seulement au sang, mais aussi à l'ethnie, au pays d'origine, les clandestins, qui ont besoin de vivre hors la loi, se réfugient dans ces quartiers, qui deviennent, de ce fait, de véritables enclaves où les lois de la République sont ignorées et bafouées.

La mission sénatoriale « Immigration et intégration » avait envisagé plusieurs mesures pour tenter de régler ce difficile problème de l'immigration clandestine. Nous souhaiterions que ces propositions soient enfin analysées. Certains de nos collègues préparent actuellement une proposition de loi sur l'immigration, j'espère qu'elle sera inscrite à l'ordre du jour dans des délais très brefs.

Pour ma part, je suis convaincu que les problèmes de la ville ne pourront pas être résolus si l'on n'aborde pas le problème de l'immigration. J'ai d'ailleurs été étonné, monsieur le ministre d'Etat, que vous n'y ayez pas fait allusion dans vos propos. Il n'est pas de sujets tabous pour la représentation nationale, surtout lorsque ces sujets constituent eux-mêmes des obstacles à l'assimilation nécessaire des migrants qui, nous le savons, ne repartiront pas, et qui ont donc vocation à devenir des citoyens de notre pays. Si nous voulons qu'ils accèdent à cette citoyenneté, il faudra bien, à un moment,

que nous cessions de remonter, comme Sisyphe, le rocher pour le voir perpétuellement s'abattre sur les tentatives d'assimilation et de restructuration de la cohésion nationale. (*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.*)

Les erreurs et les fautes que la France a commises en matière d'urbanisme et d'architecture sont la seconde cause de la crise actuelle des banlieues.

La création des villes au cours de l'histoire a toujours répondu à un besoin de solidarité dans la défense contre l'agresseur extérieur. La ville s'est rassemblée sur elle-même.

Aujourd'hui, dans ces quartiers, nous sommes hors la ville, comme si la ville s'était projetée hors d'elle-même, qu'elle avait perdu ses liens de solidarité qui passent par les moyens de transport, par le stade central, par le commerce de centre-ville ou de quartier. Nous avons notamment oublié, dans cet urbanisme, le sens de la rue, qui structure les constructions mais qui, surtout, structure la vie au quotidien.

A cette dénaturation, je donnerai quatre causes.

Première cause : une idéologie qui n'est pas indifférente au socialisme. La charte d'Athènes, signée en 1933, prônant une conception égalitariste, prévoit une ville où la « cellule logement » - puis-que c'est le terme utilisé - devient la référence de l'homme nouveau, de la civilisation nouvelle dans la ville.

Pourquoi Athènes fut-elle choisie ? Parce que c'est la cité qui a forgé la première citoyenneté démocratique. Mais on s'aperçoit que, finalement, cette théorie conduit l'homme de la ville à n'être plus tout à fait citoyen.

Souvenez-vous aussi de Le Corbusier et de sa vision aérienne de la ville. Brasília, mais aussi Nanterre correspondent à une conception aérienne de l'urbanisme ; jolies d'en haut, ces villes sont de plus en plus invivables en bas. Ce sont des villes faites pour la maquette, et non pour les hommes.

Deuxième cause : les instruments d'urbanisme. Vous avez parlé des Z.U.P., monsieur le ministre d'Etat. Nous vous proposerons d'aller un peu plus loin car, malheureusement, il y a de grands ensembles en dehors des Z.U.P. et il faudra, pour eux aussi, prévoir des programmes d'intégration à la ville.

Les Z.U.P. répondaient à une ambition sympathique au départ. Il faut se souvenir qu'il y avait beaucoup de mal logés à l'époque où j'étais enfant et que les problèmes de surpeuplement existaient. Cet urbanisme a donc répondu à un besoin. Mais, en réalité, ce sont les moyens financiers qui ont fait défaut.

Mme Hélène Luc. C'est un Gouvernement de votre tendance politique qui les a lancées !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Oui, madame, je le sais, mais j'essaie de faire une analyse, je ne cherche pas à régler des comptes politiques. Les villes de l'Est ne sont d'ailleurs pas des modèles du genre !

Mme Hélène Luc. C'est trop facile !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Les seuls modèles sont les villes d'Allemagne de l'Ouest !

Troisième cause : le caractère anarchique des nouvelles constructions. La ville nouvelle a été conçue le long des axes de communication : l'autoroute ou la route nationale. Elle ne s'est pas développée autour de rues qui s'entrecroisent. On a ainsi projeté la ville hors d'elle-même encore plus loin.

Quatrième cause : le rôle structurant que joue le commerce dans le quartier et dans le cœur des villes a été oublié. La multiplication des hypermarchés, des galeries marchandes en périphérie des cités ont d'abord vidé les petits centres commerciaux conçus dans les années soixante et soixante-dix à proximité des Z.U.P. Les commerçants ont quitté ces quartiers pour des raisons de sécurité, mais surtout en raison de la concurrence que leur faisaient ces grands hypermarchés, ces grandes galeries marchandes, devenus aujourd'hui l'arène où la violence s'affronte, où les envies s'échangent. Qu'est-ce qui remplace la petite superette, le boucher-charcutier, le marchand de journaux, le bistrot dans ces cités ? Rien ! Il y aura là une réflexion à mener dans le cadre de la loi Royer, car il n'est pas possible que la dimension sociologique du phénomène ne soit prise en compte.

Monsieur le ministre d'Etat, vous allez débloquent des crédits pour la réinstallation de petits commerces au Val-Fourré alors qu'on les a chassés en quelques années. A certains moments, on a l'impression de marcher tous ensemble sur la tête.

Il y a des lieux essentiels pour favoriser les rencontres. La restructuration du commerce risque de coûter moins cher que l'emploi d'animateurs destinés à aider les gens à se retrouver alors que nous avons fait disparaître les lieux de rencontre naturels des hommes et des femmes. (*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.*)

Vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, la ville ne peut pas être considérée hors de l'espace. Elle est dans le pays et je souhaiterais à cet égard qu'au-delà des mots le travail fait par la commission des affaires économiques et du Plan sur l'ensemble de l'espace national soit pris en compte. Il ne suffit pas d'envoyer les jeunes à la campagne. Encore faut-il ne pas avoir une conception selon laquelle 50 p. 100 du territoire national se désertifieraient, en quelque sorte, pendant que 20 ou 25 p. 100 s'hypertrophieraient.

On ne peut concevoir l'homme dans la cité, sans considérer l'homme dans la nation. Et notre concept de la nation doit être celui du pays aménagé, où les villes sont des facteurs d'équilibre, mais aussi où les bourgs ruraux, les chefs-lieux d'arrondissement, les chefs-lieux de canton participent à la structure de la société, à la vitalisation du pays.

En tant qu'élu d'Ile-de-France, je suis scandalisé que l'on puisse considérer comme une fatalité le fait que, dans les années 2005, notre région sera peuplée de 13 millions d'habitants.

Il y aura Paris et les déserts français. Cela n'est pas possible. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

C'est là une conception tiers-mondiste. Nous nous trouvons dans la situation de Dakar, de Douala, qui voient arriver des populations rurales, qui les gèrent mal, celles-ci devenant des facteurs de déséquilibre du pays tout entier.

Monsieur le ministre d'Etat, il nous faut avoir une conception large en cette matière. Ne refaisons pas le chemin que, péniblement, nous avons suivi pendant des années !

La crise des banlieues est un drame humain avant d'être un drame du béton !

Face à la gravité de la situation et aux dangers qu'elle recèle pour l'avenir, il faut trouver des remèdes et établir des priorités.

Si l'on s'en tient au texte du projet de loi, il apparaît que le Gouvernement a choisi prioritairement la voie de l'urbanisme.

Il n'est pas neutre d'avoir baptisé ce texte « loi d'orientation pour la ville ». Faisons attention aux mots qui font lever des espoirs, vite déçus. Les sujets traités sont trop sensibles pour que nous puissions jouer avec les mots.

L'urbanisme n'est qu'un des éléments de l'orientation de la ville. Il faut le dire et le répéter sans cesse. Pour ma part, je pense qu'il faut s'atteler en même temps au problème des hommes, de ceux qui vont tracer les orientations pour la ville de demain. Aujourd'hui, les habitants des quartiers en difficulté, particulièrement les jeunes - on ne parle pas assez des personnes âgées qui vivent recluses dans la ville, qui n'osent plus en sortir - sont victimes et acteurs d'une double crise : celle des valeurs et celle de la citoyenneté.

Les jeunes de ces quartiers n'ont plus de références morales ou éthiques. Ils ont perdu, parce qu'on ne le leur a peut-être pas enseigné, le sens de la discipline et de l'effort.

A cet égard, faciliter la pratique de sports individuels et collectifs comme vous nous le proposez, monsieur le ministre d'Etat, m'apparaît tout à fait intéressant. Valoriser l'image des champions issus de ces quartiers m'apparaît également intéressant. Ce sont des actions souhaitables. Mais, attention, je ne suis pas certain qu'il ne faille construire des terrains de sport qu'au cœur du quartier. Il faut aussi conduire ces jeunes à sortir de leur quartier pour se rendre sur le grand stade de la ville ou dans un autre stade. Il faut qu'ils soient réinsérés dans la ville et que le quartier ne se referme pas sur eux.

En fait, beaucoup de ces jeunes n'ont pas encore adopté les valeurs de notre société. Ceux qui viennent d'autres pays ont souvent perdu les valeurs de leur société d'origine ou se

révoltent contre elles parce qu'elles sont trop contraignantes. Ils ont trop souvent l'image, devenue mirage, des feuilletons de la Cinq ou de M. 6, des *Rambo* ou des *Prédateur*.

Je voudrais aussi vous parler, monsieur le ministre d'Etat, de la pratique culturelle. Tags, smurf et rap existent, c'est vrai, dans ces banlieues. Ils ne doivent pas être rejetés, mais nous devons faire attention : ces cultures ne doivent pas se refermer sur ces jeunes.

Récemment, M. Jack Lang, qui a toujours une vision très lumineuse des problèmes...

M. Josselin de Rohan. Très lumineuse !

M. Philippe François. A la bougie !

M. Gérard Larcher, rapporteur. ... a parlé des « quartiers lumière ».

Pour avoir organisé des actions dans ce sens, je puis vous dire qu'il faut faire attention à ne pas limiter aux tags, au smurf et au rap l'espérance de ces jeunes.

Si nous voulons assimiler ces jeunes, il faudra considérer cet élément issu de leur propre spontanéité, mais il faudra aussi leur faire partager d'autres valeurs afin de leur faire faire un bout de chemin avec les autres pour, finalement, rejoindre le chemin général. Non pas un chemin où il n'y aurait qu'une tête ou un seul système, mais un chemin tel qu'ils ne soient pas exclus de la société elle-même.

Par conséquent, il nous faut être prudents en la matière. Méfions-nous des modes. Utilisons-les, mais pour façonner dans un creuset commun une nation qui crée ses propres valeurs et ses solidarités. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Par ailleurs, les repères d'autorité - le père, l'école, la police, la justice - ont disparu et la cellule familiale a éclaté.

Au cours de notre enquête, nous nous sommes aperçus qu'un certain nombre de jeunes en difficulté étaient issus d'une cellule familiale monoparentale. Ainsi, nous avons dénombré, dans un même immeuble, dans une même cage d'escalier, 80 p. 100 d'enfants vivant avec leur maman, seule avec trois enfants, antillaise le plus souvent et travaillant à l'Assistance publique, dans les mêmes fonctions. Le père n'est plus là, il n'y a plus d'autorité. Il n'y a même plus d'homme du tout, d'ailleurs. La cellule familiale a donc éclaté.

Au demeurant, quand le père est encore là, c'est souvent un modeste ouvrier, il est souvent méprisé par ses enfants. Parfois, il ne sait ni lire ni écrire, l'enfant lui raconte des histoires au sujet de son carnet de notes et, quand il est convoqué par le directeur ou le principal, apparaît alors un conflit entre le père et l'enfant, qui se termine par le rejet de part et d'autre.

L'école est elle-même méprisée par ces jeunes, car elle ne remplit plus sa mission d'autorité. L'absentéisme ou l'échec scolaire ne sont plus sanctionnés. Combien de fois avons-nous constaté que 15 à 20 p. 100 des jeunes restaient devant leur collège sans y entrer après le ramassage scolaire ! Or ils ne sont pas sanctionnés. En effet, les enseignants estiment - il suffit pour s'en rendre compte de prendre l'exemple de ceux de Bobigny, qui sont en grève - que, pendant ce temps-là, l'atmosphère est vivable dans les cours !

Il est intéressant, à cet égard, de constater le taux de rotation d'un certain nombre d'enseignants dans ces banlieues. Voilà qui aggrave encore ce phénomène de mépris vis-à-vis de l'école.

L'école est d'autant plus méprisée que le jeune dont le grand frère ou la grande sœur est au chômage a tendance à leur dire : « Même toi qui as un C.A.P., qui as suivi une mission d'insertion à la vie professionnelle, tu es au chômage. Donc, pourquoi travailler ? »

Ces derniers jours, il est apparu comme une évidence - mais il y a bien longtemps que ce constat aurait dû être fait - que la police et la justice n'étaient plus reconnues : leur image est dévalorisée, et certaines maladroites gouvernementales récentes n'ont pas augmenté le respect de ces jeunes vis-à-vis de la police.

Vous connaissez, monsieur le ministre d'Etat, l'insuffisance des effectifs policiers en banlieue : on compte un policier pour 534 habitants en grande couronne, contre un policier pour 114 habitants à Paris.

Vous avez fait allusion à l'ilotage, qui me paraît une bonne solution. Il faut, en effet, mettre en place l'ilotage dans ces quarante quartiers, mais je vous mets toutefois en garde :

l'ilotage est un métier, il ne peut être assuré que par un bon routier de la police. N'affectez pas de jeunes policiers frais émoulus de l'école à un travail qui nécessite, comme c'est le cas pour un bon garde-champêtre ou un bon garde-chasse, une connaissance du terrain. Il doit savoir écouter, parler, se faire reconnaître, car sa mission est d'abord une mission de prévention, d'écoute et de présence avant d'être une mission de répression.

Il faut donc des ilotiers rodés au métier, préparés aux quartiers. Je souhaiterais que, pour cette expérience qui doit devenir une réalité, vous preniez ces facteurs en compte.

De grâce, aussi, ne vous dirigez pas vers une police ethnique ! Ne prenez pas l'exemple des Etats-Unis, où, parce qu'ils seraient de telle ou telle origine, les policiers seraient meilleurs. Méfions-nous de toutes les réponses ethniques aux problèmes ethniques ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Nous en sommes encore au stade où le problème peut être résolu et intégré sans réponse ethnique. L'expérience et l'échec des Etats-Unis devraient, en cette matière, nous faire réfléchir et, je crois, nous servir de guide.

En ce qui concerne la justice, la commission de contrôle sénatoriale l'a souligné, les moyens matériels et humains sont notoirement insuffisants.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez évoqué les maisons de justice lors de votre audition. Je comprends bien que vous souhaitiez qu'un certain nombre d'affaires soient traitées par l'autorité judiciaire alors qu'elle ne le sont pas. Mais méfions-nous : il ne faut pas désacraliser la justice en en faisant une justice enclavée, car elle représente un des symboles de la République.

Que vous attiriez l'attention des procureurs et de leurs adjoints sur ces problèmes de terrain, soit ! Mais, de grâce, ne désacralisons pas ce qui peut encore incarner une valeur républicaine !

M. André-Georges Voisin. Très bien !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Dans ces conditions, sans référence morale ni reconnaissance de l'autorité, que font, le samedi soir, les adolescents des banlieues ? Ils cherchent les bornes que la société ne met plus à leur liberté. Les rodéos du samedi soir signifient aussi : « Jusqu'où puis-je aller trop loin ? » Il faut donc qu'à un moment ou à un autre, remplaçant le père et la cellule familiale quand ils sont défaillants, nous disions : « Là, vous allez trop loin ! »

Le drame est que les jeunes cherchent à recréer une hiérarchie, comme dans toute société d'exclus. Se constitue alors la bande, qui, dans les quartiers, représente une sorte de solidarité dans la violence.

La bande se construit autour d'une entrée symbolique, d'un rite initiatique. C'est d'abord le vol d'un blouson de cuir ou d'un baladeur, mais cela peut devenir, dans certains cas - vous connaissez le rapport de la police urbaine des Yvelines - le viol, voire la torture.

En réhabilitant notre système de valeurs, nous devons mettre un frein à la hiérarchie par la violence.

Voilà pourquoi, personnellement, je pense qu'il n'est que temps, à la lumière de certaines expériences positives, de mettre un « halte-là » très clair à cet attrait du chef de bande. Je puis, ainsi, vous citer une expérience où l'on a cassé le chef ; la bande s'est alors dissociée. Un bon travail de quartier et un bon travail social ont permis ensuite de récupérer les jeunes.

Vous connaissez aussi ce phénomène : la famille est nombreuse, les petits pleurent et, ceux qui ont dix, douze ou treize ans, on les met au pied de l'immeuble. Ils sont alors pris en charge par le chef de bande. Et vous connaissez la suite ! Ce sont des bandes comme les Piranhas ou les Public Enemy. Les chefs de bande ont de treize ans à seize ans et la hiérarchie de la violence les conduit très souvent en prison. Quant aux quelques jeunes filles qui sont leurs égéries, car le système de la bande est ainsi fait, elles s'adonnent souvent à la drogue et, ensuite, à la prostitution.

Pour renverser cette évolution, il m'apparaît nécessaire de revaloriser le travail comme source de revenus et comme valeur morale.

M. Robert Vizet. Il faut d'abord leur en donner !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Mais, pour cela, il faut créer des emplois, donc mettre en place une formation professionnelle adaptée aux jeunes.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Vous avez cassé le système !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Sur la formation professionnelle et sur l'école, il m'apparaît important que nous nous arrêtions quelques instants, monsieur le ministre d'Etat.

La Z.E.P., la zone d'éducation prioritaire, n'est parfois prioritaire que dans les mots. Certes, vous avez pris une mesure pour stabiliser les enseignants dans les Z.E.P. C'est une bonne chose car, dans certaines villes des Yvelines, le taux moyen de « survie » dans le même poste d'enseignant était de moins de six mois. Comment, dans ces conditions, mener un programme à son terme ?

Il faut aussi arrêter d'avoir une vision « mononationale » de l'éducation.

M. Jean Chérioux. Exactement !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Nous savons en effet que, dans certaines Z.E.P., les jeunes - on parle de jeunes à partir de huit ans - ne peuvent pas suivre des cours pendant plus de trente ou quarante minutes. Ensuite, il leur faut faire du sport.

Aujourd'hui, un certain nombre de circulaires s'opposent à cette vision, adaptée autour du chef d'établissement de la zone d'éducation prioritaire. Je crois qu'il y a là un certain nombre de mesures importantes à prendre.

Outre la crise des valeurs, l'exclusion géographique dans des banlieues périphériques et la disparition du rapport à l'autorité se conjuguent avec un phénomène inquiétant : la crise de la citoyenneté.

Dans beaucoup de quartiers difficiles, 50 p. 100 des habitants de nationalité française ne sont pas inscrits sur les listes électorales ; sur les 50 p. 100 qui sont inscrits, moins de 40 p. 100 votent. Dans ces conditions, moins de 12 p. 100 ont un rapport avec la démocratie.

A ceux qui veulent faire voter les étrangers, je réponds donc : « commencez par valoriser la notion de citoyenneté française, car le vote est le résultat de l'intégration et de l'acquisition de la citoyenneté française. *(Très bien ! et 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.)*

Les actes de violence à l'encontre des symboles de la République et de la démocratie ne sont pas neutres ! La première mairie à avoir brûlé dans ces conditions est celle d'Aubergenville, dans les Yvelines. C'est tout de même un sacré symbole que de mettre le feu à la mairie !

Cette crise de citoyenneté a de nombreuses causes : perte du sentiment d'appartenance à une société, défiance à l'égard du suffrage universel, mais aussi - cela fera sourire plus d'un, ou rappellera des souvenirs à d'autres - disparition de certains partis structurants dans les quartiers. Il en existait deux : le parti communiste, principalement, et, dans un certain nombre de quartiers, le parti gaulliste. Tous deux offraient des structures à leur militants, mais il n'y a plus de relais aujourd'hui.

Mme Hélène Luc. Le parti communiste existe encore ! On en parle beaucoup, d'ailleurs !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Vous le voyez, j'évoque de bons souvenirs pour vous, mais ils sont historiques !

Aujourd'hui, nous voyons émerger des coordinations, nous assistons à une reprise en main par des associations antiracistes. Certaines ont un but tout à fait louable, mais d'autres aggravent l'exclusion par un certain langage : c'est comme si, pour lutter contre l'exclusion, il fallait absolument utiliser des mots comme « discrimination », qui entraînent des réactions de rejet de la part des citoyens nationaux. Nous sommes là dans une logique d'affrontement.

Si la crise de la citoyenneté est un élément important, je crois aussi que les voies et moyens d'une ville à la mesure de l'homme, c'est d'abord le renforcement de la vie locale.

Face à la déliquescence sociale des banlieues, aux actes de violence, à la peur des habitants, au désarroi des jeunes, le seul maillon d'autorité qui tienne, je le disais tout à l'heure,

c'est le maire et son conseil municipal. Certes, la vie associative a son importance, mais nous devons nous rappeler que la démocratie locale existe et que les gens élus par tous les citoyens doivent avoir une prééminence. Ne constituent-ils pas le conseil municipal ? *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

Je crois qu'il fallait le rappeler dans cette enceinte, car on a tendance à oublier trop souvent les conseils municipaux au profit d'associations, louables souvent, mais dont certaines ont une représentativité discutable. L'action du maire, du conseil municipal, est considérable. C'est d'eux que dépendent la restauration de la cité et sa cohésion sociale.

Monsieur le ministre d'Etat, les procédures recentralisatrices imposées par l'Etat sont vouées à l'échec. Elles aboutissent trop souvent à remettre en cause l'autorité des maires et des conseils municipaux et elles renforcent, finalement, la crise de la citoyenneté.

Je voudrais, à cet égard, vous mettre en garde contre un phénomène : quand survient un drame dans une cité, le lendemain, on se réunit à la préfecture. On a, ainsi, cassé l'image de la mairie, l'image de la ville ; c'est la préfecture qui devient le lieu d'apaisement, le lieu de rencontre, alors que ce devrait être l'hôtel de ville. *(M. le ministre d'Etat marque son étonnement.)* Si, monsieur le ministre d'Etat ! Et c'est très important ! *(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.)*

Il est très important de ne pas casser l'image de l'hôtel de ville ! Il est bon que le préfet se rende à l'hôtel de ville, qu'il revienne au cœur de la cité, qu'il soit ainsi le garant de la cohésion nationale rassemblée autour de la ville. Pourquoi sortir de la ville et aller à la préfecture, comme si l'élu local avait failli ou démerité ?

Nous croyons à la diversité et à la mixité sociales - vous avez pu constater, à la lecture de notre rapport, que nous n'étions pas frileux en la matière - mais celles-ci ne peuvent être assurées que dans la paix civile et non contre les communistes. Vous devez obtenir l'adhésion spontanée et enthousiaste des communes, et nous vous proposerons pour cela un certain nombre d'outils.

Dans ce jeu complexe où les valeurs sont perdues, où les citoyens se cherchent, il y a un « jeu de rôles » à jouer, où la commune symbolise l'unité de lieu, l'unité d'action et l'unité de temps, même si ce dernier sera long.

L'Etat doit assurer ses fonctions : justice, police, éducation, mais aussi coordination des services. Rassembler treize ministères, voire quinze ou seize, est une tâche difficile, mais cette coordination des services, que vous avez voulue, monsieur le ministre d'Etat, sous l'autorité des préfets, ne peut se faire qu'en accord avec l'ensemble des communes.

J'en viens au projet de loi lui-même, mes chers collègues, en vous priant de m'excuser d'avoir été un peu long, mais je voulais que nous parlions de la ville elle-même, sans aborder immédiatement les mesures techniques touchant à l'urbanisme ou au foncier.

La ville, un certain nombre d'entre nous la connaissent. Il n'est pas que la région parisienne. Regardez la carte de France, il n'est quasiment pas de région qui échappe aux difficultés des quartiers : le Nord, l'Est, le Sud, autour d'un certain nombre de grandes métropoles régionales. Bien sûr, la région parisienne focalise ; c'est le lieu où les phénomènes, parfois, s'exacerbent. Mais la région Rhône-Alpes nous a rappelé, il n'y a pas si longtemps, qu'elle était aussi un lieu de focalisation. C'est donc un problème qui concerne toute la France.

La commission des affaires économiques et du Plan a estimé que le texte était insuffisant au regard de son intitulé : « projet de loi d'orientation pour la ville ». C'est pourquoi elle vous proposera, mes chers collègues, de ramener ce titre à ses justes proportions, l'urbanisme et le foncier, non pas pour vous voler un titre, monsieur le ministre d'Etat, mais parce que je crois que nous devons voter d'autres textes et prendre d'autres décisions pour pouvoir parler « d'orientation pour la ville. »

La commission a souhaité examiner les dispositions du projet sans *a priori* : pour nous, toutes les mesures qui peuvent contribuer à apporter des solutions à la crise des banlieues doivent être examinées et valorisées.

La mixité du logement, en d'autres termes la diversification de l'habitat, constitue l'axe majeur de ce texte. Il n'est pas contestable. La commission y souscrit.

Mais la diversité sociale ne doit pas être imposée unilatéralement par l'Etat. L'adhésion et le volontarisme des communes peuvent seuls garantir la réussite de la démarche, qui nécessite la participation de tous.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale comporte 39 articles, répartis en cinq titres d'un intérêt très variable.

Au cours de la discussion, nous aurons l'occasion d'examiner l'ensemble des dispositions. Je veux cependant, dès à présent, vous indiquer les orientations générales que la commission vous proposera de retenir, mes chers collègues.

Sur le titre I^{er}, intitulé : « Principes généraux », qui constitue, à l'évidence, plus une déclaration d'intentions qu'un dispositif véritablement normatif, la commission vous proposera d'affirmer plus clairement l'importance de certaines fonctions vitales dans la ville, comme le sport, la culture, l'éducation, mais aussi les transports ou le maintien des commerces.

Elle vous demandera également de modifier les dispositions de l'article 5, qui, sous le couvert de favoriser la concertation, instaure de curieux « comités d'habitants » et institue des procédures lourdes et inadaptées.

Là encore, nous suivons notre logique : le rôle essentiel du maire dans la construction de l'équilibre sociologique de sa commune, garante de sa cohésion sociale, doit être réaffirmé, notamment pour l'organisation de la concertation, qui doit être adaptée à la réalité locale.

Dans le titre II sont créés les programmes locaux de l'habitat, documents d'orientation intercommunaux précisant les objectifs de la politique de répartition équilibrée de l'habitat, définissant les moyens de leur mise en œuvre et prévoyant, pour certaines communes comprises dans de grandes agglomérations, des dispositions plus contraignantes en cas de défaillance des décisions communales ou intercommunales.

La commission, si elle a approuvé la création des programmes locaux de l'habitat, qui peuvent constituer un instrument efficace de diversification de l'habitat, considère toutefois que le dispositif proposé pour les grandes agglomérations mérite d'être amélioré.

Elle vous proposera notamment de limiter son application aux agglomérations de plus de 350 000 habitants, de moduler les contraintes en fonction de l'effort déjà consenti par les communes en faveur du logement social, soit une prime à l'effort, d'adopter une vision moins réductrice du logement social, notamment en y incluant le logement intermédiaire et l'accession à la propriété.

Le logement intermédiaire est nécessaire pour les classes moyennes, qui structurent la ville, et dont la présence est indispensable dans les quartiers, au moment où les mesures fiscales, alors qu'on nous avait annoncé une pause fiscale de trois ans, font que 100 000 logements locatifs disparaissent chaque année du système locatif. La réponse au problème du logement intermédiaire m'apparaît donc essentielle.

Enfin, il faut donner la préférence à des actions volontaires des communes, en limitant l'intervention de l'Etat - nous l'avons prévu - aux seuls cas de carence manifeste des autorités locales.

La commission a accepté le principe de la création de la participation à la diversité de l'habitat, contribution que les communes peuvent - c'est leur décision - mettre à la charge des constructeurs afin de financer des mesures en faveur de la diversité de l'habitat.

Afin d'éviter les effets pervers ou les abus que ne manqueraient pas de créer les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, elle propose plusieurs modifications de fond.

Il faut notamment limiter la faculté d'instituer la participation à la diversité de l'habitat, la P.D.H., aux seules communes qui se caractérisent par une insuffisance du parc social, car les communes qui ont plus de 40 p. 100 de logements sociaux et qui, par exemple, lèveraient une taxe au titre de la diversification aggraveraient encore leur « handicap », ce qui fait que la diversité ne serait pas atteinte.

Nous souhaitons aussi prendre en compte la diversité des situations régionales dans l'évaluation de la charge foncière.

Fixer deux prix pour toute la France, c'est méconnaître la réalité du foncier. Ce n'est pas en gommant la réalité du foncier que nous résoudrons les problèmes des créations de logements sociaux ou intermédiaires dans les cœurs des villes, où le foncier est cher. Il faut prendre en compte la réalité du prix du foncier dans nos collectivités. Sinon nous reviendrons aux errements antérieurs. Le marché, de toute façon, s'imposera à nous !

Enfin, nous voulons élargir l'objectif de diversification de l'habitat - je l'ai dit - au logement intermédiaire et à l'accession à la propriété. En effet, dans le texte, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale, l'accession à la propriété est oubliée.

M. Michel Rocard - j'ai parfois des lectures qui vous surprendront - alors Premier ministre, déclarait, voilà trois mois, dans une interview au *Moniteur*, qu'il était parfois utile de faire accéder à la propriété du logement social, car cela libérerait autant de logements du parc social.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est vrai !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Nous souhaitons donc très sincèrement que l'accession à la propriété soit prise en compte, d'autant qu'elle répond à une aspiration profonde des Français.

Sur le titre III du projet de loi, intitulé : « Du maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens », la commission proposera plusieurs amendements visant à assurer une meilleure diversité de l'habitat et à prendre en compte le rôle essentiel des commerces et des services dans l'animation sociale des quartiers anciens.

Nous avons mesuré les effets de certains errements. Gardons-nous donc de tout conventionner ! En effet, chaque fois que nous sommes systématiques dans l'établissement des plafonds P.L.A., que nous sommes excessifs dans les conventionnements, quinze ou vingt ans après les effets pervers apparaissent ! Mes chers collègues, en matière d'urbanisme, c'est non pas le lendemain, mais au moins dix ans, voire vingt ans après que l'on peut mesurer les effets pervers. Méfions-nous, à la lumière de ce qui s'est passé, de positions systématiques qui conduiraient à exclure tel ou tel de la diversité.

Le titre IV du projet de loi, intitulé : « De l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles », comprend deux dispositions importantes : d'une part, la suppression des zones à urbaniser en priorité et leur réintégration dans le droit commun - nous y souscrivons d'autant plus que nous allons même proposer de l'étendre - et, d'autre part, l'exonération de la taxe professionnelle pour les entreprises qui viendront s'y installer.

Donc, nous proposerons d'aller plus loin en ce qui concerne les Z.U.P., avec l'intégration à la ville d'un certain nombre de grands ensembles hors Z.U.P. Mais nous proposerons aussi que l'Etat participe à l'installation des entreprises dans ces quartiers.

Vous nous proposez une exonération de la taxe professionnelle. Non compensée, à la charge des communes, c'est une action municipale.

Nous, nous vous proposerons une exonération de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu, sujet sur lequel la commission des finances a particulièrement travaillé. En effet, il faut que l'effort soit partagé. Les communes ne doivent pas être les seules à jouer le rôle de Simon de Cyrène. L'Etat aussi doit faire un effort en cette matière.

Ainsi, la commission vous proposera d'adopter les dispositions qui créent des établissements publics fonciers, mais en affirmant la nécessité d'une coopération volontaire des collectivités locales.

Nous sommes là dans la même logique que dans le texte dont l'examen a commencé la semaine dernière et a été provisoirement suspendu pour une réflexion d'été. (*Sourires.*) Il apparaît que la liberté communale doit être respectée.

Certaines des dispositions relatives aux droits de préemption ont suscité un certain nombre d'inquiétudes.

Les articles 25 et 26, qui facilitent l'exercice du droit de préemption, et l'article 29, qui ouvre la possibilité de créer des Z.A.D. sur l'ensemble du territoire, témoignent, en effet, d'une dérive parfois inquiétante et constituent, outre une atteinte aux droits de propriété, une atteinte fondamentale aux acquis de la décentralisation en matière d'urbanisme.

L'article 29 est tout de même extraordinaire : l'Etat pourra « zader » tout le territoire national, sans l'avis du conseil régional, qu'il y ait un P.O.S. ou non ! On pourra « zader », toujours et partout, sans qu'il y ait la moindre limite.

A quoi servirait les P.O.S., les schémas directeurs locaux, régionaux, si d'un seul coup arrivait, au-dessus de nous, une Z.A.D., décidée sans l'avis du conseil régional ?

Enfin, le titre V comporte des dispositions intéressantes : sur le rôle des maires et leurs rapports avec les sociétés et les offices d'H.L.M. C'est un problème important. Nous ferons des propositions pour éviter les obstacles juridiques et pour faire en sorte que les maires ou leurs représentants soient réellement partie prenante dans la politique de gestion du patrimoine social, dans la politique d'attribution, j'allais dire dans le programme en général - grosses réparations, programme d'entretien -, c'est-à-dire tout ce qui peut se passer dans le patrimoine social.

Mais vous comprendrez que nous ne retenons pas certaines dispositions qui, au détour de l'avenue du Maine, ne portent pas diversification de l'habitat pour une grande centrale syndicale.

En conclusion, nous souhaitons préserver les compétences des collectivités locales, renforcer le rôle du maire et de son conseil municipal, adopter une vision équilibrée de la diversité.

En effet, si les communes sans logements sociaux doivent en accueillir - c'est leur responsabilité dans la cohésion nationale - les communes qui ont fait du « tout social » leur objectif et, parfois, leur objectif politique, doivent également cesser d'augmenter leur parc.

Par ailleurs, le logement social est un ensemble qui dépasse le seul logement locatif social pour englober le logement intermédiaire et l'accession à la propriété.

Nous souhaitons moduler les contraintes imposées aux communes, en réservant le dispositif aux agglomérations de plus de 350 000 habitants, en tenant compte des réalisations déjà effectuées et en n'appliquant pas la même règle et la même sanction à tous.

Nous voulons éviter les effets économiques pervers que ne manquerait pas d'entraîner la création d'une nouvelle taxe trop lourde sur la construction.

Nous proposerons ainsi une réduction du taux de cette taxe, une limitation de son éventuelle institution à certaines communes qui ont de réels besoins de diversité et surtout la prise en compte des coûts fonciers réels.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle présentera et dont certains sont fondamentaux, la commission des affaires économiques et du Plan vous demandera, mes chers collègues, d'adopter le présent projet de loi.

En fait, notre débat d'aujourd'hui est un débat grave. Il concerne, à terme, l'avenir de 70 p. 100 des habitants de ce pays, car ce n'est pas parce qu'on habitera dans un quartier plus agréable que l'on n'aura pas comme environnement la ville dans sa totalité.

Nous sommes à la recherche de la cité heureuse, de la cité équilibrée, de la cité harmonieuse. Il faut abandonner nos clichés. La ville est complexe, c'est vraiment un corps vivant. Assurer sa cohésion sociale et son équilibre passe par deux exigences. Il convient, d'une part, que le rôle éminent de l'élu local soit clairement défini et, d'autre part, que l'Etat républicain assume pleinement ses responsabilités.

Il y aura alors un espoir pour la ville et, demain, les villes françaises ne seront pas des villes américaines. C'est en tout cas le souhait de la commission et ce à quoi nous travaillons les uns et les autres. (*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. Balarello, rapporteur pour avis.

M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, vous ne serez point étonnés si mon propos est plus bref que celui de M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan : il a tout dit ! (*Sourires.*)

Voilà un an, à quelques jours près, nous délibérons du projet de loi sur le logement des personnes démunies de ressources. Ce texte est devenu ce qu'il est convenu d'appeler la loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement.

La loi du 31 mai 1990 est la dernière en date d'une longue série de textes relatifs au logement, loi Quilliot, loi Méhaignerie, notamment. C'est dire que le présent projet de loi s'inscrit dans un cadre législatif particulièrement riche qu'il faut garder présent à l'esprit pour analyser ce projet de loi d'orientation pour la ville.

Dans le texte qu'elle a voté, l'Assemblée nationale a repris plusieurs dispositions qui figuraient dans la proposition de loi de M. Malandain relative à la maîtrise foncière et à la diversification de l'habitat.

Les orientations retenues dans le présent projet de loi sont, dans leur principe, de nature à favoriser le développement du logement social, notamment par le développement de l'offre foncière et la meilleure répartition géographique des logements aidés. Mais la commission des affaires sociales se doit de relever que les nouveaux instruments proposés ne sont assortis d'aucun moyen supplémentaire de l'Etat et que le poids financier des nouvelles dispositions incombe exclusivement aux collectivités locales, ce qui est tout à fait anormal, comme le soulignera, sans doute, M. Trucy, rapporteur pour avis de la commission des finances.

La démarche entreprise par le Gouvernement serait plus crédible si, parallèlement, un effort financier plus important était consenti au profit des crédits P.L.A. permettant notamment d'équilibrer financièrement les opérations de construction ; ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Vous trouverez dans mon rapport écrit les simulations réalisées par l'union nationale des H.L.M. Elles font apparaître que plus un organisme construit des logements avec des P.L.A., plus il perd de l'argent.

La démarche du Gouvernement serait également plus crédible si des mesures énergiques étaient prises pour restaurer dans notre pays l'accession aidée à la propriété. Je pense aux P.A.P., monsieur le ministre d'Etat qui, comme vous le savez, sont aujourd'hui moribonds.

Par ce projet de loi, on prétend proposer des remèdes pour disséminer à l'avenir l'habitat social dans les centres-villes. Cet objectif est bon, mais encore faut-il s'interroger sur la validité des moyens proposés qui entraîneront nécessairement une augmentation du coût de la construction privée du fait de l'accroissement des charges.

Méfions-nous, monsieur le ministre d'Etat, des effets pervers du dispositif que vous proposez, en raison de l'unicité du marché du logement : toute décision affectant un domaine particulier - locatif de droit commun, locatif social, accession aidée ou accession libre - a un effet direct ou indirect sur les différentes catégories de logements.

Le projet de loi est très laconique sur les problèmes présents ; il ne comporte que deux articles dans son titre IV, qui traite « De l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles ».

Il faut rappeler ici que les grands ensembles ont été construits dans les années soixante afin d'accueillir des populations venues des campagnes françaises pour travailler dans l'industrie. Les promoteurs de ces logements, construits à la périphérie des grandes villes, entendaient ainsi offrir une réponse rapide à des besoins urgents. Pour construire rapidement, on fit le choix de l'uniformité architecturale et du recours massif à des éléments préfabriqués.

Si, comme l'a précisé M. le rapporteur, il n'y a pas eu de problème majeur pendant près de vingt ans, à la fin des années soixante-dix, et surtout durant les années quatre-vingt, la population résidant dans ces ensembles a changé avec l'augmentation de l'immigration. On vit arriver dans ces quartiers un nombre croissant de familles étrangères, généralement nombreuses, et souvent issues des régions rurales les plus déshéritées du Maghreb, d'Afrique ou d'Asie. Or, d'une part, les logements de ces cités ne sont pas adaptés aux besoins de ces familles, d'autre part, celles-ci ne sont pas accoutumées au mode de vie européen.

La crise économique déstabilisera les populations fragiles des grands ensembles. Le chômage atteindra plus durement les adultes étrangers que les nationaux. Cette évolution aura un effet négatif sur la formation des jeunes de la deuxième génération qui, souvent, au terme d'un parcours scolaire erratique, iront grossir les rangs des jeunes chômeurs.

L'insuffisance des structures d'accueil associatives ou sportives, la suppression inopportune des commissariats de quartier - je sais bien que l'on brandit l'idée des ilotiers, mais ce n'est pas suffisant : il faut, monsieur le ministre d'Etat, rétablir les commissariats de quartiers, qui maintiennent la paix sociale, à l'instar des gendarmeries dans nos campagnes - ont donc achevé de rendre explosives les banlieues des grandes métropoles. Il faut ajouter à cela le départ des familles européennes !

Or, à tous ces problèmes, le projet de loi n'apporte pas de réponses concrètes.

Les exonérations fiscales proposées pour faciliter la création d'entreprises proches des zones d'habitat sont d'heureuses initiatives, mais, comme cela a déjà été dit, elles pèsent uniquement sur les collectivités locales. Une aide de l'Etat en matière d'impôt sur les sociétés aurait été souhaitable et mobilisatrice.

Rien de précis n'est prévu pour offrir de nouveaux services de proximité aux habitants des grandes banlieues. Le projet de loi est muet sur les procédures d'attribution de logements H.L.M., qui permettraient de faciliter l'intégration des familles étrangères et d'éviter l'effet d'« enclave », pour reprendre la terminologie qu'a employée tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan.

Le projet de loi n'apporte pas non plus de réponse au problème financier actuel du financement des logements locatifs aidés. De plus, alors qu'aujourd'hui les programmes de construction ne peuvent pas être réalisés sans ce qu'il est convenu d'appeler le 1 p. 100 patronal, un projet de loi a pour objet de diminuer encore le taux de la contribution des employeurs à la pierre et de le fixer à 0,45 p. 100.

Autrement dit, monsieur le ministre d'Etat, le Quai de Bercy, après la Rue de Rivoli, ignore superbement ce que fait La Défense, je veux dire le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, dont le siège se trouve dans l'Arche.

Par ailleurs, ce projet de loi ne peut trouver sa cohérence sans un contrôle efficace de l'immigration.

Monsieur le ministre d'Etat, si vous avez prorogé les avantages fiscaux prévus pour la construction locative privée neuve jusqu'en 1997 - c'est une bonne chose - nous aurions aimé trouver dans votre texte une allusion aux mesures à prendre - et rapidement - pour débloquer les deux millions de logements du parc locatif privé ancien, vides de tout occupant. Leur nombre, comme vient de le souligner M. le rapporteur, s'accroît régulièrement de 85 000 à 100 000 par an. Ce déblocage réglerait, bien évidemment, nombre de problèmes que nous essayons aujourd'hui de traiter dans ce projet de loi.

La solution passe, bien évidemment, par le rétablissement d'avantages fiscaux pour les revenus fonciers. Or, la loi de finances pour 1991, mes chers collègues, a abaissé à 8 p. 100 le taux de la déduction forfaitaire applicable aux revenus fonciers alors que ce taux était de 30 p. 100 jusqu'en 1966 et a subi ensuite cinq réductions successives. La taxation supplémentaire du foncier bâti, prévue à l'article 23 de ce projet de loi, ne va pas améliorer la situation.

La commission des affaires sociales a souhaité, en outre, que, dorénavant, les ensembles construits avec des crédits P.L.A. soient limités à 150 logements et que la proportion de logements sociaux rapportés aux résidences principales soit abaissée dans le texte de 20 p. 100 à 13 p. 100.

En définitive, la commission des affaires sociales a enregistré les bonnes intentions de ce projet de loi tout en regrettant ses nombreuses lacunes et l'absence de réponses concrètes aux problèmes présents ; elle défendra des amendements et c'est sous réserve de leur adoption qu'elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote de ce projet de loi d'orientation pour la ville. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. François Trucy, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les événements qui ont conduit le

Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour du Parlement, en urgence, un projet de loi d'orientation pour la ville sont trop bien connus pour qu'il soit besoin de les rappeler.

Notons simplement que ce texte a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril, qui nous l'a transmis le 31 mai. C'est dire la brièveté des délais qui nous sont impartis, surtout pour un projet de loi de cette importance.

Sur le fond, ce projet de loi comporte essentiellement des dispositions relatives à l'habitat et à l'urbanisme. Les différents titres de ce texte sont révélateurs. Il est question de prise en compte de l'habitat dans les villes et les quartiers, de maintien de l'habitat, d'évolution urbaine et sociale des grands ensembles, de politique foncière.

Rien n'est dit concernant les domaines autres que l'habitat. Nous reviendrons sans doute plusieurs fois, monsieur le ministre d'Etat, sur ce qui nous apparaît être une lacune du texte lui-même.

Tout au long de ce projet de loi, il est frappant de constater qu'il s'agit de régler les grandes difficultés consécutives à des politiques d'Etat : grands ensembles, sécurité, immigration, éducation.

La méthode employée consiste à renvoyer aux collectivités locales, notamment aux communes, le soin de définir et de mettre en œuvre les solutions à ces difficultés.

Pour reprendre le thème que vous avez vous-même développé, monsieur le ministre d'Etat, le maître mot de ce projet de loi, c'est la diversité.

Si cette diversité est réelle en ce qui concerne l'habitat, elle est moindre s'agissant des modes d'intervention. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne les dispositions fiscales et financières du projet de loi.

La commission des finances s'est saisie pour avis de huit articles qui touchent aux finances locales ou modifient certaines règles fiscales.

S'agissant de ces aspects particuliers, la politique menée par le Gouvernement jusqu'à présent a essentiellement consisté en une concentration de ses interventions sur les objectifs strictement sociaux de la politique du logement. Il laisse le soin aux collectivités locales d'abonder les crédits insuffisants et au secteur bancaire d'assurer le financement du logement non social.

Le projet de loi poursuit dans cette voie, en transférant aux collectivités locales un certain nombre de responsabilités, sans que ces charges nouvelles soient pour autant compensées par des financements équivalents. Il s'agit donc, une fois encore, de transférer une insuffisance de crédit, plutôt qu'une responsabilité véritable assortie des moyens de l'assurer, d'autant que l'Etat se réserve une faculté de contrôle importante des actions mises en œuvre par les collectivités locales.

Le projet de loi contient, en outre, plusieurs dispositions fiscales, dont l'objet consiste principalement à contraindre les agents économiques à financer eux-mêmes les orientations définies par l'Etat.

Une fois de plus, permettez-nous de le dire, l'Etat est généreux avec les finances des autres et tout se passe comme s'il s'exonérait lui-même largement d'un effort pour lequel il sollicite les collectivités locales.

En ce qui concerne les quartiers anciens, le Gouvernement profite même de ce texte pour réduire une partie des avantages qui étaient consentis en faveur de leur rénovation. Certes, maintenir l'habitat social de fait existant dans les centres-villes est un souci louable ; mais si la loi « Malraux » ne peut plus jouer en pratique, il faudra bien que l'Etat où les collectivités locales prennent en charge cette rénovation. S'il vous plaît, monsieur le ministre d'Etat, dans ce domaine si difficile et que nous connaissons tous, nous réclamons l'addition des interventions publiques et privées et non pas leur soustraction.

Ayant récupéré quelques recettes, l'Etat ne consent pas pour autant des dépenses nouvelles. J'en veux pour preuve le fait qu'il appartiendra aux communes, ou à leurs groupements, de définir des programmes locaux de l'habitat et qu'elles pourront ou devront se retourner vers les constructeurs afin de financer ces programmes, par le biais d'une participation à la diversité de l'habitat, nouvellement créée.

La convention que les communes, ou leurs groupements, pourront signer avec l'Etat, sorte de contrat de plan relatif à l'habitat et à l'action foncière, est indéniablement une bonne mesure, mais de quels financements précis ces conventions pourront-elles disposer ?

En ce qui concerne la maîtrise foncière, vous proposez, monsieur le ministre d'Etat, d'instituer de nouveaux établissements publics fonciers, compétents pour réaliser des acquisitions foncières et immobilières dans le cadre d'une sorte de mise en réserve.

Les communes où les grands ensembles sont installés sont, pour la plupart, défavorisées et vous-même avez œuvré récemment afin qu'elles disposent d'une dotation de solidarité urbaine prélevée sur la D.G.F. des autres communes. Cependant, à peine quelques semaines plus tard, croyez-vous vraiment qu'il soit réaliste et équitable de leur demander d'abandonner une partie des recettes, mêmes potentielles, de la taxe professionnelle ?

En l'état actuel du dispositif que vous nous proposez dans ce domaine, la commission des finances a exprimé la crainte que cette faculté n'aboutisse à créer de véritables « ghettos » - je devrais parler d'« enclaves » ! - de taxe professionnelle dans certaines communes et à permettre à d'autres, une fois de plus, d'être davantage encore attractives. Je vous proposerai donc, en son nom, des améliorations à ce dispositif.

Mais, à l'évidence, les communes ne peuvent régler seules les problèmes des quartiers en difficulté, surtout selon des modalités déterminées par l'Etat.

Certes, l'insertion locale et la prise directe avec le terrain sont essentielles à la réussite des actions que nous pouvons mener, mais cela ne veut pas dire que l'Etat doit s'exonérer de toute action.

Or, dans ce projet de loi, mis à part le conventionnement que je mentionnais à l'instant et - grâce à l'insistance des députés - le prolongement de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif, il n'est pas fait mention des engagements de l'Etat, ou nous avons mal lu !

Il s'agit là d'une des lacunes fondamentales d'un texte dont, par ailleurs - nous le disons clairement - nous ne pouvons que partager les objectifs, c'est-à-dire faire en sorte que la vie dans certains quartiers ne soit plus subie et que l'urbanisation soit maîtrisée. Le rapport de M. Gérard Larcher contenait bien des éléments intéressants à cet égard.

La volonté de restauration de la cohésion de la société dans les quartiers en situation d'échec appelait, à notre sens, d'autres méthodes, plus complètes, et d'autres moyens.

Les solutions que vous mettez en œuvre, monsieur le ministre d'Etat, afin de surmonter les difficultés des grandes agglomérations, sont partielles, même si elles ont été complétées par des mesures d'ordre réglementaire pour lesquelles le financement reste à confirmer sur le terrain.

On souhaiterait trouver dans ce projet de loi des mesures plus globales qui s'attaqueraient aux « racines du mal », que ce soit en matière de sécurité, de formation, d'emploi ou d'intégration, mot qui n'est jamais prononcé et auquel nous pensons tous.

S'attaquer aux problèmes de l'habitat et de l'urbanisme est une bonne chose, mais les grands ensembles posent, avant tout, des problèmes d'hommes, trop souvent au chômage, et de jeunes dont la formation insuffisante ne leur permet ni de s'insérer dans le monde du travail ni d'avoir de réelles perspectives sociales.

L'échec des grands ensembles concerne, d'abord, la scolarité et l'emploi. Quelles sont vos orientations en ce domaine, monsieur le ministre d'Etat ? Surtout - car nous ne doutons pas de votre volonté - comment le Gouvernement accompagnera-t-il, soutiendra-t-il vos efforts propres ? Ne croyez-vous pas que ce projet de loi d'orientation aurait pu, aurait dû, être l'occasion d'une action plus volontariste de l'Etat dans ces deux secteurs que sont la scolarité et l'emploi ?

Sur le plan strictement fiscal, la commission des finances a souhaité que l'Etat s'associe à l'effort de création d'emplois dans les grands ensembles, reprenant en cela les propositions convergentes des rapporteurs des deux autres commissions, même si rien ne nous dit, hélas ! que ces emplois - c'est une

difficulté sur le terrain - pourront vraiment être pourvus par les habitants de ces quartiers, c'est-à-dire par ceux à qui l'on pense.

Définir des objectifs, tracer des orientations, c'est sans doute nécessaire, mais offrir des financements est tout aussi indispensable. Faute de précision en la matière, je crois que nous devrions rester attentifs à cet impératif lorsque nous examinerons ensemble le projet de loi de finances pour 1992.

Enfin, sur le plan pratique, nous aurions tous souhaité que l'on donne plus de liberté aux collectivités locales dans le choix de leurs interventions et qu'on se penche davantage sur l'impact concret des mesures proposées. Aucune simulation des dispositions financières et fiscales n'a été effectuée ; du moins, nous n'en disposons pas. Par exemple, monsieur le ministre d'Etat, quel sera l'effet réel sur le niveau des constructions, donc sur la diversité des logements, de la participation à la diversité de l'habitat ? Aura-t-elle un rôle de frein ou d'accélérateur ? Nul ne le sait encore.

Dans le passé, le Gouvernement a souvent aggravé la fiscalité de l'immobilier, ce qui a entraîné des déséquilibres durables du secteur du logement : depuis plusieurs années - mes collègues l'ont dit à l'instant - ce sont près de 100 000 logements locatifs qui, annuellement, sont retirés du marché.

Aussi, je m'interroge : monsieur le ministre d'Etat, pouvez-vous nous éclairer ne serait-ce que sur les effets que vous escomptez des dispositions du projet de loi relatives à l'offre foncière et à la diversité de l'habitat ?

Toutes ces questions, si elles ne remettent pas en cause le large accord qui peut se réaliser sur les objectifs de ce texte, doivent cependant nous conduire à nuancer l'appréciation que l'on peut porter sur son dispositif. La commission des finances vous proposera donc d'en corriger certains éléments, afin de clarifier les responsabilités des collectivités locales et de prévoir une participation plus importante de l'Etat au financement des mesures prévues.

Parce que ce projet de loi repose sur un certain nombre de paris au service d'intentions généreuses, il ne pouvait être accepté en l'état. Mais parce qu'il constitue un élément de réponse, même partiel et insuffisant, aux difficultés de certains quartiers des grandes agglomérations, il mérite d'être examiné avec attention.

Tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, vous avez dit qu'il s'agissait de « soigner, réparer, prévenir ». Nous sommes d'accord sur le diagnostic et sur le pronostic, très grave au cas où rien ne serait fait. Mais vous proposez un traitement : vous savez, nous savons qu'il est incomplet, qu'il y manque des médicaments indispensables. Cependant, sous réserve de l'adoption de certains amendements parmi les plus importants qu'elle présente, la commission des finances propose l'adoption du présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République : 65 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 54 minutes ;

Groupe socialiste : 53 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 45 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen : 32 minutes ;

Groupe communiste : 28 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Cartigny.

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la ville est, plus que tout autre milieu de vie, le point de concentration des frictions sociales. D'une part, parce qu'elle est un lieu de regroupement, sur un faible espace et dans un contexte de très fortes densités, de catégories sociales dont les habitudes et les conditions de vie sont très hétérogènes. D'autre part, parce qu'elle est le lieu même de la différenciation sociale. C'est, en effet, en milieu urbain que sont le plus nettement déce-

lables les différences de niveau de vie, les injustices sociales ; c'est en ville que s'exaspèrent, par la constatation qu'ils peuvent en faire, l'envie et les aspirations des plus défavorisés.

Enfin, la ville contraint l'individu à l'isolement et à l'insécurité, tout en constituant paradoxalement un facteur limitant son expansion et son équilibre naturel ; il n'y trouve souvent sa place qu'en réprimant ses propres aspirations à l'espace vital dans l'habitat, dans les transports, dans la rue... Paradoxe !

La ville est donc devenue souvent un lieu de régression sociale et individuelle. Ce phénomène s'accroît encore lorsque l'urbanisation devient anarchique et sauvage. C'est ce qui se produit dans notre pays depuis de nombreuses années, à cause de plusieurs facteurs qui, d'ailleurs, sont bien identifiés : incohérence ou inexistance des politiques d'urbanisation, erreurs dans leur élaboration, exode rural mal prévu, mal canalisé et toujours subi, politique d'immigration laxiste, politique foncière incohérente ou spéculative, contrecoup des évolutions démographiques d'après-guerre, politique de l'habitat social trop lente, trop régressive et d'insuffisante qualité.

Dès lors, il était évident que l'accumulation d'un nombre si important d'éléments défavorables devait nous conduire, un jour ou l'autre, au bord du gouffre. Nous y sommes ! Les convulsions de nos banlieues en sont la conséquence directe et il est à craindre qu'elles ne constituent les prémices de faits beaucoup plus graves encore.

Après nombre d'autres tentatives disparates, conçues par ses prédécesseurs, le Gouvernement, à son tour, a réagi à l'occasion des événements récents en préparant un projet de loi au titre et aux objectifs ambitieux, après avoir créé une structure ministérielle spécifique, chargée de traiter l'ensemble des problèmes de la ville.

Ce projet de loi « d'orientation pour la ville » devait être, pensions-nous, le support d'un important projet politique qui engloberait tous les aspects de cette vaste question, dont la complexité - il faut le dire - est très grande.

Si l'on s'en tient aux principes de base de ce projet de loi et à ses déclarations d'intention, il est clair que chacun peut reconnaître au Gouvernement le bénéfice de louables intentions. Celles-ci se traduisent successivement par la reconnaissance du droit à la ville pour tous, la prise en compte de l'habitat dans les villes et les quartiers, le maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens, l'aménagement de la politique foncière, etc.

Mais les actions définies par le projet de loi, pour utiles qu'elles soient, n'ont qu'un très lointain rapport avec les ambitions affichées par le Gouvernement au moment de son élaboration. Elles ne sont en aucune manière l'expression d'une véritable politique de la ville, et n'en constituent qu'un maillon encore très ténu. Elles se révèlent donc, forcément, décevantes.

Quelles sont leurs principales faiblesses ? J'en vois, pour ma part, au moins trois et, tout d'abord, une insuffisante prise en compte des aspects globaux des problèmes urbains.

En effet, ce qui me frappe, en premier lieu, c'est le caractère uniquement technique des mesures proposées. Nous attendions des solutions d'une réelle ampleur, qui tiendraient compte de l'ensemble des problèmes urbains, puisque nous savons tous que la ville est le lieu où les séquelles des fléaux sociaux se font le plus sentir : chômage des jeunes et des adultes, absence ou défaillance des formations professionnelles, conséquences de la politique d'immigration, etc.

La désagrégation des banlieues et les manifestations de violence actuelles sont, d'abord, une conséquence de ces fléaux. Le projet de loi les ignore, comme il ignore d'ailleurs les facteurs d'isolement des banlieues : défaillance des moyens de communication, faible implantation des commerces de proximité, faible représentation des services publics. C'est en cela que le projet limite lui-même sa propre portée.

Enfin, comme le note avec beaucoup d'à-propos notre rapporteur, « l'équilibre des banlieues passe avant tout par un rééquilibrage entre leur fonction résidentielle et la présence d'activités économiques ». Les aspects qui recouvrent les problèmes d'emplois et d'aide à l'implantation d'activités économiques ne sont pas traités avec sérieux dans le projet, autrement que par des expédients.

La deuxième faiblesse réside dans le rôle excessif qui est dévolu à l'Etat.

L'un des traits marquants du projet qui nous est soumis est le retour d'une certaine prééminence de l'Etat dans la conduite de la « politique de la ville ». Elle pourrait apparaître comme une remise en cause de la décentralisation. Surtout, elle ne constitue pas le remède adéquat aux questions dont nous traitons.

Bien sûr, les préoccupations liées au maintien de la sécurité et à la lutte contre la violence ont conduit certains élus locaux à recourir avec insistance à l'aide directe de l'Etat, mais il reste que l'appréhension des données de la politique d'urbanisme doit être faite localement par les responsables des communes, des départements et des régions. La mise en œuvre de la politique de la ville, c'est, d'abord et avant tout, l'affaire des maires et des conseils municipaux, c'est leur responsabilité première.

Je me dois ici de citer le cas de Montfermeil, ville située dans mon département, la Seine-Saint-Denis. Forte de 25 500 habitants, dont 27 p. 100 d'étrangers. Montfermeil est aujourd'hui célèbre à cause de la cité des Bosquets, qui, avec 9 000 habitants, dont plus de 7 000 sont originaires de trente-cinq pays différents, défraye régulièrement la chronique des violences de banlieue.

Le phénomène de l'immigration sauvage ne peut être contrôlé par la seule municipalité ; faire respecter les règles d'un état de droit est une tâche qui échappe aussi à la municipalité. Mais, croyez-moi, monsieur le ministre d'Etat - je pense, d'ailleurs, que vous en êtes persuadé - c'est bien le maire et son conseil municipal qui sont les mieux placés pour appréhender cette situation explosive.

J'en veux pour preuve le fait que cette municipalité en difficulté délègue, en permanence, depuis plus de cinq ans, dans cette cité, quinze fonctionnaires municipaux pour essayer de gérer une situation, il est vrai, ingérable.

J'ajouterais que c'est sur l'initiative de son maire qu'un député du Sud-Est de la France, fort entreprenant, a décidé de venir prêter son concours à cette commune. Il n'est pas déraisonnable de dire que des premiers résultats sont en vue, au moins pour réanimer une cité qui semblait véritablement dans le désespoir.

L'Etat ne doit pas, sous des prétextes fallacieux d'unification des politiques, évoquer à son niveau ces questions et les traiter de manière centralisatrice. Il faut déplorer, à cet égard, l'obligation nouvelle faite par le présent projet de loi à certaines communes d'établir un programme local de l'habitat, et regretter cette tentative pour instaurer un nouveau partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, qui ranime les tentations centralisatrices.

Il faut déplorer, également, l'accroissement des pouvoirs du préfet, qui est une conséquence directe et regrettable de ce qui précède.

J'observe d'ailleurs, en ma qualité de rapporteur spécial du budget du logement au Sénat, que chacun, en cette matière, gagnerait à rester dans son rôle : aux collectivités locales revient le soin de définir la politique d'urbanisme local, à l'Etat celui d'initier la politique globale du logement, politique dans laquelle il ne s'engage pas avec une suffisante détermination ni, surtout, avec les moyens financiers adéquats.

Monsieur le ministre d'Etat, il faut le répéter, il n'y aura pas de politique de la ville qui vaille sans adhésion et sans participation de l'échelon local.

La troisième faiblesse de ce texte réside dans le caractère trop normatif et trop général de bon nombre de ses dispositions.

Il est clair que prétendre faire reposer l'équilibre de la politique des villes sur l'affirmation de l'indispensable existence d'un quota de « 20 p. 100 de logements locatifs sociaux dans toutes les communes des grandes agglomérations » n'a pas de signification objective.

En réalité, nous savons tous que les situations sont très inégales selon les communes et qu'il est abusif et inutile d'appliquer une norme générale à des situations particulières : il faut, au contraire, les appréhender localement.

Au demeurant, l'absence de définition du concept de logement social dans le projet de loi rend encore plus démagogique et vaine cette affirmation. En outre, cette fixation sur le logement social conduit le Gouvernement à oublier de proposer des mesures sérieuses en faveur du logement intermédiaire.

Enfin, certaines des mesures affichées, loin de lutter contre la spéculation immobilière et foncière, risquent, à notre sens, de la susciter, qu'il s'agisse de la limitation obligatoire de l'offre de terrain ou de l'aggravation du coût de la construction hors H.L.M.

Monsieur le ministre d'Etat, vous nous présentez un projet de loi sur lequel nous sommes contraints de débattre. Or ce n'est pas de ce texte que je voulais vous parler aujourd'hui, mais c'est de la politique de la ville, qui ne se réduit pas aux seules dispositions que vous nous proposez.

En effet, l'essentiel n'y est pas. Sans doute n'en êtes-vous pas responsable, monsieur le ministre d'Etat, car, de bonne foi, vous avez souhaité préparer un catalogue de mesures d'urgence dont toutes, d'ailleurs, ne sont pas à proscrire.

Mais non ! décidément, l'essentiel n'y est pas ! Comment pourrait-il en être autrement, puisque, en abordant le problème des villes, nous touchons au cœur des fissures de notre société, et que votre texte s'efforce de régler des questions d'urbanisme là où il faudrait s'attaquer aux contradictions mêmes de notre système social tout entier ?

Monsieur le ministre d'Etat, je suis, vous le savez, sénateur d'un département très directement touché par ces difficultés de société, dont la ville n'est que le réceptacle : chômage des jeunes et des moins jeunes, inadéquation des actions de formation, politique d'immigration aberrante, insuffisance des forces de sécurité.

Je suis à l'écoute de mon département, et ce que vit quotidiennement la Seine-Saint-Denis me rend inquiet et pessimiste.

Les questions en cause semblent dépasser d'ailleurs le gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre d'Etat. La société française doit, dans ses villes, de toute urgence, se réformer profondément. Tous les responsables politiques ont le devoir d'y travailler, en bouleversant au besoin les tabous, faute de quoi les citoyens se chargeront de le faire à notre place.

Monsieur le ministre d'Etat, nous sommes au bord d'une explosion sociale qui n'a rien à voir avec la défense de particularismes locaux ou de revendications catégorielles, et nous tentons de traiter les convulsions d'une société par des expédients qui ne sont pas des solutions.

Bien sûr, il appartient au Gouvernement de gérer le quotidien. Mais, je vous le dis solennellement, monsieur le ministre d'Etat, prenez les mesures d'urgence qui s'imposent, ne vous enlisez pas dans le quotidien.

Il incombe au chef de l'Etat, au chef du Gouvernement, au Gouvernement et à tous les élus, de prendre l'initiative d'une réflexion généralisée et commune, qui ignore les clivages politiques, dont les citoyens n'ont, souvent, que faire.

La naissance prochaine de l'Europe nous y invite, nous y contraind même. Mais aurons-nous assez de cœur et assez d'imagination pour provoquer ce sursaut collectif, pour le préparer, pour l'organiser, pour le conduire malgré la fatigue de notre vieille société ?

Monsieur le ministre d'Etat, ne parlons plus pour ne rien faire et ne prenons plus les conséquences pour les causes ! C'est de cette manière, et de cette manière seulement, que nous trouverons les vrais remèdes aux véritables problèmes.

Cependant, parce que votre projet de loi bénéficie du caractère d'extrême urgence de la situation, parce que le Sénat, suivant en cela les recommandations de la commission des affaires économiques et du Plan, ainsi que les avis de la commission des affaires sociales et de la commission des finances, lui apportera, sans aucun doute, des modifications et des améliorations, la majorité de notre groupe le votera, ainsi amendé. *(Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, voilà plus de trente ans que nous presentons les difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée la société urbaine et qui accablent les grands ensembles de nos banlieues ; on parlait déjà de la « Sarcellite ».

Nous avons encore à faire face aujourd'hui aux conséquences d'un urbanisme de l'urgence, l'appellation même de « zone à urbaniser en priorité », étant, à cet égard, symbolique.

Pendant de trop nombreuses années, la problématique du logement l'a emporté sur celle de la ville. Qui peut le nier ?

La question était la suivante : quel type de construction faut-il réaliser pour loger au moindre coût le plus grand nombre de personnes ? Cette attitude a donné à croire que le développement urbain était une question de pure technique : l'habitat s'est trouvé réduit au simple rôle d'abri.

La France des années soixante s'est, ainsi, couverte de quartiers satellites, tracés à l'équerre. Leur construction ressemble quelquefois à un palmarès d'exploits constructifs : 400 mètres de façade continue au Haut-du-Lièvre, à Nancy, 4 000 logements d'un coup à La Courneuve !

Les problèmes n'apparaîtront que plus tard, quand les équipements prévus ne seront jamais réalisés, quand l'impossibilité réglementaire de combiner les financements aboutira à faire occuper chaque ensemble nouveau par des habitants répondant à un seul « profil » culturel, professionnel et financier.

Et si l'équilibre urbain avait besoin de la cohabitation d'individus différents ? Mais qui, à l'époque, osait poser ces questions sacrilèges ? Qui pouvait dénoncer la « théorie du logement minimum », fruit du rigorisme et du dépouillement, additionné d'un zeste d'abstraction ? Qui pouvait imaginer les difficultés de gestion qui surviendraient ultérieurement, alors qu'il n'existait aucune véritable expérience en ce domaine ?

L'insatisfaction sera le fait de la génération suivante. De nature différente, essentiellement qualitative, elle portera, notamment, sur la liberté de choix, l'environnement, les services annexes, l'architecture. Le contenu même de cette contestation porte la marque d'une autre vision du développement et, déjà, d'autres réponses au défi du plus grand nombre s'amorcent.

Le lancement des villes nouvelles, comme la création, en 1972, du « plan construction » et du club « habitat et vie sociale », l'ancêtre du « développement social des quartiers », les commissions dites Dubedout, Pesce, Geindre et, enfin, Diligent - belle continuité en vérité ! - annoncent ce changement d'époque, peut-être cette nouvelle conception de la ville, de l'urbanisme et de l'habitat social.

Ce mouvement a été, bien sûr, renforcé par les lois de décentralisation. Ainsi, les maires ont aujourd'hui les moyens de faire passer dans les faits un projet de ville. Parallèlement, l'Etat a mis en place des structures d'accompagnement et d'appui : comité interministériel pour la ville et délégation interministérielle à la ville. Aujourd'hui, ville et aménagement du territoire relèvent désormais de la même responsabilité ministérielle.

Par conséquent, c'est bien dans une continuité de démarche que, depuis plus de dix ans, les pouvoirs publics ont tenté de réorienter notre paysage urbain et de mettre fin à cette société à deux vitesses, dramatique pour ceux qui vivent au quotidien les problèmes des banlieues.

Le chantier est immense, en effet : tant de bévues à réparer, tant d'améliorations à apporter ! Il a fallu quinze ans pour corriger les erreurs nées d'une trop grande hâte à industrialiser des bâtiments ; quinze ans pour racheter, hors Z.U.P., les terrains contigus et les aménager en espaces verts ; quinze ans, aussi, pour y édifier un modeste centre commercial ou pour arracher l'implantation d'une pharmacie.

Bien des quartiers neufs, au nom de préoccupations sanitaires légitimes en leur principe, sont restés plus d'une décennie dépourvus de débit de tabac ou d'un simple café.

N'avait-on pas imaginé de vastes zones - nous y voilà ! « zones » plutôt que « quartiers » - où le logement serait commode, confortable, mais où il n'était besoin que de dormir ? La convivialité, sans doute, devait rester individuelle, tandis que le loisir « se concentrait », comme le veut le vocable dans le centre-ville.

Il a fallu des années de retouches réglementaires, voire d'adaptations soumises au règlement, pour qu'un médecin, une infirmière, une crèche familiale ou un débit de tabac puissent s'installer dans une cité nouvelle de 5 000 à 10 000 personnes. Il en a fallu plus encore pour que l'on impose les « mètres carrés sociaux », lieux de sociabilité ouverts aux associations, qui font précisément d'un quartier autre chose qu'un conglomérat.

Mais nous avons connu aussi l'absence de solidarité, les développements inégaux et la ségrégation par l'habitat, que nous constatons encore aujourd'hui.

Deux lois plus récentes tentent de s'attaquer aux racines de ce mal.

Il s'agit, d'abord, de la loi sur le droit au logement, dite loi Besson, que le Sénat a adoptée et dont le mérite principal est de mettre fin à la concentration des populations défavorisées dans certains quartiers, au moyen d'une nouvelle politique d'attribution des logements et d'une politique négociée dans un protocole d'occupation du patrimoine social. Je citerai, ensuite, la loi de solidarité urbaine et de péréquation des ressources fiscales en Ile-de-France.

Tout ce faisceau d'actions récentes me semble de nature à freiner, voire à empêcher, la dégradation accentuée des équilibres sociaux, à réguler les tensions existantes et à prévenir de nouvelles situations, de nature critique.

Mais cela ne suffit pas toujours à assurer, lorsqu'elles ne jouent pas spontanément, les nécessaires solidarités urbaines, spécialement en ce qui concerne la répartition équilibrée du patrimoine social entre les communes. Il était donc également nécessaire d'empêcher que la spéculation foncière n'aggrave les injustices et les déséquilibres sociaux.

Il s'agit là d'un texte juste et nécessaire, parce qu'il est du devoir de l'Etat d'être le garant des solidarités, dans notre pays, où chacun est avide de solidarité, à condition que ce soit le voisin qui commence !

Elément essentiel de la politique de la ville, ce projet de loi s'inscrit pleinement dans la décentralisation. Il est, à ce sujet, indispensable de souligner, selon la volonté du législateur - loi du 7 janvier 1983 - que les « régions, les départements et les communes concourent, avec l'Etat, à l'administration du territoire ».

Le « concours » exprime bien la règle de vie publique exigée par notre temps. Cela suppose, bien entendu, que les « collectivités locales de la République » se considèrent, pour leur part, en charge des intérêts nationaux, en collaboration étroite avec l'Etat.

La coopération est ainsi, pour moi, un maître mot essentiel pour comprendre la décentralisation. Désormais, l'action publique est multiple, plurielle et interactive. L'intérêt public n'est le monopole d'aucune autorité. En revanche, c'est le devoir de chaque collectivité de s'entendre avec ses partenaires pour contribuer à l'œuvre commune.

Sur le sujet qui nous préoccupe, les collectivités locales doivent comprendre que les limites administratives ne résistent plus devant la pression de citoyens soucieux de solidarité concrète. C'est en ce sens que l'agglomération urbaine répond à la politique de la ville, en offrant un cadre rationnel pour la coopération intercommunale.

Nous apprécions donc que la loi définisse l'objet et le contenu de programmes locaux de l'habitat, ses modalités et ses effets juridiques.

Ainsi, l'intercommunalité se réalisera par une concertation au niveau adapté, tant en matière de programme local de l'habitat, sur tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes voulant atteindre des objectifs communs en matière d'habitat, que par le biais des établissements publics fonciers intervenant au nom des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

Ce texte n'est pas une remise en cause de la décentralisation dans la mesure où, constatant que les moyens d'action dont les maires disposaient jusqu'à présent, y compris depuis la décentralisation, n'ont pas suffi à surmonter les difficultés des villes et des agglomérations, il met en place de nouveaux outils d'intervention, pour permettre aux collectivités d'endiguer la ségrégation sociale par l'urbanisme ou l'habitat et d'exercer une meilleure maîtrise foncière.

Il s'agira, par exemple, de leur permettre d'intégrer les objectifs de logement dans les documents d'urbanisme locaux et de procéder à des réflexions prospectives ainsi qu'à la mise en place de la programmation de leur action en matière d'habitat, dans le cadre de programmes locaux de l'habitat.

Il s'agira aussi de leur permettre d'intervenir sur le développement et l'évolution des grands ensembles, ainsi que sur la rénovation des centres anciens.

J'évoquerai également le dispositif visant à instituer une meilleure articulation entre les collectivités locales et les organismes d'H.L.M., qui est essentiel pour améliorer la gestion des quartiers.

Quant à l'intervention de l'Etat, que certains ont jugée contraignante, elle n'est prévue que dans un nombre de cas limités, pour corriger ce qui pourrait engendrer des déséquilibres et des inégalités entre communes.

Cette loi d'orientation correspond à ce qui est au cœur du rôle de l'Etat, qui consiste à arbitrer entre les intérêts particuliers, à garantir la solidarité nationale, ainsi que l'égalité des droits et des chances des citoyens.

Pour conclure, j'indiquerai que les villes ont toujours été le lieu du brassage social, le creuset et le reflet d'une civilisation composite.

Manifestement, pour des raisons qui tiennent non seulement aux constructions elles-mêmes et à un urbanisme souvent inadapté, mais aussi à l'économique, au social, au culturel, elles ne parviennent pas à réaliser le pluralisme et la cohésion des groupes sociaux et ethniques divers qui composent la société française.

Il s'agit donc, aujourd'hui, d'opposer au pessimisme de l'analyse l'optimisme de la volonté.

M. Claude Estier. Très bien !

M. Robert Laucournet. Il s'agit aujourd'hui d'avoir la conviction profonde que c'est dans ces quartiers difficiles, avec les nouvelles générations populaires, que peut s'ébaucher une nouvelle forme de développement, une nouvelle conception de la démocratie vivante.

Le texte qui nous est présenté n'est qu'un des éléments qui permettront de construire la ville autrement et de reconstituer notre tissu urbain et social.

Mais il ne faut pas se leurrer : il s'agit d'une tâche de très longue haleine. Rien ne se fera sans une politique active et efficace de l'emploi et de la formation. Rien ne se fera si l'insertion par le travail ne permet pas à tous les exclus de nos villes de retrouver une place dans une société dont la croissance s'est réduite.

M. Jean Chérioux. C'est le fond du problème !

M. Robert Laucournet. Il s'agit cependant d'une étape que nous approuverons, en adoptant sans réserve ce texte capital, et en félicitant le Gouvernement de sa courageuse initiative. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Robert Vizet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est lors des assises de Bron que le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui en première lecture a trouvé sa justification. En fait, l'inspiration, nous la retrouvons dans l'orientation du X^e Plan de 1988.

Les événements de Vaulx-en-Velin ont accéléré le dépôt de cette loi d'orientation.

Hier, Vénissieux, Sartrouville, Le Chaudron, Vaulx-en-Velin ! Aujourd'hui, Mantes-la-Jolie, où un jeune homme trouvait la mort dans un commissariat de police et où, quelque temps après, une jeune femme policier et un autre jeune homme trouvaient, eux aussi, la mort.

Avec ces événements dramatiques qui ont mis la ville et ces jeunes sur le devant de la scène, on voit renaître, ici et là, des propos relevant de la logique du tout sécuritaire. Or, on ne peut pas se contenter d'axer une politique sur le tout répressif ; il faut mettre en avant la nécessaire prévention.

M. Marchand fait d'ailleurs fausse route quand il se déclare le ministre de la sécurité et de la répression. Le ministre de l'intérieur doit aussi être le ministre de la prévention. Il faut mettre en avant le travail social dans les quartiers difficiles et, pour ce qui ressort des compétences du ministère de l'intérieur, il faut développer considérablement la présence irremplaçable des ilotiers.

Mais ce n'est ni la logique sécuritaire ni votre projet de loi qui résoudront le problème des villes.

Ce dont souffrent nos villes, nos quartiers, nos cités, c'est du chômage, de la baisse du pouvoir d'achat, du mal-vivre de la jeunesse. Cette jeunesse est exaspérée par le chômage, la drogue, le racisme, le logement dégradé, le manque de formation et l'intégration ratée.

Écoutons-les ces jeunes ! Qu'est-ce qui les incite à agir de la sorte ? Ils expriment tout simplement le refus de la précarité et des petits boulots, celui d'une société inhumaine.

Monsieur le ministre d'Etat, si votre texte part d'une réalité objective, la reconnaissance des inégalités, et conduit à l'affirmation du droit à la ville avec un accès égal pour tous au logement, à l'emploi et aux services, il lui manque une dimension essentielle, voire une base, à savoir une bonne formation et un emploi stable et bien rémunéré pour chacun. Si l'on ne commence pas par là, on ne fait que colmater les brèches d'un mur lézardé !

Or rien ne concerne l'emploi dans votre texte, si ce n'est sous la forme d'activités et de petits boulots.

Quant à l'implantation des services publics dans les quartiers, seuls des déplacements de fonctionnaires sont prévus. Il ne s'agit nullement de créations d'emplois, et cela se fait dans des conditions portant atteinte à leur statut.

Longtemps, dans nos banlieues, la vie a été dure pour les travailleurs, certes, mais possible, parce que empreinte de fraternité et de solidarité. Au fil des années et des politiques qui se sont succédés, la ville, comme la société, a été déstructurée, remodelée pour mieux répondre à la loi du profit.

Votre loi est une loi d'orientation et non de programmation. Elle ne coûte donc rien.

Vous la présentez, au départ, comme une loi anti-ghettos, alors que, en fait, elle conduira non à la suppression des ghettos, mais à leur dispersion.

Concernant le logement, en n'abrogeant pas les lois Barre et Méhaignerie, responsables des ghettos et du mal-vivre, en ne révisant pas les financements des plans locatifs aidés ou des P.A.L.U.L.O.S., vous ne résoudrez rien.

Quant au projet de loi lui-même, il contient des mesures qui ne sont pas sans rappeler celles du projet de loi sur l'administration territoriale dont nous avons dénoncé, il y a tout juste une semaine, la nocivité. Je pense, bien évidemment, aux programmes locaux de l'habitat, qui, contrairement à leur intitulé, n'ont rien de « local », puisqu'ils sont établis sur la base d'une agglomération ou d'un regroupement de communes selon un périmètre arrêté par le préfet.

Tout d'abord, ces programmes locaux de l'habitat devront définir la politique du logement. Ils deviendraient par là même opposables aux documents communaux d'urbanisme et ils conditionneraient les aides de l'Etat.

Ensuite, des établissements publics fonciers à vocation intercommunale seront créés afin de réaliser toutes interventions foncières et immobilières. Ils seraient dotés de moyens financiers propres et alimentés non par une dotation d'Etat, mais par une taxe acquittée par certains contribuables locaux.

Enfin, l'Etat pourrait se substituer aux titulaires du droit de préemption ou utiliser ce droit par le rétablissement des zones d'aménagement différé, les Z.A.D., et des périmètres provisoires, ou pré-Z.A.D.

Ces trois mesures portent atteinte à la libre administration des collectivités locales.

Toutefois, nous apprécions les quelques dispositions adoptées à l'Assemblée nationale qui ont, dans une certaine mesure, fait reculer les atteintes à l'autonomie communale.

Si, dans un délai d'un an, un établissement public de coopération intercommunale n'a pas été constitué, une commune pourra établir seule son programme d'habitat. C'est mieux, mais ce n'est pas suffisant. En effet, une commune doit pouvoir établir elle-même, si elle le désire, un plan local de l'habitat.

Par ailleurs, l'établissement public foncier ne pourra procéder à des opérations de réserves foncières si le maire de la commune n'est pas d'accord. Pour la première fois, les maires, qui sont mis bien souvent devant le fait accompli et n'ont aucun moyen d'intervention, pourront donner un avis sur toute attribution de logement social dans la commune. De plus, ils auront la possibilité de vérifier la conformité de ces attributions avec le protocole d'occupation du patrimoine social lorsqu'il en existe un. Ce sera donc un point d'appui important dans leurs relations avec les organismes bailleurs.

Enfin, nous avons été entendus sur l'exonération de la taxe spéciale d'équipement des locataires de logements sociaux, même si ce n'est pas encore suffisant.

Ce projet de loi contient par ailleurs quelques dispositions contribuant à une répartition plus équilibrée des logements dans les communes dont le pourcentage de logements sociaux est inférieur à 20 p. 100. Cette mesure ne peut que retenir notre approbation, puisque nous avons défendu un amendement en ce sens lors de la discussion du projet de loi

Besson. Cela devrait permettre enfin la construction de logements sociaux dans des villes qui en sont pratiquement dépourvues. Cependant, de nombreux cas d'exonération sont prévus.

Nous nous interrogeons sur le cas des villes qui comptent plus de 20 p. 100 de logements sociaux. Le fait d'inciter les villes dont le pourcentage de logements sociaux est inférieur à 20 p. 100 à construire ne doit pas pour autant empêcher celles qui ont un pourcentage supérieur à continuer leur effort en ce sens. Même si la diversification est une nécessité, va-t-on les obliger à construire des logements intermédiaires, dont les loyers sont élevés ? Cela conduirait à aggraver les difficultés des villes pour lesquelles la création de logements sociaux est indispensable en vue de répondre à la demande des populations.

Sur le fond, monsieur le ministre d'Etat, notre inquiétude est grande ; en effet, la construction de logements sociaux à dose homéopathique, là où ces derniers n'existent pas ou peu, réglerait-elle le problème des 500 000 personnes sans domicile fixe et des 2 500 000 demandeurs de logements, celui des loyers et des remboursements d'emprunts qui dévorent les budgets des familles, ou encore celui de l'engrenage des impayés de loyers, qui aboutit à confronter des milliers de familles aux saisies et aux expulsions ? Malheureusement, non.

Monsieur le ministre d'Etat, vous ne pouvez prétendre, d'un côté, résoudre le problème du logement social et, de l'autre, amputer chaque année la participation de l'Etat à la construction sociale.

La diversité de l'habitat est, certes, une nécessité et une réalité. Mais ce qui est indispensable aujourd'hui, ce qui fait cruellement défaut, c'est un logement social de qualité accessible à tous. J'insiste sur ce dernier point.

Si nous sommes tous d'accord pour réhabiliter le logement social, encore faut-il s'en donner les moyens avec des normes qui en garantissent la qualité et les modes de financement.

Malheureusement, ce ne sont pas les sommes inscrites au budget du logement qui peuvent y contribuer. Pour étayer mon propos, je prendrai deux exemples.

J'examinerai, tout d'abord, le cas des P.A.L.U.L.O.S., les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, dont le plafond est resté égal à 70 000 francs par logement depuis des années. Cette somme est notoirement insuffisante pour les lourdes opérations de réhabilitation.

Il est donc impératif que le montant de la subvention de l'Etat dans les P.A.L.U.L.O.S. soit réactualisé et que le taux de sa participation soit augmenté. En effet, les réhabilitations indispensables se font à un rythme trop lent, au regard des besoins. De plus, à l'égard des travaux, les loyers augmentent trop fortement, ce que nous condamnons.

Vous avez annoncé à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre d'Etat, le relèvement de 20 p. 100 du plafond d'intervention dans le domaine des P.A.L.U.L.O.S. Nous en notons toute l'importance et nous en prenons acte.

Mon second exemple porte sur les P.L.A., les prêts locatifs aidés, dont le prix de référence est beaucoup trop faible. Si nous voulons construire des logements de bonne qualité, dotés notamment d'une isolation thermique et acoustique correcte, il faudrait, concrètement, pour que les prix restent abordables, que le terrain soit gratuit. Or, dans les zones urbaines, notamment dans la région d'Ile-de-France, les villes, compte tenu du prix du foncier, ne peuvent mettre totalement gratuitement à la disposition des offices ou des sociétés d'H.L.M. les surfaces constructibles nécessaires. Ces prix de référence sont donc trop faibles et aggravent ainsi les difficultés de construction de logements sociaux.

De plus, l'Etat consent des prêts bonifiés dont la durée du prêt - 34 ans - est trop courte et dont les taux sont trop élevés. En récupérant la T.V.A., l'Etat fait une opération bénéficiaire. Les 75 000 P.L.A. prévus sont loin de correspondre, actuellement, aux besoins nationaux. Il en est de même pour les P.A.P., les prêts aidés pour l'accession à la propriété, peu accessibles et peu consommés, ce qui a permis leur réduction année après année.

Monsieur le ministre d'Etat, votre projet de loi n'engage donc pas une politique vigoureuse à long terme de développement le parc social. L'Etat, en n'accordant aucun moyen financier supplémentaire, ne crée par les conditions indispen-

sables à la construction de 150 000 logements sociaux locatifs et à la réhabilitation de 200 000 logements, en rythme annuel, ce qui garantirait le droit à un logement de qualité pour tous.

Nous demandons que soient construits des logements sociaux pouvant accueillir toutes les catégories de la population. Mais il faut donner des moyens aux offices d'H.L.M. ; de plus, le remboursement de la T.V.A. sur les investissements est indispensable. De même, une baisse des taux d'intérêt est obligatoire.

Par ailleurs, ces logements doivent être de qualité ; leurs loyers et charges ne doivent pas dépasser une certaine fraction des revenus des ménages et ne doivent plus être le premier poste du budget familial, cela ne peut s'accompagner que d'une revalorisation des allocations logement d'au moins 15 p. 100.

Nous demandons, par ailleurs, que la participation des employeurs à l'effort de construction soit rétablie à 1 p. 100 ; avant de la porter à 2 p. 100. Nous nous opposons vivement à la mesure contenue dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui ramène cette participation à 0,45 p. 100. Vous ne pouvez parler de construction de logement social et, dans le même temps, réduire cette cotisation.

Quant à l'attribution des logements par le maire, j'ai déjà dit qu'un pas en avant avait été fait à cet égard.

Le problème essentiel reste que la commune, qui favorise l'implantation de logements sociaux sur son territoire, puisse bénéficier de l'attribution de ces logements pour les habitants de la ville ou pour ceux qui y travaillent, notamment les jeunes, hébergés dans leur famille et souhaitant rester dans leur ville.

Quant à la question cruciale de l'emploi, monsieur le ministre d'Etat, vous ne l'abordez qu'en termes de précarité, de sous-qualification, de petits boulots de proximité. La seule mesure concrète concerne la possibilité d'exonérer de la taxe professionnelle les petites entreprises qui s'installeraient dans les zones d'habitat, mais ce, sans compensation pour les communes. De ce point de vue, nous connaissons le résultat de toutes les aides qui ont été apportées aux entreprises pour développer l'emploi. Malheureusement, le chômage continue à augmenter.

Le développement des services publics dans les quartiers est indispensable et passe par la création d'emplois d'enseignants, de travailleurs sociaux, de postiers, de policiers, d'agents de transports en commun. Ce sont des milliers d'emplois qualifiés qui doivent être créés.

Pour combattre les exclusions, monsieur le ministre d'Etat, il faut placer très haut la barre des exigences, avec des formations massives et qualifiantes, des emplois stables, qualifiés et bien rémunérés.

Dans ce domaine aussi, il faut passer des intentions, si bonnes soient-elles, aux réalisations concrètes. C'est aux actes que vous serez jugé, monsieur le ministre d'Etat. Mais faites vite, le temps presse ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Le Sénat souhaitera sans doute interrompre maintenant ses travaux pendant quelques instants. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi d'orientation pour la ville.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Puech.

M. Jean Puech. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je suis inquiet.

Je suis inquiet, comme vous tous, mes chers collègues, devant la montée de la violence dans nos banlieues, devant les drames qui s'y déroulent quotidiennement, devant le désarroi de ces populations, de ces jeunes, devant le malaise de notre police, devant le découragement des responsables associatifs, des éducateurs, des enseignants.

Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à ces femmes et à ces hommes pour l'immense travail qu'ils accomplissent, trop souvent isolés ou incompris. Je rends hommage aussi aux élus locaux de ces villes pour leur grand dévouement.

Cependant, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je suis aussi très inquiet, pour d'autres raisons, plus profondes, plus fondamentales à mes yeux. Permettez-moi de vous en faire part, au risque de vous paraître « hors sujet », mais j'estime que je serai, tout au long de mon intervention, tout à fait au cœur du sujet.

En premier lieu, j'ai l'impression que le Gouvernement s'est engagé délibérément dans une politique à court terme, pour essayer d'éteindre au plus vite les foyers qui s'allument de toute part, en négligeant de se donner les moyens d'une véritable politique d'aménagement du territoire, seule façon de résoudre à terme les problèmes posés.

En deuxième lieu, je suis inquiet parce que la conduite même de cette politique à court terme se fait dans la confusion des responsabilités et des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités, décourageant ainsi les élus et leurs collaborateurs.

Enfin, tandis qu'on impose aucune, sans concertation, aux collectivités des procédures de solidarité financière entre elles, que les pouvoirs publics mettent de plus en plus en application à leur égard cette nouvelle maxime : « qui paie ne doit pas commander », les moyens d'une gestion efficace et moderne sont refusés avec obstination à ces mêmes collectivités. La décentralisation est passée, comme l'aménagement du territoire, de l'état de réalité politique à celui de sujet de tribune et de colloque.

Monsieur le ministre d'Etat, M. le Président de la République avait défini votre rôle comme celui d'un « empêcheur de ronronner en rond ». Si ce qualificatif peut être interprété diversement, je dois reconnaître que vous déployez une très grande énergie pour faire bouger les choses. Hélas ! les événements actuels, dominés par la crise des banlieues et par ailleurs fortement médiatisés, vous obligent à parer au plus pressé sans que vous puissiez vous affranchir de l'idéologie dominante, celle du « tout urbain ».

Il est, en effet, tout à fait frappant de constater que le grand dessein du Gouvernement se réduit, en définitive, à un projet de loi concernant l'habitat et certains aspects de la politique foncière dans les villes !

Les dernières mesures prises - une fois de plus sous la pression - par le conseil des ministres sont des dispositions qui consistent à aménager quelques aspects du cadre de vie urbain. Les seules grandes décisions d'aménagement du territoire prises depuis 1988 concrétisent des orientations à finalité urbaine ; je pense notamment aux réseaux aérien, ferroviaire et routier. Les mesures sociales prises pour la prévention et la sécurité concernent exclusivement le milieu urbain.

Au risque de me répéter, j'indiquerai que, à chaque fois, il s'agit de réponses apportées au coup par coup, quand la pression se fait trop forte.

Malgré mes efforts pour être - je voudrais que vous en soyez persuadé - un observateur objectif, je ne vois ni réflexion à long terme ni, surtout, politiques engagées qui préparent l'avenir.

Monsieur le ministre d'Etat, soyez véritablement un empêcheur de tourner en rond et rompez avec l'idéologie dominante des cercles technocratiques, universitaires, sociaux, politiques, dont nous sommes tous les victimes et dont sont surtout victimes les populations des villes comme des campagnes.

En effet, j'ai le regret de le dire, la plupart de nos éminents experts, de quelque cercle qu'ils soient, jusqu'au sein même de la D.A.T.A.R., ne croient pas ou ne croient plus à un aménagement équilibré du territoire, à l'avenir de l'espace rural, à l'atout fondamental qu'il constitue pour la France en cette fin de siècle. Les derniers qui y croiraient sont découragés sinon par l'hostilité qu'on leur manifeste, du moins par le peu d'échos qu'ont leurs travaux !

Telle est la première raison, et la plus fondamentale, pour laquelle nous tournons en rond. Il s'agit de procéder à une véritable révolution culturelle. Il ne s'agit pas d'envoyer, au coup de quelques dizaines de millions de francs, des jeunes déracinés à la campagne. Il faut recréer, sur l'ensemble du territoire, un tissu social et économique qui permette peu à peu d'enraciner les populations nouvelles. En effet, la réno-

vation du tissu social dans nos banlieues, l'intégration même de populations immigrées ne pourront se faire dans l'état actuel d'hyperconcentration, et cela quelle que soit la qualité des logements sociaux. L'homme reste toujours seul dans la foule !

Monsieur le ministre d'Etat, pour conduire cette révolution culturelle, trois conditions sont nécessaires.

D'abord, il faut du courage et de l'autorité pour aller à contre-courant des idées reçues - nous savons que vous ne manquez ni de l'un ni de l'autre - et pour reconnaître le constat, tant de fois dressé au sein de cette assemblée, mais toujours ignoré.

Citons encore une fois les chiffres de la vérité. L'Ile-de-France aura représenté 35 p. 100 de la croissance démographique nationale entre 1982 et 1990. Les mises en chantier de bureaux sont passées de 440 000 mètres carrés en 1982 à 2 400 000 mètres carrés en 1990. La quasi-totalité des grands chantiers lancés concernent la capitale. Ils ne profitent en rien à la population des banlieues.

Dans le même temps, les concours de l'Etat à la R.A.T.P. et à la S.N.C.F. pour la banlieue représenteront, en 1991, 5 milliards de francs, soit dix fois plus que les subventions versées au titre des transports collectifs urbains de province.

En rase campagne, un kilomètre d'autoroute coûte 25 millions de francs en moyenne. En Ile-de-France, il représente 160 millions de francs. Monsieur le ministre d'Etat, peut-être est-ce la raison pour laquelle le Gouvernement vient de supprimer 600 millions de francs en 1991 pour les deux axes autoroutiers A 75 et R.N. 20 ? Ne parlons pas des heures perdues dans les bouchons, qui augmentent de 10 p. 100 par an. Elles représentent aujourd'hui le travail quotidien de la population lyonnaise !

Face à ces chiffres, dont on pourrait, vous le savez, continuer sans peine la litanie désespérante, les crédits budgétaires à l'aménagement du territoire n'ont représenté, en 1989, que 0,13 p. 100 du budget de l'Etat !

Pour conduire à cette révolution culturelle dont je parlais, il faut encore de la persévérance. L'aménagement du territoire est affaire de persévérance et de temps, car les politiques engagées ne donnent des résultats qu'à moyen et à long terme. Par ailleurs, les investisseurs privés, comme les salariés, ne s'engageront eux-mêmes qu'en étant sûrs que le pouvoir ne changera pas d'avis tous les ans !

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez certainement de la persévérance, mais aurez-vous le temps ? Soyez sûr en tout cas que, si vous engagez une telle politique, nous la poursuivrons après l'alternance. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Il faut, enfin, des objectifs clairs et simples publiquement affichés. J'en vois au moins trois : une décentralisation énergique du secteur public ou parapublic et, plus généralement, du secteur tertiaire ; une politique de communication reposant, pour une large part, sur une logique de service public et une décentralisation effective du pouvoir.

Monsieur le ministre d'Etat, êtes-vous convaincu de l'opportunité de telles priorités et, si oui, avez-vous réellement les moyens d'engager les politiques correspondantes ? Rien ne vient, pour l'instant, me convaincre que la moindre volonté politique d'aller dans ce sens habite le Gouvernement. Je suis donc très inquiet.

Je suis très inquiet pour une seconde raison : la décentralisation du pouvoir n'est plus considérée - si elle l'a jamais été, malgré la volonté de M. Defferre - comme une condition nécessaire d'un aménagement équilibré.

« Plus un Etat est décentralisé, plus il favorise l'urbanisation », car il a toujours tendance à concentrer ses efforts, ses aides, sur les grands investissements urbains et à négliger la masse de petits dossiers qui sont le « pain quotidien » de l'aménagement et du développement des petites et moyennes agglomérations. Pour être efficace, l'aménagement du territoire doit être décentralisé et s'appuyer sur des pouvoirs locaux décentralisés.

Or, face à la crise actuelle - crise urbaine, certes, crise de société, crise économique et sociale - l'Etat a une fâcheuse tendance à se mêler des détails et à reprendre le contrôle peu ou prou de toutes les politiques locales.

Il s'ensuit une grande rigidité contraire à la souplesse et à la capacité permanente d'adaptation que requièrent l'évolution des situations et la nécessité, surtout, d'un suivi quotidien au plus près du terrain.

Cette recentralisation aboutit également à une confusion totale et à une dilution des responsabilités qui découragent totalement les acteurs locaux. Monsieur le ministre d'Etat, je ne prendrai qu'un exemple : la mise en œuvre de la politique sociale. Vous permettrez que je parle, à ce propos, en qualité de responsable départemental. En ce domaine, la décentralisation a conféré des responsabilités importantes aux départements, qui consacrent, vous le savez, 40 p. 100 de leur budget à l'aide sociale et 30 p. 100 de leurs personnels s'y dévouent.

Or, monsieur le ministre d'Etat, les seuls qui n'ont pas été une seule fois consultés dans la conception et la mise en œuvre de l'aspect social de la politique de la ville sont les départements et leurs directions des affaires sociales.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je le regrette.

M. Robert Laucournet. C'est inexact.

M. Jean Puech. On a multiplié les politiques sociales horizontales sans se préoccuper le moins du monde de ce qui existe. Leur mise en œuvre est très souvent retombée sur les travailleurs sociaux de nos collectivités. Cela a commencé par le R.M.I., cela a continué par les actions conduites à l'occasion du développement social des quartiers, par l'application de la loi Besson sur le logement.

Depuis huit ans, notre pays a vu se multiplier les dispositifs censés apporter des éléments de solution aux problèmes du développement social urbain, notamment celui des banlieues. C'est ainsi qu'ont été créés le Centre national de prévention de la délinquance et ses antennes aux niveaux départemental et communal ou intercommunal. Parallèlement, on a assisté à la structuration progressive de la délégation interministérielle à la ville, chargée de concevoir et de mettre en œuvre les mécanismes de financement interministériels des actions de rénovation urbaine et de développement social des quartiers.

De son côté, le ministère de l'éducation nationale a redéployé ses moyens au bénéfice des jeunes de certains quartiers ou de secteurs défavorisés en développant les zones d'éducation prioritaires.

Le ministère des affaires sociales et la délégation à l'insertion des jeunes contribuent, pour leur part, à la mise en place des dispositifs des missions locales pour l'insertion des jeunes à côté du réseau de permanences pour l'accueil, l'information et l'orientation.

Le ministère de la formation professionnelle a développé, enfin, depuis quelques mois, le dispositif des contrats de formation individualisée, les C.F.I.

Nous assistons à un enchevêtrement de dispositifs étatiques, plus ou moins interministériels, mais sans coordination d'ensemble.

Alors que cette « politique de la ville » a pour ambition de mettre en œuvre des politiques « transversales » réunissant les préoccupations des urbanistes, des organismes de logements, du monde économique et des acteurs de l'action sociale, force est de constater l'absence du partenaire fondamental qu'est le département en matière sociale.

Les dispositifs se caractérisent en effet par une multiplication de « contrats » ou de conventions liant l'Etat ou la région avec les communes, le département n'étant pas véritablement partie prenante à ces actions, si ce n'est pour « compléter » les financements de l'Etat.

A l'heure de la multiplication des incidents et des explosions de violence que connaissent certaines de nos banlieues, cette absence d'articulation des dispositifs de la « politique de la ville » avec les services des départements apparaît comme un facteur de dispersion des énergies. Si je le souligne, monsieur le ministre d'Etat, c'est pour vous en dire tous mes regrets.

Enfin, vous vous battez avec acharnement pour l'exercice d'une solidarité financière entre collectivités.

Ce serait bien, ce serait beau, si ces décisions avaient été véritablement préparées avec les collectivités elles-mêmes et prises en concertation. Tel n'a pas été le cas. Ce serait encore mieux si, par ailleurs, toutes les décisions gouvernementales ne conduisaient à réduire l'autonomie et l'efficacité de nos collectivités, *a fortiori* des plus pauvres et des plus démunies.

Comme je l'ai déjà dit la semaine dernière à cette même tribune - une telle affirmation n'est pas hors sujet - la politique suivie par le Gouvernement en matière de fonction

publique pour garder à tout prix le contrôle de la gestion de nos propres personnels compromet, là encore, l'efficacité des actions que vous souhaiteriez nous voir conduire.

Ce dossier remonte à l'époque où vous étiez ministre de l'équipement. Vous aviez alors parfaitement bien perçu nos souhaits ; j'avais donc bon espoir que nous pourrions trouver une solution. Or le dossier est en rade !

Monsieur le ministre d'Etat, l'aménagement du territoire est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. La politique de la ville, qui est essentiellement affaire de proximité, est bien *a fortiori* une mission partagée. Aujourd'hui, je vois, à travers ce projet de loi, comme au vu des précédents, un Etat qui n'accepte plus le partage des compétences qu'il a lui-même proposé voilà à peine dix ans.

Telles sont les raisons pour lesquelles je suis très inquiet pour l'avenir et le succès d'une politique ainsi préparée et mise en œuvre.

Vous l'avez remarqué, je n'ai pas parlé de deux grands problèmes de société : le chômage et l'immigration, qui sont des causes structurelles du malaise actuel. D'autres que moi en ont traité ou en traiteront. En conclusion, je voudrais seulement, mes chers collègues, me livrer à une dernière réflexion d'ordre général : tous les textes qui nous sont proposés sont vraiment contraignants pour nos collectivités, que vous devez pourtant considérer comme de véritables partenaires. Il s'agit d'un partenariat en termes non de pouvoirs, mais d'objectifs pour que, ensemble, nous puissions répondre aux difficiles problèmes que nous avons ensemble à résoudre.

Avec de tels textes, nous sommes dans une logique de coercition. Ce projet de loi en est un exemple. Celui qui était relatif à la solidarité financière en était un autre. Celui qui concernait l'administration territoriale était inspiré du même esprit.

Or il existe, monsieur le ministre d'Etat, un autre choix politique, celui que je partage avec la majorité de cette assemblée, celui d'une politique de collaboration et d'incitation, c'est-à-dire de liberté et de responsabilité. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

3

SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION DE PARLEMENTAIRES GABONAIS

M. le président. J'ai le plaisir de saluer la présence dans notre tribune officielle d'une délégation de cinq parlementaires de l'Assemblée nationale du Gabon, invitée par le groupe d'amitié France-Afrique centrale du Sénat.

Au nom du Sénat, je souhaite à cette délégation, qui représente une assemblée issue des premières élections législatives pluralistes organisées depuis l'indépendance du Gabon, un plein succès dans l'évolution démocratique de ce pays et un excellent séjour dans notre capitale. (*Applaudissements.*)

4

VILLE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Vallon.

M. Pierre Vallon. En prenant connaissance de votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, je me suis dit que, décidément, il y avait une grande différence entre l'emballage et le contenu. En effet, selon l'intitulé du projet de loi d'orientation pour la ville, on aurait pu espérer un projet global développant une politique complète pour résoudre les innombrables problèmes auxquels sont confrontées les

concentrations urbaines en France. J'en connais quelques-unes puisque, depuis 1965, je suis adjoint au maire de Lyon et conseiller de la communauté urbaine.

Ce texte ne se rapporte en réalité qu'au problème du logement. Là encore, je ne suis pas certain que les propositions que vous envisagez de mettre en œuvre soient de nature à régler de manière satisfaisante ce difficile problème. Or les difficultés que traversent les villes et les banlieues ne sont pas uniquement liées aux problèmes, certes cruciaux, du logement.

Le mal vivre de ces populations est aussi la conséquence d'un environnement plus général, particulièrement défavorable, voire complètement dégradé, qu'il s'agisse des transports, des équipements collectifs, de l'animation, de la communication, des équipements collectifs, mais surtout de l'inadéquation de la formation et du grave sous-emploi, qui constituent autant de problèmes lourds, dont le traitement simultané nous aurait paru indispensable pour la réussite même d'une politique de la ville.

A cet égard, comment ne pas être préoccupé par l'évolution particulièrement grave du chômage dans notre pays ?

Plus de 2 600 000 personnes sont désormais sans emploi, ce qui représente 9,4 p. 100 de la population active, 100 000 chômeurs de plus depuis janvier 1991, un taux de chômage équivalent à celui de l'Allemagne de l'Est.

Parmi les signes les plus inquiétants, il faut relever la progression des inscriptions à l'A.N.P.E., en particulier de celles qui suivent un licenciement économique - 17 p. 100 - un taux de chômage partiel qui a augmenté de 423,6 p. 100 en un an et l'augmentation du nombre des premières inscriptions - 13,5 p. 100.

Mais il y a pire : si l'on ajoute aux chômeurs officiellement répertoriés les bénéficiaires de contrats emploi-solidarité qui constituent un semi-chômage déguisé, et les personnes suivant différents stages ne débouchant, hélas, que très rarement sur un emploi stable, le chiffre de 3 millions de chômeurs est très largement dépassé, ce qui correspond à un quasi-doublement du nombre de sans-emplois par rapport à 1981. Triste performance en réalité !

C'est là que le Gouvernement découvre subitement l'inadéquation entre notre système de formation et l'activité économique. Que de temps perdu ! Quelle erreur d'avoir cédé à tous les corporatismes au sein de cette administration tentaculaire qu'est devenue l'éducation nationale, incapable de se remettre en cause, de se réformer en profondeur, surtout, d'admettre la réalité économique.

Il faudra du temps, ainsi que le souhaite Mme le Premier ministre, pour rattraper l'Allemagne sur le plan de l'apprentissage industriel. Cet effort, nous devons pourtant le réaliser coûte que coûte. A cet égard, je pense que l'Etat et les régions devraient conjuguer leurs efforts pour promouvoir un réel partenariat entre l'éducation nationale, les collectivités territoriales, les organismes professionnels et consulaires, les entreprises.

Le développement des formations alternées et de l'apprentissage industriel, notamment, doivent devenir la priorité des priorités. Il s'agit non pas de mettre l'éducation nationale au service du patronat, comme semblent le prétendre certains mauvais esprits, mais de donner toutes les chances aux jeunes sortant du système scolaire de trouver un emploi stable.

Ces deux points particulièrement importants du sous-emploi et de l'éducation ne sont nullement abordés par le projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Nous ne pouvons que le regretter. Comme je l'indiquais au début de mon propos, ce texte se présente comme cette boisson gazeuse le *Canada dry*, qui ressemble à l'alcool, mais qui n'en est pas. Ce projet de loi prétend vouloir régler tous les problèmes inhérents à la ville ; en réalité il ne s'en donne pas les moyens.

Il y a bien pire : le droit à la ville qui est affiché et les différentes mesures proposées en matière de logement et d'habitat souffrent d'un péché originel. Si ce texte évoque à de nombreuses reprises les responsabilités, qui sont réelles, des collectivités territoriales, il demeure souvent muet sur celles de l'Etat.

Or c'est bien là que le bât blesse. Monsieur le ministre d'Etat, vous n'avez absolument pas les moyens de vos ambitions pour mettre en œuvre la politique que vous entendez mener.

C'est ainsi que l'Etat a conservé la charge directe du logement, qui n'a pas été déléguée aux collectivités territoriales à l'occasion des lois de décentralisation de 1983.

Or qu'avons-nous entendu lors du dernier congrès du mouvement H.L.M. qui s'est tenu à Toulouse, sinon le constat amer dressé sur le financement du logement et, par là même, sur les chances laissées aux organismes d'H.L.M. de répondre à ce qu'on attend d'eux.

Écoutons leurs représentants : « On construit de moins en moins de logements aidés en France. En 1985 encore, 51 p. 100 des logements neufs étaient construits grâce aux prêts locatifs aidés ou avec des prêts à l'accession à la propriété. En 1990, ces types de financements ne contribuent plus qu'à la construction de 27 p. 100 des logements mis en chantier. Le désengagement de l'Etat dans la construction est devenu patent : les aides qui absorbaient 2,06 p. 100 du produit brut en 1985 n'en représentaient plus que 1,79 p. 100 en 1990. Simultanément, la hausse des coûts fonciers est devenue telle qu'il est de plus en plus difficile de monter des opérations de construction de logements locatifs sociaux sans une aide accrue des collectivités territoriales ou du 1 p. 100 patronal. »

Tout concourt, en réalité, à la diminution du nombre de mises en chantier de logements sociaux : les difficultés financières des organismes d'habitations à loyer modéré, le désengagement financier de l'Etat, comme nous venons de le voir, la diminution de la contribution des employeurs à la construction envisagée par le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, la « décolle » du livret A des caisses d'épargne et du livret bleu du crédit mutuel.

Très franchement, monsieur le ministre d'Etat, je ne vois pas comment le projet de loi d'orientation pour la ville pourrait constituer une heureuse solution au problème de l'habitat et du logement en milieu urbain s'il n'y a pas une augmentation massive de la contribution apportée par l'Etat au développement du logement social.

Bien d'autres critiques peuvent être formulées à l'encontre de votre projet de loi. Le Conseil économique et social en a fait d'ailleurs une excellente analyse. S'il en approuve les objectifs - qui pourraient les désapprouver ? - il a lui aussi relevé la cruelle insuffisance des moyens pour les atteindre.

C'est ainsi que seuls les programmes locaux de l'habitat, obligatoires dans les agglomérations de plus de 350 000 habitants, voire de plus de 200 000 habitants sous certaines conditions, engagent financièrement l'Etat - on ne sait pas encore dans quelles proportions - alors que les situations difficiles se retrouvent dans des villes de toutes dimensions.

La seconde critique - elle est de taille - est relative à la discrétion de l'Etat sur ses propres responsabilités à l'égard des services publics et des équipements de proximité.

Enfin, ce texte marque un renforcement des pouvoirs de l'Etat sur les collectivités territoriales par la mise en place d'une contribution forcée dans les communes et les agglomérations susvisées ayant moins de 20 p. 100 de logements sociaux afin de permettre l'achat de terrains destinés à la construction de tels logements. Le surcoût foncier incombera donc non plus à l'Etat seul, mais aux collectivités territoriales, qui pourront, à leur tour, transférer cette charge aux investisseurs privés par une participation à la diversité de l'habitat. On voit tout de suite quelle sera la conséquence d'une telle mesure : un renchérissement du prix du foncier, et donc de la construction, qui ne pourra que déboucher, en réalité, sur une diminution du nombre de mises en chantier.

En cas de refus d'élaborer un programme local de l'habitat de la part des agglomérations concernées, le préfet pourrait désormais modifier les schémas d'urbanisme de ces agglomérations pour les adapter aux objectifs de la loi. Il pourrait également créer une zone d'aménagement différé au profit de l'Etat, ce qui entraînerait, en réalité, le dessaisissement, au profit de l'Etat, du droit de préemption appartenant à la ville.

Ces dispositions me paraissent aller à l'encontre des lois de décentralisation, qui posaient le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Je vais maintenant vous soumettre deux propositions, monsieur le ministre d'Etat. La première est relative à l'intervention des sociétés d'économie mixte locales à vocation foncière dans la relance de la politique foncière définie par votre

projet de loi. La seconde concerne l'action que pourraient mener des sociétés d'économie mixte pour la promotion à but non lucratif de l'habitat social.

Ma première proposition a donc trait aux sociétés d'économie mixte locales à vocation foncière.

La relance de la politique foncière constitue incontestablement une préoccupation commune à l'Etat et aux collectivités territoriales. Elle ressort très clairement des réflexions menées à l'occasion tant de la mise en œuvre des nouveaux schémas directeurs d'urbanisme au niveau local que de l'élaboration de la présente loi. D'ores et déjà, certaines collectivités ont pris la décision de renforcer leurs moyens d'intervention ; tel est le cas, notamment, de la communauté urbaine de Lyon, qui, dès septembre 1990, a mis en place une S.E.M. foncière avec d'importants partenaires financiers.

La réussite de cette relance passe nécessairement par la mise en œuvre de moyens adaptés, ainsi que par une approche plus complète de la notion d'opération d'aménagement.

Par l'intermédiaire de la loi d'orientation pour la ville, l'Etat apporte une réponse partielle, me semble-t-il, aux besoins exprimés en favorisant la création d'établissements publics fonciers autorisés à lever un impôt spécifique pour mener des actions foncières.

A cet égard, il me semble que le texte soumis à notre appréciation ne prend pas suffisamment en compte, au titre de la politique foncière, la notion de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, qui permettrait d'accroître la capacité financière des collectivités territoriales.

Il conviendrait, monsieur le ministre d'Etat, de ne pas négliger cet outil, qui s'exprime à travers l'économie mixte. En conséquence, je pense que la loi d'orientation pour la ville devrait reconnaître que les sociétés d'économie mixte foncières existantes cherchent à atteindre les mêmes objectifs que les établissements publics fonciers que vous souhaitez créer, et leur permettre de bénéficier, selon les mêmes procédures, d'un champ d'action identique.

Par ailleurs, j'estime qu'une opération d'aménagement ne peut être considérée comme effective quant à ses effets juridiques qu'à partir de la mise en œuvre d'une procédure d'aménagement.

Elle nécessite bien en amont que les collectivités territoriales puissent se donner les moyens de maîtriser le foncier.

L'action foncière doit être considérée comme déterminante en phase préparatoire et être appréhendée de manière indépendante de l'aménagement *stricto sensu*, tout en ayant la faculté de s'exercer selon les mêmes modalités que ce dernier.

Pour permettre aux actions foncières de bénéficier des dispositions relatives tant à la délégation du droit de préemption qu'à celle du droit d'expropriation, ainsi que du régime fiscal adapté, il importerait qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une concession spécifiquement identifiée, dite « d'action foncière ».

L'adoption de cette procédure permettrait, notamment, la contractualisation des relations entre l'établissement public foncier et les collectivités territoriales, qui s'imposerait nécessairement dans la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet de loi.

Autre suggestion : la création de sociétés d'économie mixte pour la promotion à but non lucratif de l'habitat social.

Cette création pourrait fort bien s'inscrire dans le respect des principes généraux du projet de loi, mais également dans le souci d'en accroître l'efficacité lorsque les constructeurs souhaitent participer activement, dans un désir de concertation avec les collectivités territoriales, à la mise en œuvre d'une politique d'équilibre et de mixité.

Ainsi, l'action d'une société d'économie mixte à but non lucratif, qui pourrait être constituée sur l'initiative de la collectivité territoriale à laquelle s'imposerait l'élaboration d'un programme local de l'habitat, devrait pouvoir s'exercer. Cette action supposerait le reversement, à cette société d'économie mixte, d'une fraction des sommes perçues au titre de la participation à la diversité de l'habitat ou de la cession à son profit de certains des terrains ou locaux remis au même titre pour réaliser les opérations prévues par la loi d'orientation pour la ville. Ce type de S.E.M. serait tenu aux mêmes obligations que celles qui sont imposées aux autres bénéficiaires ou affectataires.

Une telle S.E.M. constituerait un outil partenarial coexistant avec les mécanismes du projet de loi dans sa rédaction actuelle ou pourrait en enrichir les effets ; elle permettrait d'allier la volonté des élus à la compétence des opérateurs ; ces derniers percevaient la loi d'orientation sur la ville avec un intérêt plus grand. Ce faisant ils participeraient activement à l'application du programme local de l'habitat.

Ainsi, l'utilisation de la participation à la diversité de l'habitat se ferait dans un cadre responsabilisant, écartant toute notion de contrainte.

Il paraîtrait, dès lors, logique de faire bénéficier ces sociétés d'économie mixte - qui, je le rappelle, demeurent à but non lucratif - des mêmes exonérations fiscales que celles dont aurait bénéficié la collectivité territoriale en cas de réalisation directe des opérations.

En outre, dans le cadre de l'harmonisation européenne, il pourrait être prévu que les terrains à bâtir et les biens assimilés destinés à la construction de logements sociaux soient soumis à la T.V.A. au taux réduit de 5,50 p. 100, ce taux s'appliquant aux opérations réalisées par ces S.E.M. et portant sur de tels biens.

Par ailleurs, la règle de calcul de la participation à la diversité de l'habitat retenue en cas d'absence de P.O.S. s'avère pénalisante et dissuasive, ce qui justifierait, dans l'assiette de ladite participation, la référence à la surface hors œuvre nette du projet au lieu et place de la surface du terrain.

Enfin, la réelle efficacité de la dation suppose que son objet soit effectivement compatible avec le programme local de l'habitat et ne constitue pas une alternative permettant aux promoteurs de se libérer sans rigueur en imposant les styles d'insertion du logement social à des conditions financières avantageuses. La dation devrait donc posséder une valeur égale à celle de la participation financière et la collectivité posséder un pouvoir de refus.

Telles sont les observations et les propositions que je formule à l'égard de ce projet de loi, en espérant, monsieur le ministre d'Etat, que le Gouvernement voudra en tenir le plus grand compte. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean Simonin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après la brillante intervention de mon ami M. Gérard Larcher, j'ai quelques scrupules à prendre la parole sur un sujet qu'il a si bien développé ; mais je tiens à rappeler que le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui, monsieur le ministre d'Etat, s'inscrit dans un contexte particulier : celui des graves incidents du type Vaulx-en-Velin, qui secouent depuis plusieurs mois quelques-unes de nos grandes cités.

Nos banlieues sont ainsi devenues, au fil des ans, de véritables « enclaves hors-la-loi », alimentant l'exclusion, la marginalité et la violence.

Cette lente dégradation est malheureusement confirmée par les chiffres.

En effet, de 1984 à 1990, le nombre de sites considérés comme défavorisés est passé de 148 à 400 et le nombre de logements concernés a doublé, passant de 350 000 à 700 000.

Entre 1980 et 1990, la construction de logements a chuté de 25 p. 100 et celle de logements sociaux de près de 30 p. 100. Si ce rythme se maintient, en 1991, on passera sous la barre des 300 000 logements construits, alors qu'il s'agit d'une priorité affichée par le Gouvernement.

Par ailleurs, les personnes pouvant prétendre aux financements aidés connaissent, depuis 1984, de nombreux handicaps. Parmi ceux-ci, je rappellerai la réévaluation insuffisante des plafonds de ressources de P.A.P. et de la part de l'opération immobilière assurée par le P.A.P., ce qui oblige ces personnes à compléter le financement de leur achat par des prêts de droit commun, beaucoup plus coûteux.

De 1978 à 1986, les revenus des ménages ont augmenté de 90 p. 100, alors que les plafonds n'étaient réévalués que de 32 p. 100. En réduisant les programmes physiques - 100 000 P.A.P. budgétés en 1987, 90 000 utilisés ; 50 000 P.A.P. budgétés en 1990, 35 000 utilisés - le Gouvernement a limité les populations ayant droit à un prêt aidé.

Une véritable politique de la ville doit prendre en compte ce type de logement, car il permet à des ménages dont le niveau de vie s'est accru de devenir propriétaires en libérant un logement locatif, concourant par là même à l'équilibre sociologique de la ville.

Ainsi, après dix ans d'indifférence, le Gouvernement, à grand renfort de publicité, nous propose un certain nombre de dispositions.

Alors que l'on attendait une série de mesures tendant à s'attaquer au problème de la ville dans son intégralité, ce projet de loi se présente avant tout comme un texte sur le logement social.

Il est pourtant évident que les problèmes qui frappent certaines de nos cités dépassent largement le seul domaine du logement social, si préoccupant soit-il.

Le malaise des villes est lié, tout d'abord, au chômage. En effet, 25 p. 100 des habitants de ces cités - surtout des jeunes - sont en situation d'attente de vie professionnelle. La résorption du chômage, première des inégalités, doit donc constituer une priorité absolue.

La situation actuelle ne doit pas être considérée comme une fatalité : si la France connaissait aujourd'hui les taux de chômage allemand ou anglais, il y aurait un million de demandeurs d'emplois en moins dans notre pays.

Il est donc indispensable que le Gouvernement, pour obtenir la réduction massive et durable du chômage, offre aux entreprises les conditions leur permettant de créer des emplois, et à ceux qui en ont besoin la possibilité de les occuper. C'est essentiellement par le travail et les revenus qu'il génère que la vie en société est possible.

Comment occuper un emploi lorsqu'on n'a pas reçu de formation professionnelle ? Le problème des villes, c'est donc également le problème de l'éducation et de la formation, qui sont engluées dans des structures inadaptées et stériles.

Ainsi, en dix ans, deux millions de jeunes sont sortis du système éducatif sans diplôme, dont 10 p. 100 d'analphabètes. En outre, l'injustice de ce système pénalise les moins armés, c'est-à-dire les enfants des milieux défavorisés.

L'école de la République doit donc retrouver sa raison d'être, redevenir l'école de la réussite, offrir à chacun le droit à son destin et lui donner les moyens de l'accomplir, mais aussi assimiler la population d'origine étrangère dans le creuset national.

Le problème des villes, c'est aussi le problème de l'insécurité, qui a encore progressé de 7 p. 100 pour l'année 1990 et de plus de 10 p. 100 dans certains départements d'Ile-de-France. En effet, les crimes et délits constatés dans les départements de la grande couronne parisienne ont augmenté de 16 p. 100 entre 1989 et 1990. Mon département se situe un peu en dessous de cette moyenne, avec 15,02 p. 100.

Dans ce domaine également, certains discours gouvernementaux contre les politiques « sécuritaires » ont engendré la confusion et la perte de motivation chez les agents de la police nationale, auxquels nous devons rendre hommage et apporter notre soutien.

Comme pour le droit au logement, la légitime aspiration des citoyens au droit à la sécurité est l'une des conditions essentielles à la vie communautaire. Elle exige le respect des libertés.

Mais peut-il y avoir liberté lorsqu'on a peur de sortir de chez soi, que l'on sent sa personne comme ses biens menacés ?

Par ailleurs, le problème de nos grands ensembles est lié à un problème d'immigration, notamment à un problème d'immigration clandestine.

Une étude récente, réalisée à la demande du conseil régional d'Ile-de-France, évalue le nombre d'immigrés clandestins entre 217 000 et 240 000 pour cette seule région.

Un éditorialiste écrivait dernièrement : « Il n'y aura pas de politique des banlieues qui vaille tant que le flux des clandestins ne sera pas drastiquement réduit, c'est-à-dire découragé à sa source par une nouvelle réputation française de rigueur. »

Or notre pays, comme le rappelait notre collègue M. Charles Pasqua à Mme le Premier ministre, est pratiquement le seul Etat d'Europe occidentale à avoir décidé de donner une très large interprétation aux conventions internationales régissant le droit d'asile.

La France accorde la qualité de demandeur d'asile, voire de réfugié politique, à des hommes et à des femmes dont la motivation est clairement économique. Par ailleurs, elle confère à ces demandeurs le droit de travailler et elle leur attribue des prestations sociales.

Dès lors, comment s'étonner que le système connaisse un tel succès et entraîne un afflux sans précédent d'immigrés, originaires pour la plupart des pays du tiers monde, alors même que la convention de Genève de 1952 concernait au premier chef les victimes de persécutions dans les pays communistes de la guerre froide ?

Ne pas admettre les tensions que connaît aujourd'hui notre pays en raison de la présence d'un nombre excessif d'étrangers sur notre sol, c'est précipiter sciemment la communauté qui vit sur le territoire national vers des crises, voire des affrontements.

Une politique cohérente de l'immigration se révèle comme l'un des facteurs essentiels du succès d'une véritable politique de la ville.

Le problème de nos banlieues, c'est aussi l'absence d'un certain nombre de fonctions primordiales, absence qui se caractérise par la pauvreté de leurs infrastructures et de leurs équipements, les rendant par là même dépendantes de la ville-centre. Ainsi, il ne subsiste souvent, dans ces grands ensembles, que très peu de commerces ou d'activités économiques génératrices d'emplois.

Le problème de nos banlieues, c'est, enfin et surtout, un problème d'aménagement du territoire. Une véritable politique de la ville doit être indissociable et complémentaire de la politique de l'espace rural.

M. Charles-Henri de Cossé Brissac. Très juste !

M. Jean Simonin. Or nous n'en prenons pas le chemin. Le futur S.D.A.U. de la région d'Ile-de-France, véritable instrument aux mains de l'Etat pour imposer sa volonté aux élus, prévoit deux millions d'habitants supplémentaires dans cette région, dont 350 000 dans l'Essonne.

Nous assisterons ainsi à une concentration urbaine sans fin, à l'amputation des terres agricoles, au bétonnage de la région, alors que d'autres régions de France, d'autres départements se désertifient.

Pour toutes ces raisons, vous comprendrez que votre projet de loi ne nous satisfasse pas.

Il n'a de loi d'orientation pour la ville que le nom, comme le rappelait mon ami, Gérard Larcher, que je tiens à nouveau à féliciter pour la qualité remarquable de son rapport et pour la justesse de son analyse et de ses propositions, qui préservent les compétences des collectivités locales et renforcent le rôle essentiel du maire, de l'élu local, seul capable de prendre en charge les problèmes humains et les problèmes sociaux, notamment en matière de logement social.

Ayant participé, de 1982 à 1986, en tant que président du conseil général, aux réunions du comité départemental d'H.L.M., devenu conseil départemental de l'habitat, je tiens à souligner que des maires, notamment des maires de petites communes, n'ont pas obtenu l'attribution de P.L.A. destinés à la construction de logements sociaux pour les habitants de leur commune alors que la dotation départementale des P.L.A. était pratiquement attribuée à des opérations importantes dans des communes dont le parc de logements H.L.M. était déjà considérable.

M. Charles-Henri de Cossé Brissac. C'est vrai !

M. Jean Simonin. En conclusion, après des années d'échec des politiques sectorielles mises en œuvre, le projet de loi qui nous est soumis persiste à n'envisager qu'un traitement limité à la pierre et au béton, alors que la situation exige une démarche politique globale. Il ne traite que de l'urbanisme ; les hommes en sont les grands absents ! (*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. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le ministre d'Etat, favoriser une répartition plus équilibrée de l'habitat social, éviter l'exclusion des plus modestes lors des opérations de réhabilitation dans les centres et les quartiers anciens, réinsérer les

grands ensembles dans la ville et, enfin, donner aux communes les moyens de réserver des terrains constructibles pour les logements sociaux, tels sont les objectifs que se donne votre projet de loi d'orientation pour la ville.

Soyez-en certain, à la différence, sans doute, de certains de mes collègues dans cet hémicycle, nous attendions vivement de telles mesures. Elles sont la continuité d'une logique ambitieuse contre la ségrégation sociale et ethnique qui rampe dans les faubourgs depuis quelque temps déjà.

Mon ami Robert Laucournet a brossé tout à l'heure, avec son intelligence et son talent coutumiers, trente années d'urbanisation menée à grand train.

Les maux qui accablent nos banlieues, aujourd'hui plus qu'hier, méritent qu'on s'y arrête quelques instants pour ne pas laisser croire un seul instant qu'il s'agit là de fatalité ou d'un problème tout à fait récent. En effet, c'est bien l'égoïsme et l'indifférence qui sont à la base de ce fléau qu'est la « ghettoïsation » de nos communes urbaines.

Pour en sortir, il faut, certes, casser les ghettos. Il nous faut surtout affirmer plus haut et plus fort les valeurs pour lesquelles une grande majorité de Français nous ont fait confiance. Il s'agit prioritairement de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

La violence dans les cités n'est que la partie émergée des graves problèmes qui secouent les banlieues. Chacun devrait en convenir. Certes, il faut savoir tenir un discours de fermeté face aux casseurs et leur opposer la loi républicaine, ce qui est aussi une manière de les intégrer. Pour autant, la répression ne doit pas être l'unique réponse à notre propre désarroi, même si elle est parfois nécessaire pour préserver l'essentiel.

Vous me permettez de penser, chers collègues de la majorité sénatoriale, que, parfois, vous vous en tenez trop à ce discours sécuritaire et de fermeté. (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

M. Jean Chérioux. Vous ne nous avez pas écoutés !

M. Paul Loridant. Cependant, ne nous voilons pas la face : cette colère exprimée avec tant de ferveur par les jeunes des banlieues n'est jamais autre chose que la formulation d'une très vive inquiétude devant leur avenir et de leur profonde aspiration à intégrer notre société de consommation avec autant de besoins que n'importe quel autre citoyen de ce pays.

Les médias ont fini par nous habituer à ne voir là que des hordes de gangsters, un peu, sinon franchement basanés, montés fraîchement de l'Afrique, bref de quoi effrayer le Français ordinaire, qui se sent assiégé dans sa tour d'ivoire. Le syndrome Le Pen n'est plus très loin et la logique sécuritaire et démagogique finit par l'emporter sur la mesure, la raison et la réflexion.

Le Premier ministre, Mme Edith Cresson, avait-elle vraiment tort, la semaine dernière, lorsqu'elle croyait entendre dans la bouche de M. Chirac les propos tenus par le leader du Front national ? (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

M. Jean Chérioux. C'est ridicule !

M. Paul Loridant. Non, ce n'est pas ridicule, vous le savez bien, monsieur Chérioux.

M. Jean Chérioux. Mais si !

M. Paul Loridant. Personnellement, je suis lassé d'entendre à tout va les mots « black, blanc, beur » à propos de cette jeunesse qui, dans son écrasante majorité, est, avant toute chose, française.

Ce glissement progressif vers une définition ethnique du phénomène de violence urbaine n'est qu'une des manières de cacher explicitement la nature profonde du problème, qui est avant tout d'ordre économique.

Qui sont, en fait, ces jeunes des banlieues, sinon une population dont le trait d'union est, en premier lieu, la commune d'appartenance de classe, celle d'un prolétariat urbain consciencieusement abandonné à son sort ? Comme tels, ils n'aspirent qu'à sortir de leur condition de classe même si, en apparence, cela reste confus dans leurs propos.

M. Jean Chérioux. Votre analyse marxiste est ringarde !

M. Paul Loridant. Dans les années soixante, le logement social fut la réponse immédiate aux conséquences de l'exode rural, du rapatriement des Français d'Algérie ou de l'arrivée massive d'une main-d'œuvre d'origine étrangère, dont, curieusement, vous semblez oublier qui l'a fait venir dans ce pays.

Mais ce ne fut, à l'exception de ces derniers, qu'un lieu de passage vers une condition sociale bien meilleure, facilitée par la forte croissance économique de l'époque, génératrice d'emplois.

Les années soixante-dix furent, en revanche, celles de l'envers du décor : une nette récession économique allant de pair avec un reflux de la construction de logements à loyer modéré, d'autant plus regrettable qu'une grande partie du parc d'H.L.M. commençait déjà à souffrir de vétusté.

Alors, de cité de transit en cité de relogement, on a fini par oublier la principale caractéristique du logement social, celle qui consiste à promouvoir la mobilité sociale telle qu'on l'avait connue dans les années soixante.

Ainsi, naissait très vite la « zone » qui, comme le faubourg, ressemble à tout sauf à une ville puisque, par définition, le banlieusard est celui qui est exilé, banni à plus d'une lieue du centre de la ville et du lieu d'animation. L'exil prend parfois l'allure d'une galère.

Pourtant, il y a banlieue et banlieue. Il y a celle qui est sereine et, disons-le, bourgeoise et où la vie semble s'écouler comme un long fleuve tranquille, bien au-dessus des contingences matérielles, entre Seine et forêt de Saint-Germain. Puis il y a celle où beaucoup se débattent entre chômage, drogue, menus larcins, casses, R.M.I. et autres succédanés de l'insertion sociale, en dépit de noms bucoliques qui évoquent la campagne : « Les Pâquerettes » ou « Les Potagers » à Nanterre, « Les Bosquets » à Montfermeil, « Le Mas du Tau-reau » à Vaulx-en-Velin.

Comme le soulignait un journaliste d'un grand hebdomadaire : « Ces grands ensembles furent conçus à l'origine comme des villes radieuses qui devaient apporter l'oxygène et le confort moderne aux classes laborieuses. On oublie toujours que les cités des banlieues sont nées de la dégradation des vieux centres-villes où s'entassaient les taudis ouvriers d'avant les H.L.M. »

Le vrai fléau, en la matière, réside essentiellement dans l'égoïsme et l'indifférence des uns par rapport à la misère et au désespoir des autres.

Le vrai fléau, c'est, en particulier, la spéculation foncière et l'appât du gain facile au mépris de l'intérêt général, compris volontairement par quelques-uns comme la somme d'intérêts très particuliers.

L'actuelle opposition nationale, qui se voudrait aujourd'hui toute blanche, porte une lourde responsabilité, en l'occurrence, pour avoir exacerbé, durant vingt-trois années de pouvoir ininterrompu, les comportements culturels conservateurs qui alimentent son fonds de commerce électoral : l'argent, la spéculation, le clientélisme, l'individualisme, l'appartenance de classe ! (*Vives protestations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas digne de vous, monsieur Loridant !

M. Paul Loridant. Si vous ne me croyez pas, je vous montrerai, tout à l'heure, comment cela se traduit dans les communes de banlieue.

Oui, aujourd'hui, les banlieues craquent de ne plus pouvoir supporter cet apartheid social, économique et culturel. Il nous faut donc casser les ghettos parce qu'ils rompent avec l'équilibre républicain et menacent d'exploser sous le double effet du rejet et de l'exclusion.

C'est le maire d'une commune à dominante verticale, créée *ex nihilo*, qui vous le dit avec conviction : ce n'est pas le béton qui est criminogène, mais ce sont les conditions de vie qu'un certain ordre économique impose aux couches les plus modestes de la société,...

M. Jean Chérioux. Et le chômage ?

M. Paul Loridant. ... et qui sont génératrices de comportements déviants comme, par exemple, la perte du sens civique, qui, effectivement, est aujourd'hui inquiétante.

Pourtant, de jour comme de nuit, je le dis comme je le pense, la ville, c'est beau ! Oui, la ville, c'est beau et l'urbanisme peut être un lieu d'épanouissement et d'exercice des libertés des citoyens !

Oui, la ville, c'est beau ! Il n'y a pas de raison que l'on donne en modèle certaines grandes villes à l'étranger et que l'on ne soit pas capable, dans notre pays, de faire aussi de belles cités urbaines.

Encore faut-il qu'on y respecte la dignité des êtres qui l'habitent en leur offrant tous les avantages d'une possible émancipation sociale. Cela requiert et doit mobiliser toutes les énergies, bien au-delà des frontières de chaque commune. C'est bien d'une priorité nationale qu'il s'agit. La solidarité doit jouer à fond.

Ce n'est pourtant pas la voie choisie par les conservateurs quand ils rejettent les dispositions instituant une dotation de solidarité urbaine ; ce n'est pas la voie qu'ils choisissent lorsqu'ils rejettent le principe de l'intercommunalité au nom de la seule liberté des communes à disposer d'elles-mêmes ; ce n'est pas la voie qu'ils choisissent lorsque le maire de Paris rejette à la périphérie de la capitale ses populations les plus défavorisées et remplace aussitôt les mètres carrés laissés ainsi vacants par encore plus de bureaux ou par encore plus d'immeubles de grand standing. (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

M. Jean Chérioux. C'est ridicule !

M. Paul Loridant. Je suis bien placé pour vous le dire, monsieur Chérioux, ...

M. Jean Chérioux. Vous déformez la réalité !

M. Paul Loridant. ... moi qui suis maire d'une commune, Les Ulis, où la ville de Paris dispose de 800 logements ! Je ne vous fais pas de dessin, mes chers collègues, sur le profil social des habitants que la ville de Paris envoie aux Ulis !

M. Camille Cabana. C'est faux !

M. Paul Loridant. Oui, nous casserons les ghettos en leur donnant ce qui fait la complexité d'une ville : une histoire, la diversité, les transports, les lieux de vie, de culture, de commerce, de travail.

Mais nous casserons d'autant plus aisément les ghettos que nous donnerons aux habitants de ces quartiers tous les moyens d'exercer pleinement leur citoyenneté, ce que, une fois de plus, la majorité sénatoriale a refusé de leur accorder à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République.

Vous vous souvenez sans doute que je suis intervenu de façon particulièrement vigoureuse sur ce sujet, la semaine dernière, dans cet hémicycle.

Les cités sont des lieux où ne vote qu'un trop faible pourcentage de la population. Les uns, parfois la majorité, parce que immigrés, n'ont pas le droit de vote. Les autres, désabusés, laissés pour compte de la politique sociale et ne croyant plus à la capacité des partis politiques à changer la vie, ont cessé de se déplacer le jour des élections.

Mme Marie-Claude Beaudeau. A qui la faute ?

M. Jean Chérioux. C'est vous qui êtes responsables de cette situation !

M. Paul Loridant. Dans une république moderne, que nous souhaitons tous, la citoyenneté n'est pas affaire de nationalité ; elle est d'abord et avant tout une exigence civique.

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. Paul Loridant. Votre loi d'orientation pour la ville, monsieur le ministre d'Etat, nous montre la bonne direction pour une nouvelle réappropriation de l'espace urbain, à laquelle les citoyens doivent être associés. La répartition du logement social entre les communes est une disposition fondamentale de votre projet de loi pour parvenir à nos fins.

A ce titre, l'article 32 nouveau, relatif à l'institutionnalisation des relations entre les autorités municipales et les organismes d'habitations à loyer modéré, a retenu toute notre attention.

Il n'était évidemment pas normal que, dans les faits, le maire d'une commune ne soit jamais consulté par un organisme d'H.L.M., qu'il soit public ou privé, sur les attributions de logements sociaux sur sa commune. En instituant l'obligation pour ces organismes de les tenir informés régulièrement

- nous proposons tous les trimestres, mais je crois que vous allez même plus loin - la loi donne aux élus locaux un moyen de surveillance qui devient en même temps un outil de régulation des transferts de population.

Mais il nous faut amplifier notre politique de peuplement des villes en recherchant en permanence des voies encore peu ou pas utilisées afin de maintenir ou de rétablir une harmonie du tissu urbain en fonction des diverses catégories socioprofessionnelles.

Cela peut aller jusqu'à modifier la répartition des quotas d'attribution des logements, de sorte que les maires, après concertation entre eux, puissent peser sur cet équilibre sociologique tant réclamé, si nécessaire à la gestion d'une ville et si difficile à obtenir.

A défaut, il faudra alors multiplier les expériences pilotes actuellement menées dans les organismes d'H.L.M. qui tentent des opérations de répartition pour enrayer la concentration, en un même lieu et dans le même temps, d'une population par trop homogène.

Pour autant, je n'en oublie pas moins que tout - je dis bien « tout » - doit être fait, monsieur le ministre d'Etat, en faveur de l'éducation, de la formation et de l'emploi, notamment des plus jeunes, en particulier de ceux qui sont issus de l'immigration et qui appartiennent à la deuxième ou à la troisième génération. Il ne suffit pas pour ces derniers de sortir physiquement de leur univers. Encore faut-il que, mentalement, ils aient les moyens de croire à leur possible insertion au cœur de la société qui les accueille.

En mai dernier, je recevais dans ma commune des Ulis un colloque organisé par l'association des maires de ville et banlieue de France présidée par le député M. Jacques Floch. De cette journée, une déclaration finale proclamait : « L'insertion économique est indissociable d'une intégration sociale et d'un accès plus large à la culture. Nous devons donc être plus ambitieux et progresser encore vers une ville solidaire de tous ses habitants ».

M. Jean Chérioux. Et vous avez eu besoin d'un colloque pour le découvrir ! Bravo !

M. Paul Loridant. J'ajouterai, car il est indispensable de le réaffirmer, que la solidarité urbaine ne saurait s'arrêter aux strictes limites territoriales d'une commune et qu'il est désormais du devoir de la République de le reconnaître en pareille occasion.

Monsieur le ministre d'Etat, il faut faire vite, car votre entreprise - vous le savez aussi bien que moi, comme chaque maire - prendra du temps pour enrayer la mécanique infernale des cités ghettos d'où fuient tous ceux qui le peuvent, en laissant là, entre révolte, fatalisme et la loi du milieu, les exclus qui y sont piégés. Pour cela, vous avez l'entière confiance des membres du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, au titre de moyens utilisés par l'Etat pour loger des millions de Français, ni le projet de loi, ni le rapport de la commission des affaires économiques et du Plan ne font référence à l'aménagement des villes nouvelles, qui, pourtant, ont été le moyen de modifier une politique de construction, d'urbanisation, notamment en région parisienne.

Nous contestons cette orientation, qui se traduit par des réalisations aux effets pervers et nocifs et par des bilans financiers bien souvent désastreux. Tout commande l'arrêt de l'extension des villes nouvelles ! Pourquoi ?

Nous contestons l'orientation qui consiste à décider arbitrairement de l'implantation, de la création d'une ville. L'histoire nous apprend qu'il a souvent fallu des siècles pour qu'une ville se crée et ce n'est pas une décision administrative qui peut se substituer à l'évolution des sociétés et des modes de vie.

Nous contestons l'orientation qui vise à déplacer les populations à la recherche d'un emploi et d'un logement. Selon nous, c'est là où s'expriment les besoins qu'il faut construire et aménager. Ce serait, d'ailleurs, le seul moyen de répondre à la demande en logements sociaux, qui s'exprime dans toutes les agglomérations, et d'éviter, par là même, la réalisation de véritables cités ghettos ou villes ghettos.

Nous contestons également l'orientation qui consiste, après avoir imposé à une commune l'aménagement de son territoire, à la dessaisir de la gestion, allant jusqu'à décider contre son gré du vote de l'impôt ou des dépenses à engager, comme cela se pratique avec le syndicat d'agglomérations nouvelles.

Cette orientation contredit ce que vous avancez dans votre rapport, monsieur Larcher, à savoir qu'il faut partir des intérêts, des besoins de la commune.

La commune a déjà été violentée par l'aménagement des grands ensembles ; elle l'est à nouveau avec la ville nouvelle.

Le grand ensemble, tel un point de chute artificiel, a accueilli l'exode en provenance de Paris ou d'outre-mer, puis l'immigration. Avec des loyers élevés, le défaut d'entretien, il est devenu un symbole du mal vivre, de l'ennui, et, le soir venu, de la violence.

Le grand ensemble devait accueillir la vie. Il s'est muré dans l'ennui, la solitude et, aujourd'hui, la violence.

La ville nouvelle, forme nouvelle aux vastes dimensions, réunit des grands ensembles et amplifie en conséquence les phénomènes. Elle est la transplantation de populations, mais à très grande échelle.

Un coup d'arrêt doit être donné à une telle évolution ; malheureusement, monsieur le ministre d'Etat, on ne le trouve pas dans votre projet de loi.

Quels principes nouveaux pourraient être retenus ?

La ville doit redevenir un facteur d'enracinement, un lieu où les générations se succèdent et souhaitent vivre. Donnez aux communes les moyens de construire, d'attribuer, elles, et elles seules, les logements, et vous leur donnerez les moyens de maîtriser l'urbanisation et construction.

La ville doit redevenir un facteur d'équilibre entre riches et pauvres, entre emplois et habitants, entre locataires et propriétaires, entre commerces et services.

Rejetez l'organisation de ghettos, de concentrations de gens venus d'ailleurs, dont la conséquence est de chasser de chez les gens d'ici !

La ville doit redevenir un facteur d'égalité : il ne doit plus y avoir de Neuilly et de Z.U.P. ! mais il doit y avoir fusion des différents types de logements, sans développement des villes pauvres et des villes riches.

Développez partout la construction de logements sociaux de qualité, à loyer abordable, ainsi que des emplois et des équipements.

La ville ne doit pas devenir une expression ou un refuge de la crise, de la violence, du laisser-faire. Je pense notamment à la place de l'enfant dans cette ville.

La ville nouvelle - deuxième observation - a totalement échoué dans sa tentative d'adaptation sociale.

Elle devait réduire les flux migratoires : elle les a accrus. On compte en région parisienne sept millions de déplacements quotidiens.

Elle devait régler le problème de l'emploi : elle l'a accru. C'est en ville nouvelle que se posent les plus grands problèmes de chômage.

Elle devait être ville bien organisée : c'est en ville nouvelle que l'on enregistre souvent les plus forts pourcentages de délinquants.

Enfin, troisième observation - et je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes de l'année dernière - le bilan est lourd et, pour certaines villes nouvelles, catastrophique.

La ville nouvelle a aggravé tous les problèmes ; elle s'est substituée aux communes ; elle a drainé, au détriment des communes et départements, les crédits attribués par l'Etat ; 50 p. 100 en moyenne dans le département du Val-d'Oise.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme - les S.D.A.U. - en préparation, notamment en région parisienne, en ne partant pas de l'évaluation des besoins futurs des communes et des populations, se révéleront complémentaires du rôle joué par les villes nouvelles.

Monsieur le rapporteur, vous avez beaucoup insisté sur le rôle de la commune, à juste titre. Mais S.D.A.U. et villes nouvelles sont l'antithèse de la place de la commune comme structure d'analyse et de décision.

Ainsi, d'année en année, se dessinent des projets inquiétants en matière de logements.

Déjà, avec la loi Mermaz, puis avec la loi Besson, on a beaucoup discoursu sur la priorité à donner au logement. Les différents ministres prétendaient faire beaucoup pour le logement, alors qu'ils aggravait la situation, remaniant la loi Méhaignerie, alors qu'ils structuraient les inégalités et les exclusions dans les ghettos, avec les effets que l'on déplore aujourd'hui.

Au fil de ces lois, l'objectif se dessine : en finir avec le logement social, utiliser une partie du parc social peu réhabilité pour loger les plus démunis, réduire le logement social à ce seul logement au rabais, et contraindre toutes les autres familles à accéder à des modes de logement hors du logement social.

Villes nouvelles, S.D.A.U. et Z.A.D. imposés, c'est la liberté des communes qui est en cause ; surloyers, cités non réhabilitées, profits en hausse des sociétés propriétaires, doublement des loyers en cas de réhabilitation, offices d'H.L.M. en difficulté, c'est le logement social qui est sacrifié malgré les immenses besoins du pays.

Une autre politique est possible. Mon ami Robert Vizet l'a développée ; nous la défendons quotidiennement, comme ici au Parlement.

Pour terminer, je veux m'adresser amicalement à M. Laucecourmet. La « sarcellite » a vécu. Je crois pouvoir dire qu'elle n'a jamais existé. Sarcelloises et Sarcellois aspirent à une vie meilleure dans une ville plus belle et plus accueillante. S'ils sont malades, c'est de la crise et, peut-être, monsieur Laucecourmet, de la politique de vos amis. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. Michel Crucis. Oh !

M. Charles-Henri de Cossé Brissac. Ce n'est pas gentil !

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, comme de nombreux collègues qui se sont succédé à cette tribune, je ne peux que vous faire part de ma déception à la lecture des diverses dispositions incluses dans le projet de loi d'orientation sur la ville dont l'intitulé aurait pu laisser espérer un texte plus ambitieux, susceptible d'apporter des réponses appropriées à l'acuité des problèmes urbains et au mal vivre qui se développe dans nos banlieues.

Comment ne pas être désappointé à la lecture d'un texte qui tente de traiter du droit de l'urbanisme et de la construction, à l'exclusion de toute autre mesure relative aux aspects sociaux, économiques et culturels des problèmes de la ville ?

Les difficultés auxquelles se heurtent leurs habitants sont provoquées non pas uniquement par des problèmes de logements, certes réels, mais également par l'absence de formation adéquate des jeunes, un chômage qui a quasiment doublé en l'espace de dix ans, une immigration souvent mal contrôlée, le développement de la drogue et l'insécurité. Tout ces ingrédients provoquent les drames que nous connaissons et que l'on ne peut que déplorer ; d'ailleurs, à l'heure actuelle, cette insécurité s'étend à la périphérie des banlieues.

L'inadéquation de la formation est patente. Le sujet a été très largement traité par notre collègue M. Pierre Vallon - je n'y reviendrai donc pas. Je constaterai simplement que plus on accorde de milliards de francs au ministère de l'éducation nationale, moins le système semble fonctionner ! Il s'agit là d'un vrai problème qui ne pourra vraisemblablement être réglé que par une décentralisation totale de notre système éducatif...

M. Michel Crucis. Très bien !

M. Louis de Catuelan. ... décentralisation affectant non seulement les moyens, mais également les personnels.

Le problème du chômage a également été abordé par de nombreux collègues. Que constatons-nous ? Le nombre de sans-emploi, notamment des jeunes, singulièrement dans la population immigrée, ne cesse d'augmenter au fil des mois. On dénombre près de trois millions de chômeurs en 1991, alors qu'ils n'étaient qu'un million et demi en 1981. Triste bilan !

Mais, ce qui me paraît le plus grave, c'est la difficulté de plus en plus grande qu'éprouve l'Etat à assumer ses pouvoirs régaliens en matière de maintien de l'ordre et de justice.

Chacun sait bien que les forces de police sont insuffisantes en nombre dans les quartiers à risques. Chacun sait également que l'insécurité y est tellement grande que certaines forces de police hésitent à s'y risquer. Chacun sait aussi que, lorsque des délinquants sont appréhendés, ils sont relâchés après quelques jours ou quelques semaines, voire dans la journée, soit parce qu'il y a eu vice de procédure du fait de la surcharge de nos tribunaux, qui, eux aussi, manquent d'effectifs et officient très souvent dans des locaux indignes de leur haute fonction, soit parce qu'il n'y a pas suffisamment de places dans nos prisons.

Tout cela me paraît particulièrement grave. Un Etat qui ne sait plus assurer le maintien de l'ordre, qui laisse aller la justice à la dérive, n'est plus un Etat de droit.

S'agissant du texte proprement dit, on ne peut, bien entendu, que partager les objectifs louables qui visent à mettre en œuvre une politique urbaine équilibrée. Force est toutefois de reconnaître, là encore, que les moyens mis au service de cette très grande ambition sont limités.

Nous avons, surtout, l'impression que l'Etat hésite sur la nature et sur l'importance des engagements qu'il doit lui-même prendre.

Quelle est, en particulier, sa propre participation financière aux programmes locaux de l'habitat ?

L'Etat témoigne également d'une très étonnante discrétion sur ses propres responsabilités en matière de services publics et d'équipements collectifs de proximité. Je suis particulièrement bien placé, dans ma commune, pour le constater.

En réalité, votre texte s'attache essentiellement à définir une politique normative de construction de logements sociaux locatifs, certes sous la responsabilité des communes, mais sous une tutelle très étroite de l'Etat.

Votre dispositif repose largement sur le postulat selon lequel il serait nécessaire de prévoir un minimum de 20 p. 100 de logements locatifs sociaux dans toutes les grandes agglomérations et de se référer, faute de mieux, aux logements H.L.M.

Ce postulat me paraît contestable. D'abord, il est simpliste, voire quelque peu démagogique, la diversité des besoins et des situations étant évidente selon les localités. Ensuite, il est irréaliste, faute d'une définition du logement social rendant compte de la situation réelle des personnes à moyens réduits et de l'existence d'un parc social de fait. Enfin, il créerait un énorme effet de seuil entre communes, avec des conséquences financières lourdes pour celles-ci et leurs habitants.

Aucune mesure n'est prévue en faveur du logement intermédiaire. Votre texte risque, en réalité, d'augmenter le parc des logements sociaux dans les très grands ensembles dont l'échec est pourtant patent, alors qu'il conviendrait, au contraire, de rénover le parc existant et d'accorder la priorité des priorités aux opérations de petite dimension assorties, de préférence, d'un accompagnement commercial. N'oublions pas, en effet, que le phénomène des villes-dortoirs, où l'on connaît souvent les problèmes sociaux les plus explosifs, est devenu dissuasif pour l'implantation, voire le maintien de commerces.

Votre texte peut également constituer une remise en cause de l'autonomie des communes, dans la mesure où, si la responsabilité du financement de l'application des normes nationales édictées en matière de logement est attribuée en première instance aux communes, cela se fera, en réalité, sous le contrôle étroit du préfet, qui disposera d'un très large pouvoir de substitution et de préemption.

Par ailleurs, différents mécanismes sont mis en place, visant à lutter contre la spéculation immobilière et la hausse des prix du foncier. Or, du fait de la limitation de l'offre de terrains au travers de la constitution de réserves foncières et de l'aggravation du coût de la construction hors H.L.M., il est à craindre qu'en réalité ces deux phénomènes ne soient favorisés.

Je voudrais, enfin, attirer votre attention sur la contradiction, apparente ou réelle, qui consiste à attribuer au ministère chargé de la ville la responsabilité de l'aménagement du territoire, donc de l'espace rural.

Il convient de rappeler que la concentration urbaine est infiniment plus développée dans notre pays qu'en Allemagne par exemple, puisque 80 p. 100 des Français mais seulement 60 p. 100 des Allemands vivent sur 20 p. 100 du territoire. Dans le même temps, alors que l'agglomération parisienne

reprend sa croissance et que de nouvelles zones apparaissent, liées au projet de S.D.A.U. - nombre d'entre nous le déplorent - un tiers de notre territoire se dévitalise ou se désertifie.

Quitte à me répéter, je rappellerai que la mission sénatoriale qui s'est penchée sur l'avenir de l'espace rural français craint, à juste titre, que l'obsession urbaine, l'absence de vision territoriale, ne génèrent, en réalité, de nouveaux déséquilibres.

A cet égard, on ne peut que regretter que les outils mis à disposition par la loi d'orientation pour la ville ne soient pensés et dimensionnés qu'à la mesure de la ville, alors qu'ils devraient concerner explicitement l'ensemble du territoire, leur mobilisation par les collectivités territoriales devant être effective grâce à un engagement financier approprié de l'Etat.

Il me vient à l'esprit les prêts P.A.P., qui sont assez « malmenés » dans nos communes périurbaines. En effet, nous n'avons plus d'aide, puisque 50 p. 100 de la taxe d'équipement nous sont retirés, ce qui n'est pas très incitatif pour l'accession à la propriété.

De nombreux pays européens envient l'espace rural français. Encore conviendrait-il d'en faire un véritable atout, grâce à une répartition plus judicieuse des hommes et des activités. Si tel ne devait pas être le cas, si la désertification de nos campagnes devait perdurer, je crains, hélas ! que nous ne soyons conduits, dans moins de dix ans, à prendre à nouveau une série de mesures en faveur de la ville, les ensembles urbains étant devenus encore plus tentaculaires qu'aujourd'hui et les difficultés s'y étant multipliées.

J'ose espérer, cependant, que nous n'en arriverons pas à cette extrémité, monsieur le ministre d'Etat. (*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. Cabana.

M. Camille Cabana. Monsieur le ministre d'Etat, j'ai au moins deux bonnes raisons d'écarter la tentation qui aurait pu être la mienné d'une approche conceptuelle, voire un peu philosophique, du débat qui nous occupe aujourd'hui.

La première tient au fait qu'en dépit des très louables efforts que j'ai consentis je ne parviens pas à comprendre ce que recouvre ce fameux « droit à la ville » que vous entendez consacrer ; je n'en perçois ni le sens, ni le contenu, ni la portée.

La seconde, c'est que notre rapporteur, M. Gérard Larcher, avec à la fois beaucoup d'ardeur et de talent, a largement traité des problèmes dans son propos et je vois mal ce que je pourrais ajouter à ce qu'il a dit excellemment. Je me bornerai donc à présenter quelques observations particulières portant sur des points relativement ponctuels.

Votre projet parle beaucoup de diversité sociale ; l'expression est utilisée à plusieurs reprises dans sa partie générale. En revanche, dans sa partie normative et proprement législative, il n'est question que d'une forme d'habitat : celle qui relève du prêt locatif aidé.

Loin de moi l'idée de vous en faire grief ou de dire qu'il ne faut pas se préoccuper du P.L.A. En effet, dans la mesure où il s'adresse aux catégories les plus démunies, il est normal que la loi, que les pouvoirs publics en général, centraux ou locaux, portent à cette catégorie d'habitat une attention toute particulière.

Je vous ferai reproche, en revanche, de ne pas avoir tiré les conséquences logiques de votre option. En effet, vous savez aussi bien que moi que le système du P.L.A. est presque « à bout de souffle » et que l'évolution de la collecte d'épargne par le livret A - certains de mes collègues y ont fait allusion - menace, à terme proche, la survie même du mécanisme de financement. Je ne m'attarderai pas sur ce point.

Je ne vous infligerai pas davantage, monsieur le ministre d'Etat, un discours qui pourrait être facile mais accablant sur l'évolution des mises en chantier de cette catégorie de logements depuis que vos amis sont au pouvoir. Jamais le logement social n'a fait l'objet de proclamations aussi enflammées, de professions de foi aussi engagées et, pourtant, la vérité oblige à reconnaître que jamais on en a aussi peu construit !

En revanche, je veux m'enquérir de vos intentions concernant deux aspects précis du régime des P.L.A.

Ma première question sera pour savoir à quelles catégories de population vous destinez ces logements. J'aborde par là le problème déjà évoqué du plafond de ressources donnant accès à ces logements.

Voilà un peu plus d'un an, le Conseil de Paris a adopté un vœu vous demandant un relèvement de 50 p. 100 de ce plafond, confirmant par ce vote une doléance maintes fois réitérée avec - il faut le dire - un constant insuccès.

M. Jean Simonin. Eh oui !

M. Camille Cabana. Actuellement, à Paris, pour un couple sans enfant, ce plafond s'élève - je vous le rappelle - à un peu moins de 11 000 francs par mois.

Cette restriction nous paraît absurde dans la mesure où elle écarte du secteur P.L.A. une part très importante de familles qui n'ont absolument pas la possibilité de se loger dans le secteur libre. C'est, par exemple, le cas à Paris - je tiens à être précis - d'un couple percevant deux salaires d'instituteurs, ou deux salaires de gardiens de la paix, ou encore deux salaires de machinistes de la R.A.T.P., toutes catégories qui semblent constituer pourtant, par excellence, la clientèle type du logement P.L.A.

C'est la raison pour laquelle le vœu auquel je faisais précédemment allusion a été voté à l'unanimité par le Conseil de Paris. Cela veut dire, monsieur le ministre d'Etat, en termes très clairs, que certains de vos collègues du Gouvernement qui siègent aussi au Conseil de Paris l'ont adopté, tant il est évident qu'il s'agit d'une mesure d'équité et de bon sens.

Ma seconde question porte sur le point de savoir comment vous pensez réaliser les objectifs quantitatifs que vous vous assignez ou, plus exactement, que vous assignez aux autres. En effet, j'ai noté avec quel soin vigilant vous avez, à l'Assemblée nationale, systématiquement repoussé toute forme d'engagement de l'Etat, malgré les très nombreuses et très pressantes sollicitations dont vous avez été l'objet.

En clair, comment croyez-vous pouvoir mobiliser les initiatives communales avec un système de financement dont il faut bien dire qu'il est dépourvu de toute réalité économique, au moins à Paris, dans les grands centres urbains et, je le pense, dans la proche banlieue ?

La charge foncière de référence - dois-je vous le rappeler, monsieur le ministre d'Etat ? - qui détermine le montant de la subvention de l'Etat et du prêt P.L.A., permet, dans l'hypothèse la plus optimiste, d'obtenir à Paris 1 900 francs de financement au mètre carré habitable, soit après un calcul tout à fait bienveillant, 1 500 francs au mètre carré hors œuvre. Avec un coefficient d'occupation des sols de trois - c'est une norme tout à fait acceptable et moyenne - cela signifie qu'il faudrait trouver à Paris du terrain à bâtir à 4 500 francs le mètre carré.

Je ne ferai pas de grands commentaires : cette denrée n'existe pas à ce prix-là ! Vous le savez bien, puisque l'Etat lui-même, en particulier le ministère dont vous aviez la charge il n'y a pas si longtemps, a aliéné des emprises importantes à des prix qui sont au moins sextuples de celui que je viens d'indiquer.

A titre d'exemple, il faut savoir que dans la Z.A.C. Duplex acquise par la ville auprès de l'Etat, le prix de revient hors œuvre d'un appartement P.L.A. de 100 mètres carrés est de 1 million de francs - je parle du prix de revient foncier et non de la construction - dont 150 000 francs sont couverts par la subvention de l'Etat et le prêt P.L.A., les 850 000 francs restants l'étant, bien entendu, par la ville.

Je ferai la même observation, de moindre amplitude il est vrai, s'agissant du coût de la construction : là encore, la commune d'implantation doit couvrir un coût différentiel qui, à Paris, atteint fréquemment 3 000 francs le mètre carré habitable. Résumons en termes simples : un P.L.A. de 100 mètres carrés habitables à Paris peut coûter aux finances communales jusqu'à 1 million de francs.

M. Jean Chérioux. C'est vrai !

M. Camille Cabana. Voilà, monsieur le ministre d'Etat, quelques chiffres qui, dans leur brutalité, résument les choses et les remettent à leur juste place. Vous ne pouvez pas prétendre asseoir une grande ambition sur des fondements aussi éloignés de la plus élémentaire réalité économique.

Je suis donc conduit à vous poser deux questions. La première est la suivante : est-il dans vos intentions de relever substantiellement les plafonds de ressources qui commandent l'accès au logement P.L.A. afin de ne pas écarter de ce secteur des catégories d'habitants du type de celles que j'ai évoquées, qui me semblent indispensables à la vie et au fonctionnement des centres urbains ?

Vous vous dites déterminé à agir pour résoudre les problèmes de la ville. Vous avez là, me semble-t-il, une première occasion de nous montrer la réalité de cette détermination, d'autant que la mesure est sans incidence budgétaire directe.

Ma seconde question porte sur le point de savoir si vous envisagez de modifier dans un sens plus réaliste les règles de financement du logement P.L.A. Cela a - je le reconnais - une incidence budgétaire, mais il ne faut tout de même pas en exagérer la portée. En effet, le budget de l'Etat n'est concerné que par le biais de la subvention - elle est modeste, puisqu'elle est de 12,5 p. 100 du coût de référence - et de l'incidence de la bonification d'intérêts de l'emprunt.

Ces deux mesures - vous le savez - relèvent du pouvoir réglementaire et il vous est loisible de les mettre en œuvre sans tarder. Je n'ignore certes rien, monsieur le ministre d'Etat - je ne suis pas tout à fait naïf - ni de la nature ni de l'intensité des obstacles que vous allez rencontrer, mais vous disposez de toute l'autorité que vous confèrent votre titre de ministre d'Etat et, nous dit-on, l'appui de l'Etat à son niveau le plus élevé.

Monsieur le ministre d'Etat, ces deux mesures, modestes et ponctuelles, sont, à mon avis, n'en doutez pas, l'une des conditions de la crédibilité de la politique que vous nous proposez.

Si votre réponse était négative ou seulement dilatoire, alors nous saurions, quant à nous, à quoi nous en tenir : votre droit à la ville ne serait qu'une formule incantatoire, sans portée réelle, une sorte de trompe-l'œil illusoire.

Vous avez pris une option très ferme en faveur du P.L.A. et, je vous l'ai déjà dit, je ne songe nullement à vous en faire grief.

Vous insistez également sur l'impératif de la diversité et, là encore, je ne peux que vous approuver. Je crois, en effet, que la mixité des fonctions urbaines et la diversité de l'habitat sont les marques distinctives d'un urbanisme équilibré et réussi.

Mais votre ambition de diversité reste cantonnée, il faut le reconnaître, au niveau du discours. Ni dans votre projet de loi, ni dans votre action passée ou présente, on ne trouve un indice probant permettant de croire à la réalité de vos intentions.

Dans cet ordre d'idée, je m'associe très volontiers aux observations qui ont déjà été faites sur l'opportunité d'instituer, non seulement un plancher, mais aussi un plafond de logements P.L.A. dans une localité déterminée.

Vous n'ignorez pas que, pour des raisons qu'il ne m'appartient pas de juger, en tout cas dans cette enceinte, certaines communes n'autorisent que ce type de construction. Les événements que nous connaissons, hélas ! aujourd'hui dans certaines banlieues devraient, me semble-t-il, inciter à plus d'équilibre et à plus de mesure, sauf à nous réserver, à terme, quelques désagréments : nous n'aurions même pas, alors, l'excuse de l'effet de surprise, car ces avertissements me semblent dépourvus d'équivoque.

Je suis surtout surpris par l'indifférence que vous manifestez à l'égard d'autres catégories de logements, pour lesquels le qualificatif « social » pourrait parfaitement s'appliquer. Je pense même, et je vais très loin, que, en bonne logique, devrait être qualifié de social tout logement dont le prix, qu'il s'agisse de l'achat ou de la location, ne serait pas déterminé par le jeu du marché, toute intervention publique, qu'elle soit réglementaire ou financière étant présumée répondre à une finalité sociale.

Sans aller jusque-là, je voudrais d'abord évoquer le problème que pose le parc social de fait, catégorie qui est, certes, difficile à cerner et à définir avec précision, mais qui n'en reste pas moins une réalité économique et sociale indiscutable.

J'englobes, sous ce vocable générique, plusieurs catégories de logements : ceux qui restent dans le secteur encore couvert et protégé par la loi de 1948, les hôtels meublés, problème important à Paris, monsieur le ministre d'Etat, les chambres de service, qui existent dans beaucoup d'immeubles d'organismes sociaux, et, enfin, les logements loués par des propriétaires privés à des prix modérés. Cela vous fera peut-être sourire, mais ils existent.

Je constate, d'une part, que, depuis 1981, les gouvernements successifs se sont acharnés sur l'investissement immobilier à caractère locatif. Le résultat ne s'est pas fait attendre. L'épargne qui, traditionnellement, s'investissait dans ce sec-

teur, s'est dirigée, bien sûr, vers d'autres emplois. Une bonne part de l'effondrement de la construction privée à Paris, monsieur le ministre d'Etat, est directement imputable à ces évolutions juridiques ou fiscales. A chacune de ces initiatives, ce sont plusieurs milliers de logements qui sont sortis du secteur protégé pour aller vers le secteur libre.

Si je me réfère à ce que j'ai lu dans la presse, le rapport d'étape établi par M. Daniel Lebègue, dont vous avez eu, je suppose, connaissance, contient quelques éléments chiffrés intéressants sur l'ampleur de ces mouvements. Plus récemment encore, une étude de l'observatoire des loyers de la région d'Ile-de-France montre qu'un changement de locataire se traduit, en 1990, à Paris, par une hausse moyenne de loyer de 18 p. 100.

Avant de préconiser le développement de la construction neuve, et dans les conditions acrobatiques que j'ai essayé rapidement de décrire, ne croyez-vous pas qu'il serait plus judicieux d'éviter des transferts aussi rapides et aussi massifs vers le secteur libre ?

A l'Assemblée nationale et ici même, plusieurs suggestions vous ont été faites, pour compléter votre projet de loi par la prise en compte de ce patrimoine de fait dans le calcul de ces seuils normatifs.

J'admets que le recensement de ce parc n'est pas facile. Je ne crois pas pour autant qu'il soit impossible. La vérité est que, pour des raisons qui m'échappent, mais qui me semblent relever soit d'un *a priori* idéologique, soit d'un esprit de système, vous n'aimez pas cette notion de « parc social de fait ». Vous semblez ne pas vouloir en admettre la réalité.

Alors, monsieur le ministre d'Etat, permettez-moi de vous livrer une observation et de vous poser une question.

Tout d'abord. Les collectivités locales peuvent, moyennant des mesures réglementaires mais, surtout, financières, protéger ce parc social de fait et éviter qu'il ne soit brutalement livré à la spéculation et à la surenchère. Notons que, pour obtenir ce résultat, il faut une volonté précise, persévérante et des moyens importants, notamment financiers.

Ma question est alors la suivante : au nom de quoi voulez-vous que les collectivités locales se mobilisent sur un tel objectif ? Dans le meilleur des cas, le Gouvernement se montre indifférent à ce parc social de fait ; dans le pire des cas, il s'y montre hostile et, au moment même où il demande aux collectivités locales un effort important, il reste sourd à tous nos appels pour que la vocation sociale de ces logements soit reconnue. Ce comportement me semble, à tout le moins, inconséquent. Mais peut-être nous apporterez-vous une réponse qui nous permettra de comprendre les motifs de ce que je persiste à considérer comme une lourde contradiction.

Je ne peux que relever la même indifférence à l'égard de l'accession à la propriété, qui a été évoquée ici à plusieurs reprises, et à l'égard du logement intermédiaire.

Je ne m'attarderai pas sur l'accession à la propriété, secteur totalement sinistré, en tout cas à Paris, du fait de la totale inadéquation des mécanismes de financement et de la méfiance que semble instinctivement provoquer chez vos amis, monsieur le ministre d'Etat, l'idée même de propriété.

Plus grave me semble être l'ignorance totale du logement intermédiaire. L'expression n'apparaît même pas dans le texte, sauf erreur de ma part. C'est dire, non seulement que sa vocation sociale n'est pas reconnue, mais que son existence même est contestée. Pourtant, le logement intermédiaire existe. La ville de Paris a financé à ce titre 1 500 constructions en 1990.

Au reste, sa vocation sociale est indiscutable. L'étude de l'observatoire régional des loyers d'Ile-de-France, à laquelle je me suis précédemment référé et dont vous connaissez probablement les conclusions, apporte des éléments qui me semblent mériter toute notre attention.

Ainsi, en 1990, le loyer moyen des locataires parisiens s'élevait à 82 francs le mètre carré par mois contre 67 francs l'année précédente. Vous noterez, au passage, la rapidité de l'évolution. Cela renvoie à mon développement précédent sur le parc social de fait. Il s'agit, bien entendu, de moyennes, le prix du locatif neuf étant, comme chacun sait, sensiblement plus élevé.

Hors intervention des aides à la personne, le loyer mensuel des logements P.L.A. neufs s'établit à quelque 35 francs le mètre carré. Entre ces 35 francs et les 82 francs au mètre

carré du secteur locatif libre, il est clair qu'il y a place pour un créneau intermédiaire, dont le prix se situerait autour de 50 francs le mètre carré.

Cette approche est non seulement pleinement justifiée, mais, à notre avis, absolument indispensable.

Quel destin pouvez-vous assigner à ces catégories, qui ne peuvent, en raison du plafonnement des P.L.A., accéder aux logements P.L.A. et qui ne peuvent pas davantage, par défaut de solvabilité, accéder au secteur libre ?

Votre projet de loi traduit, à mon avis, monsieur le ministre d'Etat, une vision à la fois réductrice et manichéenne de la société française, qui rappelle fâcheusement certains excès de langage quand d'aucuns voulaient opposer la classe laborieuse à la « France des châteaux ». La résurgence de ces thèmes éculés est navrante et démontre, monsieur le ministre d'Etat, que vous ignorez la place que ces catégories moyennes ont toujours occupée dans notre pays, comme, d'une manière générale, dans tous les pays développés, car il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à la France.

Comment pouvez-vous parler de diversité sociale en méconnaissant ainsi les besoins d'une catégorie aussi importante par son nombre et par le rôle qu'elle joue dans notre population ?

Il est déjà difficilement admissible qu'aucun mécanisme d'aide de l'Etat n'existe pour le financement de ces logements, qui, malgré sa lourdeur, reste à la charge exclusive des collectivités.

N'ajoutez donc pas à cette regrettable carence l'injustice d'ignorer cet effort et son authentique signification sociale ! Peut-être, me direz-vous, le cas de cette catégorie est-il indirectement traité par la disposition visant à exonérer de la participation à la diversité de l'habitat les logements dont les loyers ne dépassent pas un plafond fixé par décret.

Je prends acte de l'aveu implicite que nous apporte cette disposition : vous admettez donc qu'il peut y avoir du social au-delà du seul P.L.A.. Mais pourquoi ne le faire que du bout des lèvres, de manière quasi clandestine, comme s'il s'agissait d'un comportement honteux ?

Pourquoi n'allez-vous pas au terme de cette logique ? Pourquoi ne reconnaissez-vous pas sans réserve que le parc intermédiaire a aussi une vocation sociale ? Pourquoi ne décidez-vous pas de le décompter aussi dans la détermination des seuils fixés par votre projet de loi ?

Vos restrictions et vos réserves sont inexplicables. Au demeurant, vous ne les expliquez pas, ce qui me semble traduire, de votre part, un certain embarras.

Votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, est dominé par une logique qui se caractérise par deux préoccupations essentielles. L'Etat ne veut pas s'engager financièrement. Il s'en remet aux collectivités locales et, accessoirement, aux investisseurs privés, nous y reviendrons, du soin de résoudre les problèmes. Mais le Gouvernement n'entend pas pour autant renoncer à sa prérogative et tient à fixer des normes et des objectifs de plus en plus contraignants.

Cette logique, nous ne pouvons pas l'accepter, c'est clair, car le principe, peut-être un peu primaire, selon lequel « qui commande paie » - je ne suis pas le premier à avoir employé cette expression ici - garde toute sa force et finira bien, un jour, par se rappeler à votre souvenir.

Puisque vous fixez des normes, puisque vous vous arrogez le droit de faire dire à la loi ce qui est bon et ce qui ne l'est pas, ayez au moins le souci d'éviter des effets pervers !

A vouloir méconnaître le rôle du parc social de fait et le rôle du logement intermédiaire, vous jetez sur ces catégories une bien malencontreuse suspicion. Vous découragez tous ceux qui, au prix d'efforts méritoires, s'attachent à préserver ces zones de diversité sociale et urbaine parce qu'ils ont de la société française une vision moins manichéenne mais, assurément, beaucoup plus authentique que la vôtre.

Je ne terminerai pas sans évoquer une question qui me semble importante, même si elle n'a généralement pas retenu l'attention des orateurs qui se sont succédé à cette tribune : je veux parler, monsieur le ministre d'Etat, de la politique incitative que vous entendez déployer en faveur des constructeurs privés. Vous voulez leur permettre, en quelque sorte, de se « payer sur la bête ».

Vous ne voulez pas engager les finances de l'Etat, mais vous mettez à rude contribution celles des collectivités locales, notamment des communes. Il ne vous reste donc

plus, pour appâter les constructeurs privés, qu'à leur donner ce qui ne vous appartient pas, c'est-à-dire de la constructibilité. La constructibilité, vous le savez bien, relève des plans d'occupation des sols, c'est-à-dire des communes. Ce n'est pas à l'ancien secrétaire général d'une grande ville que je vais l'apprendre.

La réglementation de la densité des constructions est l'un des moyens importants, peut-être même le plus important, qui permettent de conduire une politique d'urbanisme pleinement responsable.

J'ajoute que l'affichage et le strict respect de ces règles sont aussi la condition et la garantie d'un urbanisme transparent, à l'abri de tout arbitraire.

En ce sens, votre projet de loi constitue, qu'on le veuille ou non, une atteinte certaine aux prérogatives communales. Qu'on ne me dise pas que la faculté de faire passer un C.O.S. de 3 à 3,45 ou un C.O.S. de 4 à 4,6 est une disposition anodine en termes d'urbanisme : ce n'est pas vrai !

C'est tout l'équilibre patiemment édifié du plan d'occupation des sols, avec le cortège de consultations, de concertations, de formalités pointilleuses qui accompagnent son élaboration, sa révision, ses modifications, qui est ici atteint, et, encore une fois, dans des proportions qui ne sont pas négligeables et que vous ne pouvez pas négliger.

Bien entendu, pour faire bonne mesure, vous privez ces mêmes collectivités, auxquelles, par ailleurs, vous demandez des efforts considérables, des ressources qu'elles tiraient précédemment de la taxe de surdensité ou du dépassement du plafond légal de densité.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire. Ah !

M. Camille Cabana. C'est véritablement une mise en coupe réglée !

Vous aurez noté, monsieur le ministre d'Etat, que mon propos ne prétendait pas à l'exhaustivité. Je me suis borné à quelques observations ponctuelles sur des problèmes très précis, mais je considère qu'ils sont au cœur même de notre débat. Cela ne signifie pas que je n'ai pas d'appréciation sur l'ensemble du texte.

Malgré les avertissements répétés, il est clair que votre gouvernement a été pris de court par l'agitation des banlieues. Vous avez été contraint de boucler, pour ne pas dire bâcler, un texte de circonstance. Il n'est, pour s'en convaincre, monsieur le ministre d'Etat, que de se référer à la pauvreté, sinon à l'indigence, des trois articles du titre IV, qui traitent des grands ensembles. Je sais que vous avez essayé de l'enrichir depuis. J'espère que vous l'enrichirez encore. Du reste, si nous pouvons vous y aider, nous le ferons volontiers, car le problème est important.

Mais, après le texte sur le logement des plus démunis, après la loi sur la péréquation financière, vous poursuivez, avec ce projet de loi, une entreprise dont le sens n'échappe à personne. Il s'agit de convaincre l'opinion du fait que, si la ville ne va pas bien, ce postulat, au demeurant, reste à démontrer, ce n'est pas la faute du Gouvernement, mais celle des maires ! Je ne sais pas si vous réussirez ce tour de passe-passe, monsieur le ministre d'Etat.

Quand je vois que la Bourse est prise d'une poussée d'adrénaline à la seule perspective du départ de M. Bérégovoy, je pense que tout est possible dans ce pays ! (*Sourires sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Jalousie balladurienne !

M. Camille Cabana. Ce que je sais, en revanche, monsieur le ministre d'Etat, c'est que ce n'est pas cette loi, ni celles qui l'ont précédée, ni même celles qui pourront la suivre qui apporteront une réponse aux problèmes que nous connaissons.

Il faudrait pour cela des approches plus nourries et plus de lucidité. En effet, la question la plus importante aujourd'hui, comme l'ont dit plusieurs orateurs à cette tribune, concerne l'ordre public.

A vouloir vous cramponner à votre politique du « tout prévention », à cette défiance culturelle envers ce que vous appelez les politiques sécuritaires, dont cette politique du « tout prévention », à laquelle je reconnais des vertus, mais à laquelle il faut, hélas ! monsieur le ministre d'Etat, recon-

naître aussi des limites, vous avez laissé se créer une situation dangereuse, porteuse de risques d'affrontements graves. Il n'est que temps de se ressaisir sur ce point.

Il faudrait également plus de réflexion sur les causes. Vous pouvez certes continuer à dire, comme l'a fait Mme le Premier ministre récemment, que ces grands ensembles ont été édifiés sous des gouvernements de droite. M. Loridant n'a pas manqué de le dire dans son intervention.

M. Paul Loridant. C'est la vérité.

M. Camille Cabana. Monsieur Loridant, je considère ce genre de débat comme parfaitement dérisoire, car nous sommes tous concernés, vous qui avez le pouvoir aujourd'hui, ceux qui l'ont eu avant vous et ceux qui l'auront demain après vous. C'est un problème qui nous concerne tous.

Monsieur Loridant, s'il fallait vraiment que je me prononce entre les gouvernements de droite, qui ont laissé entrer des flux migratoires, alors que la France connaissait une situation de plein emploi, et les gouvernements socialistes, qui sont incapables de maîtriser l'arrivée de flux migratoires en France, alors que nous avons 2 700 000 chômeurs, croyez-moi, mon choix serait vite fait !

Pourquoi refuser de voir que ces ensembles, qui sont aujourd'hui voués aux gémonies, ont été construits pour une clientèle tout à fait différente de celle qui les occupe aujourd'hui ? Pourquoi ne pas vouloir reconnaître que c'est, en fait, l'irruption de ces familles avec un très grand nombre d'enfants qui crée essentiellement le problème ? Chacun sait, en effet, que la promiscuité est génératrice de comportements agressifs ou, tout au moins, asociaux.

Comment ne pas comprendre que cette inadaptation est la cause directe de tous les maux qui frappent ces cités. Au premier rang, il y a l'échec scolaire, à partir duquel tout s'enchaîne, l'inadaptation, la marginalité, la perte des valeurs culturelles et familiales, la délinquance, etc.

Il faudrait peut-être, enfin, plus de sensibilité. Aux côtés de quelques casseurs, qui sont certainement difficilement récupérables, il y a aussi et surtout des centaines de familles qui ne demandent qu'à travailler et à vivre en paix dans ces ensembles.

Donnons-leur la première des libertés, celle d'aller et venir en toute quiétude, à l'abri de toutes les violences. S'il le faut, cassons ces grands ensembles ou, tout au moins, réduisons leur densité, réduisons les concentrations excessives.

Tout cela demande, bien sûr, une mobilisation des énergies, beaucoup de moyens et un rassemblement des volontés. Cela ne semble pas être votre voie.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez choisi - votre texte en témoigne, je suis désolé de vous le dire - de laisser le Gouvernement sur l'Aventin et de vous en remettre à des collectivités qui ont, certes, la possibilité et, en tout cas, sûrement la volonté, de colmater quelques brèches, mais qui n'ont, à l'évidence, pas les moyens d'assumer un dessein aussi vaste.

Finalement, votre projet de loi sera probablement voté, monsieur le ministre d'Etat. Comme chacun peut le constater, vous savez gérer votre communication. On vous tressera certainement beaucoup de lauriers, on dira que vous avez été très habile, très diplomate...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. N'en jetez plus !

M. Camille Cabana. ... mais vous savez, aussi bien que moi, que ce n'est pas avec une loi que vous changerez la ville !

Il faut, vous le savez, une action persévérante et fortement motivée de tous les acteurs, notamment des acteurs locaux. Je pense ainsi à ce fameux maillon dont nous a si éloquemment parlé le rapporteur, M. Gérard Larcher.

Je crains, monsieur le ministre d'Etat, que votre loi n'ait pour effet principal de les décourager.

C'est pourquoi notre groupe soutiendra tous les amendements qui auront pour objet de leur restituer l'autorité et la considération qui leur revient et sans lesquelles rien de solide ne saurait être construit. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre maintenant nos travaux, mais je viens d'apprendre que M. le ministre d'Etat ne serait pas disponible en début de soirée.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. En effet, monsieur le président.

M. Gérard Larcher, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Gérard Larcher, rapporteur. Monsieur le président, M. le ministre d'Etat doit assister à l'émission *La marche du siècle* sur F.R. 3. Estimant avoir les mêmes droits que les téléspectateurs, la représentation nationale préfère avoir la présence de M. Delebarre *in vivo* plutôt que *in vitro*. (*Sourires.*)

Aimant le *in vivo*, de par mes études de biologiste, je souhaiterais que nous suspendions nos travaux jusqu'au retour de M. le ministre d'Etat. Etant donné l'importance de notre réflexion sur les problèmes de la ville, il est normal que la représentation nationale soit aussi bien traitée que les téléspectateurs.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, je redoute les propos de biologiste qu'a tenus M. le rapporteur, notamment la perspective du *in vitro* et de l'éprouvette. (*Nouveaux sourires.*) Toutefois, je tiens à préciser que, lorsque j'ai pris l'engagement de participer à l'émission *La marche du siècle*, ce projet de loi ne devait venir en discussion au Sénat que la semaine prochaine. Il n'y a donc de ma part aucune négligence ni désintérêt à l'égard de la représentation parlementaire.

Je prie le Sénat de bien vouloir m'excuser de ce contretemps.

L'émission se terminant à vingt-deux heures trente, monsieur le président, je pourrais être au Sénat dès vingt-deux heures quarante-cinq.

M. le président. En conséquence, le Sénat reprendra ses travaux à vingt-deux heures quarante-cinq.

5

CANDIDATURE À UNE COMMISSION

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe socialiste a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Marcel Debarge, dont le mandat sénatorial a cessé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt-deux heures cinquante, sous la présidence de M. Etienne Dailly.*)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

6

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe socialiste a présenté une candidature pour la commission des affaires sociales.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Claude Fuzier, membre de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Marcel Debarge, dont le mandat a cessé.

7

VILLE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Louisy.

M. François Loulay. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les désordres qui ont frappé, au cours des derniers mois, certaines banlieues métropolitaines et l'île de la Réunion révèlent l'acuité du mal vivre des plus démunis, sacrifiés par l'urbanisme sauvage des années soixante et soixante-dix et par les intérêts pécuniaires des spéculateurs fonciers.

Voilà maintenant dix ans que les gouvernements successifs, s'efforcent de recréer les conditions de vie urbaine et de consolider le tissu social en nette dégradation.

A ce titre, les principales actions à retenir sont les suivantes : l'humanisation des cités d'H.L.M., l'intervention de la délégation ministérielle à la ville dans le cadre du développement social des quartiers, la mise en œuvre par l'éducation nationale des zones d'éducation prioritaires, le droit au logement institué par la loi Besson, en mai 1990, la création d'un ministère de la ville, l'instauration d'une dotation urbaine de solidarité et, enfin, ce projet de loi d'orientation pour la ville.

Ce texte présente l'avantage de déterminer les objectifs qualitatifs nous permettant de passer de l'urbanisme subi à l'urbanisme maîtrisé. En effet, il met en œuvre une véritable concertation entre ceux qui font la ville et ceux qui doivent y vivre, en créant les comités d'habitants, qui devront être associés à toutes les décisions d'aménagement.

Ce projet de loi reconnaît également le droit à la ville, en mettant fin à la ségrégation sociale par la mise en place du plan local de l'habitat, qui présente le mérite de programmer la mixité de l'habitat et d'encourager l'intercommunalité ô combien difficile à mettre en œuvre. Il est, en effet, inadmissible que les plus démunis soient « boutés » aux portes de la ville et rassemblés dans des ghettos dépourvus de toute vie urbaine.

Je regrette cependant que ce plan local de l'habitat soit à caractère facultatif et ne soit imposé que dans les grandes agglomérations de plus de 350 000 habitants.

Ce projet de loi permet de mobiliser les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés, grâce à la participation à la diversité de l'habitat, notamment.

Je regrette également que ces moyens financiers soient essentiellement supportés par les communes, les constructeurs ou les contribuables locaux, sans que les engagements financiers de l'Etat soient clairement définis.

Malgré les avancées contenues dans ce texte, je dois pourtant déplorer que les départements d'outre-mer soient réduits à la portion congrue d'un décret d'application. De plus, ces décrets d'application, quand ils sont pris, le sont, le plus souvent, très tardivement et ne correspondent plus au contexte d'élaboration de la loi.

Ainsi, la loi sur l'indemnisation des calamités agricoles, votée en 1962, n'était applicable qu'en France métropolitaine. Elle ne fut étendue aux départements d'outre-mer qu'en 1974, soit douze ans plus tard, et n'est toujours pas entrée en application dix-sept ans après, faute de moyens de mise en œuvre du fonds de garantie. Au total, nous attendons depuis vingt-neuf ans, et mes interventions au cours des deux dernières années sont restées vaines.

Monsieur le ministre d'Etat, je crois utile de vous rappeler la situation précaire des plus démunis, en matière de logement, dans les départements d'outre-mer.

Au temps de leur prospérité, ces départements avaient une population essentiellement rurale ; l'agriculture était le fer de lance de l'économie. La situation de plein emploi nécessitait la venue sur place d'une main d'œuvre en provenance des îles voisines durant les récoltes et son départ après ces récoltes.

Le remodelage des terres et la mécanisation de la récolte, l'aggravation de la situation économique entraînent l'apparition du chômage et le déplacement de ces populations vers les grandes villes. Confrontées aux difficultés économiques, elles édifièrent à la périphérie des villes, en dehors de toute règle d'urbanisme, de véritables bidonvilles, qui se transformèrent en ghettos insalubres.

A la Guadeloupe, les zones de bidonvilles et d'habitat insalubre s'étendent sur 280 hectares. A la périphérie des Abymes et de Pointe-à-Pitre, qui regroupent, à elles seules, 135 hectares, on trouve notamment Boissard, Blanchard, Terrain Sonis, Cour Zamia.

A la Martinique, les logements pauvres et insalubres se situent à la périphérie de Fort-de-France, où l'on trouve notamment Volga Plage, Ravine Moreau Canal Alaric, les sites de Fonds d'Or et de Ravine Bouillé.

A la Réunion, Saint-Denis et Le Port regroupent plus de la moitié des logements bidonvilles de l'île. Qui ne connaît le Chaudron ou Camélia ?

Dans ces bidonvilles, les équipements sociaux sont précaires ; l'hygiène et la salubrité sont loin d'être assurées.

Les collectivités durent longtemps faire face à cette situation désastreuse et périlleuse, sans autre soutien financier que leur propre budget pour assainir et moderniser certains de ces quartiers. Ce ne sont pas les mesures financières insuffisantes, étaient prises au gré des événements, qui étaient de nature à résorber l'habitat précaire et insalubre. Elles n'ont jamais fait partie d'une politique globale d'ensemble, alors que ces ghettos abritaient essentiellement des chômeurs, que l'assainissement était inexistant et que les infrastructures de communication faisaient cruellement défaut.

Ces dispositions nationales que vous comptez prendre, monsieur le ministre d'Etat, sont difficilement applicables dans les départements d'outre-mer pour les raisons suivantes : l'absence de financement spécifique pour mettre en œuvre des procédures affinées de contrôle réglementaire ou de concertation, le potentiel limité des services techniques d'urbanisme locaux, la petite échelle des agglomérations, enfin, la faiblesse des institutions actuelles de coopération intercommunale.

Il faut tenir compte des conditions particulières de ces départements d'outre-mer et prendre, par conséquent, des mesures adaptées à leur situation : plus de 30 p.100 de chômeurs, le surpeuplement des logements, l'« autoconstruction », des quartiers de fait, soit 30 p. 100 du parc de logements effectifs des D.O.M., l'insularité.

Face à cela, que peut-on faire ? En ce qui concerne le maintien de l'habitat à vocation sociale dans les quartiers, l'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'A.N.A.H., a été récemment étendue au D.O.M., mais elle demeure limitée à quelques opérations.

Il convient de développer cette intervention et de l'adapter aux conditions spécifiques de l'habitat d'outre-mer : en renforçant la mission des délégations locales de l'A.N.A.H., notamment en matière d'information, en modifiant ses critères d'intervention, par exemple, en matière de confort thermique, en adaptant la procédure de réalisation des opérations par le renforcement des moyens des P.A.C.T. - protection, amélioration, conservation et transformation de l'habitat - locaux.

S'agissant du programme local de l'habitat, il est nécessaire de promouvoir, pour chaque département d'outre-mer, un programme local de l'habitat sur la base de l'entité territoriale et non sur celle des périmètres d'agglomération. Chaque département représente, du fait de sa situation géographique, un véritable « bassin d'habitat ».

Sur la base de ce programme local de l'habitat dans chaque département d'outre-mer, les aides de l'Etat au logement devraient suivre la même procédure de convention que celle qui est prévue en métropole pour les grandes villes.

D'ailleurs, ne faut-il pas dépasser, pour les départements d'outre-mer, la notion de logement social telle qu'elle est définie par la loi Vivien, c'est-à-dire des logements financés par l'Etat, et ne retenir que la notion de logement social de fait, qui prend en compte les ménages bénéficiant d'aides sociales, de prestations familiales et disposant d'abris précaires et vétustes ?

Pour ce qui est de la participation à la diversité de l'habitat, l'application de ces règles de financement implique un contrôle que les villes petites et moyennes peuvent avoir des difficultés à effectuer. Les départements d'outre-mer disposent actuellement de peu de moyens techniques à cet effet.

Il faudrait donc créer dans chaque département d'outre-mer un « observatoire du logement », doté d'une section juridique et financière, qui serait chargé de la préparation des conventions de réalisation des opérations assujetties à cette réglementation.

Il serait, par ailleurs, judicieux de prendre des mesures incitatives d'ordre fiscal et financier, qui seraient de nature à susciter l'intercommunalité, car, compte tenu de la taille des communes, seul un regroupement entre elles peut permettre la mise en œuvre d'une véritable politique de la ville.

Je crains, monsieur le ministre d'Etat, que ce texte n'entre jamais en application dans les départements d'outre-mer, car il est trop lié à l'intercommunalité et les exclut des dispositions particulières prévues, pour certaines agglomérations à la section 2 du chapitre II du code de la construction et de l'habitation, telle qu'elle est proposée à l'article 13 du texte qui nous est soumis.

Ce projet de loi présente certainement un grand intérêt, mais il faut se donner les moyens de le mettre en œuvre.

Estimant qu'il constitue une étape de la politique de la ville, ayant la profonde conviction que mes suggestions seront prises en considération et que les décrets d'application seront rapidement pris en faveur des D.O.M., je considère que ce projet de loi doit être approuvé.

C'est dans cet esprit que mes collègues et moi-même le voterons. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. André Diligent. Monsieur le ministre d'Etat, je vais tenter d'éclairer ce qui m'apparaît non comme un malaise mais au moins comme une différence d'appréciation entre nous.

Vous nous proposez un texte avec lequel, sur le plan des grands principes et des objectifs, on ne peut pas ne pas être d'accord.

Qui oserait en effet se prononcer contre l'accès de tous à l'emploi ? Même si le fait d'écrire, dans la version initiale du texte, que les collectivités territoriales et l'Etat sont tenus d'assurer l'emploi me semblait relever d'une bien belle ambition, sans doute aurait-il été plus avisé d'écrire « s'efforcent d'assurer... ».

Assurer l'accès à l'emploi, au logement, refuser la ségrégation entre les communes : comment ne pas être d'accord ?

Qui oserait nier la nécessité d'une vigoureuse action en faveur de la réhabilitation ou de la rénovation de certains quartiers ? Qui refuse de reconnaître que ces problèmes relèvent de l'intérêt national comme de la responsabilité des collectivités locales ? Qui, quelles que soient les nuances que l'on peut apporter à l'application de ce principe, ne reconnaît qu'en 1991 la démocratie locale peut être vécue de manière plus intense ?

Qui oserait nier la nécessité de développer les programmes locaux de l'habitat, de maintenir des habitants dans des quartiers anciens ? Qui oserait mettre en doute l'intérêt de constructions plus diversifiées ?

Pourtant, à l'Assemblée nationale, il n'y a pas eu d'accord entre vous et l'opposition.

Les débats de l'Assemblée nationale et certaines réflexions entendues aujourd'hui dans cette enceinte donnent effectivement l'impression de se trouver en présence d'un « dialogue de sourds ». Nombre d'orateurs de l'opposition, à l'Assemblée nationale comme ici, vous ont dit : « Ce projet n'est pas sans intérêt. Nous souhaitons ajouter quelques dispositions au cours du travail législatif ; le débat sur la politique foncière ou l'urbanisme nous intéresse. Cependant, nous atten-

dions aussi autre chose, d'aussi important et de beaucoup plus urgent que ce qui nous est proposé, puisqu'il s'agit des problèmes de la vie quotidienne. »

Des propositions ont été faites, qui concernent l'éducation, la formation professionnelle, la sécurité, le développement économique, l'intégration, la mise en œuvre d'une politique de peuplement, mais, chaque fois, monsieur le ministre d'Etat, vous avez cru devoir répondre que la plupart de ces propositions ne relevaient pas du domaine législatif, que nous n'aviez nullement l'intention de vous enfermer dans une loi-cadre et de bâtir un monument législatif.

A vos affirmations, j'apporterai, modestement, quelques réponses.

M. Hubert Dubedout, un homme dont chacun respecte la mémoire et dont j'ai toujours salué l'œuvre, en inventant la politique de développement social des quartiers avait pour doctrine de ne jamais séparer le bâti de l'humain, de ne jamais aborder l'action sur le logement, sur l'urbanisme, sans prévoir l'accompagnement social et économique indispensable.

Alors que des populations sont en pleine crise, pourquoi n'avez-vous pas accepté de débattre sur des propositions de réformes parallèles plus que jamais indispensables ?

Autre objection : vous avez reconnu que votre projet ne produirait en général des effets qu'à moyen terme ou à long terme - je reconnais volontiers que ce n'était pas une raison pour en retarder la discussion, au contraire - mais, en même temps, vous avez affirmé devant l'Assemblée nationale que, dans les banlieues en difficulté, « les explosions de colère et de révolte ne peuvent et ne doivent pas rester sans réponse immédiate. » Permettez-moi, alors, de vous poser cette question : où est la réponse immédiate ?

Il nous revient, par la presse, que le Gouvernement présente telle ou telle mesure ponctuelle en matière de police, de prévention, de vacances pour les jeunes. Je crois même avoir lu quelque part : « 4 000 jeunes à la campagne ». Mais ce nombre est, hélas ! inférieur à celui des jeunes chômeurs habitant dans ma ville.

Laissez-moi, monsieur le ministre d'Etat, vous faire à mon tour une proposition : si vous persistez dans vos scrupules juridiques, certainement honorables, si vous ne croyez pas pouvoir insérer dans la loi un certain nombre de mesures parce que vous estimez qu'elles ressortissent du domaine réglementaire, envisagez donc un grand débat sur la politique spécifique des banlieues ! Avant-hier, ici-même, le Gouvernement ne faisait-il pas, sur la politique de défense et sur ses projets à cet égard, une déclaration qui a été suivie d'une discussion enrichissante pour tous ?

Vous savez mieux que personne, car vous les avez dénoncées - je vous rends hommage sur ce point - quelles erreurs ont été commises ces dernières années dans la politique des quartiers : deux années de retard, des procédures inextricables, un gâchis effroyable. Vous avez même évoqué une discussion à laquelle vous aviez assisté, à l'occasion d'une visite dans une préfecture, à propos d'une demande de subvention de 7 000 francs, qui avait exigé la constitution d'un dossier en vingt-quatre exemplaires !

Dans la politique menée au cours des dernières années, doit être également dénoncé un saupoudrage à la fois ruineux et injuste, je le dis tout net, quitte à en étonner certains. Je me souviens d'un certain nombre de rapports qui ont été établis que ce saupoudrage a coûté extrêmement cher, alors qu'il aurait été possible de mieux gérer en dirigeant mieux les crédits. Hélas ! on a tenu compte tantôt des équilibres politiques, tantôt des amitiés politiques. Vous m'objecterez que c'est fatal !

Toujours est-il que, du fait de ce saupoudrage, le maire de Roubaix a obtenu en 1990, pour neuf sites, la même somme qu'en 1983, pour quatre sites.

Nous avions donc beaucoup à dire et de nombreuses propositions à faire. Oui, pour les quartiers en difficulté, des moyens supplémentaires, autres que ceux des Z.E.P. - zones d'éducation prioritaires - sont à inventer car, dans ces quartiers où les démissions parentales sont plus nombreuses qu'ailleurs, l'école a une mission plus large que celle qui lui est traditionnellement dévolue.

Ainsi, dans ma ville, située près de la frontière et non loin des Pays-Bas - j'espère d'ailleurs que, au plan communautaire, on pourra mettre fin à ce scandale - il y a des quartiers où un tiers de la population s'adonne à la drogue ! Dans le

passé, il y avait, à destination des élèves de l'enseignement primaire, de véritables campagnes, des expositions, mettant en garde les jeunes contre les dangers de l'alcoolisme. Ces campagnes semblent avoir porté leurs fruits puisqu'on voit aujourd'hui beaucoup moins de jeunes boire de l'alcool que dans les générations précédentes. Eh bien ! je ne cesse de proposer aux responsables de l'éducation nationale d'entreprendre une action semblable à propos de la drogue.

On parle de prévention, on crée des associations pour aider les drogués à retrouver le goût de la vie. Mais ne croyez-vous pas qu'il serait encore plus efficace d'envisager ce problème dans le cadre de l'éducation nationale ?

Je vais prendre un exemple.

Vous qui avez fait partie de mouvements de jeunesse, monsieur le ministre d'Etat, vous savez que nous sommes tous plus ou moins marqués par les souvenirs de notre enfance : images, émotions, peurs injustifiées ou joies démesurées.

L'autre jour, dans ma ville, hélas ! deux jeunes sont morts d'overdose. Ils avaient à peine vingt et un ans ! Le spectacle des cadavres de ces malheureux gosses était insoutenable. Pourtant, j'imaginai un poster les reproduisant et servant de base pour commenter leur histoire à leurs cadets.

Ne croyez-vous pas qu'il faudrait au moins qu'ils ne soient pas morts pour rien ? Ne pensez-vous pas que ce genre d'opération, inutile, c'est vrai, sur une partie du territoire, car le monde rural, j'en suis heureux, a échappé à ce fléau, serait au contraire nécessaire dans des quartiers où tant de jeunes sont terrassés par un tel drame, qui marque toute une vie et qui généralement l'abrège ?

J'aurais souhaité débattre de la sécurité avec vous, monsieur le ministre d'Etat. En effet, il faut une coordination entre tous ces problèmes lorsqu'on s'occupe de la politique de la ville. Ce débat devrait être d'abord celui de la politique des quartiers.

Lorsque vous avez été nommé ministre d'Etat, ministre de la ville, je me suis dit : « Il est intelligent ; la preuve, c'est qu'il est ministre d'Etat. » (*Sourires.*)

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire. Vous seriez alors depuis longtemps ministre !

M. André Diligent. Je me suis également dit : « Il est courageux ; la preuve, c'est qu'il est ministre de la ville. » Il en faut du courage ! Toutefois, la création d'un ministère de la ville ne me paraissait pas nécessaire en raison de la trop grande différence de nature entre la ville à vocation métropolitaine, la ville capitale, la ville de tourisme, la ville d'eau, la ville ghetto. Finalement, je me suis fait une raison, pensant qu'il existait des liens entre tout cela.

Si je voulais débattre de la sécurité avec vous, c'est parce que je vous ai vu à la télévision le 11 mars dernier. Vous avez été très bon, croyez-moi ! (*Sourires.*) Vous avez même fait le pari - vous avez pris des risques ! - de convaincre M. Charasse d'installer des commissariats dans les quartiers les plus défavorisés. Puis, prudemment, vous avez ajouté : « Si les municipalités en sont d'accord. » Cela m'a plongé dans un abîme de réflexion, car je n'imaginai pas les municipalités se mettant d'accord, à moins que vous n'ayez l'intention, dans un second temps, de les faire cracher au basinet ! (*Sourires.*)

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Vous me connaissez !

M. André Diligent. Cela prouverait que l'insécurité n'est plus l'objet de l'intérêt national, des compétences gouvernementales.

Vous avez même émis le vœu d'installer dans ces quartiers des antennes administratives...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ça, oui !

M. André Diligent. ... et des bureaux de poste.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Oui !

M. André Diligent. J'ai pris des notes, vous le savez ! (*Sourires.*)

Je pourrais pourtant vous citer des cas de quartiers en difficulté où, hélas ! on a dû, récemment, fermer le commissariat, le bureau de poste et même la caisse d'épargne !

S'agissant toujours des commissariats, vous avez même pris l'engagement de régler ce problème dans un délai de deux ou trois ans. A ce moment-là, j'ai dit : « bravo ! », mais, *in petto*, je pensais à cette phrase d'un historien selon laquelle, en politique, on peut faire des prophéties, mais il ne faut jamais donner de dates ! Soyons prudents !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je suis un très mauvais politique !

M. André Diligent. Cela s'arrangera ! D'ailleurs, cela s'arrange déjà si j'en juge par votre carrière !

Monsieur le ministre d'Etat, si je vous rappelle cet engagement, croyez bien que ce n'est certainement pas pour vous causer des soucis supplémentaires ! C'est pour vous assurer que, sur ce point, vous aurez l'appui unanime du Parlement auprès de M. Charasse, ce qui n'est peut-être pas négligeable. (*Sourires.*)

De la même façon, monsieur le ministre d'Etat, nous aurions pu débattre - je ne désespère pas de vous voir accepter ma proposition - de la formation professionnelle dans nos quartiers, car il s'agit bien de nos quartiers. J'aurais développé l'excellente argumentation de mon collègue M. Balduyck, le député-maire de Tourcoing, qui m'a d'ailleurs paru plus ouvert que son collègue de Roubaix...

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Son collègue de Roubaix ? C'est vous-même !

M. André Diligent. Non, c'est M. Carton.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ah ! Je pensais que vous parliez de son collègue, maire de Roubaix !

M. André Diligent. Non, je parlais de son collègue, député de Roubaix. Je n'en suis pas encore à la « flagellation » personnelle ! (*Sourires.*) En revanche, celle de M. Carton mérite d'être affichée !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Ça continue !

M. André Diligent. Je vous remercie de votre acquiescement !

Nous aurions pu aussi débattre de nombreux autres problèmes humains qui sont tout aussi importants que ceux de l'urbanisme, je pense à ceux de l'intégration ou de la politique de peuplement, si difficile à régler.

Vous auriez pu parler de cette circulaire de mai 1989 que vous avez abrogée ; en tout cas, vous en avez limité les effets désastreux.

Monsieur le ministre d'Etat, quand la politique de développement social des quartiers a-t-elle fait l'objet d'un grand débat ? Je ne m'en souviens pas. Pourtant, vous aviez dit au cours de l'émission 7 sur 7 à la télévision : « Nous gagnerons ce combat, à condition que les trois acteurs essentiels y participent. » Vous avez alors cité le Gouvernement, les collectivités locales et les associations. J'aurais aimé que vous citiez aussi le Parlement.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'était implicite !

M. André Diligent. Mais c'est une omission bien naturelle, à notre époque, n'est-ce pas ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Non !

M. André Diligent. Je ne dis pas que vous l'avez fait méchamment ! Je dis simplement que, si c'était à refaire, vous citeriez, j'en suis certain, le Parlement.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Après vous avoir entendu, sûrement ! (*Sourires.*)

M. André Diligent. Je crois qu'on va finir par s'entendre !

Les élus parlementaires ont quelque chose à dire, comme les populations d'ailleurs. Vous l'avez dit vous-même, les jeunes ont droit à la citoyenneté. Or la citoyenneté dans la nation française passe, d'abord, par la citoyenneté dans la ville, et la citoyenneté dans la ville passe également, et peut-être même en premier, par la citoyenneté dans les quartiers, à condition, toutefois, qu'on leur apporte un certain nombre de choses.

Quand je vois certaines scènes comme celles de ces dernières semaines, je me dis - je connais bien des maires qui sont dans mon cas - que, la prochaine fois, ce sera peut-être

chez nous. Nous croisons tous les doigts dans l'espoir qu'une telle épreuve ne nous arrive pas et nous faisons tout pour l'éviter.

Pour terminer, monsieur le ministre d'Etat, je tiens à vous dire que vos propositions sont bonnes. Aux milliers de jeunes beurs et de Français de souche dans l'impossibilité de trouver du travail, il est bon d'offrir des loisirs, des terrains de sport, des activités culturelles. Mais il faut d'abord régler le problème économique, celui de l'emploi, car un jeune sans travail finira par « craquer » après un an, deux ans, trois ans, voire quatre ans !

C'est la raison pour laquelle j'aurais tant voulu qu'un grand débat, spécialement consacré à l'économie et aux quartiers, soit ouvert. Votre projet effleure ce problème, mais il faut l'approfondir. Pour ce faire, nous aurons une suite de propositions à vous faire si vous voulez bien, monsieur le ministre d'Etat, être le ministre du dialogue. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes. - MM. les rapporteurs applaudissent également.*)

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

M. Georges Othily. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, Vaulx-en-Velin, Sartrouville, Le Chaudron, Mantes-la-Jolie, ces jours derniers stigmatisent le mal-être généré par le chômage, la pauvreté, l'échec scolaire, l'exclusion et la précarité des conditions de vie d'une population, française de souche ou immigrée, vivant dans des quartiers et des logements indignes d'une démocratie en cette fin du XX^e siècle.

Nombre d'agglomérations et de communes se présentent, par l'homogénéité de leurs maux, comme un véritable regroupement de la marginalité et du délabrement.

Le modèle périphérique des banlieues américaines s'y reproduit, *mutatis mutandis*, avec le départ, des communes et des quartiers défavorisés, des éléments disposant de meilleures conditions de revenus et le maintien, sur place, de groupes souvent frappés par la baisse, voire la disparition de leur pouvoir d'achat.

Les événements récents traduisent, dans leur uniformité, les effets d'une politique urbaine dénuée de bon sens, conduite, en son temps, pour attirer dans les agglomérations une main-d'œuvre nombreuse, avec un désintérêt souverain pour ses conditions de vie et de logement.

Les pyromanes d'hier, drapés aujourd'hui dans une innocence toute suspecte, pointent un doigt accusateur pour souligner l'insécurité, le délabrement, la démission.

Il peut sembler ambitieux, dans un tel contexte d'échéances électorales brûlantes, où il faut parer au plus pressé, d'engager une stratégie aux retombées à moyen, sinon à long terme, dans le cadre d'une loi d'orientation visant à réconcilier le citoyen, fût-il économiquement défavorisé, avec la ville.

Le projet de loi d'orientation pour la ville, en posant le cadre fondateur de l'intégration des quartiers et de leurs habitants dans la cité, cela dans le respect d'une composition sociale diversifiée, participe, avec la loi sur la solidarité urbaine et le texte sur l'administration territoriale de la République, à la mise en place d'un dispositif innovant, d'une démocratie mieux vécue par le citoyen, l'Etat et les collectivités locales.

Il convient dès lors, pour un meilleur entendement de l'économie de ce texte, d'inclure non seulement les dispositions de nature plus contingentes destinées à la résorption des ghettos, mais également le projet, de nature plus préventive, qui tend à organiser une véritable politique urbaine, plus sociale et plus prospective, donc plus humaine.

Les mesures destinées à réaliser la mixité de l'habitat, tant dans la construction des logements neufs que dans la rénovation de l'habitat ancien, relèvent de ce souci de lutter contre l'exclusion née de la modestie des moyens financiers dont disposent certains habitants des zones défavorisées.

Il s'agit d'améliorer des conditions de vie, mais aussi d'éviter l'exode forcé, que suscitent souvent les spéculateurs.

De ce point de vue, le cadrage de la loi Malraux, les obligations faites aux propriétaires de logements locatifs et les restrictions ou interdictions apportées à la transformation de logements en locaux professionnels relèvent à bon escient de ce souci d'enrayer l'éviction de locataires âgés ou à faibles revenus.

Le programme local d'habitat représente une avancée, car il oblige à envisager les besoins en logements, en équipements, dans un horizon au minimum de cinq ans, et non à courte vue, comme c'est souvent la règle.

Le projet de loi renforcerait la cohérence de ce dispositif en alignant la durée de la convention sur le programme local d'habitat, quand l'Etat apporte contractuellement son aide financière à ce programme.

Nous avons en effet, d'un côté, un engagement triennal des pouvoirs publics et, de l'autre, un cycle, au minimum quinquennal, dans le cadre du programme local d'habitat.

Sur un autre plan, les dispositions spécifiques touchent l'Ile-de-France et les agglomérations de plus de 350 000 habitants.

Les mesures prévues en cas de non-respect des quotités minimales en matière de logements sociaux et d'allocataires de l'aide personnalisée au logement ne devraient-elles pas, d'ores et déjà, être étendues aux agglomérations de 100 000 ou de 80 000 habitants ? Leurs difficultés actuelles, à fort risque d'aggravation, semblent l'imposer en raison de l'évaluation de la démographie, du caractère progressif du chômage structurel lié à une absence de perspectives d'amélioration de la situation économique française et internationale dans un proche avenir.

Dans ce même esprit, ne convient-il pas de prendre dès maintenant des dispositions législatives et réglementaires pour éradiquer le mal endémique des principales villes de l'outre-mer ?

Fort-de-France, Saint-Denis, Cayenne, l'agglomération de Pointe-à-Pitre-Abymes, pour se limiter à celles-ci, nourrissent à leur périphérie de véritables cancers que sont les bidonvilles de Trenelle, Chaudron, Citron, Boissard, Chicago et Village Saramaca en Guyane.

Comme dans les banlieues métropolitaines, une forte population d'immigrés venus des autres îles de la Caraïbe - Dominique et Haïti - ou du Brésil, du Guyana et du Surinam, est concentrée dans ces quartiers caractérisés par le manque d'hygiène, l'insalubrité et l'insécurité.

Nous pensons que les nouvelles dispositions applicables pour les agglomérations métropolitaines revêtent un caractère encore plus urgent pour nos régions.

La simple référence à un décret de renvoi, dans l'article L. 302-9 du projet de loi, nous fait nous poser des questions sur la volonté réelle de rattrapage des handicaps structurels de nos régions.

Ne serait-il pas plus pertinent d'aborder aujourd'hui définitivement les besoins diversifiés de nos régions, et en priorité toutes les questions relatives à l'habitat ?

Très récemment encore, devant la Haute Assemblée, lors de la discussion du projet de loi créant la dotation de solidarité urbaine, je rappelais l'urgente nécessité qu'il y a à trouver dès maintenant des nouvelles formes de relations financières équitables nous permettant de résoudre ce problème crucial qu'est l'habitat.

La persistance de bidonvilles en outre-mer, particulièrement en Guyane, n'est pas à l'image d'une démocratie qui se veut en phase avec son temps et qui entend relever les grands défis de la modernité.

Serions-nous une fois de plus confrontés au dilemme supposé insoluble des particularismes souvent soulevés à notre rencontre ?

L'alliance recherchée entre les collectivités - seules ou dans le cadre d'une coopération intercommunale mieux précisée à cette occasion - l'Etat et les constructeurs privés pour asseoir la nécessité qu'il y a à diversifier l'habitat et sa composition sociale est de bon augure.

Une telle pratique en matière de programmes de résidences immobilières prévaut dans d'autres pays, notamment en Suisse - qu'on ne peut taxer de manque de libéralisme - pour faciliter l'intégration sociale des moins favorisés.

De ce fait, la contrainte, par dédommagement pécuniaire ou par dation, devrait compléter efficacement le dispositif et non provoquer l'asphyxie que d'aucuns prédisent.

En reconnaissant aux maires le droit de donner leur avis sur l'attribution de logements sociaux dans leur commune et en voulant réaliser un équilibre entre l'Etat et les collectivités locales, le projet de loi d'orientation pour la ville accroît ces chances de succès et l'adhésion de chacun à l'idée qu'il est nécessaire de résoudre les problèmes lancinants des quartiers en difficulté.

Il s'attaque non seulement aux effets, mais aussi aux causes du mal, en recherchant la maîtrise foncière urbaine et en mettant en place, avec les nouveaux établissements publics fonciers, les moyens appropriés de lutter contre la spéculation.

L'insertion risque néanmoins de buter sur des obstacles, de nature à la fois juridique et financière.

Sur le plan juridique, une jurisprudence constante - mais restrictive - tend à exiger de l'opérateur qu'il précise le mode d'utilisation de la réserve foncière dès la prise de décision de préemption.

Par définition, la constitution de réserve foncière engage le moyen, voire le long terme, et il n'est pas toujours évident de pouvoir établir des prévisions précises sur l'exécution d'une opération d'aménagement au moment où s'exerce le droit de préemption.

Dans le domaine financier, les collectivités locales ou leurs groupements ne disposent pas toujours de moyens matériels pour immobiliser des sommes importantes dans les actions à moyen et à long terme.

Les dispositions relatives à la maîtrise foncière et à la lutte contre la spéculation rejoignent une préoccupation souvent exprimée par les maires de Guyane.

Notre région connaît, avec l'exode rural, l'immigration et une forte croissance démographique, ainsi qu'une importante concentration des populations dans les communes.

Ces collectivités ne disposent pas des moyens fonciers - détenus à 95 p. 100 par l'Etat - pour accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux venus ou les habitants déjà installés et qui vivent dans les quartiers défavorisés.

Contrairement à ce qui se passe en métropole, il s'agit non pas d'une opposition public-privé, mais d'une affaire entre l'Etat et les collectivités.

Nous plaçons pour une nouvelle redistribution foncière en faveur des communes, afin de leur permettre de mener une politique de contribution et d'aménagement plus dynamique et plus efficace.

Compte tenu de ce manque de moyens et de la volonté, exprimée avec force par les pouvoirs publics, de mettre en place une politique foncière qui conditionne le succès de la loi d'orientation, ne serait-il pas préférable, pour l'efficacité du dispositif, de revenir au principe du mode de financement s'appuyant partiellement ou totalement sur le budget de l'Etat ?

Sur le fondement de tels ajustements, la loi d'orientation pour la ville s'interprète comme les prémices d'une politique d'intégration de toutes les composantes sociales dans la vie de la cité.

Il faudra revenir en permanence sur le métier pour assurer à tous les habitants une égalité de droits en matière de logements, d'emploi, de services et de cadre de vie, ainsi que les principes généraux du texte le prévoient.

Peut-être est-ce pour cette raison que l'on a retenu le terme « orientation » au lieu du terme « programme », par définition plus réducteur ?

La réussite d'un tel projet passe également par une grande réforme du financement du logement social, par la définition de nouveaux services collectifs et d'un cadre architectural urbain moins oppressant.

Les mesures ponctuelles récemment prises pour réhabiliter des logements délabrés, pour créer des aires de jeux et de loisirs adaptées et en nombre suffisant pour intéresser davantage les jeunes à la vie de leur quartier, indiquent la priorité et la préoccupation du Gouvernement à concrétiser la détermination exprimée à l'occasion des derniers événements.

En définissant un droit à la ville, monsieur le ministre d'Etat, en réalisant une première codification aux aspects divers - urbanisme, fiscalité, vie communale, normes de construction - une impulsion de taille est donnée à cette concrétisation.

La cohésion sociale conditionne le fonctionnement harmonieux des régimes démocratiques.

Nous sommes prêts à aider le Gouvernement à relever, au fond et dans la durée, le défi de ce mal, structurel mais non incurable, de l'exclusion et de ses symptômes larvés, la pauvreté et la violence. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Mme Hélène Luc. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mes amis Marie-Claude Beaudeau et Robert Vizet ont démontré à quel point le respect du droit à la ville était synonyme d'accès égal pour tous à un logement de qualité à un prix abordable, à un emploi stable, qualifié et correctement rémunéré, à des services publics efficaces et à une formation offrant aux jeunes une véritable insertion dans la société.

Tous ces problèmes sont liés entre eux, et aucun ne pourra être réglé correctement si tous ne sont pas pris en compte avec une égale détermination.

Monsieur le ministre d'Etat, je suis encore sous le coup des récits émouvants de ce jeune d'Avignon, qui s'est exprimé, avec d'autres, lors de l'émission télévisée à laquelle vous venez de participer, *La marche du siècle*. Un sociologue l'a affirmé : la cause essentielle de cette situation, c'est le chômage. Vous l'avez dit vous-même : rénover les immeubles ne rénove pas forcément la vie de ses habitants.

Or, pour les raisons essentielles d'une politique d'austérité qui rend toujours plus difficiles les conditions de vie et l'absence de moyens financiers correspondants, votre projet de loi sur la ville ne contient rien sur l'emploi, hormis des petits boulots, rien sur la pauvreté ; rien pour supprimer les dispositions néfastes des lois Barre et Méhaignerie en matière de logement.

Je voudrais m'arrêter un instant sur l'école et sur la formation, qui devraient être une dimension essentielle de la politique de la ville, en prenant appui sur l'exemple d'un grand ensemble de la commune de Choisy-le-Roi, celui du quartier des Navigateurs, limitrophe du grand ensemble d'Orly-Choisy, dans lequel vous êtes venu, monsieur le ministre d'Etat, avec Mme le Premier ministre.

Je connais bien les problèmes et les préoccupations de ses habitants. Les jeunes aspirent à la réussite individuelle. Ils ont raison, car l'éducation nationale peut jouer un rôle très important pour l'acquisition d'une culture générale et d'une qualification leur permettant d'affronter la recherche d'un emploi, qu'ils veulent motivant, bien rémunéré, bref, d'un emploi à la hauteur des possibilités de notre époque.

Or, dans les quartiers défavorisés, ce sont 40 p. 100, voire 50 ou 60 p. 100 des jeunes qui sont exclus d'une formation suffisante. Et ils ont touché les limites des stages « bidon » et autres contrats d'insertion, qui les laissent plus découragés encore lorsqu'ils ne débouchent pas sur un emploi. Pourtant, chez eux, quelle envie de vivre, d'agir et de participer !

Ils ont une conscience aiguë des formes d'exploitation et d'exclusion qui leur sont réservées et qui les conduisent à la violence, regrettable certes, mais qui trouve son origine, tout le monde est obligé de le reconnaître, dans le chômage.

Ils attendent autre chose, monsieur le ministre d'Etat, que de repeindre la cage d'escalier de leur immeuble ou de faire de l'animation-garderie pour 2 000 francs par mois. Vous les avez entendus comme moi : des stades autour et dans la cité, il en faut, mais il faut avant tout donner aux jeunes une véritable formation, débouchant sur de vrais emplois.

Pour y parvenir, il faut, notamment, que chaque jeune lycéen bénéficie d'une affectation conforme à ses intérêts. Or, chaque année, des milliers et des milliers de jeunes se voient interdits d'études faute de sections ouvertes en nombre suffisant. Rien que pour le Val-de-Marne, l'an dernier, on en comptait plus de 1 000 à la rentrée des classes. Cela ne doit plus se reproduire !

Les conséquences de cette situation peuvent être dramatiques, l'actualité des derniers mois l'a prouvé. A chaque fois, l'exclusion scolaire a été l'un des vecteurs des incidents qui se sont produits.

Les parents sont angoissés eux aussi, et ce dès la maternelle, et pas seulement dans les grandes cités, car les problèmes sont identiques dans d'autres quartiers qui pourraient aussi être classés en zone d'éducation prioritaire.

Le développement du chômage, la crise dont ils sont victimes de multiples façons et qui touche toutes les dimensions de leur vie leur inspirent les plus grandes craintes sur les possibilités qu'auront leurs enfants.

Ils sont prêts à se « saigner aux quatre veines », pour reprendre une expression populaire, pour que leurs enfants réussissent. Pour combattre l'échec scolaire, des mesures d'urgence doivent être appliquées en faveur de ces enfants. Or le Gouvernement ne propose rien.

Tel était pourtant l'objectif assigné aux zones d'éducation prioritaire, pour lesquelles les besoins et les moyens sont encore plus nécessaires qu'ailleurs. Or, vous le savez, monsieur le ministre d'Etat, les écoles situées dans ces quartiers ne sont pas épargnées par les scandaleuses mesures de fermetures de classes : deux fermetures ont ainsi été décidées dans le quartier dont je viens de vous parler, mais je sais que vous allez réexaminer le dossier concernant ce grand ensemble.

Il faut annuler ces fermetures, ainsi que toutes celles qui sont prévues dans les Z.E.P. ; sinon, vous en resterez au stade des intentions. Il faut des actes, et tout de suite !

Si ces décisions n'étaient pas annulées, ce serait tout le projet pédagogique de l'équipe éducative de cette école - qui, avec l'aide de la municipalité, œuvre à l'insertion, à l'intégration, à l'acquisition de la lecture, de l'écriture et du calcul pour tous les enfants du quartier - qui serait brisé.

Monsieur le ministre d'Etat, ne pas renoncer à fermer des classes en zone d'éducation prioritaire, ce serait à l'évidence renoncer à donner la moindre crédibilité à un texte qui affiche des intentions pour améliorer la situation dans les grandes cités de nos agglomérations.

Je veux évoquer également le démantèlement du G.A.P.P., le groupe d'aide psycho-pédagogique, qui, formé d'une équipe de psychologues et de rééducateurs, apporte par ses compétences une aide décisive, dans bien des cas, à de nombreuses familles dont les enfants rencontrent des difficultés importantes.

Les enseignants, mais aussi les familles, les responsables des associations, les élus, sont révoltés face à de telles décisions quand, au même moment, ils consacrent eux-mêmes énergie, dévouement et crédits importants, comme le font le conseil général et la municipalité dans toute la mesure du possible.

A Choisy, par exemple, la municipalité a créé une Maison de l'enfance, une Maison de la jeunesse, une Maison pour tous. Elle organise le soutien scolaire le soir, après la classe. Un projet est à l'étude afin de réaménager tout l'environnement extérieur de la cité. Malheureusement, nous n'en finissons pas d'attendre la participation de l'Etat.

Mais, si certaines collectivités locales ont beaucoup fait et son prêts à faire encore plus, c'est bien la politique de l'Etat qui rend toujours plus difficiles les conditions de vie, d'emploi, de formation et de logement, et c'est de lui que dépendent les mesures décisives dans ces domaines.

La cité des Navigateurs, par exemple, est en réhabilitation depuis maintenant dix ans. Les habitants n'en voient pas la fin, car les financements d'Etat sont partiels et se font constamment attendre, si bien qu'il faut déjà reprendre les premiers travaux qui ont été réalisés voilà dix ans. J'ai pris cet exemple que je connais bien, mais j'aurais pu en prendre beaucoup d'autres.

Monsieur le ministre d'Etat, sans une autre politique pour l'emploi, pour le logement, pour l'école, sans engagements financiers importants de l'Etat, il n'y aura pas de changements significatifs. Il faut concrétiser rapidement les intentions énoncées.

Le temps presse, monsieur le ministre d'Etat ; c'est tout l'avenir de notre jeunesse et de la France qui est en jeu. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

La discussion générale est close.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi de saluer de nouveau le travail effectué par vos rapporteurs, et ce dans les conditions qu'ils ont rappelées à cette tribune.

Comme l'a indiqué M. Gérard Larcher, leur souci a été de « tenter de prendre le problème dans toute son ampleur et ainsi de contribuer à l'élaboration des solutions nécessaires ». Je ne puis que m'en féliciter.

Même si nous ne sommes pas d'accord sur un certain nombre de points, j'ai trouvé dans les interventions de MM. les rapporteurs nombre d'éléments qui prouvent que ce débat est loin d'être inutile.

Plusieurs d'entre vous ont parlé du risque d'explosion sociale. Je ne suis pas par nature alarmiste, mais je crois que le problème auquel nous sommes collectivement confrontés est effectivement un des défis majeurs auquel nous devons faire face d'ici à la fin de ce siècle.

Comme l'a dit M. le rapporteur, il s'agit d'un phénomène qui est progressivement apparu à partir d'une phase d'urbanisation accélérée, liée aux nécessités de la reconstruction, puis aux nécessités de la croissance. A celle-ci a succédé, dans les années soixante-dix, la crise économique, qui nous a conduits, à une modification en profondeur de nos structures, avec le cortège de difficultés sociales qui ont accompagné et accompagné cette évolution.

C'est la conjugaison de ces deux phénomènes qui nous amène à constater que nombre de nos quartiers construits dans les années cinquante, soixante et soixante-dix sont devenus des « enclaves » dans la ville, pour reprendre une terminologie qui prévaut maintenant au Sénat dans un langage que l'on appelle, je crois, « larchérien » ! *(Sourires.)*

M. Emmanuel Hamel. C'est un nouvel adjectif.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Sur ce sujet toujours, je partage l'avis de votre rapporteur selon lequel certaines conceptions de l'urbanisme ont pesé dans cette évolution. Mais je ne crois pas que l'urbanisme « du chemin de grue », comme on disait à l'époque, soit le résumé fidèle de ce que représenta en son temps la charte d'Athènes.

Cela étant, je suis d'accord avec M. Laucournet lorsqu'il affirme que, durant toutes ces années, la problématique du logement l'a emporté, et de loin, sur les problématiques de l'urbanisme.

C'est pourquoi je suis convaincu que nous partageons tous le souci de ne pas chercher de bouc émissaire. Ce serait un alibi trop facile face aux véritables questions de société qui nous sont posées.

En revanche, il nous faut faire évoluer les pratiques de l'urbanisme, comme cela a commencé à se faire sur le terrain ; c'est l'objet du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis.

Certes, ce projet n'épuise pas ce que doit être une politique de la ville. J'ai essayé de le montrer dans mon introduction et je le répète très volontiers à M. Vizet et à Mme Beaudeau, qui auraient souhaité que ce projet de loi règle, en particulier, tous les problèmes des villes nouvelles. Ce n'est pas son objet, qui est, bien entendu, limité, même s'il s'insère dans une démarche globale.

On voudrait que ce projet de loi traite aussi de l'éducation, de l'emploi, des transports, de l'aménagement rural. La liste n'est pas exhaustive. Pensez-vous réellement que tous les problèmes de notre société relèvent de la loi ? Je ne le crois pas.

Madame Luc, le projet de loi ne fait aucunement référence aux petits boulots. En matière de perspectives économiques des quartiers en difficulté, est simplement prévue la possibilité d'exonération de taxe professionnelle pour les entreprises qui s'y implanteront. En effet l'un des objectifs prioritaires, à mes yeux, consiste à rapprocher les activités de ces lieux d'habitat.

Mme Hélène Luc. Il faut parler des vrais emplois !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Par ailleurs, je répète - je l'avais dit en commission - que nous aurons l'occasion, d'ici à la fin de ce mois, de présenter avec Mme Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, un certain nombre d'éléments relatifs au développement des procédures d'insertion dans le travail pour les jeunes des quartiers en difficulté, procédures qui impliquent directement un certain nombre de grandes entreprises.

Monsieur Diligent, vous avez évoqué le souvenir de M. Dubedout, faisant, là encore, allusion au fait que ce projet de loi vous paraît en définitive trop « court » par rapport au débat que vous souhaitez.

Si mes souvenirs des années 1980-1982 sont bons - j'avais toutes les raisons d'être relativement attentif à ce qui se passait à l'époque - Hubert Dubedout n'a jamais proposé de loi-cadre en matière de politique de la ville, pour la simple raison qu'il savait très bien que, dans ce domaine, qui trop embrasse mal étreint.

Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, j'ai toujours peur que, derrière l'ambition considérable d'un projet de loi qui couvrirait tout, nous ne passions, en définitive, à côté d'un certain nombre de problèmes.

En revanche, faisant écho à votre préoccupation, je suis toujours favorable au débat sur la politique de la ville. Je l'ai montré récemment dans une région que nous connaissons bien en contribuant à l'organisation du forum des quartiers auquel, je crois, vous avez vous-même participé pendant quarante-huit heures.

Je suis de ceux qui pensent que, dans les prochains mois, nous aurions tout intérêt à conduire à travers le pays un débat clair, public, sur les problèmes de l'aménagement du territoire pris au sens général du terme, c'est-à-dire intégrant l'approche de la politique de la ville, mais aussi celle de la politique de l'aménagement rural, M. François-Poncet ayant avancé un certain nombre de propositions à ce sujet.

Vous avez évoqué le problème de l'école. La priorité éducative, c'est vrai, est l'un des facteurs qui permet de sortir des difficultés dans les quartiers que nous connaissons, de surmonter les problèmes de la drogue, comme vous l'avez dit, de favoriser le rapprochement avec l'emploi, comme l'a souligné Mme Luc.

Le choix du Gouvernement de faire du budget de l'éducation nationale le premier budget de la nation me paraît aller dans le bon sens. Madame Luc, je suis heureux que vous puissiez y souscrire.

Mme Hélène Luc. Mais c'est insuffisant !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. En ce qui concerne les autres problèmes, notamment ceux de la prévention et de la sécurité, monsieur Diligent, c'est dans le cadre d'un débat général auquel nous devons trouver une forme particulière que nous pourrions les aborder.

Monsieur Diligent, depuis des années vous me posez un problème personnel, vous le savez très bien. Chaque fois que vous intervenez à cette tribune, j'ai l'impression que vous souhaitez faire mon bonheur malgré moi ou plutôt que vous souhaitez parvenir à me sauver malgré mes incapacités ; je vous remercie du concours que vous avez de nouveau apporté à cette noble ambition !

M. Emmanuel Hamel. C'est méchant, comme ton !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Oh non, pas entre nous ! Franchement, ce n'est pas méchant !

Le champ de l'urbanisme et de l'habitat est essentiel si l'on veut prévenir la répétition d'erreurs passées, si l'on veut créer des outils nouveaux aptes à apporter les solutions nécessaires aux problèmes que nous connaissons.

M. Larcher a justement insisté sur la place et le rôle fondamental des collectivités locales, et donc des élus locaux, pour résoudre les problèmes qui nous sont posés. Je fais mien ce souci, ayant toujours été un partisan de la décentralisation.

Comme lui, j'ai entendu aujourd'hui beaucoup d'appels à l'Etat, aux moyens qu'il consacre à cette politique, mais aussi à la façon dont il exerce les missions, qui sont les siennes. Ce n'est pas à M. le rapporteur que j'ai besoin d'expliquer que tenir une réunion en préfecture plutôt qu'en mairie est parfois un exercice indispensable lorsque cela permet de dépassionner les débats et de retrouver les voies d'un dialogue devenu difficile, voire impossible.

Vous faisiez allusion au cas particulier de Sartrouville, monsieur le rapporteur ; sincèrement, si la réunion a eu lieu, à ma demande, en préfecture, c'est parce qu'elle était impossible dans le lieu où siège la représentation communale. Cela étant, je souscris tout à fait à votre argumentation.

M. Gérard Larcher, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Je ne faisais pas allusion à Sartrouville !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Oui, mais c'est le seul cas de figure que j'ai en mémoire.

Chaque fois que cela est possible, c'est-à-dire lorsque la collectivité locale partenaire joue complètement le jeu, il faut, bien entendu, que ces réunions aient lieu en mairie.

Récemment, l'un de mes collaborateurs m'a rapporté ce qui s'est passé à l'occasion d'un concours de recrutement d'animateurs de quartier. A la question : « Qui est le ministre de

la ville ? », un jeune a répondu : « C'est le maire. » Eh bien, croyez-moi, ce jeune méritait d'être reçu à ce concours d'animateur de quartier !

M. Gérard Larcher, rapporteur. J'espère qu'il a été reçu !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je le souhaite également. Je ne sais ce qu'il est devenu, mais il a vraiment compris ce qu'était, sur le terrain, la mise en œuvre d'une politique de la ville. Je crois que nous pouvons nous rejoindre sur ce point.

Ne cherchons donc pas à nous opposer. Pour moi, l'élu local - au premier chef, le maire - a bien à jouer le rôle fondamental. L'Etat, quant à lui, doit être le garant de la cohésion nationale. Ce qu'il nous faut donc chercher à construire, c'est le partenariat nécessaire dans le respect des rôles de chacun. C'est là toute la politique développée depuis plusieurs années en matière de développement social urbain.

C'est ce même esprit qui inspire ce projet de loi d'orientation. Loin de moi, monsieur Cartigny, l'intention de remettre en cause le fait que l'urbanisme est de la responsabilité des collectivités locales et le financement du logement une responsabilité de l'Etat.

Ce constat doit nous amener à rechercher les nécessaires articulations entre ces deux compétences. Si l'Etat n'a pas toujours fait la preuve de ses capacités lors de cette phase d'urbanisation accélérée des trente dernières années, force est aussi de constater que la décentralisation n'a pas conduit partout à une meilleure prise en compte de la nécessaire diversité dans nos grandes agglomérations.

Voilà donc l'un des fondements majeurs de ce projet de loi : affirmer réellement le principe de la diversité et organiser en conséquence l'articulation nécessaire entre l'Etat et les collectivités locales.

Plusieurs fois, dans le débat, est revenu le thème de l'immigration. Il ne doit pas y avoir de sujets tabous, disait M. le rapporteur à cette tribune, et certainement pas celui-là. Je suis d'accord avec lui.

Il nous faut continuer le travail entrepris en matière d'immigration, notamment la lutte contre l'immigration clandestine. C'est là, selon moi, un impératif, si nous voulons pouvoir traiter les problèmes que nous rencontrons dans un certain nombre de secteurs de nos agglomérations.

Mais les jeunes de ces quartiers sont majoritairement français. Et, s'ils ne le sont pas, ils n'ont, en général, pas connu leur pays d'origine. C'est donc bien d'intégration qu'il s'agit pour eux, comme l'a souligné tout à l'heure M. Trucy, rapporteur pour avis.

M. Paul Loridant. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre d'Etat ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Loridant, avec l'autorisation de M. le ministre d'Etat.

M. Paul Loridant. Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie des propos que vous venez de tenir concernant la nécessaire suppression de l'immigration clandestine.

Cela me permet de clarifier mon intervention par rapport aux propos qu'a tenus tout à l'heure M. Cabana.

J'ai dit que l'on devait tenir compte de ce qui s'était déroulé dans le passé et se rappeler qui avait été à l'origine de l'immigration dans les années soixante. Effectivement, à l'époque, on manquait de main-d'œuvre, mais, en faisant venir cette main-d'œuvre en France, on la fixait de manière quasi définitive.

C'est le problème de la deuxième ou de la troisième génération qui me préoccupe, car cette population, vous venez de le dire, la plupart du temps, est française et elle connaît de grandes difficultés.

Dans les années soixante, lorsqu'on a fait venir massivement des travailleurs marocains ou algériens, on n'a pas senti que, trente ans plus tard, on connaîtrait ces problèmes d'intégration. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Monsieur Loridant, je partage tout à fait votre point de vue.

En matière de gestion de la politique industrielle de notre pays, dans certaines grandes branches industrielles - je pense notamment à l'automobile et au bâtiment - on a, pendant une certaine période, cherché plus à abaisser le coût de la main-d'œuvre qu'à moderniser les entreprises.

Un autre facteur, de nature humaine, s'est confondu avec celui-ci, ou plutôt l'a suivi. Il s'agit de la politique de regroupement familial, qui a conduit à l'installation, ce qui est tout à fait légitime pour des raisons humanitaires, des familles dans ces quartiers. Les jeunes sont aujourd'hui français. L'accumulation de ces deux démarches a entraîné, pour partie, la situation que nous constatons dans un certain nombre de cas de figure.

J'ai déjà eu l'occasion, en ouvrant ce débat, d'aborder la question des moyens consacrés par l'Etat à la politique de la ville. Je n'en dresserai donc pas de nouveau un tableau exhaustif.

Néanmoins, répondant aux affirmations de M. Simonin, je tiens à rappeler qu'entre 1988 et aujourd'hui les moyens consacrés au logement locatif social ont augmenté de 30 p. 100. En outre, considérés globalement, ils n'ont jamais été aussi importants que dans la loi de finances initiale de 1991.

Cela dit, je suis d'accord avec M. Balarello, rapporteur pour avis. Il faut demeurer vigilant à chaque loi de finances. J'ai eu l'occasion de le dire en commission, l'application de la loi d'orientation pour la ville dépend, en grande partie, du budget consacré à la politique du logement social et plus largement à la politique du logement en général.

Telle est la raison pour laquelle les incitations fiscales à l'investissement locatif privé vont être prorogées pour une durée de cinq ans, ainsi que M. Quilès l'a annoncé à l'Assemblée nationale. Je réponds ainsi à l'une des préoccupations évoquées par M. Balarello.

De la même manière, s'agissant des effectifs des policiers en tenue exerçant en région parisienne, je tiens à rappeler qu'en 1989 400 postes ont été redéployés sur les sept départements de la couronne parisienne, 700 en 1990, et que 1 000 embauches ont été réalisées en 1991. Ces derniers sont, à l'heure actuelle, en formation. Ils seront en stage cet été dans les quartiers en difficulté - comme cela a été décidé par le ministre de l'intérieur, M. Philippe Marchand - et ils rejoindront leur poste en 1992, permettant ainsi de mettre en place l'ilotage dans quarante quartiers d'ici à la fin de l'année 1992. Cela ne veut pas dire que ce sont ces nouveaux embauchés qui deviendront ilotiers ; ils permettront les permutations nécessaires pour que les policiers plus confirmés et déjà formés deviennent ilotiers.

J'indique à M. Diligent que je ferai en sorte que mes déclarations antérieures soient suivies d'effets. Lorsque je dis que les quarante quartiers les plus en difficulté connaîtront, d'ici à la fin de l'année 1992, la pratique de l'ilotage - je vais là dans le sens de mes déclarations antérieures - je n'oublie pas le problème des commissariats et celui de la nécessaire polyvalence d'antennes de service public dans les quartiers en difficulté, là où le service public n'est plus suffisamment présent, en dehors de l'école.

M. Puech a particulièrement insisté sur le rôle des départements dans la politique de la ville ; il a constaté, à juste titre, que la procédure de développement social des quartiers prenait souvent mal en compte le rôle qui est le sien.

J'ai, moi aussi, constaté que cette démarche pouvait être préjudiciable à la conduite de la politique de la ville, qui résulte d'un accord entre l'Etat, les régions et, bien sûr, les communes concernées, mais qui, malheureusement, n'a pas permis au département d'être partie prenante, conformément aux vœux d'un certain nombre de présidents de conseils généraux et à la pratique. Par exemple, en matière de revenu minimum d'insertion, je rappelle que l'insertion ressortit à la compétence départementale et qu'elle est considérable dans les quartiers que nous connaissons. D'ailleurs, toute une partie de la politique sociale est menée sur l'initiative des conseils généraux.

C'est la raison pour laquelle, à l'automne prochain, je pourrai, après concertation avec les présidents de région et les présidents de conseils généraux, proposer une nouvelle organisation de préparation des prochains contrats de plan permettant à chacune des collectivités pour ces domaines de responsabilités d'être partie prenante à la phase d'élaboration des contrats de plan dans lesquels je souhaite voir intégrée, et non pas juxtaposée, la politique de la ville.

Monsieur Cabana, vous avez mené à cette tribune une charge importante, sauvant ce qui était à sauver de la politique conduite à Paris en matière de logement social. Je vous donne acte de votre propos.

Vous avez eu l'amabilité de rappeler que je fus, autrefois, secrétaire général. Vous en fûtes un autre. Je ne me permettrai pas d'entrer dans ce registre.

Vous nous dites que chaque logement locatif social coûte un million de francs à la Ville de Paris. Celle-ci dispose de moyens juridiques qui lui permettraient peut-être d'atténuer, dans un certain nombre de cas de figure, cette charge.

Ainsi, la Z.A.C. Dupleix, que vous avez évoquée, a fait l'objet de négociations foncières de 1986 à 1988. Je reconnais que celles-ci avaient débuté avant 1986, mais, je le répète, de 1986 à 1988, ces négociations ont été poursuivies. Le maire de Paris était alors Premier ministre et je suppose qu'il s'est montré vigilant à ce sujet.

La Z.A.C. Dupleix a fait l'objet d'un concours entre promoteurs, si mes informations sont bonnes, et comporte 40 p. 100 de logements P.L.A. et intermédiaires. La charge de 1 million de francs par logement a été reportée sur les logements d'un meilleur niveau et les bureaux qui sont sur la Z.A.C. et supportée par ceux-ci et non par la ville.

M. Camille Cabana. Monsieur le ministre d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Cabana, avec l'autorisation de M. le ministre d'Etat.

M. Camille Cabana. Monsieur le ministre d'Etat, je ne sais pas quelle interprétation je dois accorder à votre réaction face au rappel historique que j'ai fait des fonctions que vous avez exercées et qui, à mon sens, ne sont aucunement dégradantes.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Tel est bien mon sentiment !

M. Camille Cabana. Je suis, quant à moi, très fier d'avoir été pendant dix ans le secrétaire général de la mairie de Paris. En tout cas, il n'y avait dans mon esprit aucune connotation péjorative lorsque j'ai fait état de vos fonctions à la mairie de Lille, monsieur le ministre d'Etat. Mais là n'est pas l'objet de mon propos.

J'ai déjà eu l'occasion de constater qu'en ce qui concerne Paris, monsieur le ministre d'Etat, vous aviez une propension tout à fait permanente à la critique un peu systématique et politique,...

M. Emmanuel Hamel. Politicienne !

M. Camille Cabana. ... qui vous conduit très souvent à formuler des jugements à l'emporte-pièce et généralement non fondés.

Alors, puisque vous venez de faire état de la Z.A.C. Dupleix, je voudrais simplement vous dire que je m'attendais à ce que vous me répondiez que cette Z.A.C. avait été négociée entre M. Giraud, ministre de la défense, et M. Chirac, Premier ministre et, accessoirement aussi, maire de Paris.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Cela avait débuté avant !

M. Camille Cabana. Oui. Cela étant, il avait été prévu un certain nombre de dispositions concernant la part du logement social, notamment celle qui reviendrait au ministère de la défense pour son personnel. Or je constate qu'entre le moment où nous avons négocié la part des P.L.A., avec M. Giraud, et le moment où nous avons conclu, avec M. Chevènement, la part des P.L.A. est tombée de 140 à 110 dans l'opération Dupleix. Je souhaitais apporter cette précision.

Par ailleurs, s'agissant d'un autre problème que vous avez bien connu, monsieur le ministre d'Etat, celui du parc de Passy, je vous signale que nous vous avons lancé un appel, à un moment donné, pour essayer de voir s'il était possible d'intégrer quelques P.L.A. dans ce dossier. Nous attendons toujours votre réponse ! Nous avons intégré quelques P.L.A., mais en les prenant à notre charge. Le point de savoir comment cette question a été répercutée est, à mon avis, accessoire.

La dernière précision que j'apporterai vous montrera que vous devriez exiger plus de rigueur de la part de vos collaborateurs : il n'y a pas un mètre carré de bureau sur la Z.A.C. Dupleix, monsieur le ministre d'Etat.

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

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. J'avais eu raison de prendre la précaution de dire qu'on ne chatouille jamais impunément un ancien secrétaire général ! C'était simplement à cela que je faisais allusion, monsieur Cabana.

Je me doutais aussi que, si je vous parlais de Dupleix, vous me parleriez de Passy. Je pourrais terminer en vous parlant de la porte Maillot.

M. Camille Cabana. Si vous voulez !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. En définitive, dans le programme qui avait été prévu pour la Z.A.C. de la porte Maillot, et qui n'aura pas lieu faute de reconnaissance, le nombre de logements sociaux était catastrophiquement bas.

M. Emmanuel Hamel. Répondez sur Passy !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. On ne va pas continuer à visiter Paris !

Dois-je rappeler que, d'une façon générale, monsieur Cabana, le pourcentage des bénéficiaires des aides à la personne, rapporté au nombre de logements, ne dépasse pas 10 p. 100 à Paris, alors que, dans les autres communes centres et les agglomérations de plus de 350 000 habitants, il est partout supérieur à 20 p. 100 ?

Compte tenu de l'évolution constatée ces dernières années, on ne peut pas dire que la caractéristique première de Paris soit effectivement l'accueil des logements sociaux ou l'accueil des populations qui en ont le plus besoin.

Plusieurs d'entre vous, en particulier MM. Puech et de Catuelan, ont souligné la nécessaire complémentarité entre la politique de la ville et l'aménagement du territoire, tout en s'inquiétant parfois de voir ces deux missions placées sous la même responsabilité ministérielle !

J'ai l'ambition en tout cas d'assurer pleinement cette complémentarité, comme je l'ai fait, avec votre concours d'ailleurs, lors du débat sur la solidarité financière entre les communes, qui a permis un effort significatif de péréquation en faveur des départements ruraux les moins favorisés.

Je serai très attentif, notamment lorsque le projet de schéma directeur d'Ile-de-France sera examiné en C.I.A.T. cet automne, à ce que l'effort nécessaire d'organisation et d'amélioration des conditions de vie en Ile-de-France ne soit pas détourné de son objet, et ne se traduise pas par une nouvelle accélération de la croissance de la région parisienne au détriment du reste du pays. Je crois que c'est un élément tout à fait indispensable. *(Très bien ! sur les travées du R.P.R.)*

A cet égard, je considère comme essentielle la délocalisation vers la province des services de l'Etat - d'un certain nombre d'entre eux, bien entendu - et des activités tertiaires, ainsi que la régulation et le contrôle des constructions de bureaux en région parisienne, l'un étant indispensable pour rendre possible l'autre.

De façon complémentaire, ce même C.I.A.T. aura à examiner un ensemble de mesures en faveur du monde rural.

Je n'ai pas voulu aborder dans cette réponse à ce stade du débat l'ensemble des questions que nous allons retrouver au travers des amendements précis. Je pense par exemple au problème des S.E.M. foncières et de la possibilité nouvelle d'établissements publics fonciers qu'a traité M. Vallon.

De la même manière, nous aurons l'occasion de revenir sur le problème des logements intermédiaires. En effet, des amendements déposés par vos rapporteurs traduisent cette préoccupation afin d'introduire plus de fluidité dans le parc du logement. C'est tout à fait indispensable.

Je dirai quelques mots pour faire écho aux interventions de MM. Louisy et Othily, qui ont abordé le problème spécifique de l'application de la loi dans les départements d'outre-mer.

Vous savez, messieurs les sénateurs, que j'ai pris l'initiative, voilà un an, avec MM. Besson et Le Pensec, de demander aux préfets d'organiser, avec tous les partenaires locaux, les assises locales de l'habitat des départements d'outre-mer. Celles-ci se sont tenues et ont connu, je crois, un réel succès. Elles ont montré une très forte mobilisation locale des élus, des constructeurs, des entreprises, des associations et la volonté commune de trouver des solutions aux difficultés

rencontrées, difficultés encore accrues, dans certains cas, par des événements climatiques, tels que le cyclone *Hugo* en Guadeloupe et *Firinga* à la Réunion.

Dans le prolongement de ces assises, des états généraux de l'habitat dans les départements d'outre-mer se sont tenus à Paris les 16 et 17 mai derniers.

Je sais que MM. Paul Quilès et Marcel Debarge examinent, à l'heure actuelle, les propositions et les conclusions de ces états généraux afin d'arrêter, dès le budget pour 1992, les suites à donner à la loi de programme qui vient à échéance à la fin de cette année.

Je leur ferai part, messieurs les sénateurs, des observations que vous avez présentées à cette tribune et qui peuvent trouver leur place dans cette réflexion et dans l'examen des nouvelles propositions que doivent présenter MM. Quilès et Debarge.

La résorption de l'habitat insalubre, sur laquelle vous avez insisté, doit constituer une priorité de l'action future, en même temps que devraient être maintenues, à haut niveau, les aides au logement neuf et à la réhabilitation dans les départements d'outre-mer.

Ces actions en faveur du logement devront naturellement être intégrées, comme vous l'avez souhaité, dans les politiques de développement urbain et d'aménagement.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'application de la loi, je retiendrai les éléments relatifs au programme local de l'habitat et aux spécificités que vous avez évoquées, l'un et l'autre, dans le décret d'application. Mais ce décret d'application ne pourra pas résumer la totalité de la politique de l'habitat dans les départements d'outre-mer. Ce sont les propositions que formuleront MM. Quilès et Debarge qui engloberont cette politique générale.

J'ai été très attentif aux propos de M. Larcher, notamment sur la crise des valeurs et de la citoyenneté. Nul doute que le constat qu'il a dressé sur la crise des valeurs et de la citoyenneté est unanimement partagé, à la fois sur les bancs de cette assemblée et par le Gouvernement.

Le manque de repères, le manque d'identité sont réels et je ne nie pas la recherche d'autorité qui anime un certain nombre de ces jeunes qui veulent rencontrer des éléments de référence et des éléments d'autorité.

Il est tout aussi vrai que certains feuilletons télévisés structurent plus leur représentation du monde que les valeurs que défend notre école, d'où l'importance qu'il faut attacher à notre système éducatif.

Il n'y a de fermeté efficace que celle qui conduit ces jeunes, les habitants des quartiers sur le chemin de l'intégration et de l'insertion.

Ce chemin d'intégration et d'insertion, nous nous devons de le construire, car je ne crois pas à d'hypothétiques retours en arrière sur ce point. Ce que nous devons forger avec les jeunes et les habitants de ces quartiers, c'est sans doute une nouvelle citoyenneté, apte à répondre aux défis de la fin de ce siècle. *(Applaudissements sur les travées socialistes, sur certaines travées du R.D.E. et sur les travées de l'union centriste.)*

M. Emmanuel Hamel. Votre réponse à M. Vallon fut d'une brièveté choquante !

M. Robert Laucournet. Non ! Il est content !

M. Jean Simonin. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

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

M. Jean Simonin. Monsieur le ministre d'Etat, vous avez indiqué que les crédits prévus dans le budget de 1991 concernant les P.A.P. étaient très importants. Toutefois, dans mon intervention, j'ai indiqué qu'en 1987 100 000 P.A.P. figuraient au budget contre 50 000 dans le budget de 1990. Conclusion : il y a eu une diminution constante pendant dix ans du nombre de P.A.P. et des crédits affectés aux P.A.P. Là est le fond du problème, puisque les besoins de logement étaient aussi impérieux qu'aujourd'hui.

M. le président. Nous allons passer à la discussion des articles.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, ce matin, à trois heures trente, vous étiez assis près de moi ; comme tous nos collègues, nous nous sommes couchés à quatre heures.

Ne croyez-vous pas que nous pourrions, la discussion générale étant close, décider d'interrompre maintenant nos travaux, et reporter à la prochaine séance la discussion des articles ? Il me semble que ce serait une sage décision.

M. le président. Monsieur Laucournet, si je porte mes yeux sur l'assistance, je constate qu'en dehors de vous et de moi,...

M. Robert Laucournet. Et d'autres, comme M. Chervy !

M. le président... et sans doute de M. Hamel,...

M. Emmanuel Hamel. Certainement ! (*Sourires.*)

M. le président... nos autres collègues prenaient des forces en vue du débat d'aujourd'hui ! Je ne voudrais donc pas les en priver !

Par ailleurs, *La Marche du siècle* aidant, nous avons repris notre séance avec trois quarts d'heure de retard. Or, il ne faut pas oublier que ce débat doit être achevé vendredi soir ; ne perdez pas de vue ce point, je vous en prie.

Par conséquent, je crois qu'il ne serait pas raisonnable de ne pas entamer la discussion des articles. Ne m'en veuillez pas et tâchons, vous et moi, de surmonter nos fatigues respectives.

Nous passons donc à la discussion des articles.

TITRE I^{er} PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Les communes et leurs groupements, les autres collectivités territoriales, l'Etat et leurs établissements publics, assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat évitant tout phénomène de ségrégation ou tendant à faire disparaître ceux qui existent.

« A cette fin, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types de logement, d'activités, de services nécessaires à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel, récréatif ainsi qu'au transport et à la sécurité des biens et des personnes. Le développement de ces fonctions urbaines doit assurer sur chaque territoire la coexistence des diverses catégories sociales et insérer chaque quartier à la ville, notamment par les transports publics.

« La mise en œuvre des deux alinéas précédents constitue le droit à la ville. »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'article 1^{er} affirme le « droit à la ville », droit que nous ne cessons de réclamer depuis des années. Mais, plus que cette affirmation, c'est la concrétisation du droit à un logement agréable, décent, à des services collectifs de qualité, à l'éducation, au travail à temps complet et stable pour tous ceux qui le souhaitent, qui se révèle nécessaire.

A notre sens, cinq orientations suivies d'effets concrets devraient être retenues.

Premièrement, je citerai l'emploi. Le chômage, c'est le terreau de la misère, de l'exclusion, de la délinquance. Au-delà des paroles, monsieur le ministre d'Etat, nous attendons de votre gouvernement qu'il prenne des mesures pour relancer la production industrielle dans nos villes, dans notre pays ; nous serons conduits à y revenir au cours du débat.

Deuxièmement, il faut en finir avec une politique de l'urbanisme qui pousse à la ségrégation et qui aboutit à la formation de véritables ghettos. Il ne s'agit pas de renoncer au logement social ; il s'agit de briser l'assimilation trop fréquente qui est faite entre logement social et logement dégradé, insalubre parfois.

Si les logements sociaux doivent être réhabilités, il en est de même pour la notion de logement social. Ce dernier doit répondre aux besoins des populations de nos villes. Les salariés qui le souhaitent, et qui sont dans des situations

diverses, ont le droit de disposer d'un logement confortable, accessible - cela pose, bien entendu, le problème du montant des loyers - dans un cadre de vie de qualité.

Dans toutes les villes, la nécessité de reconsidérer et d'améliorer le logement social se fait sentir. L'intérêt général commande d'en finir avec la formation de ces ghettos pour les plus démunis et l'existence de villes ou de quartiers pour les plus fortunés. Cela pose, à notre avis, le problème de la spéculation foncière, notamment en région parisienne.

Troisièmement, il convient de rénover et d'améliorer les cités existantes. Cela suppose des moyens financiers car, à côté des intentions, il faudra bien aligner des chiffres !

Mais ne nous contentons pas de la réhabilitation des immeubles ; il convient, au-delà, de développer les services de proximité et de qualité, de la crèche à l'école en passant par les petits commerces ou les espaces verts.

Quatrièmement, il faut redonner la parole aux habitants des quartiers sur tous les problèmes les concernant, en élargissant et en renouvelant les droits des locataires.

Enfin, prenons des dispositions pour que le lieu de travail et le logement soient plus proches. Il faut faire cesser le gâchis social et humain que constituent les migrations quotidiennes, ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à améliorer les transports publics. Les entreprises doivent participer à l'effort financier nécessaire.

Ces suggestions et ces propositions contribueraient à corriger les déséquilibres de nos villes et de nos banlieues.

M. le président. Par amendement n° 2 rectifié, M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger comme suit l'article 1^{er} :

« Les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.

« A ces fins, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types de logements, d'équipements et de services nécessaires :

« - au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;

« - à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ;

« - aux transports, notamment publics ;

« - à la sécurité des biens et des personnes. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 118, déposé par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Souffrin, Bécart et Renar, Mme Beaudeau, MM. Vizet et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, et visant à insérer, avant le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 2 rectifié, un alinéa ainsi rédigé :

« Le développement économique, social et culturel des villes doit s'appuyer, en premier lieu, sur une politique de relance industrielle nationale. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2 rectifié.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, cet article 1^{er} vise à définir ce que doit être une politique pour la ville, notamment les nécessités de la cohésion sociale afin d'éviter les phénomènes de ségrégation.

Notre amendement tend, d'abord, à supprimer une expression peut-être sympathique, celle du « droit à la ville ». En effet, qu'est-ce que ce droit ? Droits et devoirs : nous pensons qu'il faut faire attention au symbolique. Un « droit à la ville » devrait, selon moi, constituer le couronnement de la politique de la ville. Toutefois, je me méfie des déclarations d'intention qui, d'abord, font naître l'espérance et qui, ensuite, conduisent à la déception.

En revanche, nous avons tenu à citer le commerce, car cela nous paraît tout à fait important, et nous avons prévu un certain nombre de dispositions dans les domaines social, sanitaire et sportif qui, toutes, jouent un rôle important. En ajoutant ces éléments, nous reconnaissons le rôle structurant du commerce, ce qui nous amènera, selon notre logique

propre, à reconsidérer cette question à la fin du texte pour qu'elle puisse trouver une traduction législative lors de l'examen d'un certain nombre de dossiers visant à la création de grands hypermarchés qui, par nature, risquent de constituer des éléments de déstructuration.

M. le président. La parole est à Mme Fost, pour défendre le sous-amendement n° 118.

Mme Paulette Fost. Ce sous-amendement tend à affirmer notre volonté d'inscrire le droit au travail et le droit à la culture comme composantes essentielles du droit à la ville. C'est pourquoi nous proposons de faire figurer la volonté d'engager le pays dans une politique de relance de la production nationale au début de ce projet de loi.

Certes, c'est bien du chômage, de la précarité de l'emploi, des bas salaires, mais aussi de la déculturation, du manque de moyens accordés à l'éducation nationale dont souffrent notre pays, nos villes, nos banlieues, ces banlieues qui cumulent tant de problèmes imputables aux diverses politiques nationales qui ont été menées depuis une vingtaine d'années.

Aujourd'hui, le temps presse, non pas pour adopter des demi-mesures, mais pour résoudre l'ensemble des problèmes de fond qui ont conduit à de graves tensions. En effet, nous ne laisserons pas, dans les cités, s'installer durablement la violence. Nous ne devons pas permettre que la drogue s'empare de la vie de nos enfants ni que s'instaure une loi de la jungle qui verrait, notamment, s'affronter des bandes de jeunes et les policiers, comme on a pu le constater récemment ; cela n'est pas tolérable ! L'action de la police, d'ailleurs, doit s'inscrire dans un dispositif plus large, tendant à intégrer les habitants de nos quartiers dits « difficiles », jeunes ou moins jeunes, dans la vie sociale.

Nous le savons tous dans cet hémicycle, la situation des banlieues dépend, pour beaucoup, de la situation de l'emploi. Le chômage, la drogue, la précarité et, par conséquent, la mal-vie, la misère constituent le terreau du racisme, de l'intolérance et de la violence. L'exclusion du monde du travail, l'échec scolaire, les difficultés familiales sont le quotidien de trop nombreux jeunes.

Voilà un mois, Mme le Premier ministre parlait de « muscler » notre économie ; il est urgent de donner quelque substance à de telles paroles. Les 80 p. 100 de jeunes de moins de 25 ans qui, dans certaines cités, sont privés d'emploi n'attendent que cela. Ce qu'ils demandent, c'est un emploi stable, correctement rémunéré, qui leur permette de vivre dignement. Les gâchis sociaux, humains et économiques ne sont pas acceptables.

C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, je vous propose d'accepter le sous-amendement n° 118, qui place en premier la question de l'emploi pour contribuer à la politique de la ville.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 118 ?

M. Gérard Larcher, rapporteur. L'emploi constitue, bien évidemment, un problème majeur et nous en avons débattu au cours de l'après-midi ; personne n'a prétendu que la dynamisation de cette activité économique n'était pas une donnée importante.

Néanmoins, la commission n'a pas jugé favorablement ce sous-amendement, car elle a considéré, d'abord, qu'était donnée à ce problème une espèce de priorité alors que nous avions voulu rassembler un ensemble de causes ; ensuite, que le mot « relance » avait parfois, sur le plan économique, une connotation dangereuse au niveau de la mémoire récente et pour tous les gouvernements !

La commission a donc émis un avis défavorable sur ce sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 rectifié et sur le sous-amendement n° 118 ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. En ce qui concerne l'amendement n° 2 rectifié, en dépit de l'abandon par M. le rapporteur du concept de « droit à la ville », je m'en remets à la sagesse du Sénat. Je ne suis pas particulièrement attaché à cette notion, mais il existe un droit du travail et nous sommes dans une situation dans laquelle un certain nombre de personnes sont au chômage. Un droit à la ville me paraît

créer un objectif et une ambition, et recouvrir tout un dispositif législatif dont deux volets ont déjà été adoptés par le Parlement.

L'amendement n° 2 rectifié précise : « Les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. » Or, l'une des manières de faire disparaître les phénomènes de ségrégation consistant à lutter pour l'emploi, par exemple, et pour l'école, je ne vois pas très bien pourquoi je m'opposerais à cette disposition.

S'agissant du sous-amendement n° 118, je vais être cohérent avec ce que je viens de dire : je ne vois pas en quoi vouloir une politique industrielle nationale irait à l'encontre de l'objectif que j'inscris dans le droit à la ville, dont la recherche, la création d'emplois et la lutte contre le chômage sont un élément essentiel.

M. le rapporteur est choqué par les termes : « relance industrielle nationale ».

M. Gérard Larcher, rapporteur. « Choqué », le mot est un peu fort !

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Il préfère les termes : « développement d'une politique industrielle nationale ». Tout cela est à la marge.

En résumé, je m'en remets à la sagesse du Sénat sur le sous-amendement n° 118 et sur l'amendement n° 2 rectifié.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 118.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Gérard Larcher, rapporteur. Monsieur le président, je demande un scrutin public sur le sous-amendement n° 118.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 118, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant de la commission.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 123 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	294
Majorité absolue des suffrages exprimés	148
Pour l'adoption	81
Contre	213

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 3, M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, propose d'insérer, après l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire. Elle est indissociable et complémentaire de la politique de l'espace rural qui doit, en priorité, lutter contre la désertification du territoire national. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Cet amendement vise, au moment où nous traitons des principes généraux, à préciser que la politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire et qu'elle est indissociable de la politique de l'espace rural, comme nous l'avons déjà dit.

Il nous semble essentiel, pour notre territoire national, d'assurer la complémentarité entre la ville et l'espace rural.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Comme vient de le souligner M. le rapporteur, nous avons déjà débattu de ce thème.

Etant d'accord sur les orientations, je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée sur cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les communes ou leurs groupements doivent, par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux.

« Les collectivités publiques doivent veiller à ce que les restaurations nécessaires des quartiers anciens des villes ne méconnaissent pas les objectifs mentionnés à l'article premier.

« Elles apportent un soin particulier, avec le concours des organismes gestionnaires des logements et de l'Etat, à la réhabilitation et à la valorisation des quartiers récents dégradés, ainsi qu'à la création ou au développement des relations entre ces quartiers et le reste de la ville. »

Par amendement n° 4, M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, propose, avant le premier alinéa de cet article, d'ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« La réalisation de logements sociaux est d'intérêt national ; l'Etat fournit, notamment par des concours financiers, les moyens de financement de cette réalisation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Cet amendement vise à rappeler l'importance du rôle de l'Etat en matière de logement social, notamment par le biais de concours financiers.

Le caractère essentiel du rôle de l'Etat aura une répercussion tout au long du texte car, pour réaliser la diversification, pour conclure le contrat prévu par le plan local de l'habitat, il faudra que l'Etat s'engage financièrement.

La commission n'a pas voulu chasser l'Etat, mais elle a souhaité instaurer une coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat, à qui il revient d'assurer les moyens de financement pour les logements sociaux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Je n'ai pas d'objection à formuler sur l'amendement de la commission. Nous avons d'ailleurs déjà dit que la réalisation de logements sociaux est d'intérêt national.

S'agissant des concours financiers, j'ai déjà indiqué que seule la discussion des lois de finances montrera dans quelle mesure l'Etat pourra faire face à cette exigence.

En conséquence, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 109 rectifié, MM. Diligent, Vallon, François Mathieu, de Catuelan et les membres du groupe de l'union centriste proposent :

« A. - Au début du premier alinéa de l'article 2, de remplacer les mots : "les communes ou" par les mots "l'Etat, les collectivités locales ou".

« B. - De compléter cet article par le paragraphe suivant :

« II. - Les dépenses entraînées par la modification du premier alinéa sont compensées par l'augmentation à due concurrence des droits visés à l'article 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. L'Etat ne doit pas se décharger de sa responsabilité sur les seules communes. Ainsi que l'a rappelé le Conseil économique et social dans son avis, ce projet de loi évoque les responsabilités des collectivités locales en matière de logement, mais demeure muet sur celles de l'Etat. Or, celui-ci a conservé la charge directe du logement non déléguée aux collectivités locales par les lois de décentralisation. Nous souhaitons donc qu'il en tire les conséquences, notamment financières.

M. le président. Monsieur Diligent, puisque cet amendement tend à compléter l'article 2 par un paragraphe II, il conviendrait de prévoir un paragraphe I.

M. André Diligent. Vous avez parfaitement raison, monsieur le président, et je modifie l'amendement dans ce sens.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 109 rectifié bis, par lequel MM. Diligent, Vallon, François Mathieu, de Catuelan et les membres du groupe de l'union centriste proposent :

« A. - Au début du premier alinéa de l'article 2, de remplacer les mots : "les communes ou", par les mots : "l'Etat, les collectivités locales ou".

« B. - De compléter cet article par le paragraphe suivant :

« II. - Les dépenses entraînées par la modification du premier alinéa sont compensées par l'augmentation à due concurrence des droits visés à l'article 575 A du code général des impôts. »

« C. - Au début de l'article, de faire figurer la mention : "I". »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard Larcher, rapporteur. Tout au long de la discussion, la commission défendra la même logique : la commune est au premier rang, que ce soit pour le droit de préemption, pour le plan local de l'habitat ou pour l'établissement public foncier.

Pour la commission, l'Etat n'interviendra qu'en cas de carence avérée de la commune par rapport à ses engagements ou de désistement volontaire d'une commune qui considère que c'est à l'Etat d'intervenir.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. C'est la loi !

M. Gérard Larcher, rapporteur. Le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat, j'espère que nous nous mettrons d'accord sur l'importance du rôle joué par la collectivité locale, comme l'ont demandé un certain nombre d'orateurs.

La commission est donc défavorable à l'amendement de M. Diligent et de ses collègues, qui souhaitent que l'Etat ne se détourne pas de ses responsabilités.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Pour des raisons analogues à celles que vient d'exposer M. le rapporteur, je suis défavorable à l'amendement présenté par M. Diligent.

M. le président. Monsieur Diligent, l'amendement est-il maintenu ?

M. André Diligent. Je suis courageux mais pas téméraire ! Par conséquent, je préfère retirer l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 109 rectifié bis est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - La réalisation de logements sociaux relève de l'intérêt national. »

Par amendement n° 5, M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Gérard Larcher, rapporteur. Nous avons réintroduit cette disposition, en la complétant, à l'article 2. C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat. Pour les raisons qu'il a indiquées précédemment, le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est supprimé.

Article 4

M. le président. L'Assemblée nationale a supprimé l'article 4.

Personne n'en demande le rétablissement ?...

Mes chers collègues, il reste 172 amendements à examiner.

A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux et renvoyer la suite de la discussion du présent projet de loi à la prochaine séance. *(Assentiment.)*

8

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Jean Cluzel demande à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt, au nom du groupe sénatorial de l'élevage, de lui préciser les mesures engagées ou projetées, tant par les instances communautaires que par le gouvernement français, en vue de conforter la situation économique du secteur de l'élevage et de préserver le revenu des exploitations agricoles spécialisées dans les productions animales.

Il souligne que l'augmentation apparente du revenu des producteurs de lait en 1990 est principalement due à l'augmentation de la taille des exploitations consécutive à la diminution du nombre des producteurs. Il observe que le revenu des producteurs de viande et des producteurs de bovins mixtes s'est dégradé : moins 0,1 p. 100 en 1990.

Face à cette situation, le programme d'aide au revenu agricole, le P.A.R.A., ne paraît pas comporter des moyens financiers à la mesure de la restructuration en cours dans l'élevage et de la crise qui affecte les prix de la viande.

M. Jean Cluzel déplore que la Communauté ait décidé le gel des prix garantis des viandes bovine et ovine pour la campagne 1991-1992 et ait restreint les mécanismes de soutien des marchés de la viande bovine.

Il souligne que la diminution de 2 p. 100 des quotas laitiers est de nature à entraîner des abattages de vaches laitières qui pèseront sur le marché de la viande bovine.

Il demande à M. le ministre de lui préciser les mécanismes envisagés afin de favoriser la mobilité des quotas laitiers.

M. Cluzel demande à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt de lui préciser les mesures mises en œuvre tendant à favoriser l'extensification des exploitations d'élevage ; il préconise, à cet égard, un allègement, sinon une suppression, des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

M. Jean Cluzel et les membres du groupe sénatorial de l'élevage estiment que la situation des productions animales et les évolutions démographiques prévisibles dans ce secteur appellent la mise en œuvre d'un plan de restructuration de l'élevage, établi en concertation avec la profession et doté de moyens de financement significatifs. (N° 27.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

9

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant les articles 24, 26 et 34-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 401, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires culturelles. *(Assentiment.)*

J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant règlement définitif du budget de 1989.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 402, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

J'ai reçu de Mme le Premier ministre un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur la création et les modalités de fonctionnement des centres culturels.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 407, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

J'ai reçu de Mme le Premier ministre un projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 408, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Michel Rufin un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de M. Jean Simonin et des membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés et rattachés administrativement tendant à élargir la procédure du vote par procuration (n° 349, 1988-1989.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 399 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Descours un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses mesures d'ordre social (n° 362, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 400 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Rudloff un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications (n° 389, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 403 et distribué.

J'ai reçu de M. Luc Dejoie un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture relatif à l'aide juridique (n° 374, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 404 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Guyomard un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 351, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 405 et distribué.

J'ai reçu de M. Xavier de Villepin un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :

1° Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (n° 354, 1990-1991) ;

2° Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (n° 356, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 406 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 20 juin 1991 :

A neuf heures quarante-cinq :

1. Suite de la discussion du projet de loi (n° 350, 1990-1991) d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence.

Rapport n° 383 (1990-1991) de M. Gérard Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis n° 391 (1990-1991) de M. José Balareello, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis n° 384 (1990-1991) de M. François Trucy, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

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.

A quatorze heures quarante-cinq et le soir :

2. Questions au Gouvernement.

3. Suite de l'ordre du jour du matin.

Délai limite général pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 6 juin 1991 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite général pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi ou de résolution inscrits jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence (n° 394, 1990-1991), est fixé au mardi 25 juin 1991, à douze heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications (n° 389, 1990-1991), devront être faites au service de la séance avant le lundi 24 juin 1991, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 20 juin 1991, à zéro heure quarante-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND

ERRATA

Au compte rendu intégral de la séance du 5 juin 1991

Titre : Réforme hospitalière.

Page 1288, 2^e colonne, dans le texte proposé par le sous-amendement n° 278 rectifié bis à l'amendement n° 1 rectifié pour l'article 1^{er} A, 1^{er} alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « 710-2 »,

Lire : « 710-1 ».

Au compte rendu intégral de la séance du 6 juin 1991

Titre : Réforme hospitalière.

Page 1414, 2^e colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 121 rect. pour l'article L. 714-21, 2^e alinéa, antépénultième ligne :

Au lieu de : « ou poursuivre leur activité... »,

Lire : « et poursuivre leur activité... ».

Au compte rendu intégral de la séance du 7 juin 1991

Titre : Réforme hospitalière.

Page 1452, 2^e colonne, dans le texte proposé pour l'article 15, 3^e alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « titre I^{er} du livre VIII... »,

Lire : « titre I^{er} du livre VII... ».

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION PERMANENTE

Dans sa séance du mercredi 19 juin 1991, le Sénat a nommé :

M. Claude Fuzier membre de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Marcel Debarge, dont le mandat sénatorial a cessé.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 19 juin 1991

SCRUTIN (N° 123)

sur le sous-amendement n° 118, présenté par Mme Paulette Fost et les membres du groupe communiste et apparenté, à l'amendement n° 2 rectifié de la commission des affaires économiques à l'article 1^{er} du projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Nombre de votants : 318

Nombre de suffrages exprimés : 296

Pour : 82

Contre : 214

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Danielle Bidart-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
André Delelis
Gérard Delfau

Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Paulette Fost
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Héléné Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Louis Minetti

Michel Moreigne
Georges Othily
Albert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarelo
René Ballayer

Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin

André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer
Louis Boyer

Jacques Braconnier
Paulette Brisepierre
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Daugnac
Marcel Daunay
Desiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Discours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny Gournay

Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoefel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelin
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moirard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion

Arthur Moulin
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Michel Souplet
Jacques Sourdilte
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

Se sont abstenus

François Abadie
 Gilbert Baumet
 Georges Berchet
 Jacques Bimbenet
 André Boyer
 Louis Brives
 Ernest Cartigny
 Henri Collard

Yvon Collin
 Jean François-Poncet
 François Giacobbi
 Paul Girod
 Pierre Jeambrun
 Pierre Laffitte
 Bernard Legrand
 Max Lejeune

Charles-Edmond
 Lenglet
 François Lesein
 Georges Mouly
 Hubert Peyou
 Jean Roger
 Raymond Soucaret

N'a pas pris part au vote

M. Emmanuel Hamel.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
 Nombre de suffrages exprimés : 294
 Majorité absolue des suffrages exprimés : 148

Pour l'adoption : 81
 Contre : 213

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.