

N° 391

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi d'orientation pour la ville, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2009, 1558, 2060 et T.A. 481.

Sénat : 350, 383 et 384 (1990-1991).

Urbanisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. Rappel de la législation relative au logement	6
II. Analyse du projet de loi	8
III. Les innovations proposées par le projet de loi	11
IV. La structure démographique de la France	13
V. L'évolution de la politique du logement en France	16
VI. L'évolution négative des grands ensembles	19
VII. Appréciation sur les remèdes proposés par le projet de loi	22
A - Le projet de loi est nécessaire	22
B - Le projet de loi est insuffisant	22
C. Les effets positifs prévisibles du projet de loi	24
D - Les effets négatifs du projet de loi	25
VIII. Quelques propositions concrètes positives	27
1. Restaurer l'accession sociale à la propriété	27
2. La vente de logements HLM aux locataires	27
3. Créer des activités économiques proches des zones d'habitat .	28
4. Créer des services nouveaux dans les grands ensembles	28
5. Faciliter l'intégration des familles étrangères	28
6. Réaliser à l'avenir de petits immeubles situés dans tout le tissu urbain	29
CONCLUSION	31
EXAMEN DES ARTICLES	33
Art. 13 - Programme local de l'habitat	33
Art. 14 - Participation à la diversité de l'habitat	36

Pages

Art. 18 - Dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat	37
Art. 22 - Création d'établissements publics fonciers	38
Art. 25 - L'extension des pouvoirs du maire en matière de délégation des droits de préemption	38
Art. 38 - Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 - Maintien dans les lieux de certains locataires	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
AMENDEMENTS PRESENTES PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	49
ANNEXE	57

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les incidents violents survenus dans plusieurs banlieues d'Ile-de-France ou d'autres grandes métropoles ont mis en lumière la grave crise sociale à laquelle entend remédier le présent projet ; crise sociale qui a alerté jusqu'aux plus hautes instances de l'Etat.

Sans prétendre porter remède à l'ensemble des causes de ce malaise, ce que nous regrettons le projet de loi propose principalement d'apporter des réponses renouvelées aux questions soulevées par la politique foncière et le logement social au regard des besoins des ménages à revenus modestes.

I. RAPPEL DE LA LEGISLATION RELATIVE AU LOGEMENT

Le projet de loi d'orientation pour la ville vient après une longue série de lois visant à régir l'urbanisme et surtout le logement. On rappellera ici la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 dite "loi Quilliot" relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. Si elle ne visait pas directement le secteur du logement social, cette loi avait cependant un impact indirect sur celui-ci car elle modifiait certaines règles applicables au marché libre du logement. Il faut en effet souligner l'**unicité du marché du logement** : toute décision affectant un domaine particulier -locatif de droit commun, locatif social ou accession aidée- a un effet direct ou indirect sur les différentes catégories de logements.

La loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, dite "Loi Méhaignerie", se proposait d'agir sur les différents secteurs du logement et elle était complétée par un dispositif d'incitation fiscale pour les investissements en logements neufs à usage locatif. Le système a eu des effets positifs sur l'investissement en logement locatif des ménages.

La loi précitée de 1986 a assoupli les modalités de fixation des loyers des logements sociaux dans la limite de loyers maxima et elle a modifié les conditions dans lesquelles les bailleurs sociaux peuvent mettre à la charge de certains locataires -dont les ressources excèdent les plafonds justifiant l'accès aux logements locatifs aidés- un supplément de loyer.

Cette loi a organisé des procédures de concertation entre bailleurs et locataires en vue de conclure des accords collectifs locaux concernant notamment les loyers, les charges récupérables, l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes des immeubles.

Cette loi a enfin modifié le régime des ventes de logements HLM aux locataires, dans des conditions qui, malheureusement, sont souvent appliquées de façon trop restrictive et à tort par les administrations déconcentrées de l'Etat.

Les modalités de fixation des hausses des loyers ont été une nouvelle fois modifiées par la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite "loi Besson", visant à la mise en oeuvre du droit au logement a fixé un cadre législatif aux mesures destinées à assurer le logement des personnes défavorisées, en prévoyant notamment l'adoption de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et la création de fonds départementaux pour le logement, chargés d'attribuer des aides financières destinées à faciliter le logement des ménages disposant de faibles ressources, elle a, en outre, en son article 15 incité les organismes d'HLM à tenir compte "de la composition sociale de chaque quartier".

C'est donc dans un environnement législatif particulièrement riche qu'intervient le présent projet de loi.

II. ANALYSE DU PROJET DE LOI

Dans les travaux qui l'ont conduite à adopter le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat, l'Assemblée nationale a procédé simultanément à un examen de la proposition Malandain-Mermaz relative à la maîtrise foncière urbaine et à la diversification de l'habitat. Ces deux textes doivent être analysés pour mieux saisir le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi définit des principes généraux regroupés dans un titre premier qui énonce les objectifs d'une politique de la ville parmi lesquels on relève l'ambition de réaliser l'égalité des droits entre les habitants des villes, en matière de logement, de transport, de services de tous ordres (social, scolaire, sanitaire, sportif, culturel).

Le titre II du projet de loi traite de la prise en compte de l'habitat dans les villes et les quartiers. Il regroupe des modifications du code de l'urbanisme visant en particulier à contraindre les communes à prendre en compte les besoins en logement ou lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce projet précise la portée et le contenu des programmes locaux de l'habitat et instaure des dispositions financières originales pour les grandes agglomérations en prévoyant que les constructeurs de logements privés devront contribuer -sous forme monétaire ou par dation- à la construction de logements sociaux en ville.

Le titre III du projet relatif au maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens, vise à sauvegarder les zones d'habitat dans les centres villes, à y faciliter les opérations de réhabilitation, sans provoquer le départ des habitants qui y sont installés.

Pour sa part, la proposition de loi regroupe, dans un chapitre premier relatif à la prise en compte du droit au logement dans les documents d'urbanisme plusieurs modifications du code de l'urbanisme, visant à intégrer les besoins en logements sociaux lors de la définition des règles d'occupation du sol.

Dans un chapitre II relatif à l'apport de l'assiette foncière des logements sociaux dans le processus d'urbanisation, la proposition de loi énonce le principe d'un apport de terrains destinés à la construction de logements locatifs sociaux dans les communes où le parc de ce type est inférieur à 20 % des résidences principales, cette obligation étant à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'occupation du sol.

Le projet de loi comporte ensuite un titre IV regroupant des mesures propres à l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles, en particulier en matière fiscale et sur l'attribution des logements locatifs sociaux.

Le titre V "De la politique foncière" propose trois catégories de dispositions visant à assurer une plus grande maîtrise de l'évolution foncière par les collectivités publiques. Il s'agit de mesures institutionnelles regroupées dans le chapitre premier relatif aux établissements publics fonciers, de modifications des droits de préemption (chapitre 2) et de mesures fiscales (chapitre 3).

Enfin, le titre VI du projet de loi modifie les taux du versement transport pour la région Ile-de-France.

La proposition de loi traite des problèmes fonciers dans un chapitre III en prévoyant notamment la reconnaissance par le code de l'urbanisme de "zones d'urbanisation future"; disposition qui ne sera pas retenue par l'Assemblée nationale.

Le chapitre IV de la proposition de loi précitée regroupe des dispositions visant à lutter contre la ségrégation dans l'habitat, notamment en modifiant la loi du 2 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

Le chapitre V traite de la prise en compte des problèmes urbains dans les principes de la politique de l'habitat et propose de modifier à cet effet plusieurs articles du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, le chapitre VI "Dispositions diverses" modifie un article du code de l'urbanisme.

III. LES INNOVATIONS PROPOSEES PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi énonce le principe d'un droit à la ville et d'une participation des habitants à la préparation des actions concernant l'habitat ; il propose de développer l'habitat social dans les centres-villes. A cet effet, les deux principaux instruments proposés sont :

- la participation à la diversité de l'habitat mise à la charge des constructeurs, payable en numéraire ou par dation ;

- la faculté conférée au représentant de l'Etat dans le département d'exercer, par substitution, le droit de préemption urbain ouvert à la commune, lorsque le parc de logements sociaux est inférieur de 20 % des résidences principales ou lorsque le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles au logement est inférieur à 18 % des résidences principales.

Le projet de loi prévoit que la politique de l'habitat est définie par des établissements publics de coopération intercommunale regroupant tout ou partie des communes d'une agglomération. Cette politique est précisée dans un programme local d'habitat qui vise notamment à assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ce programme énonce les contributions respectives des communes à la réalisation des objectifs retenus.

Le programme local de l'habitat tient compte, le cas échéant, des règles fixées par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du protocole d'occupation du patrimoine social des communes.

Le projet de loi propose de valoriser les quartiers anciens et favoriser l'accroissement de l'offre de logements locatifs sociaux à l'occasion des opérations de rénovation de ces quartiers, notamment en complétant la liste des catégories de dépenses susceptibles de faire l'objet d'aides financières issues de l'ANAH.

Par ailleurs, le projet de loi propose de mieux intégrer les grands ensembles dans les agglomérations en supprimant les ZUP et en définissant pour chaque quartier un programme de référence, obligatoirement pris en considération pour l'élaboration du POS. Le projet de loi fixe comme objectif de favoriser l'implantation d'activités économiques dans les grands ensembles et, à cet effet, il autorise les communes, les départements et les régions à accorder des exonérations fiscales.

Le projet de loi prévoit en outre l'institution d'établissements publics fonciers habilités à constituer des réserves foncières et il modifie les dispositions relatives au droit de préemption urbain, en particulier dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler les pré-ZAD.

Enfin, le projet de loi prévoit diverses dispositions concernant principalement la région Ile-de-France, les sociétés anonymes d'HLM, le contrôle du maire sur les attributions de logements sociaux, la prorogation du délai pendant lequel les incitations fiscales à l'investissement de logement locatif sont applicables.

IV. LA STRUCTURE DEMOGRAPHIQUE DE LA FRANCE

L'évolution du pourcentage de la population vivant en zone urbaine dans notre pays met en évidence une croissance rapide de l'urbanisation au cours des dernières décennies.

Le dernier recensement a mis en évidence l'importance de la population urbaine résidant actuellement dans les banlieues.

En effet en 1990 43 % des citoyens vivaient en banlieue et l'augmentation de la population résidant dans la périphérie des grandes métropoles a été nettement supérieure à celle des centres-villes.

En outre le mouvement de concentration de la population dans la région parisienne s'est confirmé entre 1982 et 1990.

Selon le recensement de 1990, 114 communes sur les 414 comptant plus de 20 000 habitants sont situées dans la région Ile-de-France.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la densité de la population dans les villes et les banlieues entre les deux derniers recensements.

Evolution des unités urbaines de 1982 à 1990 en France

Classe de taille	Nombre d'unités urbaines	Nombre de communes	Population 1990	Densité (hab./km ²)				Taux de variation (% moyen annuel)			
				Villes-centres 1982	Villes-centres 1990	Banlieues 1982	Banlieues 1990	par mouvement naturel 1975-1982	par mouvement naturel 1982-1990	par solde migratoire 1975-1982	par solde migratoire 1982-1990
2-5000	1003	1393	3 387 154	125	132	78	82	0,15	0,16	0,84	0,49
5-10000	455	847	3 117 365	181	189	93	101	0,33	0,27	0,54	0,36
10-20000	201	591	2 765 032	319	330	126	136	0,52	0,42	0,20	0,14
20-50000	122	530	3 836 597	578	583	180	195	0,60	0,50	-0,22	-0,19
50-100000	53	403	3 658 244	917	911	289	315	0,63	0,56	-0,35	-0,27
100-200000	28	366	3 892 316	1 890	1 861	465	491	0,72	0,63	-0,58	-0,47
200000-2 millions	28	791	11 921 596	3 766	3 723	660	715	0,59	0,58	-0,37	-0,16
agglomération Paris	1	379	9 318 821	20 647	20 421	2 736	2 901	0,69	0,79	-0,60	-0,27

Source : INED

Si l'on compare la population urbaine en France et dans les pays membres de la Communauté Européenne, on constate que notre pays se situe dans la moyenne en ce qui concerne le nombre des grandes zones urbaines, ainsi que le pourcentage de la population nationale vivant dans ces zones.

Degré d'urbanisation et croissance urbaine dans les pays de la Communauté Européenne

Pays	Population urbaine en % de la population totale		Taux de croissance annuelle moyenne (en %)	
	1965	1988	1965-1980	1980-1988
Belgique	93	97	0,4	0,2
Danemark	77	86	1,1	0,3
ex RFA	79	86	0,7	0,1
ex RDA	73	77	chiffres non disponibles	chiffres non disponibles
Grèce	48	62	2,0	1,3
Espagne	61	77	2,2	1,3
France	67	74	1,3	0,5
Irlande	49	58	2,1	1,1
Italie	62	68	1,0	0,5
Luxembourg	chiffres non disponibles	chiffres non disponibles	chiffres non disponibles	chiffres non disponibles
Pays-Bas	86	88	1,2	0,5
Portugal	24	32	1,7	1,9
Royaume-Uni	87	92	0,5	0,4

NB : Les taux de croissance sont calculés à partir des estimations de la Banque mondiale. Les comparaisons entre pays doivent être interprétées avec prudence en raison des définitions nationales différentes de ce qui est "urbain".

Source : Rapport sur le développement mondial - 1989

Répartition des grandes zones métropolitaines par Etat membre de la Communauté Européenne

Pays	Nombre de grandes zones métropolitaines	% de la population nationale habitant dans les grandes zones métropolitaines (1981)
Belgique/Luxembourg	4	69
Danemark	2	46
Allemagne	28	63
Grèce	2	45
Espagne	16	57
France	22	48
Irlande	1	40
Italie	17	46
Pays-Bas	4	44
Portugal	2	60
Royaume-Uni	24	54
EUR 12 TOTAL	122	53

Source : Communauté Européenne

V. L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN FRANCE

La notion de logement social s'est forgée à la fin du siècle dernier sous l'impulsion de quelques bourgeois éclairés.

Furent ainsi érigées les cités ouvrières à proximité des grandes industries naissantes de l'époque, puis les habitations à bon marché (HBM), ancêtres de nos actuels HLM.

Le début du siècle puis la période de l'entre-deux guerres furent le moment de l'édification des cités-jardins à la périphérie des grandes villes.

Une étape importante fut franchie avec l'adoption de la loi Loucheur en 1928 qui se proposait de favoriser l'accession sociale à la propriété, parallèlement au développement de programmes locatifs ambitieux.

Après la crise du logement après la deuxième guerre mondiale, un effort sans précédent dans le domaine de la construction est engagé.

C'est à ce moment que, sous l'impulsion de l'Abbé Pierre sont mises en oeuvre les actions exemplaires pour assurer le logement des personnes défavorisées.

La fin des années cinquante et le début des années soixante sont une époque de transformation importante de l'économie française qui s'accompagne d'une arrivée massive de nouvelles populations vers les villes, la part de la population active agricole se réduisant dans l'ensemble de la population active française.

Le concept des cités ouvrières est abandonné alors au profit de la construction des grands ensembles à la périphérie des villes.

On construit alors des logements sociaux pour accompagner la promotion sociale de la main-d'oeuvre issue des zones rurales et embauchée dans l'industrie. On espère alors mettre un terme à la vieille césure entre vie rurale et vie urbaine, entre centres-villes et faubourgs ouvriers. Pour parodier Alphonse Allais, on espère ainsi "mettre les villes à la campagne".

Il faut rappeler qu'à cette époque les promoteurs des grands ensembles avaient l'ambition de créer un cadre de vie pour certaines catégories de la population pour une durée maximale de trente ans, aujourd'hui révolue. On pensait à cette époque que de nouveaux concepts de la vie urbaine seraient élaborés, ce qui n'a pas été le cas.

Au sein des grands ensembles, on a substitué au mode de vie des villages et des villes, un système au sein duquel on espérait assurer un brassage des classes sociales et une égalisation entre les individus, au risque de développer l'anonymat et l'individualisme.

Le système a relativement bien fonctionné dans les années soixante et soixante-dix, en dépit de ses limites qu'on rappellera brièvement : uniformité du paysage et des logements, distance importante entre l'habitat et le lieu du travail, segmentation de la population en fonction de l'âge.

Les grands ensembles ont apporté une réponse viable et transitoire au problème de logement d'une partie de la population française ; mais ce modèle d'organisation sociale n'a pas résisté au changement lié à la forte augmentation de l'immigration dans notre pays.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'importance de la présence des étrangers dans le parc social.

Répartition des logements entre Français et étrangers selon le statut d'occupation en 1991
en %

	Français	Etrangers	dont Portugais	dont Maghrébins	Ensemble
Propriétaire non accédant	29,2	10,3	9,5	4,2	28,1
Accédant à la propriété	27,1	12,1	19,2	5,7	26,2
Locataire du parc social	16,1	33,2	25,0	49,3	17,1
Locataire du parc privé	19,1	30,4	33,5	27,3	19,7
Locataire en meublé	0,9	4,9	1,0	7,2	1,2
Fermier, métayer	0,5	0,3			0,5
/Logé gratuitement	7,1	8,8	11,8	6,3	7,2
Ensemble	100	100	100	100	100

Source : INSEE

VI. L'EVOLUTION NEGATIVE DES GRANDS ENSEMBLES

La pauvreté architecturale de ces constructions, fondée sur le mythe de la préfabrication, est apparue de façon flagrante au fil des ans

La population occupant les logements sociaux des grands ensembles a considérablement changé à la fin des décennies soixante-dix et surtout pendant les années quatre-vingt. On a assisté à l'arrivée massive des familles étrangères, souvent nombreuses, alors que la plupart des logements ne sont pas adaptés à ce type de famille. En outre, ces populations sont le plus souvent issues de régions rurales déshéritées, peu familiarisées avec les modes de vie occidentaux.

Les difficultés d'intégration scolaire des enfants de ces familles ont contribué à marginaliser un certain nombre d'entre eux et à en faire des délinquants potentiels.

Du point de vue de la sécurité, il faut mettre l'accent sur les faits négatifs de la suppression de commissariats de quartier dans les grands ensembles.

La préférence pour la technique de l'ilotage est une erreur.

La crise économique a constitué un facteur d'aggravation de la dégradation observée dans les grands ensembles.

On remarque en effet l'importance du nombre des chômeurs de moins de 25 ans, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau ci-après.

Evolution du nombre de
demandeurs d'emploi âgés de
moins de 25 ans (en milliers)

Années	
1985	967,8
1986	856,7
1987	960,0
1988	755,3
1989	684,7
1990	628,0

Source : INSEE

Simultanément, le chômage atteint plus gravement la population étrangère que les nationaux, âgés de plus de 25 ans. Cette situation a pour effet de déstabiliser les familles et de favoriser le développement de comportements associaux chez les adolescents.

L'insuffisance des activités culturelles et sportives proposées dans les grands ensembles, en particulier pour les jeunes, constitue une cause supplémentaire de malaise des populations de résidents.

Certes, un effort a été entrepris pour développer les activités sportives dans le cadre des programmes de développement social des quartiers. A ce titre, pendant la période 1984-1988, 4,4 millions de francs ont été dépensés annuellement sur le budget du ministère de la jeunesse et des sports et pour la période 1989-1992, une enveloppe globale de 9 millions de francs est prévue à ce titre. Parallèlement, des crédits du ministère de la jeunesse et des sports ont été mobilisés pour les opérations "Préventions été" à savoir 2,8 millions de francs en 1989, 2,9 millions de francs en 1990 et 3,6 millions de francs en 1991, indépendamment du budget de 140 millions de francs dont le principe a été arrêté par le Conseil des ministres du 12 juin 1991.

Dans ces conditions particulièrement difficiles, certaines communes ont, de facto, abandonné le terrain, car elles se trouvent placées dans l'incapacité de prendre en charge les problèmes posés ; il en est de même pour certains organismes d'HLM. Il convient de souligner que les difficultés présentes ne sont pas nécessairement

liées à la dégradation physique des constructions sociales. En effet, des troubles graves se sont produits dans des grands ensembles qui avaient été récemment réhabilités. A cet égard, le cas de Vaux-en-Velin est particulièrement exemplaire. Les troubles graves qui se sont déroulés dans cette cité de même que dans d'autres communes en particulier en région parisienne, à Chanteloup-les-Vignes et Mantes-la-Jolie sont révélateurs d'un malaise très profond dont les causes principales doivent être recherchées dans le manque d'emploi de proximité, dans l'uniformité des logements et du mode d'occupation de ceux-ci, dans l'inadaptation de ces logements aux besoins des populations qui y résident ; un grand nombre des étrangers logés dans les grands ensembles étant issus de zone rurale trouvent difficilement leur place dans des immeubles élevés.

VII. APPRECIATION SUR LES REMEDES PROPOSES PAR LE PROJET DE LOI

Traiter le problème de la ville par un projet de loi constitue une heureuse initiative, mais le projet présenté par le Gouvernement s'il est nécessaire, s'avère insuffisant quant à son contenu et risque d'avoir des effets négatifs.

A - LE PROJET DE LOI EST NECESSAIRE

Les explosions de violence constatées dans certaines banlieues, le développement chronique de l'insécurité rendent indispensable une intervention énergique des pouvoirs publics. La nécessité d'assurer le maintien de l'ordre dans les grands ensembles a été récemment réaffirmée par l'opposition nationale. Le rétablissement de la tranquillité publique est le préalable indispensable à toutes les actions de fond tendant à reconstituer le tissu social et à intégrer les banlieues dans notre réseau urbain.

Mais force est de constater que le projet de loi propose surtout des mesures pour l'avenir en particulier en fixant des règles d'urbanisme de nature à développer l'habitat social dans les centres villes et à assurer une dispersion des familles lourdes sur l'ensemble du territoire des communes, mais qu'il est très succinct pour ce qui concerne les problèmes présents des grands ensembles.

B - LE PROJET DE LOI EST INSUFFISANT

Le projet de loi est muet sur les problèmes d'insécurité qui perturbent la vie quotidienne des habitants des grands ensembles de certaines banlieues.

Il ne prend pas en compte les problèmes particuliers posés par la présence dans ces grands ensembles de familles nombreuses d'origine étrangère et du phénomène de ghetto qui en est résulté avec le départ de nombreuses familles d'origine européenne.

Enfin et surtout il n'apporte aucune réponse aux problèmes posés par le financement du logement social. En effet, les organismes d'HLM n'ont plus les moyens de faire face aux dépenses d'entretien et de réhabilitation d'une part, de financer les constructions neuves, d'autre part.

Le système des prêts locatifs aidés (P.L.A.) tel qu'il est conçu actuellement, ne permet pas d'assurer l'équilibre financier des programmes de logements locatifs sociaux sans faire un appel massif à ce qu'il est convenu d'appeler le 1 % patronal. Le tableau ci-après explicite les déséquilibres financiers des opérations de logement locatif social.

Ecarts loyers d'équilibre/loyers maximums au 1er semestre 1991

en F/m2 S.C./an	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Loyer d'équilibre avec provision grosses réparations minimum (1)	280	230	218
Loyer d'équilibre avec dépenses grosses réparations réelles (2)	294	252	235
Loyer maximum	213	189	177
écart (1)/loyer maximum	31 %	22 %	23 %
écart (2)/loyer maximum	38 %	33 %	33 %

Source : Union des HLM

Pour un logement de trois pièces et 70 m² de surface habitable on obtiendrait :

en F/logement/mois	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Loyer d'équilibre avec provision grosses réparations (1)	2 780	2 280	2 160
Loyer d'équilibre avec dépenses grosses réparations réelles (2)	2 915	2 500	2 330
Loyer maximum	2 110	1 875	1 755
écart (1)/loyer maximum	670	405	405
écart (2)/loyer maximum	805	625	575

Source : Union des HLM

Votre commission regrette vigoureusement que le projet de loi actuellement en navette portant diverses dispositions d'ordre économique et financier propose une fois encore d'abaisser le taux du prélèvement pour le logement des salariés acquitté par les entreprises. Bien que cette disposition figure dans un texte distinct du présent projet de loi, votre commission insiste sur la contradiction de la démarche gouvernementale et regrette vigoureusement cette évolution.

En outre, le projet de loi ne propose rien pour faciliter la location des quelque 2 000 000 de logements privés vides. L'une des causes principales de cette situation est la fiscalité foncière et, en particulier, l'abaissement constant du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, fixé en dernier lieu à 8 % par la loi de finances pour 1991. Rappelons que le taux de cette déduction était de 30 % de 1957 à 1966, puis de 25 % de 1967 à 1977, de 20 % de 1978 à 1980, de 15 % de 1981 à 1989, de 10 % en 1990.

C - LES EFFETS POSITIFS PREVISIBLES DU PROJET DE LOI

En instaurant une participation à la diversification de l'habitat, on peut espérer que le projet de loi contribuera positivement à développer le logement social dans les centres villes et à casser le cycle infernal des grands ensembles.

On peut attendre également des effets positifs de la mise en place d'établissements publics habilités à constituer des réserves foncières, notamment dans la périphérie immédiate des villes et en centre ville. Cependant en ce qui concerne ce dernier dispositif, il faut souligner qu'aucune ressource supplémentaire n'est prévue pour assurer au nouveau système une réelle efficacité et c'est un des problèmes essentiels de ce texte qui crée des instruments nouveaux sans prévoir une participation financière accrue de l'État. Excepté le dispositif de la participation à la diversité de l'habitat, l'essentiel des charges nouvelles pèsera sur les collectivités locales, ce que votre commission estime anormal.

D - LES EFFETS NEGATIFS DU PROJET DE LOI

Ce projet de loi remet gravement en cause les équilibres de la décentralisation en conférant des pouvoirs exorbitants au représentant de l'Etat dans le département.

Il prévoit notamment que ce dernier peut se substituer aux communes pour l'exercice du droit de préemption urbain lorsque le parc de logements sociaux est inférieur à un certain seuil que l'Assemblée nationale a fixé à 20 % de l'ensemble des résidences principales ou lorsque le nombre des bénéficiaires d'aides personnelles au logement représente 18 % des résidences principales de la commune.

Il en est de même en ce qui concerne l'application du droit de préemption dans le cadre des pré-ZAD.

Le présent projet de loi comporte une grave lacune en ce qu'il ignore l'habitat rural. En mettant l'accent sur les grands ensembles et sur les communes comprises dans de grandes agglomérations pour lesquelles il prévoit des dispositions particulières, le projet de loi risque d'avoir des effets négatifs pour les petites villes et les villages. Il risque ainsi d'alimenter indirectement les difficultés auxquelles il prétend remédier. En effet, en n'apportant pas de réponse adéquate aux problèmes de l'habitat dans les zones rurales, on contribue à développer la demande de logement aidé à la périphérie des grandes villes. Depuis plusieurs années, votre commission des Affaires sociales dénonce l'insuffisance de la part des crédits PLA affectés à des programmes locatifs en zone rurale.

Pour pallier cette situation, il conviendrait qu'enfin des instructions claires soient données aux représentants de l'Etat dans les départements pour qu'une attention particulière soit accordée aux projets de constructions locatives sociales intéressant les villages ou les petites villes.

Autre interrogation que nous avons à la lecture de ce projet, comme l'affirmait le secrétaire d'Etat au logement, il y a quelques jours : "quand on construit un logement par an, on assure un

emploi et demi". Si le texte peut développer le logement social, à la condition bien évidemment que les crédits d'Etat suivent, ce qui est loin d'être évident, il n'en reste pas moins vrai que le secteur privé du logement va, lui, être touché par le renchérissement du coût de la construction neuve et l'augmentation des taxes locales prévue par le projet.

VIII - QUELQUES PROPOSITIONS CONCRÈTES POSITIVES

1. Restaurer l'accession sociale à la propriété

La demande de logement social doit être satisfaite tant par l'accession aidée à la propriété que par la location aidée. En ce domaine, l'évolution enregistrée dans notre pays depuis plusieurs années n'est pas satisfaisante. En effet, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau ci-après, le nombre de logements effectivement construits avec des prêts aidés pour l'accession à la propriété a considérablement diminué depuis plusieurs années. Sans que cette évolution ait fait l'objet d'un débat public, on constate de facto la disparition progressive de l'accession aidée à la propriété. Un programme cohérent pour la ville ne peut exister sans comporter des mesures particulières en faveur d'un rattrapage dans le domaine de l'accession sociale à la propriété.

Prêts aidés pour l'accession à la propriété Crédits utilisés de 1985 à 1990

(en nombre de logements)

Années	1985	1986	1987	1988	1989	1990
en nombre de logements PAP	117146 logts	109 713 logts	80 044 logts	70 711 logts	51 156 logts	38 117 logts

Source : ministère chargé du logement

2. La vente de logements HLM aux locataires

Les dispositions résultant de la loi du 23 décembre 1986 relatives aux ventes de logements HLM doivent être appliquées beaucoup plus largement. Votre commission relève que son rapporteur a une expérience très positive en ce domaine : la vente partielle de certains immeubles HLM aux locataires a des effets très positifs sur le comportement des habitants et donc sur l'évolution sociale des quartiers concernés. La vente de logements HLM aux locataires est un moyen de diversifier les modes d'occupation de l'habitat social, trop négligé actuellement.

3. Créer des activités économiques proches des zones d'habitat

En ce domaine, le projet de loi est beaucoup trop timide. Certes, il propose d'autoriser les collectivités locales à accorder des exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises qui s'installeront dans les grands ensembles ; mais il convient d'observer que cette exonération ne s'applique pas à la part de cette taxe perçue au profit de l'Etat. Elle constitue donc du point de vue de votre commission des affaires sociales un encouragement insuffisant. Il faudrait en ce domaine être beaucoup plus ambitieux et même envisager de démolir certains locaux d'habitation afin d'édifier des locaux adaptés aux activités industrielles ou tertiaires.

4. Créer des services nouveaux dans les grands ensembles

Une impulsion vigoureuse est nécessaire pour mettre à disposition des habitants des services permettant de développer des activités culturelles ou sociales dans les quartiers des banlieues. En ce domaine, votre commission met l'accent sur l'intérêt de créer des terrains de sports permettant aux jeunes d'avoir des activités physiques.

Par ailleurs, indépendamment des commerces et des locaux associatifs, il conviendrait d'implanter dans les grands ensembles des commissariats de quartier où les fonctionnaires en poste pourraient remplir une mission comparable à celle des gendarmes à la campagne.

5. Faciliter l'intégration des familles étrangères.

Pour faciliter l'intégration des familles étrangères, il apparaît nécessaire, comme l'écrivait récemment M. Edmond Maire (cf "Le Monde" du 27 avril 1991) "de veiller à un bon équilibre de la

répartition des différentes catégories de population dans les immeubles et les quartiers d'habitat social de même qu'entre les communes. C'est la tâche difficile et noble à laquelle se consacrent les responsables de l'attribution des logements sociaux, le plus souvent avec conscience et esprit de responsabilité."

Ces propos étaient repris au congrès de l'Union des HLM, tenu il y a quelques jours à Toulouse, par notre collègue, le Président Roger Quilliot qui s'exprimait en ces termes :

"J'ai pour ma part déjà eu l'occasion d'exprimer le souhait que les organismes d'HLM soient mis en situation -par la loi- d'attribuer les logements en fonction, non pas d'une théorie scientifique qui n'existe pas, mais en fonction des difficultés effectivement constatées sur le terrain site par site".

6. Réaliser à l'avenir de petits immeubles situés dans tout le tissu urbain

La diversité de l'habitat et la multiplication des implantations des logements sociaux sont la meilleure garantie d'une intégration sociale des habitants logés dans de tels immeubles. Il apparaît donc opportun de légaliser le principe de construire exclusivement de petits immeubles pour l'avenir.

Le tableau ci-après récapitule le nombre moyen de logements par programme HLM depuis vingt ans. On constate une tendance à la diminution du nombre moyen de logements par ensemble immobilier qu'il convient de conforter par la loi. Il est en effet préférable de construire 1 000 logements dans 20 immeubles disséminés dans toute une ville, plutôt que rassemblés dans un même site.

**Evolution de la moyenne du nombre de logements
par programme HLM depuis 1970**

Année	Localisation	
	maisons individuelles	Immeubles collectifs
1977	18	52
1978	21	60
1979	20	54
1980	21	50
1981	18	45
1982	18	43
1983	19	44
1984	19	42
1985	18	39
1986	11	32
1987	10	30
1988	9	29
1989	11	34

Source : Union des HLM

Le problème présent est de rechercher les moyens propres à réaliser concrètement cette ambition, la meilleure technique étant, semble-t-il, de mobiliser les capacités de toutes les instances concernées : organismes d'HLM, communes, conseil général, région et Etat ; la participation de plusieurs institutions permettant d'obtenir des financements croisés et de mobiliser des ressources plus importantes pour réaliser des projets de logement social.

Conclusion

Quel que soit l'intérêt qu'il suscite de la part de votre commission des Affaires sociales, le présent projet de loi paraît gravement lacunaire et se présente essentiellement comme un catalogue partiel de bonnes intentions, sans apporter de réponse précise et pratique aux problèmes actuels.

Aussi votre commission, après un examen approfondi de ce projet, vous propose-t-elle des amendements et, sous réserve de l'adoption par le Sénat de ceux-ci, elle s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Art. 13

Programme local de l'habitat

Cet article vise à insérer dans le code de la construction et de l'habitation un chapitre nouveau traitant du programme local de l'habitat.

Pour cet article, votre commission a adopté un amendement rédactionnel visant le premier alinéa.

Art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation

L'article L. 302-1 qu'il est proposé d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation définit le principe selon lequel le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale compétent, pour tout ou partie d'une agglomération ou un groupe de communes.

Votre commission estime qu'il est nécessaire de prévoir la participation au conseil d'administration de cette instance de certains partenaires, au premier rang desquels le conseil général, qui a une vue globale des problèmes de l'habitat dans le département. Il paraît également opportun que les organismes constructeurs sociaux soient présents au sein du conseil d'administration de l'établissement public précité puisqu'ils sont des acteurs essentiels de la politique locale de l'habitat. En conséquence, votre commission des Affaires sociales

vous propose donc un **amendement** tendant à compléter en ce sens le texte proposé pour l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Art. L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation

Cet article précise les modalités d'élaboration du programme local de l'habitat et les objectifs locaux relatifs à la diversité de l'habitat et à la répartition géographique des types de logements. Pour éviter de façon certaine le renouvellement d'erreurs commises dans le passé, il convient de compléter le texte proposé par une disposition fixant le principe qu'à l'avenir tout nouvel ensemble immobilier locatif financé grâce à des prêts aidés, comportera au maximum 150 logements. L'**amendement** que votre commission vous propose à cet effet vise à légaliser la pratique courante actuelle selon laquelle les nouveaux programmes locatifs comportent en moyenne 30 logements. Votre commission, dans l'amendement qu'elle soumet au Sénat, propose de fixer le plafond à 150 logements, sauf exception motivée, afin de prévoir tous les cas de figure.

Art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

Cet article est inclus dans la section 2 du chapitre nouveau qu'il est proposé d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation pour fixer les dispositions propres aux grandes agglomérations. Votre commission des Affaires économiques et du plan a adopté un amendement n° 25 qui propose une nouvelle rédaction de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, reprenant les seuils fixés par l'Assemblée nationale, concernant la proportion de logements sociaux par rapport aux résidences principales, à savoir 20 %.

Votre commission des Affaires sociales estime que le seuil de 20 % est excessif et que s'il apparaît opportun de répartir les logements sociaux dans l'ensemble du tissu urbain, il serait cependant préférable de retenir un seuil de 13 % des résidences principales pour tenir compte de la diversité des situations existant actuellement dans les communes ; votre commission vous propose donc un **amendement** à cet effet.

Par parallélisme, en ce qui concerne le seuil fixé par l'Assemblée nationale et repris dans l'amendement n° 25, à savoir le nombre de bénéficiaires d'aide personnelle au logement par rapport au nombre de résidences principales de la commune, votre commission a adopté un **amendement** tendant à retenir le pourcentage de 11 % au lieu de 18 % figurant dans le texte voté par l'Assemblée nationale et repris dans l'amendement n° 25.

Art. L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation

Cet article qui règle les obligations des communes en matière de patrimoine social fait l'objet d'un amendement n° 28 de la commission des affaires économiques et du plan qui tend à inclure dans le patrimoine social des logements privés loués à un prix inférieur à un plafond en vertu d'un bail d'une durée minimale de neuf ans. Le principe de baux de neuf ans conclus par des propriétaires privés à des conditions particulières (loyer inférieur au prix du marché, avantages fiscaux) figure dans d'autres articles du projet de loi.

Votre commission est favorable au principe de tels baux, mais elle estime que la durée de neuf ans est dissuasive, aussi propose-t-elle un **sous-amendement** tendant à réduire à six ans la durée de ces baux.

Elle estime indispensable de mobiliser ainsi le patrimoine privé de logements inoccupés qui s'accroît régulièrement, notamment en raison de l'alourdissement de la fiscalité foncière. Par ce sous-amendement, votre commission entend faciliter la mise sur le marché des logements qu'il est convenu de considérer comme dépendant du parc social de fait.

Art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation

Par coordination avec les dispositions proposées pour l'article L. 302-6 du code précité, votre commission des Affaires

sociales propose un sous-amendement à l'amendement n° 32 afin de modifier par coordination, la durée minimale du bail visant des logements loués dans des conditions préférentielles et de l'abaisser à six ans.

Votre commission des Affaires sociales propose, d'autre part, un sous-amendement à l'amendement n° 32 afin d'éliminer le critère du nombre de logements sociaux par rapport au nombre de logements construits, qui risque de pénaliser très fortement les régions touristiques comptant un grand nombre de résidences secondaires.

Votre commission estime qu'il y a là une source de déséquilibre potentiel important et que seul le critère des résidences principales doit être retenu. Elle propose donc **deux sous-amendements** à cet effet.

Art. 14

Participation à la diversité de l'habitat

Art. L. 332-17 du code de l'urbanisme

Cet article qui définit l'assiette de la participation à la diversité de l'habitat due pour toute construction nouvelle, hors habitat social, fait l'objet d'un amendement n° 35 de la commission des Affaires économiques et du plan qui reprend le pourcentage de logements sociaux par rapport aux résidences principales et le pourcentage de bénéficiaires d'aides personnelles au logement par rapport aux résidences principales évoqués précédemment, par coordination avec les dispositions précédemment proposées à l'article 13 ci-dessus.

Votre commission des Affaires sociales propose un **sous-amendement** à l'amendement n° 35 afin de retenir respectivement les pourcentages de 13 % et de 11 % comme critères de mise en oeuvre des dispositions relatives à la participation à la diversité de l'habitat.

D'autre part, votre commission estime utile de préciser le contenu de la notion de logement en accession à la propriété faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, ce concours pouvant prendre des formes diverses. Sont en effet concernés des logements en accession aidée financés grâce à des prêts PAP (aide à la propriété stricto sensu) mais aussi grâce à des prêts conventionnés dont les bénéficiaires perçoivent l'aide personnalisée au logement. Votre commission vous propose donc un **amendement** à cet effet.

Art. L. 332-19 du code de l'urbanisme

Pour cet article qui précise les modalités du paiement de la participation à la diversité de l'habitat par les promoteurs privés, la commission des Affaires économiques et du plan a adopté un amendement visant à inclure des logements loués à des conditions préférentielles, selon des baux de neuf ans.

Par coordination avec les conditions précédemment proposées, votre commission propose un **sous-amendement** à l'amendement n° 45 visant à prévoir que la durée minimale de ces baux est de six ans au lieu de neuf ans.

Par coordination, votre commission a adopté un sous-amendement, de portée identique, à l'amendement n° 47 de la commission des Affaires économiques et du plan, visant l'alinéa c) du texte proposé pour l'article L. 332-19 du code de l'urbanisme.

Art. 18

Dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat

Cet article vise à compléter l'article 156 du code général des impôts pour définir le régime fiscal dont bénéficient les propriétaires de logements anciens qui effectuent des travaux et s'engagent à louer, moyennant un loyer préférentiel, pendant une durée minimale de neuf ans.

Ainsi qu'elle l'a indiqué précédemment, votre commission estime cette durée trop longue. En conséquence, elle a adopté un **sous-amendement** tendant à modifier l'amendement n° 69 de la commission des Affaires économiques et du plan et à réduire à six ans la durée minimale de ce type de bail assortie d'avantages fiscaux.

Art. 22

Création d'établissements publics fonciers

Art. L. 324-2 du code de l'urbanisme

Cet article qui précise les conditions de création des établissements publics fonciers par le représentant de l'Etat dans le département fait l'objet d'un amendement n° 77 de votre commission des Affaires économiques et du plan pour lequel votre commission des Affaires sociales a adopté un **sous-amendement**. En effet, il paraît opportun de prévoir la possibilité de créer un établissement public foncier départemental institué à l'initiative du conseil général. Une telle instance compétente pour l'ensemble du département peut fournir aux élus un instrument efficace de contrôle des évolutions foncières. Il convient donc de compléter en ce sens le texte proposé.

Art. 25

L'extension des pouvoirs du maire en matière de délégation des droits de préemption

Art. L. 122-20 du code des communes

Le projet présenté par le Gouvernement complétait les dispositions de l'article précité du code des communes pour préciser les conditions de délégation de l'exercice du droit de préemption, en prévoyant, *le cas échéant*, un contrôle du conseil municipal.

Cette modalité a été supprimée par l'Assemblée nationale, ce qui paraît regrettable. Aussi, votre commission vous propose un **amendement** tendant à supprimer le caractère obligatoire de la

fixation de telles règles par le conseil municipal et à conférer au dispositif une certaine souplesse.

Art. 38

Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948

Maintien dans les lieux de certains locataires

Cet article, qui constitue un "cavalier" dans le présent projet de loi, a été introduit par l'Assemblée nationale afin de garantir le maintien dans les lieux de locataires qui sont des syndicats ou des associations professionnelles remplissant certaines conditions.

Un texte de même portée a été précédemment introduit dans un autre projet de loi et sanctionné par le Conseil constitutionnel, au motif qu'il était étranger à l'objet du texte en cause.

Votre commission estime que les mêmes critiques peuvent être formulées contre cet article.

Aussi a-t-elle adopté un amendement de suppression.

*

* *

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle soumet au Sénat, votre commission des Affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'adoption du présent projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 13 juin 1991, sous la présidence de M. Jean Chérioux puis de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen pour avis du projet de loi n° 350 (1990-1991) d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale, sur le rapport de M. José Balareello, rapporteur pour avis.

Ayant rappelé le contexte de crise des banlieues dans lequel ce projet de loi est examiné, M. José Balareello a indiqué que le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui reprend certaines dispositions figurant dans la proposition de loi de M. Malandain, comporte essentiellement des dispositions relatives à la politique foncière et au logement social, sans apporter de remède aux causes profondes des problèmes actuels.

Ayant indiqué que le projet de loi s'inscrit dans une longue série de lois traitant du logement, M. José Balareello a brièvement rappelé l'évolution historique des grands ensembles de logements édifiés à la périphérie des grandes villes.

Il a souligné que l'afflux massif de population immigrée dans les banlieues constitue une des causes des difficultés actuelles, aggravées par l'augmentation du chômage, conséquence des reconversions industrielles et de la crise économique.

M. José Balareello a estimé que le projet de loi n'apporte que des réponses partielles et insuffisantes et, en particulier, qu'il ne comporte aucune disposition permettant de régler le problème présent des gestionnaires de logements sociaux placés dans l'impossibilité d'assurer l'entretien et la réhabilitation des logements existants, ainsi que de réaliser des constructions neuves dans la mesure des besoins en logement social.

Il a précisé les orientations qu'il souhaitait voir retenues par la commission, à savoir : le développement de l'accession sociale à la propriété, la vente de logements H.L.M. à leurs locataires, la création d'activités économiques proches de l'habitat, l'installation de commissariats de quartiers, préférable à l'ilotage, la modification des procédures d'attribution des logements sociaux, afin de répartir les familles lourdes dans un grand nombre d'immeubles, le principe de construire exclusivement à l'avenir de petits ensembles immobiliers sociaux.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements soumis à la commission pour concrétiser ces orientations, M. José Balarello a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption par le Sénat des amendements que la commission aurait adoptés.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Madelain a regretté que le projet de loi ne comporte aucune disposition précisant les contributions financières de l'Etat à la mise en oeuvre du nouveau dispositif ; il a souhaité une relance des prêts aidés pour l'accession à la propriété et a formulé des réserves sur les possibilités pratiques de vendre des logements H.L.M. à leurs locataires.

M. André Jourdain a estimé que ce projet de loi entraînerait des charges supplémentaires pour les communes et que la conclusion du rapporteur était trop favorable.

Estimant que les problèmes de logement social ne constituent qu'une cause partielle des problèmes actuels des banlieues de la région parisienne, Mme Marie-Claude Beaudeau a mis l'accent sur les effets négatifs de l'accroissement du nombre des chômeurs et de l'insuffisance de la formation des jeunes vivant dans les grands ensembles.

Elle a considéré que l'ilotage pouvait avoir des effets bénéfiques pour la sécurité de ces quartiers.

Elle a évoqué le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux.

M. Jean Chérioux a exprimé son désaccord avec la conclusion du rapporteur pour avis et il a estimé que les causes principales des problèmes actuels résidaient dans le chômage et la formation insuffisante des jeunes et que le projet de loi ne pourrait avoir quelque efficacité que s'il est accompagné de mesures visant à restreindre l'immigration. En conséquence, il a estimé qu'il serait préférable que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour l'adoption de ce projet de loi.

M. Claude Prouvoyeur a émis un avis défavorable à l'adoption de ce projet de loi.

Le président Jean-Pierre Fourcade s'est prononcé contre ce projet de loi qu'il a jugé insuffisant et dont le principal effet est

d'accroître les obligations des communes, sans répondre réellement aux objectifs défendus par la commission. Il a estimé préférable que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour le vote de ce projet de loi, à condition que le Sénat ait adopté les amendements que la commission pourrait présenter, sur proposition de son rapporteur pour avis.

M. José Balarello a répondu aux divers orateurs et il a souligné certains aspects du projet de loi qu'il estime positifs, en particulier la possibilité offerte par le texte de contraindre certaines communes à avoir sur leur territoire des logements sociaux. Par ailleurs, a contrario, il a mis l'accent sur l'insuffisance de l'effort financier de l'Etat, le projet de loi ne comportant aucune disposition de nature à pallier les problèmes de financement actuel de la construction de logements sociaux neufs.

La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

A l'article premier, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 5, elle a adopté un amendement précisant les conditions de la concertation avec les habitants, préalable aux opérations de réhabilitation des grands ensembles.

A l'article 13, elle a adopté un amendement rédactionnel. Pour l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, M. Jean Chérioux ayant formulé des réserves, la commission a adopté un amendement précisant la liste des institutions représentées au sein du conseil d'administration de l'établissement public de coopération intercommunal. Pour l'article L. 302-2 du code précité, elle a adopté un amendement fixant un maximum de logements pour chaque nouvel ensemble immobilier social à construire. Après une observation de M. Jean Madelain, elle a adopté un amendement de suppression du texte proposé pour l'article L. 302-4-1 du même code. Pour l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation autorisant un régime dérogatoire de l'exercice du droit de préemption, après des observations de M. Jean Chérioux et du président Jean-Pierre Fourcade, la commission a adopté un amendement tendant à ramener de 20 % à 10 % le pourcentage de logements sociaux dans les communes des agglomérations et elle a adopté un amendement visant à abaisser de 18 à 8 % le pourcentage de bénéficiaires d'aides personnelles au logement par rapport aux résidences principales, par coordination avec l'amendement précédent. Elle a adopté plusieurs amendements visant à mettre l'accent sur l'accession sociale à la propriété.

A l'article 14, elle a adopté un amendement précisant la portée des dispositions concernant les logements en accession aidée à la propriété.

M. Jean Chérioux a alors proposé à la commission de suspendre ses travaux pour permettre à M. Jean-Pierre Fourcade d'en prendre la présidence. La commission a alors décidé de charger son rapporteur de prendre contact avec le rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan saisi au fond de ce texte et avec celui de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation saisi pour avis, afin de coordonner ses amendements avec les leurs ; la commission a décidé ensuite de poursuivre l'examen des amendements présentés par le rapporteur pour avis et de procéder éventuellement à la prise en considération de certains d'entre eux.

M. José Balarello a proposé un amendement visant l'article L. 332-20 du code de l'urbanisme qui concerne les modalités d'application de la participation à la diversité de l'habitat sur le principe de laquelle M. Jean Madelain a formulé des réserves ; la commission a finalement pris en considération un amendement visant à limiter les effets du caractère incomplet de la demande de permis de construire.

Pour les articles L. 332-22 et L. 332-23 du code de l'urbanisme, la commission a pris en considération deux amendements relatifs aux conditions de rétrocession des biens remis aux communes au titre de la participation à la diversité de l'habitat.

A l'article 17, la commission a pris en considération un amendement réduisant le champ des catégories de dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

A l'article 18, la commission a pris en considération un amendement tendant à réduire à six ans la durée des baux d'habitation bénéficiant de certains avantages fiscaux.

A l'article 22, la commission a pris en considération un amendement tendant à prévoir un avis conforme du maire avant tout exercice du droit de préemption intéressant la commune.

M. Jean Madelain ayant formulé son opposition, la commission a pris en considération à l'article 22, un amendement prévoyant la faculté pour le conseil général de créer un établissement public foncier compétent pour le département.

Au cours d'une seconde séance tenue le mardi 18 juin 1991, sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à un nouvel examen pour avis du projet de loi n° 350 (1990-1991) d'orientation pour la ville sur le rapport de M. José Balarello, rapporteur pour avis.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la commission avait précédemment interrompu ses travaux dans l'attente du résultat des délibérations de la commission des Affaires économiques saisie au fond du présent projet ainsi que de l'avis émis par la commission des finances saisie pour avis.

M. Claude Prouvoyeur a exprimé le souhait que la commission des affaires sociales exprime son avis en adoptant des sous-amendements aux amendements présentés par la commission des affaires économiques.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté les amendements suivants :

A l'article 13, elle a adopté un amendement rédactionnel pour le premier alinéa.

Pour l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, elle a adopté un amendement prévoyant la présence de représentants du conseil général et des organismes de constructeurs sociaux au sein du conseil d'administration de l'établissement public de coopération intercommunale.

Pour l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation, après un débat auquel ont participé M. Paul Souffrin, Mme Hélène Missoffe, MM Guy Robert et Claude Prouvoyeur, la commission a adopté un amendement tendant à limiter le nombre des logements composant tout nouvel ensemble immobilier locatif financé grâce à des prêts aidés.

Pour l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, après des observations de MM Claude Prouvoyeur et Paul Souffrin, la commission a adopté deux sous-amendements à l'amendement n° 25 afin d'abaisser le pourcentage de logements sociaux par rapport aux résidences principales d'une commune, pris en compte pour l'application des dispositions spécifiques concernant le logement social dans les agglomérations.

Pour l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation après des observations de Mme Hélène Missoffe et de MM Claude Prouvoyeur et Guy Robert, la commission a également adopté un sous-amendement à l'amendement n° 28 afin d'abaisser à 6 ans la durée des baux visant certains logements loués dans des conditions préférentielles.

Pour l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, elle a adopté un sous-amendement à l'amendement n° 32 relatif à la durée de certains baux d'habitation et elle a adopté deux sous-amendements à l'amendement n° 32, afin que seules les résidences principales soient prises en compte pour l'application éventuelle des règles fixées par le programme local de l'habitat, concernant le parc social.

A l'article 14 pour l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme, la commission a adopté un sous-amendement à l'amendement n° 35, afin de coordonner les pourcentages retenus dans cet article avec ceux proposés précédemment pour l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Elle a adopté un amendement tendant à préciser la portée des dispositions concernant les logements en accession à la propriété faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat.

Pour l'article L. 332-19 du code de la construction et de l'habitation, elle a adopté deux sous-amendements de coordination visant respectivement les amendements n° 45 et 47.

A l'article 18, la commission a adopté un sous-amendement de coordination visant l'amendement n° 69.

A l'article 22, la commission a adopté un amendement complétant l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme pour autoriser la création d'un établissement public foncier départemental à l'initiative du conseil général.

A l'article 25, la commission a adopté un amendement complétant l'alinéa 15° de l'article L. 122-20 du code des communes.

Le rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 32 afin d'exclure l'application des dispositions du code pénal sanctionnant certains cas de discrimination, dans le but d'assurer une répartition harmonieuse des familles étrangères à la communauté européenne

dans l'ensemble du patrimoine locatif social. Un débat s'est instauré au sein de la commission sur l'opportunité d'une telle mesure à l'encontre de laquelle MM Henri Belcour, Paul Souffrin, Guy Robert ont exprimé des réserves. Cet amendement n'a pas été adopté.

La commission a enfin adopté un amendement de suppression de l'article 38.

Aux termes de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption par le Sénat des amendements qu'elle présente.

AMENDEMENTS ADOPTES
PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Art. 13

Amendement :

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Il est créé au titre préliminaire du livre troisième du code de la construction et de l'habitation un chapitre II intitulé "Programme local de l'habitat", ainsi rédigé :

(Art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement :

Compléter in fine le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation par la phrase suivante :

"Les communes concernées, le conseil général et les organismes constructeurs sociaux sont représentés au sein du conseil d'administration de cet établissement public."

(Art. L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement :

Compléter in fine le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation par la phrase suivante :

"Sauf exception motivée, tout nouvel ensemble immobilier locatif financé grâce au concours de l'Etat comporte un maximum de 150 logements."

(Art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 25 pour l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, remplacer le pourcentage :

"20 %"

par le pourcentage :

"13 %"

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 25 pour l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, remplacer le pourcentage :

"18 %"

par le pourcentage :

"11 %"

(Art. L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation)

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 28 pour la fin du premier alinéa de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation remplacer le nombre :

"neuf"

par le nombre :

"six"

(Art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation)

Sous-amendement :

Dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 32 pour remplacer le premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, remplacer le nombre :

"neuf"

par le nombre:

"six"

Sous-amendement :

I - Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 32 pour remplacer le premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation :

"Le nombre minimal de logements dont la commune doit s'engager à permettre la réalisation est au moins égal à 1 % du nombre des résidences principales, au sens de l'article 1411 du code général des impôts, construites au cours des dix dernières qui ont précédé l'engagement, selon le tableau suivant" :

II - En conséquence, supprimer la 3° colonne du tableau proposé par l'amendement n° 32.

Sous-amendement :

Dans le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 32 pour remplacer le premier alinéa à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, après les mots :

"résidences principales"

supprimer les mots :

"et des logements construits"

Art. 14

(Art. L. 332-17 du code de l'urbanisme)

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 35 pour être inséré dans le premier alinéa de l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme :

I - Remplacer le pourcentage :

"20 %"

par le pourcentage :

"13 %"

II - Remplacer le pourcentage :

"18 %"

par le pourcentage :

"11 %"

(Art. L. 332-17 du code de l'urbanisme)

Amendement :

Après le premier alinéa du texte proposé par l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

"Par logements en accession à la propriété faisant l'objet d'un concours de l'État, il faut entendre les logements financés grâce à des prêts aidés pour l'accession à la propriété ou grâce à des prêts conventionnés dont les bénéficiaires perçoivent l'aide personnalisée au logement".

(Art. L. 332-19 du code de l'urbanisme)

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 45 pour compléter le troisième alinéa b) du texte proposé pour l'article L. 332-19 du code de l'urbanisme, remplacer le nombre :

"neuf"

par le nombre :

"six"

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 47 pour la fin du quatrième alinéa c) du texte proposé pour l'article L. 332-19 du code de l'urbanisme, remplacer le nombre :

"neuf"

par le nombre :

"six"

Art. 18

Sous-amendement :

Dans le texte proposé par l'amendement n° 69 pour la fin du troisième alinéa du paragraphe I de cet article, remplacer le nombre :

"neuf"

par le nombre :

"six"

Art. 22

(Art. L. 324-2 du code de l'urbanisme)

Sous-amendement :

Compléter le texte proposé par l'amendement n° 77 pour remplacer les trois premiers alinéas du texte proposé pour l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme par l'alinéa suivant :

"Un établissement public foncier compétent pour l'ensemble du département peut être créé à la demande du conseil général."

Art. 25

Amendement :

Dans le texte proposé pour l'alinéa 15° de l'article L. 122-20 du code des communes, après les termes :

"l'article L. 213-3 de ce même code"

insérer les mots :

", le cas échéant,"

Art. 38

Amendement :

Supprimer cet article.

ANNEXE
Répartition des crédits affectés aux PLA en nombre de logements
de 1985 à 1990

Années Régions	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ile de France	20 520	18 039	14 862	11 635	14 161	16 548
Alsace	2 063	1 763	1 255	1 229	1 093	1 301
Aquitaine	2 449	2 275	3 745	1 620	3 448	3 415
Auvergne	3 073	2 495	1 361	1 273	1 023	1 385
Bourgogne	3 099	3 255	1 370	2 102	1 278	1 677
Bretagne	2 347	1 190	3 278	2 119	2 924	3 493
Centre	1 688	1 585	2 939	1 966	2 685	3 732
Champagne	6 235	5 657	1 667	1 562	1 069	1 582
Franche-Comté	2 766	2 714	832	1 748	871	1 166
Languedoc	1 743	1 436	3 249	1 933	2 304	2 914
Limousin	933	1 011	605	427	529	712
Lorraine	3 796	3 976	2 621	2 522	1 740	2 177
Midi-Pyrénées	4 097	3 269	2 870	2 345	1 951	2 820
Nord	1 336	1 488	4 859	3 889	4 021	4 948
Basse-Normandie	2 951	2 583	949	2 993	1 155	1 397
Haute-Normandie	2 774	3 026	1 957	2 010	1 666	1 822
Pays de la Loire	476	517	4 055	2 167	2 573	3 026
Picardie	8 459	8 926	2 293	4 833	2 304	2 042
Poitou-Charentes	1 373	1 440	2 004	1 106	1 117	1 709
Provence-CteAz.	3 553	3 828	5 142	4 194	4 069	4 892
Rhône-Alpes	5 944	5 182	7 649	5 670	8 216	8 831
Corse	601	494	267	312	151	103
Total	82 276	76 149	69 829	59 655	60 348	71 692

Source : Ministère chargé du logement