

N° 378

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1986-1987

Rattache pour ordre au proces-verbal de la séance du 9 juillet 1987.
Enregistre à la présidence du Sénat le 17 juillet 1987.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier les articles 79 et 80 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, afin de permettre la globalisation des financements du logement,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Paulette FOST, Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mme Danielle BIDARD-REYDET, M. André DUROMÉA, Mme Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean Garcia, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hecto, VIRON, Robert VIZET et Henri BANGOU,

Senateurs.

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.)

Logement et habitat. - Collectivités locales - Communes - Compétences - Conseils départementaux de l'habitat - Financement - H.L.M. - Logement social - Programme local de l'habitat.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 1975, on a assisté à une dégradation progressive de l'habitat social dans les grands ensembles, en particulier, ceux construits de 1960 à 1970.

Ce phénomène s'observe plus particulièrement dans les communes grandes et moyennes qui ont connu une expansion démographique assez considérable durant les deux dernières décennies. On voit aujourd'hui se combiner dans ces villes des problèmes de dégradation physique et de marginalisation sociale.

Corollairement, depuis 1975 également, les communes périphériques des agglomérations ont connu une croissance plus forte que celles des villes-centres.

Depuis plus d'un siècle, c'est la première fois qu'un tel phénomène se produit.

L'urbanisme de ces petites communes s'est surtout caractérisé par un habitat individuel en accession à la propriété et par une nouvelle forme d'habitat social, souvent d'une certaine qualité.

Dans les villes-centres d'agglomérations, les organismes de logement social connaissent aujourd'hui des difficultés de plus en plus grandes pour équilibrer leur gestion et satisfaire les besoins en logement des plus démunis.

Au-delà des grands ensembles et de leurs difficultés dont tous les élus locaux ont parfaitement conscience, les phénomènes de dégradation physique et sociale touchent, à des niveaux différents, de nombreux quartiers ou immeubles des villes et des banlieues. La concentration des populations socialement et économiquement défavorisées, l'existence d'un patrimoine immobilier en mauvais état et ne correspondant plus aux souhaits actuels de la population s'accompagnent d'autres phénomènes difficilement contrôlables :

- augmentation des impayés dans les logements H.L.M. ;
- augmentation du nombre de logements vacants aussi bien dans les quartiers anciens que dans certains grands ensembles ;
- marginalisation de groupes sociaux et accroissement de leurs difficultés ;
- phénomène de squatt, de délinquance...

Les mutations économiques sont aussi à l'origine de modifications de l'habitat et du tissu social :

- augmentation du taux de chômage et sa conséquence sur les capacités financières des habitants et donc du secteur de la construction ;
- développement de vastes zones de friches industrielles souvent dans un tissu urbain existant ;
- transfert du patrimoine immobilier des entreprises vers des propriétaires occupants ou des propriétaires institutionnels.

La réhabilitation des grands ensembles H.L.M. devient une priorité absolue. L'état actuel de ces constructions fait désormais partie des lieux communs : la télévision et les journaux ont largement diffusé des enquêtes sur ces grandes cités où certains de nos concitoyens vivent dans des conditions qui frisent l'indécence. Plus spécialement le manque d'entretien des immeubles s'est traduit par une forte dégradation du paysage urbain (façades, abords) et des parties communes (halls d'entrée, cages d'escaliers...). Les conséquences sociales et économiques de cette situation sont multiples : le service rendu se dégradant, les logements ne trouvent plus preneurs, le taux de vacance augmente alors (30 % ou plus dans certains grands ensembles). Puis viennent les impayés qu'expliquent la pauvreté des derniers occupants ou le refus de payer pour des logements en mauvais état. Un cercle vicieux s'établit alors qui entraîne les organismes gestionnaires vers des difficultés aggravées. Les seuls occupants qui demeurent sont souvent en situation précaire, sans emploi, sans formation. Ils ne peuvent faire face à leurs obligations de locataire ce qui réduit encore les ressources qui auraient permis un entretien minimum. Une telle évolution est inacceptable.

A titre d'exemple, la ville d'Avignon, comme de nombreuses autres villes en France, se trouve confrontée à ce problème.

Elle a mis en place une mission de développement social des quartiers, un projet de quartier et un programme local de l'habitat.

Il apparaît dès à présent les éléments suivants :

- un habitat inadapté dans le centre ancien (1.600 logements vacants) ;
- un parc H.L.M. important : 13.000 logements ;
- un déplacement des résidents des H.L.M. anciennes vers les nouvelles opérations et en corollaire un accroissement de la vacance dans le parc social ;
- un mouvement d'accession dans les communes périphériques.

L'objectif des programmes locaux de l'habitat vise à :

- diversifier l'offre au logement ;

- assurer un meilleur fonctionnement urbain ;
- satisfaire les besoins sociaux.

L'aide de l'Etat a un rôle majeur à jouer dans la réalisation de ces objectifs mais elle doit être globale. C'est au niveau local que doit se faire la répartition entre les différents types d'intervention.

L'ensemble du système de production des logements neufs se trouve maintenant à un tournant historique.

Face à une concurrence accrue de l'existant, il doit maintenant changer ses méthodes de travail pour mieux tenir compte de la demande et s'adapter à une mutation profonde et durable du contexte socio-économique.

L'Etat ne ménage pas ses efforts pour ralentir la chute du rythme de la construction.

Des moyens considérables sont mis en œuvre pour soutenir l'activité du secteur du bâtiment tout en permettant aux Français de mieux se loger. Mais il est clair que la nature de la demande correspondante change rapidement. Il ne s'agit plus de comptabiliser des unités de logements face à des listes de mal-logés. Il faut passer à une stratégie d'offre plus complexe, offrir des projets séduisants d'amélioration des conditions d'habitats, donc diversifier les propositions pour stimuler la demande en dépassant le caractère trop souvent stéréotypé des offres actuelles.

Il faut donc penser moins en termes de flux ou de « construction neuve » qu'intégrer toutes les conséquences d'une concurrence accrue entre les logements neufs et existants. Aujourd'hui, quand on livre cent logements neufs dans une ville de province, deux ou trois cents ménages changent de logement et il reste, en bout de course, quelques dizaines de logements vides.

Le logement s'inscrit dans la vie municipale par :

- la politique foncière ;
- la politique urbaine (projets de quartiers, mission D.S.Q., etc.) ;
- la politique économique ;
- la politique sociale.

L'aide de l'Etat doit être globale pour être adaptée aux marchés locaux dont l'évolution est de plus en plus spécifique.

La programmation des logements ne peut plus se faire par catégorie de logement (prêts locatifs aidés, prêts aidés en accession à la propriété, ni d'intervention par des prêts pour l'amélioration de l'habitat).

Il faut que les acteurs locaux puissent donner priorité à une forme d'aide plutôt qu'à une autre en concentrant les financements soit sur la

rehabilitation, soit sur d'autres types d'intervention (construction de logements neufs, etc.).

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a institué les comités départementaux de l'habitat (art. 79) et autorise les communes à définir un programme local de l'habitat (art. 78).

A présent, ces structures doivent avoir la possibilité, à leur niveau, de globaliser l'aide de l'Etat. Elles sont en effet les mieux placées pour identifier les demandes nouvelles et y répondre rapidement et avec souplesse.

Les communes dotées d'un programme local de l'habitat se sont données les moyens de définir une politique globale du logement et doivent donc pouvoir bénéficier le cas échéant d'une globalisation des financements du logement.

A cet effet, il est proposé de créer au sein des comités départementaux de l'habitat une commission chargée de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat dans laquelle serait assurée la représentation des communes et des organismes de logement social concernés.

Cette commission aurait la faculté de proposer au commissaire de la République du département une globalisation des financements du logement.

Pour les raisons qui précèdent, Mesdames, Messieurs, nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut être créé au sein du conseil départemental de l'habitat une commission chargée de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat prévus à l'article 78. »

Art. 2.

L'article 80 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes ou groupements de communes dotées d'un programme local de l'habitat, le commissaire de la République, sur proposition de la commission prévue à l'article 79, quatrième alinéa, peut globaliser les financements du logement. »