

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 21 novembre 2005

(26^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

1. Procès-verbal (p. 7508).

2. Modification de l'ordre du jour (p. 7508).

MM. le président, Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Mme Michelle Demessine, MM. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; Thierry Repentin, Daniel Raoul.

Adoption de la modification de l'ordre du jour.

3. Rappel au règlement (p. 7509).

MM. Jack Ralite, le président.

4. Engagement national pour le logement. – Discussion d'un projet de loi (p. 7510).

Discussion générale : MM. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ; Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Mmes Michelle Demessine, Gisèle Gautier, MM. Thierry Repentin, Philippe Dallier, Gérard Delfau, Mme Gélita Hoarau, MM. Jean-Pierre Caffet, Philippe Leroy, Jean Desessard, Jean-Paul Virapoullé, Roger Madec, Alain Fouché, Christian Demuynck, José Balarello, Christian Cambon.

MM. Jean-Louis Borloo, ministre ; Dominique Perben, ministre.

Clôture de la discussion générale.

5. Décès d'un ancien sénateur (p. 7548).

Suspension et reprise de la séance (p. 7548)

6. Engagement national pour le logement. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 7548).

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 7549)

Amendement n° 227 de Mme Michelle Demessine. – Mme Michelle Demessine, MM. Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. – Rejet.

Amendement n° 228 de Mme Michelle Demessine. – Mme Michelle Demessine, MM. le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Rejet.

Amendement n° 313 rectifié de M. Daniel Dubois. – MM. Daniel Dubois, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre, Gérard Delfau. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Division additionnelle avant l'article 1^{er} (p. 7552)

Amendement n° 383 de M. Thierry Repentin. – MM. Thierry Repentin, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Rejet.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 7552)

Amendement n° 385 de M. Thierry Repentin. – MM. Thierry Repentin, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Réserve.

Amendement n° 388 de M. Thierry Repentin. – MM. Thierry Repentin, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Rejet.

Amendement n° 446 de M. Jean Desessard. – MM. Jean Desessard, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 447 de M. Jean Desessard. – MM. Jean Desessard, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre ; Thierry Repentin. – Rejet.

Amendement n° 448 de M. Jean Desessard. – MM. Jean Desessard, le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre, Gérard Delfau. – Rejet.

Intitulé du chapitre I^{er} (p. 7557)

Amendement n° 1 de la commission. – MM. le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Adoption de l'amendement modifiant le chapitre I^{er} en titre I^{er}.

Division additionnelle avant l'article 1^{er} (p. 7557)

Amendement n° 2 de la commission. – MM. le rapporteur, Jean-Louis Borloo, ministre. – Adoption de l'amendement insérant une division additionnelle et son intitulé.

Article 1^{er} (p. 7557)

Mme Michelle Demessine.

Amendements n°s 164 de M. Alain Vasselle, 230 de Mme Michelle Demessine, 483 de M. Jean Desessard ; amendements identiques n°s 3 de la commission, 100 de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, et 331 de M. Thierry Repentin ; amendements n°s 268 rectifié de M. Jean-Paul Amoudry, 4 de la commission, 101 rectifié de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; amendements identiques n°s 5 de la commission et 102 de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; amendements identiques n°s 6 de la commission et 103 de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; amendements identiques n°s 7 rectifié

de la commission et 104 rectifié de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; amendements identiques n^{os} 8 de la commission et 332 de M. Thierry Repentin ; amendement n^o 484 de M. Jean Desessard. – M. Alain Vasselle, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Desessard, le rapporteur, Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Daniel Raoul, Daniel Dubois, Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ; Hugues Portelli, Jean-François Voguet, Gérard Delfau. – Retrait des amendements n^{os} 483 et 268 rectifié ; rejet des amendements n^{os} 164, 230 et 484 ; adoption des amendements n^{os} 3, 100, 331, 4, 101 rectifié, 5, 102, 6, 103, 7 rectifié, 104 rectifié, 8 et 332.

Adoption de l'article modifié.

Motion d'ordre (p. 7567)

M. le rapporteur.

Articles additionnels après l'article 1^{er} (p. 7568)

Amendements n^{os} 9 de la commission et 105 de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. – MM. le rapporteur, Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; Dominique Perben, ministre. – Retrait des deux amendements.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}
ou après l'article 1^{er} (p. 7568)

Amendements n^{os} 10 rectifié de la commission, 106 de M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, et sous-amendement n^o 488 de M. Thierry Repentin ; amendements n^{os} 334 rectifié, 406 de M. Thierry Repentin, 485 et 486 de M. Jean Desessard. – MM. le rapporteur, Thierry Repentin, Pierre Jarlier, rapporteur pour avis ; Jean Desessard, Dominique Perben, ministre. – Retrait des amendements n^{os} 10 rectifié et 106, les sous-amendements n^{os} 487 et 488 devenant sans objet.

Reprise de l'amendement n^o 10 rectifié *ter* par M. Thierry Repentin. – M. Thierry Repentin, Mme Michelle Demessine, MM. Dominique Perben, ministre ; Daniel Raoul. – Rejet des amendements n^{os} 10 rectifié *ter*, 334 rectifié, 406, 485 et 486.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 7574).

8. **Texte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution** (p. 7574).

9. **Ordre du jour** (p. 7575).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

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

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Messieurs les ministres, mes chers collègues, avant d'aborder la discussion du projet de loi portant engagement national pour le logement, je souhaite faire le point sur le déroulement de nos travaux.

Je vous rappelle que 482 amendements ont été déposés sur ce texte, dont 298 tendent à insérer des articles additionnels alors que le projet de loi initial ne comporte que 11 articles...

Au départ, il était prévu de discuter ce texte sur trois jours, à savoir aujourd'hui, demain et mercredi. Or il est désormais manifeste que cette programmation se révélera insuffisante.

La commission des affaires économiques l'avait si bien pressenti que, mardi dernier, lors de la réunion de la conférence des présidents, elle avait proposé que le Sénat siège le samedi 26 novembre, matin, après-midi et soir, ce qui a été accepté.

Par lettre en date de ce jour, le Gouvernement nous demande de siéger également le jeudi 24 novembre au soir et le vendredi 25 novembre au matin pour avancer dans l'examen de ce texte. Je constate que c'est la première fois que l'on « tronçonne » ainsi l'examen du projet de loi de finances, dont la discussion doit commencer ce jeudi !

Mais je me tourne vers M. le rapporteur : cette formule recueille-t-elle l'agrément de la commission des affaires économiques ?

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, ce matin, en commission, chacun s'est ému de cette organisa-

tion de nos travaux, qui conduit à « tronçonner » l'examen d'un texte aussi important que le projet de loi portant engagement national pour le logement.

Néanmoins, je ne vois pas d'autre solution, le plus important étant, me semble-t-il, d'achever l'examen de ce texte cette semaine.

Mme Michelle Demessine. Je demande la parole, monsieur le président !

M. le président. La parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. Je fais partie des sénateurs qui, ce matin, en commission, se sont émus des conditions dans lesquelles nous allons travailler, alors que ce texte, très important, traite d'un sujet extrêmement sensible. De telles conditions ne sont pas à la hauteur, me semble-t-il, du sujet que nous sommes sur le point d'aborder !

Par ailleurs, nous ne savons pas très bien comment nous allons travailler cette semaine, puisque nous démarrons nos travaux sans connaître exactement l'ordre du jour !

En outre, la commission des affaires économiques devra se réunir afin d'examiner les amendements déposés sur ce texte, car nous n'avons pas pu disposer du temps nécessaire pour le faire avant la discussion en séance publique.

Un tel projet de loi exige, me semble-t-il, un calendrier adapté et un examen serein. En agissant ainsi, nous n'accordons absolument pas à ce texte l'importance qu'il mérite. Tout cela ne permet pas au Parlement de jouer le rôle qui devrait être le sien sur un tel texte !

En examinant ce projet de loi en urgence et à la va-vite, sans que les conditions nécessaires au débat soient réunies, nous contribuerons à dévaluer l'image du Parlement.

À l'heure actuelle, nous ne savons pas exactement quand nous siégerons, ce qui aboutira très certainement à ce que les travées de notre hémicycle soient de plus en plus clairsemées. Tout cela n'est pas sérieux !

Ces conditions de travail ne sont ni dignes ni humaines !

M. le président. Ma chère collègue, il était prévu, au départ, vingt et une heures de discussion sur ce projet de loi. La nouvelle organisation que je viens de vous proposer en prévoit quarante, ce qui revient quasiment à doubler le temps consacré à l'examen de ce texte !

Toutefois, je vous le rappelle, le texte initial du Gouvernement comportait 11 articles. La présidence n'est pas responsable du fait que 298 amendements tendant à insérer des articles additionnels – ce chiffre me paraît d'ailleurs surréaliste ! – aient été déposés !

Mme Michelle Demessine. Non, ce n'est pas surréaliste !

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

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Madame Demessine, l'urgence n'a pas été déclarée sur ce projet de loi : les débats pourront donc se tenir dans la sérénité.

Certaines parties de ce projet de loi, dont la portée est large, sont de nature législative, alors que d'autres ne le sont pas. Par ailleurs, nous avons besoin d'avancer sur un certain nombre de points, en particulier sur la baisse du taux de TVA à 5,5 % dans les quartiers concernés par la rénovation urbaine.

Je suis navré de constater que le temps nécessaire à l'examen de ce texte a été doublé ! Quoi qu'il en soit, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat s'agissant de l'organisation de ses travaux.

M. Thierry Repentin. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Je m'associe aux propos tenus par notre collègue Michelle Demessine.

Si le « saucissonnage » de l'examen du projet de loi de finances pour y insérer la discussion d'un texte aussi important que le projet de loi portant engagement national pour le logement peut nous troubler, nous pouvons également être troublés par le « saucissonnage » de la discussion du présent texte sur cinq jours consécutifs, à raison de quelques heures par jour. Au demeurant, nous ne connaissons pas encore exactement les horaires qui seront consacrés à cet examen !

Par ailleurs, on ne peut pas faire grief aux sénateurs d'user de leur initiative parlementaire, qui leur permet de faire des suggestions pour compléter le texte initial. Certes, ce projet de loi ne comprend que 11 articles. Mais les 482 amendements qui ont été déposés vont peut-être permettre de lui donner corps !

Pour notre part, nous souhaitons donc qu'une autre solution, permettant un travail plus suivi, puisse nous être proposée.

M. le président. Monsieur Repentin, je vous donne acte de votre intervention.

Je tiens également à vous rendre hommage pour le travail considérable que vous avez effectué, avec M. Braye, dans le cadre du groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Ce travail en profondeur, qui a sans doute permis de faire naître de nombreuses idées nouvelles, explique très vraisemblablement le dépôt d'un nombre aussi important d'amendements tendant à insérer des articles additionnels.

Quoi qu'il en soit, je viens de rappeler que nous sommes passés de vingt et une heures à quarante heures de discussion. Certes, l'examen de ce texte et celui du projet de loi de finances pour 2006 seront « saucissonnés » au cours de la semaine, mais, si tout le monde y est met du sien, nous devrions réussir à achever l'examen du projet de loi portant engagement national pour le logement en fin de semaine.

Ainsi, par rapport aux décisions de la conférence des présidents de mardi dernier, deux nouveaux créneaux de trois heures chacun, le 24 novembre au soir et le 25 novembre au matin, seront consacrés à l'examen de ce texte. Et je ne compte pas le samedi 26 novembre, journée durant laquelle nous pourrions nous consacrer à ce travail, et ce « jusqu'à plus soif » !

Mme Michelle Demessine. Cela veut dire qu'il faudra être là toute la semaine !

M. le président. Certes ! Mais n'oubliez pas que l'examen du projet de loi de finances débute jeudi ! Et, depuis vingt-huit ans que je siège dans cette maison, c'est la première fois que j'assiste à un tel « saucissonnage » de la discussion budgétaire, même si je sais que, grâce à l'application pour

la première fois cette année de la loi organique relative aux lois de finances, une telle discussion sera désormais plus concise.

Quoi qu'il en soit, il est indispensable d'utiliser les créneaux horaires disponibles entre la fin de la discussion générale du projet de loi de finances et le début de la discussion des articles, ce qui permet de dégager six heures de débat supplémentaires, sans compter la journée du samedi.

Si le Sénat en est d'accord, nous débattons donc du projet de loi portant engagement national pour le logement aujourd'hui, lundi 21 novembre, puis le mardi 22 novembre, le matin, l'après-midi et le soir – sachant que, vers dix-huit heures, il sera procédé à la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au traitement de la récidive en matière d'infractions pénales –, puis le mercredi 23 novembre, l'après-midi et le soir – sachant que, vers vingt-trois heures trente, il sera procédé à la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 –, puis le jeudi 24 novembre au soir, après la discussion générale et l'examen des motions se rapportant au projet de loi de finances pour 2006, puis le vendredi 25 novembre au matin, puis, probablement, le samedi 26 novembre, le matin, l'après-midi et le soir.

Espérons que nous aurons terminé nos travaux cette semaine. C'est à vous, mesdames, messieurs les sénateurs, d'en décider !

M. Daniel Raoul. Je demande la parole, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul.

M. Daniel Raoul. Monsieur le président, je suis conscient que le Gouvernement est maître de l'ordre du jour.

Néanmoins, vous nous avez dit que vous alliez consulter le Sénat. Dès lors, consultez-le, ne serait-ce que pour la forme ! Sinon, contentez-vous de nous transmettre l'information, et ne nous interrogez pas !

M. le président. J'avais cru comprendre qu'un consensus s'était dégagé, d'autant que chacun a pu s'exprimer ! *(Exclamations sur les travées du groupe CRC.)*

Je consulte donc le Sénat sur la modification de l'ordre du jour que je viens d'évoquer.

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

M. Daniel Raoul. Le groupe socialiste s'abstient.

Mme Michelle Demessine. Le groupe CRC vote contre !

(L'ordre du jour est ainsi modifié.)

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Jack Ralite, pour un rappel au règlement.

M. Jack Ralite. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36 du règlement du Sénat.

Le Gouvernement et la majorité de droite du Sénat ont choisi de célébrer à leur manière la Journée nationale des droits de l'enfant.

En effet, vendredi 19 novembre, le Gouvernement a présenté un amendement qui remet en cause le droit aux allocations familiales pour les familles étrangères.

Au mépris de la Convention internationale des droits de l'enfant, depuis 1987, les familles étrangères devaient justifier de la régularité du séjour de leurs enfants pour bénéficier des prestations familiales. Une famille pouvait ainsi se voir reconnaître le droit à des allocations familiales pour ses seuls enfants nés en France, mais pas pour leurs frères et sœurs nés à l'étranger.

Mme Claire Brisset, la défenseuse des enfants, avait pour sa part dénoncé cette situation, qu'elle considérait comme une discrimination qui « n'est fondée ni en droit ni en équité ».

En 2004, la Cour de cassation a rendu un arrêt en faveur de ces familles, en précisant que le versement des allocations familiales devait se faire quelle que soit la situation de séjour des enfants.

Le Gouvernement prend aujourd'hui position contre ces avis, en subordonnant le versement des allocations familiales à la régularité du séjour de l'enfant sur le territoire.

En s'attaquant aux enfants, un tel amendement confirme l'obsession du Gouvernement et de sa majorité de réduire de plus en plus les droits des étrangers. En outre, il favorise ainsi les amalgames, à des fins politiques, au détriment du respect des droits les plus élémentaires. C'est la politique du bouc émissaire !

Le vote de cet amendement par le Sénat est un acte d'une extrême gravité. Il s'inscrit dans la stigmatisation de l'étranger comme cause de tous les maux de notre société, stigmatisation dont M. Sarkozy se fait chaque jour le héraut.

Le vote de cet amendement survient au lendemain des déclarations infâmes évoquant la polygamie comme source des problèmes dans les banlieues.

Une telle volonté d'ethniciser la crise sociale, la cassure sociale, est dangereuse pour la démocratie et vise à masquer la réalité vraie, et je ne dis pas le « pays réel » !

Lorsqu'un pouvoir en appelle à la xénophobie, flatte le racisme pour se maintenir face à la montée de la colère sociale, il faut alerter l'opinion et rassembler les démocrates.

Monsieur le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, vous qui affichez une fibre sociale, est-il possible que vous défendiez une telle dérive populiste, qui s'exprime maintenant au sein même du Gouvernement ? Allez-vous demander le retrait de la mesure adoptée vendredi dernier au Sénat, laquelle vise expressément les enfants étrangers ?

M. le président. Je vous donne acte de votre rappel au règlement, mon cher collègue.

ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre appelle la discussion du projet de loi portant engagement national pour le logement (n^{os} 57, 81, 86).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de vous présenter le projet de loi portant engagement national pour le logement, coproduction – si j'ose dire ! – du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, et du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Permettez-moi de souligner tout d'abord le très remarquable travail accompli par les différentes commissions, notamment par M. Dominique Braye, rapporteur saisi au fond, ainsi que par Mme Valérie Létard et M. Pierre Jarlier, rapporteurs pour avis. Il s'inscrit dans une réflexion plus large menée depuis un certain temps, notamment dans le cadre de la mission confiée au sein de votre assemblée au groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, M. le président vient de le rappeler. Oui, mesdames, messieurs les sénateurs, je sais que vous êtes très sensibles à ce sujet. C'est pourquoi je suis heureux que ce projet de loi ait été déposé en premier lieu sur le bureau de la Haute Assemblée.

Le logement est un enjeu majeur. Tous les rapports éducatifs montrent qu'il constitue l'un des facteurs essentiels de la réussite de la scolarité : à l'école, tous les enfants commencent par dessiner une maison, lieu évident de structuration de la vie familiale ou de la vie individuelle, en tout cas de la vie dans notre société.

La situation de la France est assez paradoxale. Notre pays a une tradition de construction de logements assez particulière, caractérisée par une intervention forte de l'État. Ainsi, ce dernier construisait plus de 400 000 logements par an, dont près de 80 000 logements conventionnés. Or, pour un certain nombre de raisons dans l'exégèse desquelles je ne me lancerai pas, pendant une longue période de son histoire – dix à quinze ans –, notre pays a connu une baisse à la fois de la construction neuve, toutes constructions confondues, et de la construction conventionnée, qui était tombée aux alentours de 52 000 logements par an.

Depuis quelques années, grâce à l'effort de tous, le rythme de construction de logements et de financement de logements sociaux s'est accéléré : le nombre de constructions a été porté, après un creux à 270 000, à plus de 400 000 par an, tandis que celui des logements sociaux est passé de 40 000 à 77 000 cette année, battant ainsi le record de l'année dernière, avec 70 000 logements construits. En d'autres termes, on n'avait pas construit autant de logements depuis vingt-cinq ans ni autant de logements sociaux depuis dix ans.

Le parc privé, mobilisé dans le cadre du plan de cohésion sociale, a lui aussi atteint l'objectif qui lui avait été fixé. Ainsi, 30 000 logements à loyers maîtrisés ont été financés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitation, l'ANAH, et 14 000 logements vacants ont été remis sur le marché, contre 11 000 en 2004 et 6 000 en 2003.

Globalement, en trois ans, la production de logements sociaux, dans le parc privé comme dans le secteur public, aura doublé en France.

Dans ce contexte, et parce qu'il faut aller plus loin et plus vite, le chef du Gouvernement, M. Dominique de Villepin, a demandé qu'un effort supplémentaire soit accompli au-delà de la loi de programmation pour la cohésion sociale et de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Quoi qu'il en soit, je m'en suis rendu compte, les lois de programmation sont heureusement revenues à la mode ces derniers jours dans le domaine social.

Pour ce qui concerne le logement, le plan de cohésion sociale prend la forme d'une loi de programmation sur cinq ans, qui se fixe, avec des financements garantis, un certain nombre d'objectifs.

Ainsi sont prévus la réalisation de 500 000 logements locatifs dans le secteur social sur cinq ans, le conventionnement de 200 000 logements à loyers maîtrisés, et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants grâce aux aides de l'ANAH dans le parc privé.

Par ailleurs, le plan de cohésion sociale vise au triplement du nombre d'accessions à la propriété sous plafond de ressources, grâce au nouveau prêt à taux zéro. Il est également prévu de porter à 100 000 le nombre de places d'hébergement d'urgence, objectif qui est en passe d'être atteint.

Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, le Gouvernement a aussi engagé un vaste programme pour transformer en profondeur un certain nombre de nos quartiers en grande difficulté en matière d'habitat ou d'environnement, afin de donner un meilleur cadre de vie à tous leurs habitants et d'éviter toute ségrégation territoriale et sociale.

Pour ce faire, le Gouvernement envisage de réhabiliter en profondeur, de « résidentialiser » 400 000 logements et de remplacer 150 000 à 200 000 logements en grand délabrement. De plus, il entend prendre en charge un tiers des financements destinés à l'environnement dans ces quartiers : espaces publics, équipements publics, accessibilité. En d'autres termes, il s'agit d'introduire de la beauté.

Ce programme de 20 milliards d'euros doit maintenant être porté à 30 milliards d'euros sur une période plus longue. C'est le prix à payer pour rattraper le retard que nous accusons en matière de qualité de vie. En effet, nous avons le souci non seulement de réaliser des constructions de qualité, mais aussi d'améliorer un certain nombre d'opérations bâties.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, qui pilote ce programme, a déjà approuvé 131 projets portant sur 112 000 « résidentialisations » en profondeur, 58 700 reconstructions et à peu près autant de déconstructions ou démolitions.

Les organismes de logement social, les propriétaires du parc privé, les partenaires sociaux du 1^{er} logement et les autres professionnels de l'immobilier se sont immédiate-

ment mobilisés autour de ces objectifs en les traduisant par des engagements contractuels dans le cadre d'accords nationaux avec l'État.

Concernant la production de logements, en 2005, seize conventions de délégation de compétences ont été signées entre l'État et les agglomérations. D'ici à la fin de l'année 2006, quatre-vingts conventions supplémentaires sont prévues. Cela représente les trois quarts des populations concernées. En effet, chaque convention de délégation de compétences prévoit une production au moins aussi importante – tant en nombre qu'en catégorie de logements sociaux – que celle qui est programmée dans l'exécution générale du plan de cohésion sociale.

Pour cette année, les résultats ont été obtenus grâce à l'engagement de l'ensemble des acteurs : les maires, le parc public, l'État, les directions départementales de l'équipement...

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 77 000 logements locatifs sociaux, hors ANRU, ont été construits ; 30 000 logements locatifs privés à loyers maîtrisés ont été réalisés ; 14 000 logements vacants ont été remis sur le marché ; 240 000 prêts à taux zéro ont été distribués. Le plan de cohésion sociale est strictement appliqué.

Néanmoins, M. le Premier ministre a engagé un certain nombre de mesures complémentaires pour aller plus loin et plus vite.

Premièrement, la baisse de 0,15 % des taux des différents prêts – les prêts locatifs aidés d'intégration, les PLAI, les prêts locatifs à usage social, les PLUS, les prêts locatifs sociaux, les PLS – porte désormais le taux des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes d'HLM à 3 %.

Deuxièmement, la durée des prêts augmente. Elle passe de trente-cinq ans à quarante ans pour la partie construction des PLUS et des PLAI, de trente ans à cinquante ans pour la partie foncière des PLS, comme c'est déjà le cas pour les PLUS et les PLAI. Ces deux mesures conjuguées sont équivalentes en trésorerie à une subvention de 8 % du coût des opérations.

Troisièmement, la durée des prêts de la Caisse des dépôts et consignations dédiés à l'acquisition de terrains pour faciliter le portage foncier par les bailleurs ainsi que celle de certains prêts fonciers est portée à cinquante ans. Cela permettra aux communes ou aux bailleurs d'acquérir des terrains pour les donner à bail à des organismes de logement social. Il s'agit là d'un financement *ab initio* permettant d'améliorer la maîtrise foncière.

Quatrièmement, 328 communes classées jusqu'ici en zone II sont reclassées en zone I. Cette mesure permettra d'améliorer considérablement le financement des opérations qui y seront réalisées et aura des conséquences sur l'aide personnalisée au logement, l'APL.

Enfin, pour réduire le crédit fournisseur entre les organismes de logement social et l'État, un effort de 250 millions d'euros a été consenti au profit des organismes publics. Ce n'était pas prévu dans la loi de finances initiale pour 2005, mais ils seront versés avant le 31 décembre 2005.

Les bailleurs sociaux reconnaissent l'importance et la pertinence de ces mesures, au point qu'ils ont signé au mois de décembre dernier, c'est-à-dire avant même l'annonce de

ces dispositions, un accord avec l'État pour que la production soit doublée. Pour ma part, je suis convaincu que nous continuerons à maintenir le rythme, voire à l'amplifier.

Vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, trois mesures complémentaires ont été annoncées grâce à l'arbitrage du Premier ministre.

Premièrement, 50 millions d'euros ont d'ores et déjà été délégués aux organismes associatifs recevant collectivement des personnes fragiles dans des systèmes groupés ou collectifs pour qu'ils réalisent immédiatement des travaux de sécurité. Ceux-ci démarreront au mois de décembre prochain.

Deuxièmement, la construction de 5 000 logements d'urgence et d'insertion pilotés directement par l'État ou par un établissement public sous tutelle de l'État est prévue. La responsabilité de l'État est donc clairement engagée dans ce domaine, et sa volonté est manifeste.

Troisièmement, une offre hôtelière à vocation foncière et de qualité à hauteur de 5 000 places est créée, et ce dans une période très contrainte de deux ans.

Le développement de l'accession à la propriété est engagé. Pour cela, l'élargissement des prêts à taux zéro a été annoncé.

La mobilisation de la ressource foncière se traduit par la mise en place du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement, à vocation sociale essentiellement. Pilotée par M. Jean-Pierre Beysson, cette nouvelle organisation prévoit une programmation de 20 000 logements sur trois ans sur des terrains de l'État ou d'organismes sous tutelle de l'État. La machine est d'ores et déjà lancée.

Enfin, un certain nombre de mesures très spécifiques concernant l'urbanisme et l'habitat sont également prévues. M. le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer les développera dans un instant.

Afin de développer le caractère opérationnel de ce dispositif, le projet de loi prévoit des mesures en matière de foncier, d'urbanisme, de délimitation de secteurs, avec des dérogations possibles au coefficient d'occupation du sol, le COS. Il propose également une majoration substantielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties comme de la taxe locale d'équipement. Ces différents dispositifs accroîtront la mise à disposition des terrains fonciers.

Il n'est pas acceptable que la France, qui a l'une des plus faibles densités de population de la Communauté européenne, connaisse un problème de foncier. Il s'agit fondamentalement d'un problème d'arbitrage ou de gestion d'intérêts rationnels !

Pour conclure, je formulerai quelques remarques sur les amendements qui ont été déposés.

Ce projet de loi contient une mesure qui me tient particulièrement à cœur et à laquelle sont sensibles tous les maires qui sont confrontés à ces problèmes : l'accession sociale à la propriété, notamment dans les quartiers qui connaissent des difficultés réelles et qui sont actuellement en grande transformation. (*M. José Balareello acquiesce.*)

Il s'agit de favoriser l'accession sociale à la propriété partout, y compris pour consolider les quartiers. En effet, contrairement à une idée reçue, la France a plus besoin de densité que de désertification.

Les sept cents sites sélectionnés sont probablement, en termes fonciers, les plus beaux du pays : situés, en général, sur des hauteurs, ils offrent des vues magnifiques. Et,

puisque d'énormes terrains viabilisés sont déjà disponibles, il est possible d'y opérer immédiatement, pour construire des maisons à 100 000 euros ou de petits logements collectifs, car il ne s'agit pas forcément d'habitat individuel.

En développant l'accession sociale à la propriété, en faisant passer le taux de TVA de 19,6 % à 5,5 %, en privilégiant de petits programmes réalisés avec de multiples opérateurs, publics ou privés, nous sommes capables, aujourd'hui, de livrer un logement qui revient quasiment au montant d'un loyer dans une HLM. Cela permet de respecter des plafonds de ressources extrêmement définis et contraignants.

Avec ce dispositif, encadré par l'ANRU, je suis convaincu que nous pourrions respecter une moyenne de trente logements par opération, pour parvenir à 20 000 constructions par an. Cela représente la moitié de la production d'il y a quatre ans, soit un *gap* tout à fait significatif.

Par ailleurs, nous avons prévu dans ce projet de loi un certain nombre d'éléments complémentaires, qui concernent l'accès de tous au logement, le rôle des EPCI, les établissements communaux de coopération intercommunale, ou celui des commissions de médiation.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi de vous dire que j'ai été parlementaire pendant de nombreuses années et que j'ai participé à beaucoup de débats. Par ailleurs, depuis mon arrivée au ministère, j'ai eu la chance de présenter cinq textes importants. Or jamais je n'ai vu un texte bénéficier d'un tel apport, grâce à la qualité des débats en commission et des relations entre les pouvoirs législatif et exécutif ; jamais je n'ai vu un texte faire l'objet d'autant de propositions nouvelles. Celles-ci ont été étudiées et discutées, et sont devenues des amendements, acceptables pour l'essentiel même s'ils ne suivent pas forcément le schéma préalablement défini par le Gouvernement ; bref, jamais je n'ai vu un texte aussi enrichi par le travail de la commission saisie au fond et des commissions saisies pour avis.

Tel est le contexte dans lequel nous abordons ce projet de loi. Vous le savez, nous avons déjà eu l'occasion de discuter de ces propositions lorsque j'ai reçu MM. Braye et Repentin dans le cadre des travaux du groupe de travail parlementaire sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. Un certain nombre des amendements ont ainsi fait l'objet d'une analyse très attentive du Gouvernement et, s'il ne les soutient pas tous, il sera favorable à un nombre extrêmement important d'entre eux.

Les professionnels du logement qui siègent ici le savent, dans ce domaine, les processus sont longs et exigent de la ténacité dans les engagements. Il faut en effet attendre deux ou trois ans pour ressentir enfin les effets des décisions prises.

Je suis pour ma part convaincu que le plan de cohésion sociale sera dépassé, voire amplifié, car c'est une absolue nécessité pour le pays : j'espère que chacun aura la pudeur de se souvenir à cette tribune quel était l'état exact, dans ce pays, de la production de logements, notamment sociaux, au moment où la majorité à laquelle il appartenait présidait aux destinées gouvernementales. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. Daniel Raoul. La dernière phrase est en trop ! Jusque-là c'était bon !

M. le président. La parole est à M. le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

M. Dominique Perben, *ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je n'ai pas besoin de rappeler la situation de notre pays au regard du logement puisque Jean-Louis Borloo vient de l'évoquer. Mais, comme vous le savez, l'ensemble du Gouvernement est mobilisé pour lutter contre les différentes composantes de cette crise.

Dans le domaine du droit des sols et de la construction, nous avons lancé de nombreux chantiers pour clarifier l'urbanisme, renforcer les pouvoirs opérationnels des élus et fluidifier les autorisations de construire.

À cet égard, laissez-moi vous rappeler trois chantiers stratégiques qui mettent en perspective ce présent projet de loi.

D'abord, en juillet dernier, en votant la réforme des concessions d'aménagement, vous avez redynamisé l'aménagement opérationnel et vous avez remis le maire au centre des décisions touchant à la « fabrication » de la ville.

Ensuite, au cours de l'été, nous avons relancé les politiques foncières, que ce soit à travers la mise en vente de terrains de l'État ou le soutien aux initiatives locales pour la création d'établissements publics fonciers.

Enfin, je vous rappelle la très importante réforme du permis de construire, à laquelle vous êtes étroitement associés. Avec cette réforme majeure, nous allons redonner plus de confiance à nos concitoyens dans le droit de l'urbanisme. Comme vous, je crois en effet qu'il faut soutenir l'effort collectif de construction : le meilleur moyen d'y parvenir est de garantir les délais, de clarifier le droit et de simplifier les procédures. Ce sont les trois axes de travail que nous privilégions pour cette grande réforme.

Si ces trois chantiers sont importants, il faut également faire face aux besoins immédiats.

Tous les opérateurs nous le disent, la pénurie actuelle de foncier constitue un frein à l'effort de construction. Par le présent projet de loi, le Gouvernement entend remédier à cette situation, en mobilisant le très important patrimoine foncier public et en mettant en place des outils à la disposition des élus pour agir sur le foncier.

Le Premier ministre a fixé le cap et va dégager les surfaces nécessaires, sur les terrains publics, pour construire plus de 20 000 logements. Je ne m'étendrai pas sur ces mesures qui, immédiatement applicables, nécessitent tout de même un certain nombre de dispositions d'accompagnement, la plupart à caractère transitoire, pour éviter que les procédures foncières ou les procédures d'urbanisme ne retardent l'indispensable réalisation de ce programme de logements.

Cela étant, la mobilisation du foncier passe surtout par l'application des règles d'usage du sol, par le respect de l'urbanisme. Pour faire face à la crise du logement et à la pression foncière, les élus, notamment les maires, doivent disposer d'une palette d'outils opérationnels, pour agir au plus près du terrain. C'est le deuxième objectif du Gouvernement, à travers les mesures qu'il vous propose.

La plupart de ces mesures visent à faciliter la tâche des collectivités locales, dont le Gouvernement souhaite qu'elles puissent s'associer pleinement à l'effort engagé. Il est ainsi proposé de reporter de quatre ans la date au-delà de laquelle les plans d'occupation des sols, les POS, ne pourront plus faire l'objet d'une révision d'urgence sans prendre la forme de plans locaux d'urbanisme. Je le sais, cette mesure répond à une demande forte des élus locaux.

Dans le même esprit, il est proposé que les maires puissent, provisoirement, apporter des dérogations ponctuelles à leurs documents d'urbanisme lorsque le POS comprend des règles de densité extrêmement faibles, pour leur permettre ainsi de délivrer des permis de construire sans attendre la future révision du POS. De même, les maires pourront imposer, dans certains secteurs de leur ville, un pourcentage obligatoire de logements sociaux dans tous les programmes de logements neufs.

D'autres mesures permettraient à l'État de prendre, pour un temps très limité, des dispositions immédiates afin de rendre possible la réalisation des logements programmés.

Enfin, je me réjouis que la commission ait proposé la réintroduction des mesures « Pelletier » sur la sécurisation des actes d'urbanisme. Il s'agit d'une préoccupation constante du Gouvernement, afin que les constructeurs, les aménageurs et les maires puissent construire les logements attendus et éviter de passer trop de temps en arguties juridiques.

Je ne peux conclure ce bref propos sans évoquer le nerf de la guerre, c'est-à-dire les aspects financiers.

Le Gouvernement est conscient de la nécessité de prévoir un meilleur accompagnement financier des communes qui accueillent de nouveaux habitants et, vous le savez, le Premier ministre a décidé de consulter l'Association des maires de France pour envisager des dispositions spécifiques réformant la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, sans attendre la conclusion de cette concertation, le Gouvernement proposera des amendements, pour permettre aux communes qui le désirent de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties portant sur des terrains constructibles et pour améliorer le rendement de la taxe locale d'équipement, que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », avait trop fortement diminuée. Chaque commune pourra ainsi prendre les mesures qui lui paraissent utiles, en fonction de ses besoins en équipements, en prenant aussi en compte, bien sûr, le souci de modération fiscale, à laquelle nous sommes tous attachés.

Sur ce point également, le Gouvernement veut mettre à la disposition des communes des outils complémentaires, qui seront, me semble-t-il, efficaces et, surtout, adaptables à chaque contexte local.

Pour conclure ce bref exposé, il me semble nécessaire de rappeler que l'essentiel, au-delà des mesures urgentes que nous allons tous être amenés à prendre, est de permettre aux élus de se doter eux-mêmes, en concertation avec l'État et tous les partenaires, des outils de gouvernance permettant effectivement de définir des politiques de logement et d'habitat répondant durablement aux besoins de nos concitoyens.

Des programmes locaux de l'habitat ont été approuvés ou sont en cours d'élaboration dans la plupart des plus grandes agglomérations. À mes yeux, cet effort important doit pouvoir se poursuivre dans toutes les grandes et moyennes agglomérations. Ainsi, les collectivités locales pourront décider d'engager des politiques foncières et urbaines prenant en compte les besoins établis à l'échelle de l'agglomération, et seront en mesure de les mener à bien.

Au terme de cette rapide présentation, je voudrais revenir sur les trois maîtres mots qui ont guidé le Gouvernement dans la mise au point de ces dispositifs : urgence, mais aussi pragmatisme et subsidiarité.

Urgence, car la crise est là et il faut que tous les outils nécessaires soient très vite opérationnels.

Pragmatisme, pour élaborer de nouveaux moyens d'action, sans parti pris idéologique ni pensée unique.

Enfin et surtout, subsidiarité, afin que chacun, tant l'État que les communes, assume sa part du travail.

Telle est notre conception de l'action publique. C'est ainsi qu'ensemble nous construirons les logements dont la France a besoin. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

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

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la situation actuelle du logement dans un pays comme le nôtre, qui se veut exemplaire en matière de solidarité et d'accès de tous ses citoyens aux droits élémentaires, n'est pas normale et n'est pas digne.

Disposer d'un logement décent est indispensable pour chaque être humain, à tous les stades de sa vie.

Il est indispensable, d'abord, par la sécurité et la douceur qu'il procure, au développement harmonieux et équilibré de chaque enfant.

Il est indispensable, ensuite, par sa stabilité et son confort, à l'épanouissement de chaque adulte et de chaque famille.

Il est indispensable, enfin, par sa tranquillité et sa pérennité, au déroulement d'une vieillesse sereine pour les personnes âgées.

Avec l'éducation et l'emploi, le logement est l'un des volets du triptyque fondamental du droit de tout être humain à grandir, s'épanouir et vieillir dans des conditions normales et dignes, au sein d'une société apaisée.

Or que constatons-nous aujourd'hui ?

Que certains des plus démunis de nos concitoyens ne trouvent pas de place dans les structures d'hébergement, qui ont pourtant vocation à les accueillir.

Que les personnes à revenus très modestes ou modestes trouvent très difficilement une place dans le logement très social ou social.

Qu'il n'existe pas de capacités d'accueil suffisantes dans le logement intermédiaire pour y loger tous ceux qui ont les moyens d'y accéder.

Qu'il est très difficile, enfin, pour ceux qui sont prêts à consentir des efforts importants, d'accéder à la propriété par le biais de l'accession sociale.

Il convient naturellement de résoudre les problèmes rencontrés par toutes ces catégories de nos concitoyens et, notamment, les plus démunies. Mais ceux qui souhaitent accéder à la propriété ne doivent pas être oubliés, et ce pour trois raisons essentielles.

D'abord, parce qu'il s'agit de les aider à réaliser ce qui, comme pour 95 % de nos compatriotes, est le rêve de leur vie.

Ensuite, parce qu'il s'agit de leur permettre d'aborder l'âge de la retraite dans de bien meilleures conditions que s'ils étaient restés locataires.

Enfin, parce qu'il s'agit, par un effet de dominos, de libérer de façon mécanique et pérenne les autres maillons de la chaîne du logement, permettant ainsi de conserver les aides publiques pour les autres catégories de population moins favorisées.

Or cette chaîne du logement est aujourd'hui bloquée par une crise qui affecte chacun de ses maillons. Nous constatons ainsi une panne des parcours résidentiels ascendants, qui frappe toutes les catégories sociales de notre pays et, comme toujours dans ces cas-là, plus durement les plus démunies.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, nous le savons tous, cette situation est anormale et indigne de notre pays. Elle est due à un déficit patent de toutes les catégories de logements – et pas seulement des logements sociaux –, dont la responsabilité est partagée par tous les dirigeants depuis trente ans. Nous pouvons nier cette responsabilité ou nous la rejeter les uns sur les autres, cela ne changera rien à sa réalité et, surtout, cela ne procurera pas un toit à tous ceux qui n'en ont pas.

Notre devoir est d'agir, d'agir ensemble, et d'agir vite. Toute autre considération est vaine : un logement pour tous, c'est l'affaire de tous !

Pour résoudre cette crise exceptionnelle, il convient de fournir des efforts exceptionnels, lesquels doivent émaner de tous les responsables politiques, à commencer, bien entendu, du Gouvernement.

Dans ce contexte, le projet de loi portant engagement national pour le logement, déposé d'abord sur le bureau de la Haute Assemblée, était attendu avec impatience.

La commission des affaires économiques estime que ce projet de loi apporte un début de réponse bienvenu à l'urgence créée par cette situation de crise. Elle interprète le choix du Gouvernement de présenter un texte resserré de onze articles comme une main tendue vers le Parlement pour qu'il l'enrichisse de façon substantielle et efficace.

Pour ce qui concerne les amendements qu'elle présente, nombre d'entre eux sont directement inspirés des solutions préconisées par le groupe de travail chargé d'analyser les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, groupe de travail que j'avais l'honneur de présider. Il n'est sans doute pas anodin de préciser que le rapport de ce groupe, présenté par notre collègue Thierry Repentin, avait été adopté, au mois de juin dernier, à l'unanimité.

M. Gérard Delfau. Eh oui !

M. Dominique Braye, rapporteur. Ce consensus, fondé sur des constats partagés, prouve que des solutions concrètes aux problèmes quotidiens de nos concitoyens peuvent être élaborées dès lors que l'esprit de responsabilité et le pragmatisme priment sur les clivages partisans traditionnels.

Je souhaite très sincèrement que la discussion de ce projet de loi se déroule dans les mêmes conditions que celles qui ont prévalu au sein du groupe de travail que je viens d'évoquer et que les uns et les autres ne se livrent pas à des surenchères stériles, dont les auteurs eux-mêmes savent qu'elles sont vaines tant les objectifs fixés sont impossibles à atteindre.

Je tiens d'ailleurs, en cet instant, à remercier Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois, de l'efficacité et de l'ambiance qui ont animé nos travaux afin de faire progresser le projet de loi qui nous est présenté.

Mes chers collègues, nous savons tous que la crise actuelle du logement résulte tout simplement d'un déséquilibre entre l'offre et la demande, d'un déséquilibre entre l'offre nouvelle et les besoins de notre population, qui ont crû à un niveau jamais atteint sans que la réponse à ces besoins nouveaux soit suffisamment forte et rapide.

En effet, face à une offre insuffisante, le nombre de demandeurs de logements locatifs sociaux a littéralement explosé, pour atteindre un million ces dernières années.

Plusieurs évolutions sociodémographiques contemporaines, comme la décohabitation des jeunes, le vieillissement de la population ou l'augmentation du nombre des divorces et la multiplication des familles monoparentales, ont grandement amplifié ce déséquilibre.

Cette pénurie de logement se traduit, d'une part, par une envolée spectaculaire du niveau des loyers – et donc par les difficultés très importantes auxquelles sont confrontés tous nos concitoyens, surtout les plus modestes d'entre eux, pour trouver un logement –, et, d'autre part, par une accession à la propriété rendue plus difficile, les primo-accédants étant de moins en moins nombreux, malgré l'allongement de la durée des prêts immobiliers et la baisse historique des taux d'intérêt.

Ces évolutions sont d'autant plus dommageables que notre pays se caractérise par son faible taux de propriétaires : ils ne sont que 56 % de la population, taux très inférieur à celui que l'on constate chez certains de nos voisins européens. Est-il utile de citer l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie où ce taux s'établit à plus de 80 % ? Surtout, ces évolutions empêchent nos concitoyens de pouvoir vivre un parcours résidentiel ascendant, dont j'ai souligné l'importance pour l'individu et la société en introduction de mon propos.

Comme le soulignent l'ensemble des élus et des professionnels, l'envolée des prix du foncier est l'un des éléments majeurs de la crise actuelle du logement.

Avec une hausse de 40 % entre 1999 et 2004, le prix des terrains à bâtir atteint un niveau très élevé, voire réhibitoire, et a des répercussions très importantes sur tous les maillons de la chaîne du logement. Il constitue un obstacle à l'accession à la propriété, il engendre l'envolée des loyers du parc locatif privé ainsi que de très grandes difficultés pour équilibrer les opérations de logement social.

Alors qu'il y a trois ans seulement le prix du terrain représentait 30 % du budget global consacré à la construction d'une maison, aujourd'hui, il peut atteindre jusqu'à 50 %, voire plus. Il apparaît donc indispensable de mettre en œuvre des moyens énergiques pour libérer des terrains et faire baisser le coût du foncier.

J'en viens maintenant au texte qui nous est soumis et aux propositions de la commission des affaires économiques, sans entrer dans le détail des articles du projet de loi qui viennent de nous être présentés par M. le ministre.

Au cours de sa réunion de mardi dernier, la commission des affaires économiques a adopté près d'une centaine d'amendements. Certains d'entre eux visent à améliorer le texte même du projet de loi, d'autres à l'enrichir en y insérant des articles additionnels.

Renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales, cohérence de la conduite des politiques de l'habitat et de l'urbanisme, amélioration du pouvoir d'achat de nos concitoyens et de leurs conditions de logement, tels ont été les grands principes qui ont guidé les travaux de la commis-

Tout d'abord, j'estime indispensable de faire des collectivités territoriales de véritables partenaires de l'État pour mieux répondre aux besoins de logement de nos concitoyens.

Exemple emblématique de la démarche adoptée par la commission des affaires économiques, il est proposé de consacrer un chapitre entier du projet de loi au soutien aux maires bâtisseurs.

Deux amendements viennent à l'appui de cette volonté de redonner aux élus la possibilité et le goût de construire.

En premier lieu, est suggéré le partage de la plus-value liée à l'urbanisation. En effet, le changement du statut d'un terrain qui passe de zone non constructible en zone constructible entraîne, nous le savons tous, une très forte hausse de son prix, qui peut être multiplié jusqu'à cent ! Or, sûrement en raison de son histoire, la France est l'un des seuls pays d'Europe où le propriétaire d'un terrain est aussi propriétaire de la totalité de cette plus-value,...

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. ... pourtant exclusivement produite par la décision prise par le conseil municipal, décision qui, je le rappelle, s'accompagne nécessairement du financement des équipements publics indispensables à l'urbanisation.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. Tirant les conclusions de ce constat, le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement avait proposé d'engager une réflexion sur l'opportunité d'instituer un système de partage de cette plus-value.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, nous avons longuement contribué à mûrir cette réflexion, et nous l'estimons aujourd'hui aboutie.

En effet, il ressort du questionnaire envoyé aux élus locaux, dans le prolongement du rapport du groupe de travail précité, que la très grande majorité des élus – les trois quarts d'entre eux – est favorable à l'instauration d'un tel mécanisme. C'est pourquoi la commission des affaires économiques vous proposera d'adopter un amendement permettant à la commune de récupérer 20 % de cette plus-value.

En second lieu, la commission des affaires économiques, à l'unanimité, a estimé indispensable de remédier à une situation qui pénalise très fortement les communes qui se mobilisent en faveur de la construction de logements sociaux.

Je pense bien évidemment aux conditions dans lesquelles l'État compense les pertes de recettes fiscales liées à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux de la première à la quinzième année. En effet, le dispositif en vigueur, qui ne prévoit une compensation que dans les cas où la perte de recettes est substantielle, pénalise très gravement les communes qui construisent des logements sociaux par rapport à celles qui réalisent des logements privés (*M. Thierry Repentin lève les bras au ciel*), ces dernières étant pourtant dispensées des dépenses importantes liées au soutien aux populations les plus modestes qui occupent le parc social.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. Pour ces raisons, la commission des affaires sociales estime que le soutien aux élus bâtisseurs implique nécessairement que ces pertes de recettes soient intégralement compensées. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Daniel Raoul. Nous sommes débordés ! Il était sans doute au Mans ce week-end ! (*Sourires.*)

M. Dominique Braye, rapporteur. Mon cher collègue, que n'a-t-on pris cette disposition en 1992 ?

M. Gérard Delfau. Eh oui !

M. Dominique Braye, rapporteur. Un autre symbole du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales est la mobilisation des terrains publics.

Messieurs les ministres, il ne nous apparaît pas envisageable que, dans le cadre d'un engagement national pour le logement, l'État ne soit pas celui qui donne l'exemple, à tel point qu'il entraîne les autres partenaires à le suivre dans cette politique audacieuse du logement.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est bien au nom de cet intérêt national que la commission des affaires économiques vous proposera, mes chers collègues, d'adopter un dispositif de décote de 25 % sur le prix des terrains de l'État, que nous souhaiterions voir augmenter dans les zones où le marché foncier est le plus tendu.

Enfin, puisque j'évoque les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine du logement social, je ne peux évidemment manquer de soulever la question de l'article 55 de la loi SRU,...

M. Christian Cambon. Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. ... à laquelle on a donné une dimension idéologique et médiatique sans commune mesure avec sa dimension factuelle, c'est-à-dire avec le nombre de logements locatifs sociaux construits.

M. Christian Demuynck. Très bien !

M. Daniel Raoul. Dommage : jusqu'à présent, le discours était bon.

M. Dominique Braye, rapporteur. Mes chers collègues, permettez-moi de rappeler qu'au vu du premier bilan triennal, si les 742 communes concernées avaient toutes strictement rempli l'objectif que leur avait assigné la loi,...

M. Jack Ralite. Et qu'a rappelé M. Chirac !

M. Dominique Braye, rapporteur. ... cela se serait traduit par la construction de 62 000 logements sociaux. Or il s'avère que, si certaines communes n'ont pas rempli leur objectif, nombre d'entre elles ont en revanche dépassé le leur, le bilan final étant de 87 000 logements construits, supérieur de plus de 40 % à ce que le législateur avait escompté !

M. Yves Coquelle. Ce sont toujours les mêmes qui font les logements sociaux !

M. Dominique Braye, rapporteur. Il convient donc de nuancer les appréciations, à commencer par celle selon laquelle les communes n'ont pas fait d'effort significatif et par celle qui consiste à stigmatiser les communes n'ayant pas atteint le seuil des 20 %. Il faut savoir de quel seuil partaient ces collectivités, reconnaître celles qui ont fait un réel effort en la matière et prendre en compte leur précédent gestionnaire ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste. Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Regardons d'où provient la dynamique à laquelle nous sommes confrontés et les efforts que les communes ont réalisés au cours des trois années.

M. Gérard Delfau. C'est indéfendable !

M. Christian Cambon. Mais si ! Le problème réside dans le manque de terrains !

M. Dominique Braye, rapporteur. Je suis persuadé – et plus je rencontre d'élus, plus je suis renforcé dans ma conviction – que ces communes pourraient obtenir de bien meilleurs résultats si on s'efforçait de distinguer, en premier lieu, celles qui remplissent leur objectif ou qui le dépassent – et qui méritent d'être félicitées –, puis, en deuxième lieu, celles qui, malgré un effort important, n'ont pas réussi à atteindre leur objectif – il faut alors analyser sereinement les obstacles qui les en ont empêchés et les aider à rattraper leur retard –,...

M. Christian Cambon. Voilà ! Très bien !

M. Dominique Braye, rapporteur. ... et enfin, en troisième lieu, les communes qui sont très loin de l'objectif qui leur était fixé.

Dans cette troisième catégorie, mes chers collègues, si l'on veut faire preuve de pragmatisme et de justice, il faut distinguer deux cas, reconnus d'ailleurs par tous les acteurs de bonne foi en matière de logement.

Le premier cas vise les élus qui ne veulent pas construire de logements et qui n'en réalisent pas alors qu'ils en ont la possibilité. Pour ceux-là, la réponse est simple et claire : ils doivent être sanctionnés et contraints à remplir leurs obligations. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Le second cas concerne les élus qui voudraient construire mais ne le peuvent pas et qui sont pénalisés par la loi au même titre que ceux qui ne veulent rien faire. Eh bien, messieurs les ministres, mes chers collègues, j'estime qu'il est anormal et totalement injuste de ne pas avoir le courage de différencier ces deux catégories d'élus, et je m'opposerai à tout durcissement du système existant tant que la distinction n'aura pas été faite. En effet, tout d'abord, à l'impossible nul n'est tenu, et ensuite il est immoral de pénaliser et de stigmatiser des élus pleins de bonne volonté mais qui ne réalisent pas ce que personne d'autre à leur place ne pourrait davantage réaliser. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Jack Ralite. Comme M. Sarkozy, par exemple ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Philippe Dallier. Il n'est pas maire ! Faites plutôt du logement intermédiaire à Aubervilliers !

M. Dominique Braye, rapporteur. Monsieur Ralite, les noms ne m'intéressent pas, seuls les principes comptent ! Je croyais d'ailleurs que vous-même étiez plus préoccupé par les principes que par la médiatisation de la stigmatisation des noms !

M. Daniel Raoul. Il n'y a que le résultat qui compte !

M. Dominique Braye, rapporteur. Pour toutes ces raisons, je proposerai un dispositif équilibré, dans le respect des obligations de la loi SRU, qui permettra, d'une part, d'aider les élus de bonne volonté confrontés à des difficultés pour qu'ils puissent atteindre les objectifs qui leur sont imposés, d'autre part, d'étudier de manière impartiale le cas des élus qui ont de véritables impossibilités pour remplir leur quota, et, enfin, de sanctionner ceux qui vont délibérément à l'encontre de la loi.

M. Christian Demuyck. C'est le bon sens !

M. Dominique Braye, rapporteur. N'est-ce pas l'essence de la justice que de séparer le bon grain de l'ivraie avant de sanctionner ?

Je tiens d'ailleurs à remercier publiquement, à cet instant de mon propos, les représentants du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et ceux de l'Union sociale pour l'habitat qui, avec moi, ont abordé ce problème avec pragmatisme et objectivité, en ayant comme seul objectif de produire le plus de logements sociaux possible.

M. Jack Ralite. Je suis membre de ce comité et je l'affirme : vous ne dites pas la vérité !

M. Dominique Braye, rapporteur. Je sais que vous en êtes membre, mon cher collègue ! Je vous invite donc à prendre connaissance du dispositif.

M. Jack Ralite. Une réunion doit avoir lieu demain matin !

M. Yves Coquelle. Cela tombe à pic !

M. Christian Cambon. Il n'est jamais trop tard !

M. Dominique Braye, rapporteur. Vous aurez ainsi une leçon particulière ! (*Sourires.*)

Après cette première partie consacrée aux problèmes fonciers, nous avons souhaité renforcer la cohérence de la conduite des politiques du logement pour les départements et les intercommunalités.

S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI, je relève qu'une nouvelle fois la loi s'apprête à leur confier des missions sans leur donner les moyens de les remplir. En effet, l'article 9 du projet de loi leur permet de signer des accords collectifs intercommunaux, véritable déclinaison des objectifs des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les PDALPD, ce qui est excellent en termes d'efficacité, à condition que cette nouvelle mission soit assortie des outils nécessaires pour atteindre ces objectifs, ce qui, pour l'instant, n'est pas le cas.

Pour cette raison, il est proposé d'accompagner cette réforme par la mise à disposition des droits de réservation correspondants.

Nous souhaitons aussi, messieurs les ministres, ne pas limiter aux seuls établissements délégataires la possibilité de signer un accord collectif intercommunal, car le fondement d'une politique de l'habitat sur un territoire est non pas la délégation des aides à la pierre, qui n'est qu'un outil pour intervenir sur le foncier bâti, mais le programme local de l'habitat, qui scelle et précise toutes les dispositions d'une véritable politique de l'habitat sur un territoire donné.

M. Gérard Delfau. C'est vrai !

M. Dominique Braye, rapporteur. Enfin, le dernier volet de la stratégie proposée par la commission des affaires économiques est le renforcement du pouvoir d'achat et l'amélioration des conditions de logement, qui ont été également au cœur de ses préoccupations.

C'est pourquoi il lui est apparu pertinent d'avancer la date d'entrée en vigueur du nouvel indice de référence des loyers au 1^{er} mars 2006, permettant ainsi, pour l'année prochaine, une limitation de la hausse des loyers privés à 1,8 %.

En outre, la commission des affaires économiques a décidé, à l'unanimité, de supprimer le seuil des vingt-quatre euros en deçà duquel l'aide personnalisée au logement n'est

pas versée à ses bénéficiaires. Je rappelle que cette disposition pénalise plus de 110 000 ménages modestes pour lesquels chaque euro compte dans le budget familial ; elle constitue, de plus, une mesure qui vient limiter la portée de la loi, comme l'a rappelé le médiateur de la République, notre ancien collègue et ancien ministre M. Jean-Paul Delevoye.

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, vous l'aurez compris, la commission des affaires économiques approuve le volontarisme de ce projet de loi. Je considère qu'il représente, comme je l'ai déjà dit, une main tendue vers la représentation nationale. Tous ceux qui souhaitent voir le Parlement jouer pleinement son rôle ne peuvent que vous en remercier et s'en réjouir, messieurs les ministres.

« Un logement pour tous, c'est l'affaire de tous », disais-je. C'est donc aussi et peut-être d'abord notre affaire, à nous parlementaires et représentants institutionnels des collectivités locales. Nous devons nous saisir de ce texte, pour l'enrichir, notamment par notre expérience d'élus locaux.

Les nombreux amendements déposés par la commission des affaires économiques et par plusieurs d'entre vous, mes chers collègues, témoignent de ce que cet engagement pour le logement est bien un engagement de la nation tout entière en faveur de cette grande cause.

Je suis persuadé que le Gouvernement sera sensible à l'engagement de la Haute Assemblée dans cet effort et j'espère que sa propre volonté d'engagement rencontrera le plus souvent possible la nôtre, et l'on pourra alors vraiment parler d'engagement national pour le logement.

Parce qu'il n'est plus tolérable que la situation du logement soit anormale et indigne de notre pays, parce qu'un logement pour tous, c'est l'affaire de tous, engageons-nous tous ensemble avec pragmatisme, volontarisme et objectivité pour améliorer le plus rapidement possible cette situation. Très nombreux sont nos concitoyens qui attendent beaucoup de nous dans ce domaine. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la situation d'urgence de certaines de nos banlieues, qui révèle un malaise profond, donne un relief tout particulier au débat qui va s'engager sur le texte que nous examinons aujourd'hui.

Les problèmes rencontrés dans les zones urbaines sensibles, mêmes si les causes en sont multiples, sont en effet aussi directement liés à la politique du logement qui guide la construction et le peuplement dans les agglomérations urbaines. Cela démontre avec force, si besoin était, que la préservation de la mixité sociale dans les zones urbaines et la capacité du parc social à répondre de façon satisfaisante à une demande croissante de logements constituent des enjeux décisifs pour garantir la sécurité et l'harmonie des quartiers.

Pour une large part, ces problèmes sont bien les révélateurs de la crise du logement que nous connaissons actuellement et qui se caractérise par l'insuffisance de logements disponibles, notamment dans le parc locatif social et dans les hébergements d'urgence, et par un retard considérable pris dans les projets de construction et de rénovation.

Il en résulte une augmentation des prix de l'immobilier, qui se traduit par un accroissement significatif de la part consacrée au logement dans le budget des ménages. Cette part représente désormais en moyenne plus de 20 % de leurs ressources. Cela conduit à exclure de l'accès au logement un nombre croissant de nos concitoyens et à multiplier les situations de surendettement engendrées par l'insolvabilité des ménages.

Pour toutes ces raisons, il faut accélérer encore la mise en œuvre des politiques en faveur du logement. C'est pourquoi je me réjouis que ce projet de loi ait été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat. Il vise à ce que soit relevé un véritable défi : permettre l'accès de tous à un logement décent, grâce à une augmentation importante et soutenue de l'offre de logements dans les années à venir.

Le mouvement a déjà été impulsé par le programme national de rénovation urbaine, dont l'échéance doit être reportée à 2013, et par le volet « logement » du plan de cohésion sociale, qui s'achèvera en 2009, mais il s'agit aujourd'hui d'en accélérer considérablement le rythme, en levant tous les obstacles à la mise en œuvre de ces projets sur lesquels le Gouvernement s'est engagé fortement.

C'est précisément ce à quoi tend ce projet de loi, qui comporte deux volets : le premier est consacré à la mobilisation des ressources foncières, afin d'accélérer la production de logements ; le second vise à accroître l'offre de logements sociaux ou conventionnés en faveur des ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires. C'est de ce second volet que la commission des affaires sociales a souhaité se saisir pour avis.

Je ne reviendrai pas sur la présentation des mesures proposées dans le texte. Elles constituent de nouvelles avancées, en permettant d'améliorer encore l'accès au logement des ménages les plus modestes et de développer le parc locatif privé à loyer maîtrisé.

La commission des affaires sociales a cependant considéré que ce projet de loi pourrait être utilement enrichi par des dispositions complémentaires, qui s'ordonnent autour de quatre axes essentiels.

Premier axe : il faut favoriser l'accession sociale à la propriété. Celle-ci demeure trop rare dans notre pays, alors même qu'elle apporte une solution de logement durable aux familles. C'est pourquoi il s'agit de lever les freins qui subsistent, en proposant des mesures plus incitatives.

Le pacte national d'engagement pour le logement comporte trois mesures allant dans ce sens : le nouveau prêt à taux zéro, la relance des prêts sociaux location-accession et l'application, prévue dans le présent texte, d'un taux réduit de TVA de 5,5 % pour l'achat d'un logement neuf implanté en zone urbaine sensible, ZUS, pour les ménages modestes.

Enfin, le nouveau statut de l'ANAH élargit le champ d'action de cette agence, notamment en direction des ménages à faible revenu. Il devrait permettre de développer de manière non négligeable l'offre de logements privés reconquis sur l'habitat inoccupé ou insalubre. Parmi les nouvelles compétences de l'ANAH, le « conventionnement sans travaux » est un nouveau dispositif qui contribuera à élargir l'offre de logements à loyer maîtrisé. Ces mesures vont à l'évidence dans le bon sens.

Nous nous félicitons également que la concertation instaurée depuis 2001 entre, d'une part, la Fédération nationale des OPHLM, les offices publics d'habitations à loyer modéré, et des OPAC, les offices publics d'aména-

gement et de construction, et, d'autre part, tous les partenaires concernés, débouche aujourd'hui sur une proposition de réforme, par l'habilitation accordée à l'article 8.

Il faudra aussi s'interroger sur la manière de répondre à l'aspiration légitime de nombreux locataires d'HLM qui souhaitent devenir propriétaires de leur logement. Le traitement difficile de la situation des copropriétés privées dégradées doit cependant nous appeler à la prudence pour traiter de cette question, s'agissant d'ensembles immobiliers comportant un grand nombre de logements.

Deuxième axe : il faut préserver la mixité sociale dans les villes et les quartiers sensibles.

Il est proposé, dans le projet de loi, une réforme du système d'attribution des logements sociaux, ce qui va permettre de mieux coller à la réalité nouvelle issue des lois de décentralisation. Ainsi l'idée d'améliorer le traitement des demandes prioritaires, notamment pour les personnes qui reprennent un emploi, rejoint – elle les préoccupations du groupe de travail sur les minima sociaux mis en place au sein de la commission des affaires sociales.

La création d'un barème national obligatoire de surloyer lorsque le locataire dispose de revenus supérieurs de 20 % aux plafonds de ressources vise à libérer plus de logements sociaux occupés par des locataires qui disposent de revenus suffisants pour acquitter les loyers du marché ou accéder à la propriété.

Toutefois, la commission des affaires sociales s'est interrogée sur d'éventuels effets pervers que pourrait entraîner cette réforme. Elle craint en effet qu'en évinçant les populations les mieux insérées on ne débouche sur un renforcement des mécanismes de ghettoïsation et que cela ait pour conséquence de faire disparaître la mixité sociale dont nos quartiers ont tant besoin.

M. José Balarello. Très bien !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. Pour prévenir ce risque, je vous proposerai donc deux amendements.

Le premier vise à renforcer le rôle et le contenu du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le PDALPD, afin de permettre, à l'échelle du département, une meilleure adéquation de l'offre à la demande de logements sociaux.

Le second amendement permet l'intégration de dispositions relatives aux surloyers dans les programmes locaux d'habitat, les PLH, qui pourront prévaloir sur le barème national, afin d'adapter le niveau du surloyer aux réalités du marché locatif local. Chacun sait bien que les conditions rencontrées en région parisienne ou dans les grandes agglomérations régionales diffèrent sensiblement de celles qui prévalent dans d'autres départements où la demande est moins tendue. En outre, seul le PLH maîtrise finement, sur un territoire donné, la sociologie du peuplement, quartier par quartier, ce qui en fait le niveau le plus pertinent d'application du surloyer.

M. José Balarello. Excellent !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. Troisième axe : il faut accentuer l'effort de construction de logements très sociaux.

Cinq années de bilan d'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, montrent que, le plus souvent, les communes s'acquittent de leur obligation de production de logements locatifs

sociaux en construisant des logements financés à l'aide d'un PLS, un prêt locatif social, pour des ménages disposant d'un revenu intermédiaire.

M. Thierry Repentin. Absolument !

M. Daniel Raoul. C'est exact !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. Bien peu acceptent de financer des logements donnant accès au prêt locatif aidé d'intégration, le PLAI.

M. Daniel Raoul. Effectivement !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. C'est la raison pour laquelle, au regard des besoins recensés de logements pour les personnes les plus défavorisées, il est urgent et nécessaire d'inciter les communes à produire plus de logements à caractère très social, tels que ceux qui sont financés à l'aide d'un PLAI, d'un PLAI-CD, c'est-à-dire d'un prêt locatif aidé d'intégration construction-démolition, ou encore d'une subvention de l'ANAH dans le cadre des programmes sociaux thématiques.

Dans cette optique, je vous présenterai un amendement qui prévoit d'affecter à ce type de logements très sociaux un coefficient égal à 1,5 lors du décompte annuel réalisé par le préfet pour s'assurer du respect du quota de 20 %. Il s'agira d'une mesure temporaire pour donner un coup d'accélérateur à la production de ces nouveaux logements.

Par ailleurs, je proposerai que, dans les communes qui sont encore en deçà du quota, l'octroi des permis de construire soit conditionné à la présence d'au moins 20 % de logements sociaux dans tout projet de construction collective comportant vingt logements ou plus. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Gérard Delfau applaudit également.*)

Je défendrai cet amendement jusqu'au bout et avec force, parce que la commission des affaires sociales en fait un amendement de principe. Cette mesure devrait être complémentaire de celle qui est envisagée dans le projet de loi dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. Elle prévoit d'ouvrir cette possibilité à toutes les communes, y compris celles qui ne sont pas assujetties à l'article 55 de la loi SRU. Pour la commune qui n'a pas atteint le quota des 20 % de logements sociaux, il s'agira d'une obligation.

MM. Thierry Repentin et Gérard Delfau. Très bien !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. Ces deux amendements très sociaux sont d'autant plus importants que les PLS sont, après revalorisation des plafonds, accessibles à deux tiers des Français. Où s'arrête le logement social ?

Si l'on veut vraiment, aujourd'hui, faire accéder les plus démunis au logement social, il ne faut pas se contenter des PLS, il faut aussi faire du logement très social et s'assurer que, partout où peuvent être construits vingt logements, quatre logements très sociaux seront bâtis. (*M. Thierry Repentin applaudit.*)

M. Gérard Delfau. Bravo !

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis. Enfin, dans la même logique, je vous proposerai un amendement pour que les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, la TFPB, accordées aux bailleurs sociaux pour la construction de logements très sociaux soient compensées intégralement par l'État, afin que les pertes fiscales qui en résultent ne constituent pas pour les communes une « désincitation » trop forte à accueillir ce type de logements.

La commission des affaires sociales a choisi de limiter cette compensation aux seules exonérations accordées pour la production des logements très sociaux. Une compensation générale serait bien sûr préférable. Tel est, d'ailleurs, le choix de nos collègues de la commission des affaires économiques et de ceux de la commission des lois, que je salue au passage pour l'énorme travail qu'ils ont fait, mais je n'ignore pas le coût qu'elle représenterait pour le budget de l'État. Le rôle de la commission des affaires sociales est bien évidemment d'encourager au maximum les élus locaux à produire du logement très social.

Quatrième axe : il faut renforcer la solvabilité des ménages face aux dépenses croissantes de logement.

L'augmentation exceptionnelle des prix de l'immobilier pèse lourdement sur le budget des ménages, sans que cette charge ait été compensée par une revalorisation suffisante des aides au logement.

Ainsi, l'indice du coût de la construction, qui sert de base au calcul des loyers, a encore progressé de 3,63 % au deuxième trimestre de 2005, après une hausse de 4,85 % au premier trimestre. Dans le même temps, les aides au logement n'ont été revalorisées que de 1,8 % au 1^{er} janvier 2005. Encore faut-il noter que le forfait « charges » de l'APL n'a, quant à lui, pas été revalorisé du tout. Or, depuis le début des années quatre-vingt, la part des charges dans le coût global du loyer a augmenté d'environ 30 %. Il faudra s'en souvenir quand nous aborderons l'examen des amendements tendant à modifier la répartition et le contenu des charges locatives.

La solvabilité des ménages se trouve donc de fait diminuée. On le constate avec la progression significative des aides versées en cas d'impayés par les fonds de solidarité pour le logement, FSL.

La commission des affaires sociales s'est montrée très sensible à cette situation. C'est pourquoi, en complément de la disposition relative aux interdictions de coupures d'eau, de gaz et d'électricité pendant la période hivernale, je vous proposerai, en son nom, cinq amendements pour prévenir les difficultés rencontrées par certaines familles aux revenus précaires et pour renforcer les moyens des FSL.

Le premier amendement a pour objet de réserver le bénéfice de l'interdiction des coupures d'électricité, de gaz et d'eau durant la période hivernale aux personnes ayant de réelles difficultés financières, afin de limiter les effets d'aubaine. Il prévoit également les obligations d'information qui incombent au fournisseur à l'égard de son client et des services sociaux dans le cas d'un retard de paiement, en précisant notamment l'obligation d'une information du président du conseil général et du maire cinq jours ouvrables avant toute coupure définitive, afin d'éviter que certaines familles ne passent au travers des mailles du filet sans avoir pu être accompagnées par la collectivité, qui représente pour elles le dernier niveau de recours.

Le deuxième amendement tend à compléter le dispositif de la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui consiste à donner la priorité aux dettes locatives sur toute autre créance, en particulier sur les crédits à la consommation. Je vous proposerai d'étendre cette priorité de remboursement aux dettes d'eau, d'électricité, de gaz et de chauffage lors des procédures de règlement du surendettement. Cette mesure réduira le besoin de faire appel aux FSL, qui ne seront plus ainsi le recours systématique pour les impayés de loyers ou de factures d'énergie et d'eau.

Les deux amendements suivants visent à améliorer les conditions de versement des aides au logement.

Le premier prévoit la possibilité de verser les allocations sur une base trimestrielle lorsque leur montant mensuel est inférieur au seuil minimal fixé par décret. Cette mesure, qui répond à une recommandation ancienne de notre commission, avait également fait l'objet d'une demande pressante de la part du Médiateur de la République, relayée par notre rapporteur au fond, M. Dominique Braye. Il s'agit d'une mesure d'équité sociale, défendue par tous, depuis longtemps.

Le deuxième amendement est particulièrement important. Il supprime le mois de carence préalable au premier versement de l'allocation logement ou de l'APL, qui a pour effet de déstabiliser le budget des familles les plus fragiles dès l'entrée dans le logement, les obligeant alors à se retourner vers les FSL pour faire face à leurs engagements, ce qui pose un problème aux conseils généraux. En effet, l'allocation étant une prestation de l'État, si ce dernier se désengage, ce sont une fois de plus les collectivités territoriales qui se retrouvent en première ligne. Il est donc juste de rétablir la responsabilité de chacun dans ce domaine.

Le dernier amendement a pour objet de transférer à l'État ou aux EPCI la charge financière des impayés de loyers des logements qu'ils auront attribués sur leurs droits à réservation, malgré le refus d'obtempérer de l'organisme bailleur. Il s'agit de veiller à ce que les FSL ne supportent pas le coût de ces impayés éventuels.

Avant de conclure, je voudrais ajouter que ce texte est aussi l'occasion de dresser un premier bilan des transferts de compétences en matière de logement.

Au cours des différents échanges que j'ai pu avoir avec les acteurs impliqués sur le terrain, il m'est apparu que les programmes locaux d'habitat, les PLH, constituent, aujourd'hui et pour l'avenir, le territoire pertinent pour mettre en œuvre la politique du logement. Ils permettent, en tenant compte de la réalité des territoires, d'organiser la politique du peuplement et de structurer les projets de construction et de réhabilitation de logements.

C'est le visage de nos villes et de nos agglomérations que nous sommes en train de remodeler. Vous disiez tout à l'heure, monsieur le ministre : « Dessine-moi une maison, dessine-moi une ville ». La connaissance approfondie du terrain, que nous trouvons dans les PLH, est le gage de la réussite des projets que nous entreprenons aujourd'hui. Celle-ci suppose de privilégier des politiques de proximité, afin de ne pas plaquer une vision uniforme sur la diversité des réalités locales.

Dans cet esprit, il nous revient, en tant qu'élus, d'être attentifs à l'évolution de ces réalités, afin de donner des réponses adaptées aux problèmes que nous rencontrons. Il faudra, par exemple, reconsidérer le zonage des territoires, qui ne correspond plus aux situations locales. C'est notamment le cas de nombreuses zones périurbaines, qui demeurent classées en zone 3, au même titre que des territoires ruraux en voie de dépeuplement, alors qu'elles se caractérisent au contraire par une densité de population en constante augmentation et par des prix du foncier de plus en plus élevés, ce qui rend impossible dans ces zones l'accès au logement pour les personnes âgées ou les jeunes ménages modestes.

Voilà donc, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les réflexions et les propositions de notre commission sur ce texte, dont nous saluons le carac-

tère ambitieux. Son succès nécessite toutefois la vigilance et la mobilisation pleine et entière de tous, qu'il s'agisse des acteurs du logement, l'ANAH et l'ANRU notamment, à qui s'imposent de véritables contrats d'objectifs annuels, des associations d'insertion, mobilisées pour assurer l'hébergement d'urgence et trouver des solutions durables aux problèmes de logement des ménages les plus en difficulté, mais aussi, et peut-être surtout, des élus, qui doivent tous s'associer, sans exclusive ni arrière-pensée, pour répondre à ce défi majeur.

Ce matin, à l'Assemblée nationale, se déroulait la discussion générale sur le budget « ville et logement ». Elle emprunte un chemin qui va totalement dans le sens de ce que je viens d'évoquer et cela me conforte dans l'idée que, dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU et sans en changer le périmètre, il faudra renforcer toutes les mesures qui vont dans le sens de son application accrue.

Dans le cadre de ce débat, nous ne devons pas oublier qu'afin de réaliser des projets de rénovation urbaine ambitieux il est nécessaire d'accorder des moyens humains à la hauteur, pour que nous ne soyons pas obligés de recommencer ce travail titanesque dans dix ans, faute d'avoir suffisamment aidé les populations concernées. Je vous fais confiance pour parvenir à ce résultat, monsieur le ministre, car je sais que vous connaissez bien ces réalités.

La synthèse des orientations qui seront données dans le projet de budget pour accompagner ces populations au niveau tant de l'éducation et de la prévention que de l'emploi, conjuguée à ces politiques de logement et de foncier renforcées nous permettra d'atteindre les objectifs que nous nous sommes tous fixés. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF – M. Jean-Paul Virapoullé applaudit également.*)

M. Jean Desessard. Pas mal !

M. Gérard Delfau. C'est bien !

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

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, avec ce texte portant engagement national pour le logement, le Gouvernement ouvre un nouveau chantier pour résorber la crise durable du logement qui touche notre pays.

Ces dispositions législatives, je m'empresse de le rappeler, prennent toute leur importance en s'inscrivant dans le cadre d'un véritable pacte national pour le logement, annoncé le 1^{er} septembre par M. le Premier ministre, et qui intègre également de très nombreuses mesures réglementaires, actuellement en cours de préparation.

Ces dispositions complètent d'abord celles du plan de cohésion sociale, qui consacre un effort sans précédent en faveur du logement social et dont on peut déjà mesurer les premiers effets sur le terrain : 75 000 mises en chantier de logements locatifs sociaux en 2004, contre 42 000 seulement en 2000.

Elles s'inscrivent également dans la continuité de l'ambitieux programme de rénovation urbaine, dont l'objectif est d'offrir un meilleur cadre de vie à tous les habitants des quartiers en difficulté. En effet, elles devraient permettre de faciliter et d'accélérer ces opérations, qui concernent déjà plus de 170 000 logements, dans 240 quartiers où résident plus de 1 500 000 personnes.

Enfin, s'agissant de son volet urbanisme, ce projet de loi, associé aux mesures réglementaires en préparation, facilitera les démarches administratives nécessaires à la construction de nouveaux logements dans nos communes, en révisant une partie de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

Je n'évoquerai pas en détail le contenu de cet engagement national pour le logement, qui a déjà été présenté par MM. les ministres et largement commenté par mes collègues rapporteurs. Je me contenterai, pour ne pas allonger trop mon propos, de présenter l'esprit des amendements que la commission des lois vous propose.

Mais, avant cette présentation, je voudrais vous faire part, messieurs les ministres, mes chers collègues, d'une réflexion que m'inspire la crise grave que notre pays vient de traverser à travers ce que nous appelons nos banlieues, réflexion que je limiterai évidemment au champ d'action du présent texte.

Outre les difficultés d'éducation, d'insertion, d'emploi et de sécurité récurrentes dans ces quartiers, nous savons tous que nous payons là aujourd'hui le prix d'une conception de l'urbanisme des années soixante parfaitement inadaptée au lien social. Sur ce point, les opérations de rénovation urbaine conduites par l'ANRU devraient remédier, à l'avenir, à cette vision des cités dortoirs.

Pour rompre avec cette logique implacable de fracture sociale et spatiale dont on connaît les conséquences désastreuses, nous devons nous assurer, à mon sens, d'au moins deux démarches au sein des politiques urbaines.

D'abord, il nous faut veiller à ce que la mixité sociale et la dimension humaine des projets constituent une priorité des politiques d'urbanisme dans tout notre pays, et ce sans exception. Le texte que nous examinons aujourd'hui devrait y contribuer.

Ensuite, si la rénovation urbaine et la construction de logements sociaux dans notre pays sont urgentes et nécessaires, elles ne constituent pas pour autant une condition suffisante pour recréer un véritable lien social au sein de ces quartiers et une ouverture à l'échange avec la ville en général.

Le rôle des collectivités, des associations et des agents de médiation sociale est primordial à cet effet et il me semble que l'engagement systématique d'un programme d'accompagnement social des opérations de rénovation urbaine, pour favoriser la cohésion sociale dans notre pays, serait extrêmement utile.

À cet égard, je veux saluer la décision prise par M. le Premier ministre d'abonder à nouveau les crédits des associations qui œuvrent au quotidien pour lutter contre la fracture sociale et qui, aux côtés des collectivités, constituent des partenaires potentiels essentiels pour la réussite de ces opérations.

Mme Catherine Tasca. Il est grand temps !

M. Daniel Raoul. C'est à peine le quart de ce qui a été supprimé !

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Ces questions méritent, selon moi, un débat qui ne peut avoir lieu à l'occasion de cette première lecture, faute de temps. Mais peut-être pourrions-nous y revenir en deuxième lecture ?

J'en viens aux amendements que la commission des lois, saisie pour avis, vous soumet.

Ils portent sur les articles 1^{er} à 4, 8 et 9 du projet de loi et sont, pour la plupart d'entre eux, communs avec ceux de la commission des affaires économiques avec laquelle, par

l'intermédiaire de son rapporteur M. Dominique Braye, nous avons travaillé en parfaite harmonie, de même qu'avec la commission des affaires sociales et son rapporteur, Mme Valérie Létard.

Ces amendements s'articulent autour de cinq axes : accélérer la mobilisation des terrains de l'État au service de la construction de logements ; donner aux élus locaux les moyens de développer la mixité sociale ; privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les rapports entre l'État et les collectivités locales ; améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes ; enfin, renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers.

S'agissant du premier axe, la mobilisation des terrains de l'État, il nous semble nécessaire, d'une part, de permettre la signature d'une promesse ou d'un compromis de vente sous condition suspensive d'un déclassement d'un bien appartenant au domaine public dans un délai de six mois, ce qui permettra d'accélérer les procédures et, d'autre part, de rendre obligatoire la décote prévue par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, en cas de vente d'un terrain pour la réalisation de logements sociaux.

En ce qui concerne le deuxième axe, c'est-à-dire donner aux collectivités territoriales les moyens de développer la mixité sociale, votre commission préconise, notamment, de prévoir que les catégories de logements et les périmètres dans lesquels elles devront s'inscrire seront définis dans le respect des objectifs de mixité sociale. Elle préconise ensuite de laisser au conseil municipal la responsabilité d'accorder ou non un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés par l'obligation de réaliser un pourcentage minimal de certaines catégories de logements. Elle préconise en outre de permettre à la commune de récupérer une partie de la plus-value enregistrée par le propriétaire d'un terrain rendu constructible par un document d'urbanisme – proposition identique à celles qui ont été présentées par la commission des affaires sociales et par la commission des affaires économiques. Elle préconise enfin, comme la commission des affaires économiques, de prévoir la compensation intégrale des pertes de ressources fiscales subies par les communes et les EPCI du fait de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux. Il s'agit en l'occurrence d'éviter de pénaliser les communes qui s'engagent dans la réalisation de logements sociaux, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

Le troisième axe retenu par la commission des lois consiste à privilégier la concertation plutôt que la contrainte dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Tout d'abord, pour garantir que les programmes de logements sur des terrains appartenant à l'État et à ses établissements publics ayant le caractère et les effets des opérations d'intérêt national seront cohérents avec le tissu urbain existant, votre commission vous propose de prévoir que les périmètres délimités par décret, premièrement, tiennent compte des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés, deuxièmement, font l'objet d'un avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme et, troisièmement, deviennent caducs au plus tard dix ans après leur publication, afin de tenir compte de l'évolution des nécessités d'urbanisme.

La commission formule deux autres propositions.

D'une part, elle suggère de supprimer la possibilité offerte au préfet de se substituer à la commune pour procéder à la modification ou à la révision d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme approuvé au motif que ce document ne permettrait manifestement pas la construction des logements nécessaires à la satisfaction des besoins. Cette intervention est en effet déjà possible à l'occasion de chaque révision ou à l'occasion de la mise en compatibilité ou la mise en place d'un PLH.

D'autre part, notre commission propose de donner à la commission de médiation – qui associe, auprès du préfet, les collectivités locales, les bailleurs sociaux et les associations – la compétence pour apprécier le bien-fondé des demandes de logement social émanant de personnes occupant des hébergements d'urgence ou de chômeurs de longue durée mal logés et retrouvant une activité, ce qui n'empêche évidemment pas le préfet d'intervenir par la suite.

J'en viens au quatrième axe.

Suivant les préconisations d'un groupe de travail sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, présidé par M. Philippe Pelletier, votre commission a adopté quatre amendements qui ont pour objet : premièrement, d'admettre qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement d'une construction, la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des règles applicables aux autorisations d'urbanisme ne peut plus être opposée ; deuxièmement, de mieux circonscrire l'action en démolition et, en contrepartie, de permettre au préfet, lorsqu'il intervient au titre du contrôle de légalité, de demander au tribunal de grande instance d'ordonner la démolition d'une construction qui aurait été édifiée sur la base d'un permis de construire illégal annulé par le tribunal administratif ; troisièmement, de permettre au juge administratif de n'annuler que partiellement un permis de construire, lorsque certaines parties seulement du projet, détachables de l'ensemble, sont reconnues illégales.

Enfin, cinquième axe, pour renforcer la protection des acquéreurs de biens immobiliers, la commission des lois souhaite, d'une part, unifier les règles applicables aux compromis et promesses de vente en prévoyant un délai de rétractation de sept jours pour l'acquéreur non professionnel, que l'avant-contrat soit établi sous seing privé ou par acte authentique, d'autre part, permettre aux quelque 15 000 négociateurs non salariés employés par les agents immobiliers de bénéficier d'un statut clarifié.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi portant engagement national pour le logement.

Cependant, messieurs les ministres, permettez-moi avant de conclure d'appeler votre attention sur les discussions en cours concernant la remise en cause de la loi Malraux prévue par le projet de loi de finances pour 2006.

Au moment où le Gouvernement s'engage dans un pacte national pour le logement, il paraît inimaginable de condamner les opérations de rénovation de centres-villes lancées par les collectivités qui se sont engagées avec un certain courage dans les ZPPAUP, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, ou dans les secteurs sauvegardés.

En effet, ces opérations contribuent aussi à la mixité sociale dans les centres-villes et ne peuvent être menées à bien en ayant recours aux financements traditionnels des logements sociaux en raison des surcoûts générés par l'intérêt patrimonial des immeubles concernés.

Supprimer ou affaiblir le dispositif fiscal de la loi Malraux reviendrait à laisser dépérir tout un patrimoine des centres historiques qui constitue une richesse incontestable de notre pays. Plus grave encore, cet abandon risquerait de contribuer au développement de cet habitat indigne que nous cherchons précisément à éradiquer et dont nous connaissons les conséquences.

Je souhaite, messieurs les ministres, que vous puissiez vous aussi vous faire l'écho auprès de vos collègues de ces inquiétudes et de la nécessité de conserver les dispositions de la loi Malraux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

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 Union pour un mouvement populaire, 75 minutes ;

Groupe socialiste, 49 minutes ;

Groupe Union centriste-UDF, 20 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 16 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et social européen, 12 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, on peut aujourd'hui mourir parce que le droit au logement, pourtant défini depuis la loi du 31 mai 1990 visant à sa mise en œuvre, n'est pas appliqué dans notre pays.

Ce printemps et cet été 2005 ont été marqués par les tragiques incendies du Paris-Opéra, hôtel sans confort du IX^e arrondissement, dont les chambres étaient louées à un tarif scandaleusement élevé, et celui de l'immeuble du boulevard Vincent-Auriol, dans le XIII^e arrondissement, où une association caritative avait hébergé, faute de pouvoir définir des solutions de logement plus adaptées, des familles de salariés et de travailleurs victimes de l'application sans nuance de la loi du marché.

À ces drames humains s'ajoute la campagne lancée en septembre dernier contre les occupants considérés sans droit ni titre de certains immeubles parisiens, comme l'ensemble de la rue de la Fraternité, dans le XIX^e arrondissement. La presse nous indique, ces derniers jours, que les propriétaires et marchands de biens intervenant sur cet ensemble vont désormais pouvoir réaliser de fructueuses plus-values.

Oui, on peut mourir du non-exercice du droit au logement dans notre pays, tandis que l'état du marché locatif – devons-nous d'ailleurs parler de « marché » quand il s'agit d'un droit élémentaire de la personne humaine qui est ainsi bafoué ? – est tel que des millions de familles sont aujourd'hui privées de toute liberté de choix dans leur parcours résidentiel.

Paradoxe, nombre de ces familles sont éligibles, eu égard à leur situation de ressources, à l'attribution de logements PLA intégration : 60 % des demandeurs de logement sont dans ce cas dans bien des régions de France et n'ont pour l'heure d'autre solution que de payer les loyers exorbitants de logements dits libres, loyers dont la fixation n'obéit qu'aux règles de marché. On paie 400, 500, 600 euros mensuels,

pour des revenus familiaux s'élevant parfois à 1 500 euros par mois, dans des logements sans confort, et les demandes de logement social ne sont pas satisfaites !

Enfin, la plus récente actualité, marquée par la révolte des jeunes des quartiers dits sensibles, illustre elle aussi la situation du logement.

Monsieur le ministre, alors que vous évoquiez l'importance structurelle du logement, vous avez rappelé que le premier dessin d'un enfant était souvent une maison. On imagine encore mieux à la lumière de cette évocation le degré de frustration lorsque l'imaginaire ne peut plus s'exercer ! Les familles les plus modestes, les jeunes, souvent précarisés et paupérisés, ne supportent plus la situation qui leur est faite dès lors qu'il s'agit du logement.

La loi du marché se double bien souvent de toutes les discriminations, frappant de plein fouet des milliers et des milliers de familles, aujourd'hui contraintes à la précarité de leurs conditions de logement. Plus de 3 500 000 personnes vivent en situation de surpeuplement, plus de 800 000 sont hébergées chez des tiers, famille ou amis, et 800 000 autres ménages ne doivent de ne pas dormir dehors qu'à des solutions précaires d'hébergement divers. C'est dire l'immensité des problèmes !

On pourrait croire, à la lecture du rutilant intitulé du projet de loi portant engagement national pour le logement, que l'on va chercher, enfin, à définir les solutions pour répondre à l'état d'urgence sociale qui s'exprime en matière de logement.

Reprenant dans ses grandes lignes les thèmes et les termes d'un projet de loi Habitat pour tous que l'on attendait mais que l'on n'a finalement pas vu venir, le texte qui nous est proposé offre-t-il de nouvelles opportunités pour répondre aux besoins en logement ?

Prenons les questions comme elles se posent.

Paradoxe de la situation, la construction de logements s'accroît en 2005, mais la demande demeure forte. À y regarder de plus près, on constate cependant que la construction de logements sociaux n'atteint pas les niveaux escomptés lors de la discussion de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Revenons l'espace d'un instant sur le cheminement qui nous a conduits au texte dont nous débattons.

En 2003, à quelques jours d'intervalle, furent promulguées deux lois, l'une portant orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine, l'autre portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction.

La mesure phare de la première était la création d'un outil d'intervention en matière de rénovation urbaine, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, tandis que la seconde était marquée notamment par une réforme de la procédure de confection des plans locaux d'urbanisme mais surtout par l'émergence d'un nouveau produit fiscal d'investissement locatif, le dispositif Robien.

Le moins que l'on puisse dire est que le « Robien » fonctionne, puisque plus de 110 000 des logements construits cette année dans notre pays ont été réalisés sous ce régime, dont le coût pour l'État ne fait que croître – il a quadruplé depuis 2003 –, ces 110 000 logements devant être mis en regard avec les 54 000 logements sociaux aujourd'hui construits dans notre pays...

En 2003 toujours, nous avons débattu de la loi de décentralisation. Celle-ci comportait des dispositions relatives à l'utilisation des enveloppes publiques d'aides à la pierre et à la gestion des attributions de logement.

Dois-je rappeler que le décret d'annulation du 3 novembre dernier a consacré, entre autres choses, l'annulation de 55 millions d'euros sur la ligne destinée à la construction et à la réhabilitation du parc locatif social ?

Dois-je aussi rappeler que, dans le droit fil de cette démarche, se combinant avec le désengagement de l'État dans le financement de l'accession sociale à la propriété, le budget « ville et logement » est orienté à la baisse, près de 130 millions d'euros – 10 % des crédits de 2005 – sur le poste « développement et amélioration de l'offre » ?

Quant aux attributions de logement, force est de constater que bien des choses ne vont pas en la matière et que la quasi-disparition du contingent préfectoral a induit des pratiques peu respectueuses des demandes exprimées par les familles en attente de logement, ce qui a encouragé une importante progression des contentieux.

Le présent texte prétend en son article 9 corriger certaines dérives en permettant la définition de règlements locaux d'attribution de logement et un retour partiel à l'arbitrage du préfet en dernière instance. Mais les procédures ainsi mises en place ne résoudront pas la question posée, et rien ne permettra aux demandeurs de logement de faire valoir, dans des délais suffisamment courts, leur droit à un toit. Devront-ils encore et encore attendre que l'autorité du préfet se fasse respecter pour obtenir le logement auquel ils ont droit ?

Le présent projet de loi n'a en définitive de séduisant que son titre, et ce dernier cache une orientation largement en deçà des attentes, comme le font apparaître la montée des inquiétudes et la révolte des habitants des quartiers.

Concertation parfois escamotée dans les opérations de rénovation urbaine, objectifs de la loi de programmation non atteints en termes de logements sociaux neufs, persistance de l'intolérable attitude des élus refusant de se conformer à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains en construisant des logements sociaux dans leur commune, poursuite des dérives du marché s'agissant notamment du montant des loyers exigés, tout montre qu'il faudrait une loi de plus grande ampleur que celle qui nous est proposée pour remédier à la situation du logement.

Nous n'avons qu'un ensemble de mesures qui, dans l'immédiat, se bornent à accompagner la mise en œuvre de politiques définies ces dernières années et déjà financées puisque prévues notamment par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Sur le plan financier, le présent projet de loi n'apporte pas un euro de plus pour répondre à la question du logement dans notre pays. Et il ne comporte pas de mesure nouvelle traduisant une véritable volonté de faire de la réalisation de logements sociaux à loyers accessibles une des priorités de la politique de la nation et de l'action des collectivités territoriales.

Ce texte doit donc être très largement modifié.

Nous l'avons dit, l'exercice budgétaire 2005 a été marqué par des annulations importantes de crédits, consacrées par le décret du 3 novembre.

Les mesures présentées par le Gouvernement sous forme d'amendements au présent texte ne règlent en rien les questions posées. En effet, alors que l'urgence d'une

véritable programmation s'impose pour créer un parc réellement social, le Gouvernement ne propose que des mesures de nature fiscale, sans engagements nouveaux de crédits.

Nous formulons donc pour notre part et pour l'immédiat un certain nombre de propositions, pour certaines plus audacieuses que celles qui sont contenues dans le projet de loi.

Nous les appuyons sur le vécu même des demandeurs de logement, des associations de locataires et du cadre de vie, des acteurs du droit au logement qui nous ont fait part de leurs observations, de leurs analyses et de leurs propositions.

Nous les appuyons également sur une initiative politique : le 5 novembre dernier se sont tenus à Bobigny les deuxièmes états généraux du logement et de la ville, qui ont rassemblé, autour des questions du droit au logement et de la ville, plusieurs centaines d'intervenants et de participants d'origines fort diverses.

Parmi les propositions constitutives de ce qu'il faut bien appeler un service public national du logement de nature à permettre l'exercice effectif du droit au logement, relevons le nécessaire allègement des contraintes de financement des logements sociaux, la mise en œuvre effective des obligations de construction de logements sociaux par toutes les communes, le renforcement de la qualité et de l'efficacité des aides personnelles au logement – sur ce point, j'approuve toutes les propositions faites par notre collègue Mme Valérie Létard –, ou encore la mise à disposition gratuite des terrains cédés par l'État pour la réalisation de programmes locatifs sociaux.

Il est temps, plus que temps, que les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains trouvent enfin application. C'est un débat difficile mais nécessaire, et nous devons cette fois aller jusqu'au bout : 742 communes de notre pays ne respectent pas la règle des 20 % de logements sociaux et, même si certaines se sont engagées dans ce programme, il reste encore beaucoup à faire ! Nous formulerons donc dans ce débat plusieurs propositions pour rendre à ce principe toutes ses possibilités d'application.

Du retour précis au texte de 2000, en passant par une utilisation optimale des terrains cédés par l'État, tout doit tendre à ce que l'objectif de construction de logements sociaux soit atteint.

Et nous estimons même qu'il est temps, au regard de l'expérience, de pénaliser plus sévèrement les communes qui n'appliquent pas la loi

En effet, au-delà des discours sur l'urbanisme, le devenir de la ville ou l'aménagement du territoire, cette loi doit enfin donner au droit au logement de nos concitoyens tout son sens. Nous proposerons de rendre nettement plus coercitif le montant des pénalités.

Telle est la priorité que nous devons nous fixer, répondre à l'attente de la population de notre pays, au-delà de toute autre considération.

Il va sans dire que, sans inflexion de son contenu, nous ne pourrions pas voter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Gautier.

Mme Gisèle Gautier. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, d'après une récente étude, le logement constitue la sixième préoccupation des

Français, ce qui explique en partie que nous soyons appelés une troisième fois, en l'espace de trois ans, à examiner un projet de loi pour apporter de nouvelles solutions à ce qui constitue aujourd'hui un véritable fléau de notre société moderne, à savoir une crise majeure du logement.

Cette crise se manifeste autant par une carence d'offres locatives, de construction de logements sociaux, que par la flambée des prix, la pénurie et la cherté du foncier. Par exemple, selon les chiffres cités dans le rapport de notre collègue, Thierry Repentin, du groupe de travail « Foncier et habitat », présidé M. le rapporteur, le prix du terrain à bâtir a augmenté de 40 %, pourcentage considérable, entre 1999 et 2004, en cinq ans, donc.

À cette occasion, je tiens à saluer, monsieur le ministre, votre volonté politique d'encourager un retournement de situation. Plus que jamais le besoin d'une offre plus importante de logements est pressant. Plus que jamais la question du droit au logement se pose en des termes cruciaux.

Les chiffres de la construction de logements sont, à ce titre, éloquents. Ainsi, en 1980, 400 000 logements étaient mis en chantier ; en 2001, le chiffre a chuté à 303 000. En 2004, la construction reprend, mais reste insuffisante pour répondre aux besoins. S'agissant des logements sociaux, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, alors que le nombre total de logements locatifs sociaux financés s'élevait à près de 80 000 en 1994, ce chiffre se situait à 38 000 en 2000. Le Gouvernement a entrepris de rattraper ce retard, mais ce ralentissement du rythme de production a indéniablement créé un déséquilibre entre l'offre et la demande.

Depuis quelques années, vous avez amorcé, monsieur le ministre, un mouvement inverse, salutaire, que nous devons poursuivre, soutenir sans relâche, tant les efforts à produire sont encore nombreux.

C'est pourquoi je suis convaincue qu'au-delà des mesures prises chaque année au coup par coup créant de nouvelles subventions, de nouveaux avantages fiscaux – aux effets plus qu'incertains sur le logement social – il faut réfléchir de manière plus générale, plus approfondie, pour permettre d'offrir à chacun un parcours résidentiel dans la dignité.

Le logement est indiscutablement un élément majeur de cohésion sociale, on l'a dit et on le répétera. Avoir un toit, c'est bien sûr avoir une adresse, c'est l'assurance d'avoir une existence sociale, c'est le cadre de vie et d'expression d'une famille. Avoir un logement, c'est assurer aux enfants un cadre de vie sain où ils peuvent s'émanciper, s'épanouir dans les meilleures conditions.

Et ce constat est d'autant plus important que les évolutions récentes des caractéristiques de notre société, à savoir le vieillissement de la population, l'augmentation des familles monoparentales, des divorces et des gardes partagées, renforcent la vulnérabilité de nos sociétés dont la pénurie de logement n'est que l'expression et l'offre, une solution.

C'est donc dans le cadre du pacte national pour le logement que vous nous proposez d'examiner diverses mesures d'« engagement national pour le logement ».

Vos objectifs sont de trois ordres : libérer le foncier, développer l'offre de logement ainsi que l'accès au logement, et améliorer les conditions de logement de nos concitoyens.

Bien entendu, nous soutenons ces objectifs et l'ensemble des mesures qui en découlent.

Je voudrais notamment saluer les dispositions qui favorisent l'accession à la propriété. Au surplus, nous avons pris acte de vos récentes annonces concernant votre volonté de

développer des rencontres avec les représentants du secteur HLM afin de les encourager à vendre davantage leur parc immobilier.

L'accession à la propriété constitue l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi. La France est – faut-il le regretter ? – l'un des pays où le taux de propriétaires est le plus faible. On n'y dénombre en effet que 56 % de propriétaires, soit un niveau beaucoup plus faible que dans d'autres pays de l'Union européenne : la Grèce, par exemple, compte 74 % de propriétaires, l'Espagne, 83 %, et l'Irlande, 78 %. Le différentiel est donc important.

Toutefois, si nous souscrivons aux mesures proposées dans ces onze articles que je ne détaillerai pas, il me semble légitime de s'interroger sur leur impact réel. Ces mesures, très certainement nécessaires, témoignent d'une dynamique politique, qu'il faut saluer, de faire bouger les choses. Elles sont cependant la source d'un certain nombre d'inquiétudes exprimées par mes collègues du groupe UC-UDF, dont je souhaite me faire l'écho.

Ainsi, les premiers articles pour libérer le foncier ne concernent que le parc immobilier de l'État, champ d'action relativement restreint pour véritablement parler de solution à la pénurie du foncier. Je ne conteste pas cette proposition sur le fond, car elle répond à un besoin essentiel de libérer le parc immobilier de l'État, mais, face aux enjeux, son impact me paraît bien faible.

Par ailleurs, quelques collègues m'ont exprimé certaines inquiétudes en ce qui concerne l'article sur le surloyer et celui sur les nouvelles procédures d'attribution des logements aux plus défavorisées. Leurs interrogations portent surtout sur les conséquences de ces mesures sur la mixité sociale des quartiers. Après avoir créé des quartiers ghettos, ne sommes-nous pas en train de créer des HLM ghettos ? (*M. Yves Pozzo di Borgo applaudit.*)

Bien entendu, il est nécessaire de stimuler la mobilité dans les logements sociaux, de rompre avec les abus inacceptables qui empêchent de répondre à toutes les demandes et sollicitations les plus légitimes, de faire sortir du parc social les personnes qui, ne l'oublions pas, disposent de revenus leur permettant de supporter largement les prix du marché privé.

Mais, comme je le disais, nous avons des craintes pour le maintien de la mixité sociale, car on écartera du parc social les personnes dites de classe moyenne, on empêchera un brassage nécessaire des populations. Or ce brassage est important dans la mesure où il contribue à faire évoluer les mentalités au sein de notre société.

Notre collègue Dominique Braye a évoqué tout à l'heure les maires qui ne respectent pas l'obligation de 20 % de logements locatifs sociaux sur le territoire de leur commune. Si ces maires sont, de ce fait, montrés du doigt, il faut aussi comprendre certaines difficultés qu'ils rencontrent pour faire évoluer les mentalités et faire accepter l'idée que la construction de logements sociaux n'est pas automatiquement synonyme d'insécurité, loin s'en faut ; il faut le répéter, je crois que c'est indispensable.

Parallèlement, les vifs commentaires en réaction à cette annonce témoignent d'un autre malaise, celui de la paupérisation des classes moyennes. Il s'agit d'un constat bien réel dont il faut prendre la mesure, car au-delà du danger pour la mixité sociale, les modifications proposées peuvent placer un grand nombre de familles dans des situations particulièrement délicates et avoir un impact très négatif sur leur pouvoir d'achat.

S'agissant de la réforme par ordonnance du statut des offices d'HLM, je me permets, monsieur le ministre, de rappeler que j'avais adressé à ce sujet à votre prédécesseur un courrier le 21 octobre 2002, resté à ce jour sans réponse. Cela fait un peu plus de trois ans, c'est dire que les craintes exprimées par de nombreux permanents des OPHLM et des OPAC, dont je m'étais fait l'écho, étaient justifiées puisque, à l'article 8 du projet de loi, il est prévu d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le statut de ces offices et leurs agents en leur substituant un « office public de l'habitat ».

Or il me semble impératif que le statut de droit public des personnes soit maintenu dans la fonction publique territoriale, pour et par un véritable service public de qualité et non pour développer une « fonction marchande » par un service commercial et de rentabilité du logement social. Selon moi, il n'est par concevable, et encore moins réaliste, d'instaurer une structure à deux statuts incompatibles, celui du droit public et celui du droit privé !

M. Gérard Delfau. Très bien !

Mme Gisèle Gautier. Je souhaitais vous interroger, monsieur le ministre, pour que vous apportiez solennellement une réponse rassurante à ces personnes dont les compétences et la volonté ne sont plus à démontrer.

Enfin, je voudrais terminer en insistant sur la nécessité de rendre opérationnels tous les outils qui sont mis à disposition pour la construction de logements.

Le risque d'une législation trop fleurissante, c'est d'augmenter les contraintes qui ralentissent les rythmes de construction, empêchant de répondre à l'urgence de la crise. L'autre risque, c'est d'avoir une législation et une réglementation qui ne soient pas adaptées aux réalités des territoires. Par exemple, le zonage servant de référence à l'attribution des différentes aides à la pierre et des aides à la personne se révèle aujourd'hui complètement inadapté aux différentes caractéristiques territoriales.

Nous le savons, la réticence vient du coût qu'engendrerait cette réforme. Je crois toutefois que, face à la crise que nous traversons, il est plus utile de mettre à la disposition des acteurs du logement tous les outils efficaces et adaptés, plutôt que de camper sur des considérations purement budgétaires, les conséquences n'en seront que profitables.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques remarques que je voulais exprimer au nom du groupe UC-UDF. Je le répète, nous approuvons sur le fond la plupart des propositions qui sont faites, mais si certaines sont sujettes à de véritables appréhensions, c'est sur la portée de ces mesures que nous nous interrogeons. Voilà pourquoi nous attendons beaucoup de l'examen de ce projet de loi, espérant un enrichissement conséquent de son contenu par l'adoption des amendements présentés par notre collègue Dominique Braye, et de ceux que nous défendrons. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je m'adresserai plus au ministre en charge du logement qu'à celui qui est chargé de l'urbanisme, même si, en amont de la construction de logements, il est nécessaire d'avoir des règles nous permettant de mener à bien nos projets.

Il y a quelques semaines, monsieur le ministre du logement, vous avez adressé une circulaire à l'ensemble des préfets des départements. Vous leur demandiez de dresser, le cas échéant et après analyse locale, des constats de carence à l'encontre des communes qui ne respectent pas l'obligation, instaurée par la loi, d'accueillir sur leur territoire des logements pour tous, du logement social.

En effet, notre pays est non pas l'addition de 36 000 républiques, mais la juxtaposition de 36 000 communes soumises aux mêmes droits et obligations édictés par la loi.

À cet égard, je me permets de lire un extrait d'un discours : « J'appelle aussi tous les représentants des communes à respecter la loi qui leur impose d'avoir 20 % au moins de logements sociaux. Oh, j'ai conscience des difficultés. Mais on ne sortira pas de la situation actuelle si l'on ne met pas en cohérence les discours et les actes. »

M. Gérard Delfau. Il a bien parlé !

M. Thierry Repentin. Monsieur le ministre, votre circulaire est donc une initiative qui doit être saluée, et sans doute M. le Président de la République s'est-il inspiré des idées que vous lui suggérez.

Je n'avais pas prévu de parler du bilan de la loi SRU, mais puisqu'elle a été citée à plusieurs reprises, notamment en ce qui concerne son article 55, je souhaite tout même dire que, dans les bilans aujourd'hui connus et largement repris par la presse, même dans les communes où le retard est *a priori* le plus difficile à rattraper compte tenu d'une situation tendue et d'un grand manque de disponibilité du foncier, certains respectent totalement le plan de rattrapage sur trois ans, et d'autres vont même au-delà.

Ainsi, les deux plus grandes villes de France, et ce malgré un changement de majorité municipale qui ne favorise pas la mise en place rapide d'une nouvelle politique urbaine, ont complètement répondu aux obligations de l'article 55 de la loi SRU : Paris, à quelques unités près, et Lyon, en réalisant trois fois plus de logements sociaux que ce que prévoyait la loi.

M. Philippe Dallier. Les plus riches !

M. Thierry Repentin. À propos de ce rattrapage du retard par ces communes qui étaient riches avant le changement de majorité de la municipalité, je souhaiterais m'adresser à Mme le rapporteur pour avis, qui nous a exhortés à rattraper sur nos territoires respectifs ce retard en faisant du logement locatif pour tous. S'agissant des deux communes susmentionnées, la part de PLS, c'est-à-dire les logements sociaux qui ne sont accessibles qu'à partir du moment où vous avez un revenu au moins équivalant à deux SMIC par mois, ne dépasse pas 30 % de la production, ce qui veut dire qu'il est possible de faire, et de faire du logement socialement accessible.

Pour sa part, le groupe socialiste du Sénat a dressé son propre constat de carence à l'égard d'une politique nationale en matière de logements socialement accessibles qui n'est pas toujours au rendez-vous : abandon de la revalorisation des aides aux logements qui concerne plus de 6 millions de ménages ; choix d'une politique fiscale s'orientant vers le soutien à la production de logements locatifs situés au-delà des prix de marché ; manque de volontarisme pour affirmer l'absolue nécessité de construire plus de logements sociaux, qui sont avant tout les logements dont les loyers sont les plus bas, c'est-à-dire ceux qui à la production coûtent le plus cher à l'État lors de leur financement, je pense tout particulièrement aux PLAI et aux PLUS.

Ce constat de carence ne va, bien sûr, pas sans ses corollaires que personne ne peut contester et auxquels plusieurs orateurs ont fait référence : paupérisation des ménages à l'égard du paiement de leur loyer faute d'une revalorisation au rendez-vous ; poids sans cesse croissant des aides fiscales pour les investissements locatifs libres au sein du budget de l'État, en augmentation de 9,3 % pour 2006 dans ce domaine très précis ; envolées record des coûts de la construction et des prix du foncier qui pénalisent en premier lieu les acteurs du logement social et entraînent *in fine* une liste d'attente de 1 300 000 familles qui viennent frapper à la porte des organismes de logement.

Le paradoxe de l'année 2004 est à lui seul éclairant. En effet, la construction de 400 000 logements, un record depuis plusieurs années – sans doute depuis plus de vingt ans, personne ne le conteste – s'est accompagnée, dans le même temps, d'un effondrement de la part des logements locatifs sociaux, soit seulement 160 000 logements accessibles sous conditions de ressources, issus de la construction ou de la rénovation – car, à côté des logements neufs, il y a des logements remis sur le marché –, contre un peu plus de 210 000 trois ans auparavant, ce qui était déjà insuffisant.

Or, face à ce tarissement de l'offre socialement accessible, il n'existe plus de parcours résidentiel, plus de rotation dans le parc social, qu'il relève d'ailleurs du secteur public ou du secteur privé. En effet, ce dernier, comme le secteur public, peut aussi jouer un rôle pour l'accueil des ménages les plus modestes.

C'est dans ce contexte de pénurie, de précarisation et de contestation – pourquoi le cacher ? – des choix budgétaires que le groupe socialiste a pris la décision de déposer ses propres propositions – cent amendements –, que nous soumettrons d'ailleurs à la représentation nationale à travers une proposition de loi dont nous avons décliné les éléments à l'occasion de l'étude de l'engagement national pour le logement.

Nous avons attendu avec intérêt l'inscription en conseil des ministres du projet de loi annoncé par votre prédécesseur puis par vous-même, monsieur le ministre, intitulé « Habitat pour tous ».

Les milieux professionnels consultés alors nous laissaient espérer une palette de propositions variées dans des domaines d'interventions touchant à toute la chaîne de production du logement. Ce projet de loi serait constitué de soixante à soixante-dix articles, nous disait-on, parallèlement aux trente-huit articles que comportait notre proposition de loi.

C'est donc peu dire notre frustration et celle des acteurs du monde du logement à l'annonce du « contenu » de l'engagement national pour le logement : pas un mot à destination des habitants eux-mêmes, pas un sourcil froncé à l'égard des élus qui pratiquent de fait la discrimination territoriale, pas une incitation pour créer de nouveaux outils favorisant l'émergence d'un parc social plus important.

Par quels mystères – ou, devrais-je dire, par quels arbitrages – s'expliquerait un rétrécissement aussi sévère de près de soixante-dix articles à onze ?

En nous présentant un texte quelque peu squelettique, le Gouvernement adopte-t-il une stratégie pour que nous modelions ensemble un corps moins chétif qu'il ne l'aurait été s'il l'avait laissé bâtir par le travail interministériel, toujours plus tourné vers l'exigence budgétaire que vers la réponse à la demande sociétale, celle de nos concitoyens ?

Cherchez-vous des soutiens au Parlement qui vous feraient défaut ailleurs, monsieur le ministre ?

C'est cette perspective qui nous semble la seule réponse décente à opposer à l'analyse des onze articles proposés à la discussion parlementaire et qui constituent, pour le moment, une peinture en trompe-l'œil entre les bribes d'un exposé des motifs suggérant que des dispositions conforteront une politique volontariste pour le logement social et des articles qui, s'ils étaient adoptés en l'état, seraient non seulement inopérants à l'égard de cet objectif mais, au contraire, le contrecarreraient.

C'est dans cette optique consistant à rechercher les moyens de construire plus pour répondre à l'aspiration légitime de nos concitoyens de pouvoir se loger selon leurs besoins et leurs moyens, et de disposer d'un logement choisi plutôt que subi, que notre groupe défendra une centaine d'amendements, dont aucun, je dis bien « aucun », ne relève d'une logique d'obstruction. Ils sont tous mus, en effet, par une volonté d'équité et d'ambition sociale dans un domaine où les responsabilités du succès et de l'échec sont à rechercher en direction non pas exclusivement de l'État mais également de certains élus des collectivités territoriales.

L'un de ces derniers, la semaine passée, répondant à un journaliste qui l'interrogeait sur le bien-fondé de son idée de créer une association des maires opposés à l'idée d'admettre sur leur commune des logements sociaux, se justifiait en ces termes : « On ne construit pas en claquant des doigts ».

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est vrai !

M. Thierry Repentin. Certes ! Encore faut-il que cette catégorie d'élus ne parle plus du logement social et de leurs habitants pour faire « claquer des dents » !

Monsieur le ministre, rejoignant l'ambition nouvelle et très récente que j'ai citée, exprimée par M. le Président de la République, mais qui doit être prolongée par des avancées législatives pour être exaucée s'agissant de la construction de logements pour tous, nous abordons ce débat avec détermination et avec l'espoir que puissent être retenues, sur toutes les travées, les suggestions qui permettraient d'apporter des réponses à la crise qui meurtrit depuis plusieurs semaines trop de quartiers urbains.

Le Sénat, sur ce sujet qui touche au foncier, à l'urbanisme, aux droits des sols, à la fiscalité, au logement a montré récemment qu'il pouvait faire des propositions qui recueillent l'unanimité de ses membres, y compris à travers un certain nombre de rapports, ce dont plusieurs orateurs ont d'ailleurs fait état.

À l'issue des débats, nous nous positionnerons donc, non sur le texte proposé, monsieur le ministre, mais sur votre capacité à le voir construit avec des suggestions faites par tous les groupes ici représentés, en fonction de votre écoute et de celle des rapporteurs sur un sujet qui nécessite du courage et de l'audace partagés, et sur la capacité ou non du Sénat à apporter, le premier, de vraies réponses de fond à la crise des banlieues et de leurs collectivités territoriales, parce que ces réponses auraient été élaborées avant toute autre considération sur la base de notre expérience du quotidien.

Le groupe socialiste s'engage donc dans ce débat en espérant que le texte final sera le plus audacieux et le plus volontariste possible, compte tenu du contexte d'urgence sociale dans lequel il est élaboré.

Il nous reste donc à adopter des mesures destinées à redonner du pouvoir d'achat aux ménages modestes – Mme le rapporteur pour avis l'a indiqué –, à insérer dans

nos codes des dispositions en faveur du logement des plus défavorisés et des ménages modestes – cela a également été proposé par plusieurs rapporteurs – ; à proposer la mixité, ou mieux, la diversité sociale, en renforçant – pourquoi pas ? – l'article 55 de la loi SRU, à accompagner les élus bâtisseurs, à sécuriser la relation entre les bailleurs et les locataires grâce à une offre plus diversifiée.

En conclusion, je souhaiterais vous dire, monsieur le ministre, que, durant mes deux mandats d'adjoint à l'urbanisme dans une ville où la situation en matière de logements était tendue parce que cette ville est située au sein d'une agglomération attractive, jamais je n'ai vu, à partir du moment où la demande du permis de construire était déposée, un projet porté par un promoteur immobilier avorter. Nous avons toujours trouvé une solution, par la concertation, pour que tel ou tel promoteur puisse effectivement mener son projet à bien, tout en intégrant, bien sûr, les souhaits des élus.

En revanche, j'ai pu constater qu'un certain nombre de projets émanant d'organismes de logements sociaux n'ont pas pu aller jusqu'à leur terme. Cela semble plus difficile : les voisins se montrent, étrangement, plus réticents dès lors que la nature du signataire du permis de construire laisse à penser que la commune devra accueillir du logement social ! Le prix du foncier n'est pas nécessairement compatible avec l'équilibre d'opérations menées par les organismes de logement social.

Tout cela pour vous dire, monsieur le ministre, que si personne ne conteste qu'il faut intervenir sur tous les maillons de la chaîne du logement – je dis bien « tous » –, force est de constater que sur la base de notre expérience d'élus locaux c'est tout de même dans le domaine du logement social que les difficultés au quotidien sont les plus criantes.

C'est la raison pour laquelle j'espère que, grâce à la prise en compte de certaines idées qui ont été avancées et de certaines suggestions qui ont été faites par les uns ou les autres, nous trouverons des réponses à apporter aux élus de ces territoires afin qu'ils puissent véritablement accueillir une plus grande part des familles de notre pays.

Peu importe qui en assumera la paternité car *in fine* ce qui doit nous motiver c'est la réponse à apporter aux 1 300 000 ménages qui aujourd'hui attendent un logement, et ce dans une vision d'équilibre, autrement dit, à travers la mise en place de logements sociaux partagés partout sur notre territoire. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Gérard Delfau applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les dramatiques incendies survenus l'été dernier à Paris, l'actualité récente dans les banlieues de nos villes, les nombreuses prises de position des uns et des autres, dont les médias se sont largement fait l'écho, montrent, à l'évidence, que notre débat sera marqué par les propositions d'amendements sur les dispositions introduites par l'article 55 de la loi SRU.

Depuis des semaines, dans une ambiance véritablement délétère, les maires dont les communes ne disposent pas du quota de 20 % de logements sociaux sont de véritables boucs émissaires, responsables de la crise du logement, des émeutes urbaines, et même des morts dans les incendies parisiens.

Les propositions fument pour mettre au pas ces « hors-la-loi » et contraindre leur population privilégiée à accepter la mixité sociale.

Il faudrait ainsi multiplier par cinq, par six, voire par dix, les pénalités, ou la dépense obligatoire, entend-on ici, tandis que, là, il est proposé de supprimer toutes les subventions allouées à ces communes, de rendre leurs maires inéligibles, quand il ne s'agit pas purement et simplement de les démettre de leurs fonctions !

Il ne restera bientôt plus, à tous ces champions de la surenchère médiatique, que de requérir l'indignité nationale, la prison ou l'exil pour, à coup sûr, être les mieux-disants de cette caricature d'analyse de la problématique ! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Gérard Delfau. C'est excessif ! (*M. Christian Demuynck fait un signe de dénégation.*)

M. Philippe Dallier. C'est vous qui êtes excessifs, messieurs !

Pour eux, le débat se résume en ces termes : c'est Neuilly-sur-Seine contre Clichy-sous-Bois, les riches contre les pauvres.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'en appelle à la sagesse de notre assemblée afin que le débat qui s'ouvre soit marqué par le retour à la sérénité sur un sujet aussi sensible.

Nous ne pouvons, je crois, qu'être d'accord, sur toutes les travées, pour reconnaître la diversité des 36 000 communes de France...

M. Christian Cambon. Très bien !

M. Philippe Dallier. ... et face à ce constat l'objectivité et le bon sens devraient prévaloir.

Pour vous convaincre, dans les quelques minutes qui me sont imparties, de l'iniquité des dispositions actuelles qui s'appliquent, sans distinction aucune, à la Seine-Saint-Denis comme à la Creuse, aux villes riches comme aux villes pauvres, aux villes endettées comme à celles dont l'auto-financement est confortable, aux villes qui disposent de foncier disponible comme à celles qui en ont peu ou n'en n'ont pas, je voudrais citer un exemple.

Cet exemple, vous me le pardonnerez, c'est celui de ma commune, mais, après tout, on ne parle bien que de ce que l'on connaît.

Le crime des Pavillons-sous-Bois, c'est certainement son nom ! Ses 20 000 habitants vivent au cœur de la Seine-Saint-Denis, aux limites de Bondy et de sa zone urbaine sensible, d'Aulnay-sous-Bois, de Livry-Gargan, du Raincy et de Villemomble.

Cette ville, comme toutes les autres de notre pays, a un passé, une histoire. Une histoire politique : elle a été gérée pendant quatre-vingt-trois ans par le parti socialiste ; je n'en suis devenu le maire qu'en 1995. Une histoire sociale : elle est constituée, mais en partie seulement, d'un tissu pavillonnaire dont la taille moyenne des parcelles ne dépasse pas 275 mètres carrés. C'est dire si nous y trouvons des gens fortunés !

Ces petits pavillons de banlieue ont été construits, en un siècle, par des ouvriers et des employés venus chercher ici un morceau de terrain pas trop coûteux et pas trop éloigné de Paris. Comble du comble, ce sont à eux, et à leurs enfants, que l'on vient dire aujourd'hui, en pleine Seine-Saint-Denis, qu'ils sont privilégiés !

M. Christian Cambon. Très bien !

Mme Michelle Demessine. Vous n'avez rien compris !

M. Philippe Dallier. Certes, nous sommes toujours des privilégiés pour quelqu'un, mais tout de même, la caricature finit par lasser.

MM. Christian Cambon et M. José Balarello. Très bien !

M. Philippe Dallier. Dans les dix dernières années, 300 logements sociaux ont été construits, ce qui représente 35 % des constructions nouvelles, et même 45 % des programmes de logements d'initiative communale. Qui, ici, osera me dire que je suis hors la loi ?

Vous m'accorderez qu'une telle proportion n'est pas négligeable. Or, malgré cela, certains soutiennent, je les ai déjà entendus, que j'aurais dû bâtir 100 % de logements sociaux pour rattraper mon retard !

M. Dominique Braye, rapporteur. Pour les détruire dans dix ans !

M. Christian Cambon. C'est absurde !

M. Philippe Dallier. Belle idée que de rééditer, au beau milieu du « 93 », les mêmes erreurs que voici quarante ans, c'est-à-dire faire sortir de terre un quartier nouveau uniquement composé de logements sociaux !

M. Christian Demuynck. Tout à fait !

M. Philippe Dallier. Cet effort très important de construction a amené pratiquement 3 000 habitants supplémentaires, pour lesquels il a fallu construire une école, une crèche, une mairie annexe et, bientôt, une salle de sport, alors que nous supportons, depuis dix ans, une dette si énorme que l'intégralité du produit de la taxe d'habitation ne suffit pas à rembourser son annuité.

Le potentiel fiscal de ma commune est inférieur de 26 % à la moyenne de la strate régionale. Le revenu moyen par habitant y est inférieur de 15 % à la moyenne de la strate régionale. Notre taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale, de même que le taux d'allocataires des minima sociaux.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, et vous, mesdames, messieurs les journalistes, dont les analyses s'apparentent trop souvent, sur ce sujet, aux déclarations à l'emporte-pièce de donneurs de leçons, s'agit-il là d'une ville riche ou peuplée de riches, égoïste, repliée sur elle-même ? Je défie quiconque, ici, de me le démontrer ! (*Très bien ! sur les travées de l'UMP.*)

M. Yves Coquelle. Ce ne sont que de belles paroles !

M. Philippe Dallier. Non, monsieur, ce sont des réalités !

Pourtant, la loi SRU et son fameux article 55 s'appliquent à ma commune de la même manière qu'à celles qui, depuis dix ans, n'ont rien fait, ou presque rien, alors qu'elles en avaient les moyens financiers ! Est-ce juste ?

M. Gérard Delfau. Non !

M. Philippe Dallier. Aujourd'hui, il faudrait que nous construisions encore 800 logements sociaux pour atteindre les fameux 20 %. Vous rendez-vous compte de ce que cela représente, alors qu'il reste très peu de foncier disponible, et de surcroît à des prix exorbitants ? Cela signifie que nous sommes condamnés, jusqu'à ce que mort s'ensuive, à payer les pénalités prévues par la loi.

M. Christian Cambon. Voilà !

M. Philippe Dallier. Sur ce point précis, je souhaite m'adresser directement à notre collègue Repentin, afin de lui demander s'il mesure les conséquences qu'entraînerait, sur la population de ma commune, sa proposition de multiplier par cinq, puis par dix, le montant des pénalités encourues ? Celles-ci équivalent aujourd'hui à 3 % du produit de la taxe d'habitation, qui passe en totalité dans l'annuité de la dette. Demain, elles en représenteraient 15 %, puis 30 %.

Comprenez-vous ce que cela signifie ? Quelle collectivité est capable, du jour au lendemain, de décharger une part aussi importante de ses ressources sans en faire supporter les conséquences à sa population ? Quel service devrais-je supprimer ? La seule solution sera-t-elle d'augmenter les impôts locaux ?

Est-ce là ce que vous proposez ? Pénaliser des gens dont le revenu est inférieur de 15 % à la moyenne régionale ? Est-ce là votre conception de l'égalité et de la justice ?

M. Gérard Delfau. Non !

M. Philippe Dallier. De plus, les dispositions que vous nous suggérez de durcir ne laissent aucune marge de manœuvre aux communes, puisque celles-ci n'ont, en réalité, le choix qu'entre payer une amende ou engager une dépense d'un montant équivalent.

Avez-vous songé qu'un maire pouvait construire des logements sociaux sur le territoire de sa commune sans pour autant utiliser directement les ressources de cette dernière ? La garantie des emprunts accordée par la ville aux organismes d'HLM suffit bien souvent. C'est ce que nous avons fait aux Pavillons-sous-Bois. Pourquoi ne pas le reconnaître et vouloir à tout prix taxer ces communes qui devront déjà supporter la charge financière que représente tout nouvel habitant ?

Il s'agit donc bien là d'une dépense obligatoire, qui pèse sur les communes sans aucune distinction, qu'elles soient riches ou pauvres, et surtout, ce qui est plus scandaleux encore, sans que ces pénalités ni la dépense équivalente soient proportionnées aux ressources !

Ainsi, pour 800 logements manquants, ma commune, qui n'est pas riche, payera autant que les communes les plus favorisées d'Île-de-France.

M. Jean Desessard. Déposez un amendement sur ce point !

M. Philippe Dallier. Est-ce là votre vision de l'équité ?

M. Gérard Delfau. Mais non !

M. Philippe Dallier. C'est pourtant ce que vous proposez, ne prétendez pas le contraire ! Telle est la lettre de l'article 55 ! Et vous voulez accroître les pénalités !

M. Thierry Repentin. Le rattrapage est sur vingt ans !

M. Gérard Delfau. Effectivement !

M. Philippe Dallier. Le quota de 20 % de logements sociaux est devenu l'alpha et l'oméga de nos politiques de péréquation, puisqu'il joue de manière importante dans le calcul de la DSU ! Je n'ai rien à y objecter, si ce n'est que les communes qui, comme la mienne, ne perçoivent que la part forfaitaire de la DGF ont vu, en dix ans, baisser leurs dotations d'État d'environ 10 %, précisément au profit des villes qui bénéficient de la DSU ou de la DSR.

Mme Michelle Demessine. C'est pourquoi il faut donner plus de DGF à tout le monde !

M. Philippe Dallier. La péréquation existe déjà, elle a été renforcée par la loi de programmation pour la cohésion sociale, et, une fois encore, je n'ai rien à y objecter.

Toutefois, si, à cette péréquation, s'ajoutent les pénalités de la loi SRU ou la dépense équivalente, tout est réuni pour étrangler financièrement des villes qui ne sont pas riches et à qui vous demandez, de surcroît, d'accueillir des populations nouvelles, pour lesquelles il faut construire et faire fonctionner de nouveaux équipements publics.

M. Thierry Repentin. C'est partout pareil !

M. Yves Coquelle. Parce que ceux qui construisent des logements sociaux ne sont pas riches !

M. Philippe Dallier. Nous nous trouvons dans une situation absurde. Ceux qui se sont donné la peine d'étudier la situation de ma commune ont d'ailleurs reconnu qu'elle constituait, avec une quinzaine d'autres villes, un cas particulier. Ils admettent qu'elle n'est pas riche, qu'elle n'a droit à aucune aide et, en outre, qu'elle sera désormais financièrement pénalisée quoi qu'elle fasse, car les objectifs deviendront inatteignables.

Mes chers collègues, lorsqu'une loi est injuste, fût-ce pour un seul de nos concitoyens, elle est mauvaise.

M. Christian Cambon. Très bien !

M. Philippe Dallier. Lorsqu'une loi est injuste, fût-ce pour une seule de nos collectivités locales, elle est mauvaise, et il faut la modifier. (*M. le rapporteur opine.*) Voilà ce que je vous proposerai à travers mes amendements, qui tous ne visent qu'un seul but : maintenir l'objectif fixé par la loi, mais en tenant compte de la réalité du terrain, car c'est là que le bât blesse.

La loi SRU, en son article 55, a voulu remplacer le contrat par la contrainte. Il faut en finir avec cette absurdité et revenir à de bonnes pratiques, les seules qui soient équitables et efficaces.

M. Thierry Repentin. Quel baratin !

M. Philippe Dallier. La loi doit permettre de faire le tri entre ceux qui ne veulent rien faire et ceux qui ne le peuvent pas,...

M. Christian Cambon. C'est vrai !

M. Philippe Dallier. ... ou alors à un rythme adapté à la situation des finances communales ou à la nature du parcellaire.

Mme Michelle Demessine. En somme, il faudrait une loi par commune !

M. Philippe Dallier. Avec des parcelles de 275 mètres carrés en moyenne, croyez-vous qu'il soit facile de constituer des réserves foncières, si tant est que nous en ayons les moyens financiers, lorsqu'il s'agit d'acheter des pavillons en bon état pour les démolir ?

M. Thierry Repentin. Mais pourquoi les démolir ?

M. Philippe Dallier. Tout simplement parce que, quand il n'y a plus de foncier disponible, que faire, selon vous, sinon acquérir des parcelles déjà construites, pour les démolir ?

M. Thierry Repentin. Les réaffecter à du logement social, sans les détruire !

M. Christian Cambon. Ou plutôt exproprier, comme à Alfortville ou à Vitry !

M. Philippe Dallier. En voici un exemple. J'essaie désormais, dans ma commune, d'engager des programmes de réhabilitation d'immeubles qui, construits souvent au début du siècle dernier, constituent, de fait, du logement social. Croyez-vous que la réhabilitation de vingt ou trente lots dans une copropriété dégradée se fasse en trois ou quatre ans seulement ? Vous êtes-vous rendu compte que c'est seulement, en réalité, au moment où la réalisation est effective que nous pouvons soustraire la dépense ainsi engagée des pénalités à acquitter ? Ce qui signifie que si nous mettons dix ans à faire les acquisitions nécessaires, pendant toute cette période nous ne pouvons rien déduire.

Trouvez-vous cette situation normale ? Pas moi. Or, c'est ce qui est inscrit aujourd'hui dans le texte et vous proposez d'aggraver les pénalités, en les multipliant par cinq ou par dix. Ce système vous semble-t-il équitable ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Il a raison !

M. Philippe Dallier. Il est normal que les villes qui refusent de respecter les objectifs fixés par la loi soient pénalisées. Mais il est injuste que la loi punisse les communes sans distinction, sur le seul critère des 20 % de leurs résidences principales en logement social. Nous devons sortir de la logique des stocks, pour entrer dans celle des flux.

M. Thierry Repentin. Nous y voilà !

M. Philippe Dallier. Une autre réflexion encore. Quelle est la conséquence de l'obligation faite aux communes de compter au moins 20 % de leurs résidences principales en logement social ? C'est d'inciter les villes à construire de petits logements. Car, si elles créent des studios ou des deux-pièces, les pénalités leur sont plus vite décomptées que si elles construisent des logements plus grands.

Votre argumentaire est ridicule !

M. Thierry Repentin. Ce n'est pas notre argumentaire, c'est le vôtre !

M. Philippe Dallier. Nous savons bien que la demande des familles ne porte pas essentiellement sur les petits logements. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Telle est la réalité ! Or cette loi, avec son système de contraintes et de pénalités, incite à en créer !

M. Christian Cambon. Eh oui !

M. Philippe Dallier. Seule la contractualisation entre l'État et les collectivités permettra de prendre en compte la diversité des situations. C'est à cette évidence que je vous demande de bien vouloir vous rendre, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, au cours du débat qui s'engage. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Delfau.

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur ministre, mes chers collègues, trop longtemps la politique du logement a été soumise à des évolutions erratiques, en fonction de la conjoncture et des arbitrages budgétaires des gouvernements. Nous sortons – peut-être – d'une dizaine d'années terribles, où les facteurs financiers, démographiques et psychologiques se sont conjugués pour tirer vers le bas les mises en chantier, favoriser l'envolée du prix du foncier, pousser à la hausse les loyers et les transactions sur l'habitat.

Dans un marché très sensible, la raréfaction des crédits pour le logement collectif social, depuis 1994, la mauvaise orientation donnée récemment à la construction de logements privés à usage locatif, par la défiscalisation sans

condition de la loi Robien, l'augmentation inhabituelle du critère du « coût de la construction » qui pèse sur l'évolution des loyers, ont créé les conditions d'un déséquilibre entre l'offre et la demande et provoqué un renchérissement insupportable du logement, doublé d'une spéculation sur le foncier.

À cela s'ajoutent les mouvements démographiques, notamment vers le sud, le fameux « tropisme solaire », qui concentrent une demande forte sur des territoires mal préparés à subir cette hausse brutale de population. Le Languedoc-Roussillon est, à cet égard, en tête de la progression du nombre d'habitants depuis le recensement de 1982, et la dynamique ne cesse de s'amplifier. Du coup, les prix ont subi une telle envolée que l'accès au logement devient problématique pour les jeunes couples ou les familles qui vivent d'allocations ou d'indemnités.

Enfin, parmi d'autres explications de ce désordre, il en est une trop souvent oubliée, à savoir la tendance récente des juges à considérer que l'intérêt privé prime, par nature, sur l'intérêt général. Une inversion de la jurisprudence, depuis une trentaine d'années, fait que les plaintes des riverains contre l'implantation d'un équipement collectif ou d'un petit immeuble sont souvent mieux entendues dans le prétoire que les arguments d'utilité publique présentés par l'État ou une collectivité territoriale à l'initiative du projet.

Plus grave encore est la dérive de l'évaluation en cas d'expropriation du foncier pour un programme de logements, élément qui, me semble-t-il, devrait être plus souvent souligné dans notre discussion. Trop souvent, le juge, au mépris de toute logique, incline à intégrer au montant de l'indemnisation du propriétaire foncier la plus grande partie de la plus-value suscitée par les investissements de la collectivité, tels que, notamment, réseaux, voies de communication, création d'écoles, de crèches ou de places de stationnement.

Ce faisant, il fait payer, par le reste des contribuables, cet enrichissement sans cause d'une personne privée, ou, à tout le moins, cette indemnisation hors de proportion avec le dommage subi en cas d'expropriation. Cette évolution est l'une des principales causes du renchérissement du foncier lors d'opérations programmées, telles les zones d'aménagement concerté, les ZAC.

Quand la justice se trompe – ce qui peut lui arriver –, le Parlement doit rappeler l'intérêt général et encadrer par la loi la sentence du magistrat. Au minimum, il convient d'atténuer par un prélèvement fiscal le manque d'équité de l'arbitrage et l'envolée de la spéculation. C'est ce que nous nous apprêtons à faire, mais de façon trop timide, à mon avis.

Ce texte de loi qui nous est soumis, malgré sa brièveté – 11 articles –, aborde beaucoup de questions relevant de la politique du logement : les aspects juridiques de la propriété et de sa transmission, les aspects fiscaux de l'accession à la propriété, la maîtrise de l'évolution des loyers, le rôle de l'ANAH, le statut juridique des offices d'HLM, etc.

Sans être audacieux ni complet, ce projet de loi est utile. De surcroît, il est heureusement enrichi des principales conclusions du rapport d'information « Foncier-logement : comment sortir de la crise ? », présenté avant l'été par notre collègue M. Thierry Repentin, sous l'autorité de notre excellent rapporteur, M. Dominique Braye.

Deux amendements de la commission des affaires économiques donnent du relief au texte de loi. En particulier, l'un vise à un partage de la plus-value foncière à hauteur

de 20 %, qui bénéficiera à la collectivité territoriale et abondera sa section d'investissement. C'est un pas en avant symbolique, même si le niveau choisi – 20 % – me semble un peu faible et même si les conditions d'exonérations sont beaucoup trop imprécises. J'essaierai, par un amendement et des sous-amendements, de contribuer à améliorer cette sage préconisation.

Je proposerai un prélèvement plus important et, surtout, une définition plus précise des conditions de l'exonération, afin que les mailles du filet ne laissent pas passer trop de poissons de bonne taille, si l'on me permet cette image.

S'agissant des loyers, il faut donner un coup d'arrêt à la hausse excessive de ces trois dernières années. Là encore, je ferai une proposition un peu plus ambitieuse que celle qui nous est faite par les rédacteurs du texte.

En revanche, il est nécessaire de sécuriser les bailleurs qui, souvent, comptent sur ce complément de ressources pour leur retraite ou pour augmenter le produit d'un salaire insuffisant.

J'ai noté enfin ce que j'appelais jusqu'à présent un oubli étonnant, mais le débat fait que ce thème est d'une brûlante actualité. Comment accepter sans réagir qu'un nombre significatif de communes se dérobent à l'obligation qui leur est faite par la loi SRU à propos des 20 % de logements sociaux. Je défendrai un amendement qui alourdit le montant de l'amende afin de dissuader les élus de se soustraire à ce devoir de solidarité, qu'a rappelé solennellement le Président de la République, il y a peu.

Je voudrais dire à notre collègue M. Dallier et à notre rapporteur que ce n'est ni par dogmatisme ni par souci de stigmatiser qui que ce soit.

M. Denis Badré. Il s'agit de construire, et non de condamner !

M. Gérard Delfau. Je suis prêt à examiner avec le plus grand intérêt ce que vous appelez l'idée du flux, c'est-à-dire d'étudier la situation des communes, depuis trois ans par exemple (*M. Philippe Dallier applaudit*), et d'apprécier son évolution tout en prenant en compte, bien sûr, les difficultés techniques et foncières qu'elles peuvent rencontrer.

M. Christian Demuynck. Eh bien, c'est parfait !

M. Gérard Delfau. Je ne suis pas venu à cette tribune pour mener une guerre de religion sur le logement !

M. Christian Demuynck. Très bien !

M. Gérard Delfau. C'est trop important, c'est trop grave ! Le contexte politique ne le permet pas. Je suis venu pour contribuer à l'effort qui est fait par le Gouvernement – même s'il reste trop timide – et enrichi par la commission des affaires économiques. Dans la mesure où nous irons dans le bon sens, mes collègues du RDSE et moi-même voterons les propositions qui nous seront faites, parce qu'il faut sortir de la situation actuelle et donner un signal à la nation.

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est vrai !

M. Gérard Delfau. Il y aurait bien d'autres sujets à traiter. Je ne m'y emploierai pas, faute de temps, me réservant pour la discussion des articles.

J'aborde ce débat dans un état d'esprit positif. Il me semble que la gravité de la situation en matière d'habitat et le contexte politique ont créé les conditions d'un accord assez large au sein de notre assemblée. Je m'en réjouis et

je participerai volontiers au vote d'un projet de loi utile, à condition qu'il soit substantiellement enrichi grâce au Sénat. (*M. le rapporteur et M. Michel Bécot applaudissent.*)

M. le président. La parole est à Mme Gélita Hoarau.

Mme Gélita Hoarau. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le 15 novembre dernier, la commission des finances de notre assemblée a pris acte de la communication de M. Henri Torre, rapporteur spécial sur les crédits de la mission « Outre-mer ». Notre collègue invitait le Gouvernement à prendre plusieurs mesures « afin de soutenir les domaines où les besoins de l'outre-mer sont manifestes, notamment le logement et l'accès à l'emploi ». Il reconnaissait implicitement que les crédits destinés au logement pour l'outre-mer sont insuffisants. Il est vrai que, avec l'emploi, la question du logement est la préoccupation essentielle outre-mer.

La situation de mon département l'illustre parfaitement. Sur une population de 800 000 habitants, on recensait, à la fin de 2004, 25 000 demandes de logement insatisfaites.

Nous constatons une tension accrue sur le marché du logement social. Le prix du loyer, charges et dépendances comprises, est passé de 2,64 euros le mètre carré en 1988 à 4,41 en 1997. L'habitat spontané a tendance à se développer : environ 3 000 constructions sont édifiées sans permis chaque année.

Pour faire face aux retards et à la progression démographique, nous devons construire dans les vingt ou vingt-cinq ans à venir 180 000 logements, soit un peu plus que le parc de logements en 1990, et je ne parle pas des logements à réhabiliter ou à rénover.

C'est dans le secteur du logement social – celui où le rôle de l'État est déterminant – que la crise est la plus sensible. Nous assistons à une forte chute des mises en chantier. Alors que l'objectif, pour la période 2000-2004, était la construction de 6 000 logements sociaux par an, on n'en a réalisé que la moitié. Et pour 2005, il est prévu la construction et la livraison d'un nombre de logements égal à un tiers seulement de ce chiffre.

Les causes de cette situation sont parfaitement identifiées. En 2003, tous les acteurs du logement social de la Réunion ont signé une Charte de l'habitat dressant un état de la situation et formulant des préconisations. Les blocages ne sont pas seulement financiers. Ils sont multiples, comme l'a reconnu le dernier conseil départemental de l'habitat, qui s'est tenu au mois de juillet.

Je rappellerai ici brièvement quelques-uns de ces blocages : les crédits de la ligne budgétaire unique, la LBU, sont versés trop tardivement ; nos communes, sans doute pour ne pas avoir anticipé, souffrent d'un manque de moyens pour financer l'aménagement du foncier et pour l'équiper ; les paramètres de financement du logement social, notamment le prix plafond, n'ont pas évolué et ne tiennent pas compte de l'évolution du prix du foncier et de celui de la construction, rendant certains appels d'offres infructueux ; l'accès au logement intermédiaire est quasi fermée ; il n'existe pas d'engagement pluriannuel de l'État sur les crédits du logement social ; enfin, la Réunion ne bénéficie toujours pas de l'APL.

Les effets des dispositifs de défiscalisation sont aussi souvent mis en cause. Les aides financières de l'État dans le domaine du logement ont été orientées vers la défiscalisation. À tel point que l'effort financier qu'il consent est deux

fois plus fort, en moyenne, pour un logement défiscalisé que pour un logement social : de l'ordre de 60 000 euros pour le premier, contre 30 000 euros pour le second.

Cela a des conséquences évidentes. Les constructeurs de logements préfèrent faire du « défiscalisé » plutôt que du « social », moins rentable. De plus, le coût du foncier et celui de la construction ont littéralement explosé.

Pas plus tard que samedi dernier, un journal local indiquait que dans le village de Saint-Gilles-les-Bains, le prix du mètre carré constructible s'élève à 650 euros. Comment peut-on faire du logement social dans ces conditions ?

Cette politique déséquilibrée n'a été assortie d'aucun moyen d'observation, si bien que l'on ne connaît pas l'impact réel de la défiscalisation à la Réunion. On est incapable d'en mesurer les effets pervers, de savoir dans quelle proportion elle a fait flamber les coûts du foncier et de la construction. Les bénéficiaires de cette politique ne sont malheureusement pas les familles les plus en difficulté, lesquelles restent exclues du logement social, de plus en plus rare face à une demande croissante.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui et le volet logement du plan Borloo sont les deux textes récents consacrés par le Gouvernement à la question du logement social. Ni l'un ni l'autre n'apporte des solutions à notre problème. Aucun n'a pris en compte la Charte de l'habitat, rédigée en 2003 et adressée au Gouvernement.

Aussi, à l'instar de ce qu'envisage de faire pour l'outre-mer votre collègue de l'agriculture face aux dangers que fait peser la future réglementation de Bruxelles sur notre production sucrière et bananière, je vous demande, messieurs les ministres, de proposer au Parlement une loi spécifique sur le logement dans les départements d'outre-mer.

Si vous vous engagez dans cette voie, tous les acteurs du logement social, y compris les associations de locataires et de demandeurs de logements de la Réunion, sont prêts à vous faire des propositions pour trouver des solutions durables à ce grave problème social. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste. – M. Gérard Delfau applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Caffet.

M. Jean-Pierre Caffet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui affiche un objectif ambitieux puisqu'il « porte engagement national pour le logement », et ce pour répondre, selon les termes de l'exposé des motifs, à la « gravité de la crise actuelle du logement ».

Cette crise, et beaucoup d'orateurs sont intervenus en ce sens, nous en mesurons chaque jour un peu plus l'ampleur et les conséquences dramatiques.

Cependant, messieurs les ministres, nous nous interrogeons sérieusement sur la pertinence et l'efficacité des remèdes que vous nous proposez pour y faire face, à travers les quelques articles – 11 au total – de ce projet de loi. Nous doutons en effet de la réalité de cet engagement. Je voudrais illustrer ce scepticisme en évoquant deux des mesures que vous nous proposez : la mixité sociale et la libération du foncier de l'État.

J'évoquerai tout d'abord la mixité sociale. Pour nous, et je veux l'affirmer fortement, la crise du logement résulte d'abord de l'insuffisance des logements locatifs sociaux – j'insiste sur ces termes – et d'une mauvaise répartition de l'offre existante sur le territoire. Pour que la mixité sociale ne reste pas une incantation, il faut mettre en chantier du

logement social dans toutes les communes, dans tous les quartiers et – pourquoi pas ? – dans tous les immeubles, en tout cas dans beaucoup d'immeubles que nous, élus locaux, construisons, ou à la construction desquels nous participons.

C'est le choix qu'ont fait certaines communes en décidant d'imposer un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de constructions nouvelles d'une certaine importance.

Ainsi, la ville de Paris a inscrit dans son plan local d'urbanisme, qui a été arrêté au début de l'année, l'obligation pour toute construction d'une surface d'habitation de plus de mille mètres carrés de comporter au moins 25 % de « logements locatifs sociaux », et j'insiste une fois de plus à cet égard. Cette règle s'applique dans tous les quartiers où le pourcentage actuel de ces logements est inférieur à 20 %.

L'article 2 du projet de loi prévoit de conforter ce dispositif en précisant les conditions dans lesquelles il peut être inscrit dans les plans locaux d'urbanisme. Nous aurions pu nous en féliciter, messieurs les ministres, si deux mesures de cet article ne venaient pas singulièrement restreindre la portée du dispositif.

Tout d'abord, la rédaction présentée ne vise pas explicitement la réalisation de logements locatifs sociaux. *A contrario*, et j'y insiste, elle permettrait même d'imposer de ne réaliser que du logement locatif non social. Or il nous semble important d'affirmer, au nom de la mixité sociale, que l'obligation doit effectivement porter sur du logement social. Car c'est bien de cela que nous avons besoin dans les constructions des promoteurs pour donner un sens à la mixité.

Ensuite, vous proposez que l'instauration de cette règle dans les plans locaux d'urbanisme soit assortie d'un droit de délaissement, qui permet au propriétaire de mettre en demeure la commune d'acquérir son terrain, sauf à ce que celle-ci renonce à l'objectif de mixité édicté par le PLU. Je reconnais que, sur ce terrain-là, grâce aux efforts, en partie du groupe socialiste, nous avons pu avancer, au moins partiellement.

En tout état de cause, l'instauration d'un droit de délaissement ne se justifie pas dans ce cas. La mesure proposée ne présente pas, en effet, pour les propriétaires une contrainte plus forte que celle qui résulte des servitudes qu'un PLU peut imposer en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, qu'il s'agisse notamment du zonage, des coefficients d'occupation des sols et de la protection du paysage ou des immeubles.

En revanche, le droit de délaissement serait à n'en pas douter un obstacle très sérieux à la mise en œuvre de la mixité sociale que nous voulons promouvoir. Car les collectivités qui n'auraient pas les moyens d'acheter les terrains verraient la règle édictée par leur PLU devenir sans effet.

Nous proposerons donc un amendement de suppression de ce droit de délaissement, que rien ne justifie et qui viendrait inopportunistement casser la démarche dans laquelle se sont engagées plusieurs communes.

J'en viens à la libération des terrains publics pour la réalisation de logements sociaux, sujet abordé par le projet de loi et sur lequel l'État doit donner l'exemple.

Pour construire des logements, il faut du foncier et, dans beaucoup de collectivités où sévit la crise du logement, les dernières grandes emprises foncières disponibles appartiennent au premier propriétaire de France : l'État.

À cet égard, le projet de loi se veut ambitieux, puisque l'article 1^{er} proclame que la réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics présente un caractère d'intérêt national lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le titre II de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Pour ceux qui l'auraient oublié, je rappelle que ce titre II traite de la programmation des crédits relatifs au logement social.

Nous espérons donc que la suite de la loi allait donner du corps à cette proclamation. Mais, là aussi, notre déception est vive quand nous examinons l'article 4 : il ne prévoit rien de moins que la suppression du droit de préemption urbain sur les terrains publics.

On nous dit qu'il faut aller vite et que le fait que les collectivités disposent d'un droit de priorité puis d'un droit de préemption rend les ventes plus longues et plus complexes. On sous-entend ainsi que, si les résultats en matière de libération de ces terrains sont médiocres, c'est parce que les élus locaux font traîner les choses en abusant des procédures. Or il n'en est rien !

Messieurs les ministres, vous aurez du mal à convaincre mes nombreux collègues qui ont essayé d'acquérir du foncier de l'État que ce sont eux qui sont responsables des blocages ! L'incapacité de l'administration à faire avancer ce dossier est légendaire : il suffit de se reporter aux différents rapports qui ont, au fil des ans, recensé les terrains disponibles en Île-de-France pour voir que la liste est la même depuis vingt ans.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Caffet. Vous le confirmez, monsieur le ministre, et j'en prends acte !

M. Gérard Delfau. M. le ministre le sait !

M. Jean-Pierre Caffet. La suppression du droit de préemption urbain pour les terrains publics ne serait pas un facteur d'accélération. Au contraire, elle pénaliserait sérieusement les communes qui devraient, dans le cadre du droit de priorité, se prononcer sur la base de l'estimation des services de l'État, et qui, si elles renonçaient à exercer ce droit à ce prix, ne pourraient jamais plus se porter acquéreur, même si, plus tard, le prix de transaction était plus faible que le prix annoncé au départ. Selon nous, la possibilité de saisir le juge de l'expropriation n'offre pas, à cet égard, une garantie suffisante.

J'ajoute que l'exonération des immeubles censés rester occupés trois ans par un service public comme les possibilités de ventes groupées de ces biens de l'État sont aussi des facteurs qui risquent d'affaiblir considérablement l'objectif que vous voulez atteindre.

Finalement, on a le sentiment que ce n'est pas vraiment l'intérêt national que présente la construction de logements sur le foncier de l'État qui a guidé la plume des rédacteurs de l'article 4.

Si le foncier de l'État est d'intérêt national, c'est – si je lis bien l'article 1^{er} – pour atteindre les objectifs du plan de cohésion sociale en matière de construction de logements sociaux. On s'attend donc à ce que la loi précise que la cession de ce foncier doit se faire à un prix compatible avec la réalisation de logements sociaux. Malheureusement, elle est désespérément muette sur ce sujet.

D'ailleurs, l'adjoint au maire de Paris chargé de l'urbanisme que je suis, et qui négocie avec les services de l'État la cession d'immeubles pour réaliser des logements sociaux,

peut en témoigner : l'État s'accroche au prix du marché pour toutes les emprises et refuse toute décote, pourtant prévue par l'article 95 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, au motif que cet article n'a prévu une telle décote que pour les terrains nus.

En conclusion, messieurs les ministres, vous affichez des intentions louables, mais qui ne se déclinent pas vraiment en dispositions tangibles. Le groupe socialiste proposera donc une série d'amendements visant à mettre l'action en concordance avec ces objectifs.

Certains amendements, qui sont d'ailleurs présentés par les commissions, notamment la commission des affaires économiques et du Plan, vont dans le bon sens et le groupe socialiste les votera. Mais, de grâce, messieurs les ministres, si nous voulons être à la hauteur de l'enjeu, ayons ensemble de l'audace ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Leroy.

M. Philippe Leroy. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je souhaite apporter le point de vue d'un représentant d'un département urbain, mais qui n'est pas situé en Île-de-France, étant précisé que je ne trouve pas tout à fait mon compte dans ce qui a été dit jusqu'à maintenant.

Mon département compte un million d'habitants, trois bassins d'habitat importants, rassemblés autour de trois très grandes communautés de communes, qui sont les héritières des bassins miniers de la Moselle, et un grand bassin rural. Cela me conduit à penser que les lois doivent tenir compte de la diversité des situations, et ne pas traiter à l'identique la Moselle, l'île de la Réunion, un département parisien, ou encore la ville de Paris.

M. Christian Demuynck. Très bien !

M. Philippe Leroy. C'est pourquoi ce projet de loi me paraît raisonnable, messieurs les ministres. Il a pour objet non pas d'embrasser l'ensemble des problèmes du logement, mais de franchir une étape. Il vient après de nombreuses lois qui ont déjà traité de la question du logement et avant de nombreuses autres lois qui aborderont à nouveau cette question. La législation doit en effet s'adapter en permanence à la complexité de situations mouvantes.

Il faut beaucoup d'humilité lorsqu'on aborde ce type de problèmes, car en général on se trompe : on ne peut progresser que par itérations successives.

Monsieur le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, je souhaiterais que votre projet de déclaration commune pour la mise en œuvre d'un engagement national, que vous avez proposé à la signature des grandes collectivités locales de notre pays, puisse aboutir. En effet, la signature des collectivités locales, notamment des départements, celle des grands bailleurs sociaux, la vôtre et, je l'espère, celle du ministre de l'équipement – qui est partie prenante dans cette affaire – permettraient de tenir compte, à terme, de la nécessité d'adapter nos lois aux situations locales.

Je rejoins tout à fait les propos qui ont été tenus voilà quelques instants par un maire de la Seine-Saint-Denis : ils étaient frappés au coin du bon sens. Mais je n'ai pas besoin de ces remarques pour régler le problème dans les cités de la Moselle, car, en général, nous sommes bien au-delà des 20 % de logements sociaux.

Chaque département a ses spécificités et c'est pourquoi je souhaiterais que cette déclaration commune puisse être signée. Battez-vous, monsieur le ministre ! J'ai l'impression

que vous avez oublié cette déclaration commune. (*M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement fait un signe de dénégation.*) Or c'est très important.

S'agissant des surloyers, dans certains endroits, ils sont indispensables afin d'éviter les rentes de situation. En revanche, dans d'autres endroits, il est préférable de ne pas les mettre en place pour des ménages modestes qui, « à la force du poignet », ont réussi à obtenir des revenus légèrement supérieurs aux plafonds fixés et qui ne souhaitent pas déménager. En effet, si, tout à coup, un surloyer est appliqué, on va leur donner envie de déménager. C'est une façon de nuire à la mixité sociale ! (*M. José Balareello opine.*) Il est très dangereux d'appliquer les mêmes règles partout, sans distinction aucune ! Il faut être très prudent !

De même, s'agissant des zonages 1, 2 ou 3, il est probable que, dans certains départements, on pourrait supprimer le zonage. Par exemple, dans mon département, il est aussi coûteux de construire dans les zones rurales périurbaines que dans les bassins miniers. Le zonage y est donc plus nuisible à la mixité qu'ailleurs. Comme vous le voyez, c'est très compliqué.

Cela étant dit, je ferme cette parenthèse sur la nécessité de respecter la diversité.

Messieurs les ministres, ce projet de loi, largement amendé par les commissions, constitue un bon levier pour accompagner l'énorme effort du Gouvernement pour relancer la construction sociale. C'est un bon outil et il faut donc le voter, non pas les yeux fermés, mais en le modifiant. Nous allons essayer de procéder à cette reconstruction sociale le mieux possible. Ce ne sera pas parfait, mais cela représentera déjà une étape importante.

En ce qui concerne la mixité, le débat d'aujourd'hui se situe dans un climat un peu délétère. S'il avait eu lieu avant que surviennent les incidents dans nos banlieues, il n'aurait pas pris la même tournure : il est très fortement orienté vers la mixité.

La mixité, c'est le souhait de tout le monde ! C'est ce que nous avons « loupé » – nous ne pouvions probablement pas faire autrement – voilà cinquante ans, lors de l'exode rural : nous avons oublié les quartiers populaires. Je suis né dans un quartier populaire où les races et les professions étaient mélangées et cela fonctionnait bien. Or ce quartier a été rasé et remplacé par de grands ensembles.

Nous avons tous la nostalgie de la mixité, et nous cherchons à la recréer là où elle a disparu. Mais nous n'y parviendrons pas d'un coup de baguette magique. Il faudra le faire progressivement, et sans angélisme.

Si la mixité suscite des craintes et des préventions, c'est parce qu'elle n'est pas seulement fondée sur ces bons sentiments que nous partageons tous : elle se heurte à des réalités économiques, mais aussi sociologiques et psychologiques. Favoriser la mixité au moment de la reconstruction d'un quartier difficile implique un accompagnement social, un respect des valeurs républicaines que nous oublions quelquefois.

La mixité n'est donc pas une bataille facile : pour la remporter, il est nécessaire de franchir les obstacles de différentes natures qui s'opposent quelquefois à la construction de logements sociaux.

Monsieur le ministre, pour conclure, je formulerai une proposition.

Vous souscrivez à juste titre à l'idée communément admise aujourd'hui selon laquelle la réflexion sur le logement doit avoir lieu désormais au niveau des bassins de vie. Les PLH, les programmes locaux de l'habitat, sont indispensables – chacun en est convaincu –, car ils permettront à tous les acteurs d'un territoire d'imaginer leur idéal en termes d'aménagement urbain. J'estime cependant qu'il manque un outil de cohérence sur ce territoire, et un outil à l'échelon départemental.

Je prendrai l'exemple de mon département, qui compte quatre bassins de 250 000 habitants environ. Je vais devoir imaginer de mettre en cohérence les politiques de l'habitat sur ces quatre bassins avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, puisque c'est par là que passera la mixité.

Nous pourrions donc recourir à une conférence départementale de l'habitat. Au gré des lois sur la décentralisation, des organes départementaux ont été supprimés. Il en a été ainsi du fameux programme départemental de l'habitat, le PDH, et du comité départemental de l'habitat, le CDH. On y a substitué le comité régional de l'habitat, le CRH. L'échelon régional est, certes, intéressant, mais il est inadéquat pour aborder les problèmes de proximité.

Monsieur le ministre, il me semble important, dans le cadre de ce projet de loi, de recréer une conférence départementale parce qu'il s'agit d'un outil pertinent, d'un lieu de rencontre pratique. C'est d'ailleurs le sens d'un amendement que j'ai déposé avec un certain nombre de mes collègues.

Il ne s'agit pas de surveiller ce que font nos collègues dans les grandes intercommunalités ni d'imposer la lourde tutelle du département sur les maires qui se lancent dans leur PLH. Il s'agit simplement de disposer d'un lieu de rencontre à l'échelon du département où l'on pourra mettre en œuvre ensemble la totalité des politiques de l'habitat et des politiques sociales, dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Je vous propose donc de mettre en place cet outil de cohérence départementale de façon que les efforts décidés par le Gouvernement, et confirmés par nos rapporteurs, trouvent un relais dans une plus grande implication du département, gage d'une meilleure adaptation des politiques nationales à la réalité des territoires. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, selon la Fondation Abbé Pierre, nous comptons 86 500 SDF dans notre pays. Ce chiffre est éloquent...

Les loyers ont augmenté de 70 % en sept ans, contre une hausse de 24 % seulement pour les salaires. Cet écart doit nous interpeller. À Paris, les prix de vente des logements ont augmenté de 100 % en six ans, et les prix de location de 60 % sur la même période.

Où allons-nous ? Les jugements d'expulsion se multiplient : ils ont progressé de 9 % entre 2003 et 2004 et de 45 % au cours des cinq dernières années. Ces drames ne sont pas étonnants, lorsque l'on met en parallèle l'envolée des loyers, la diminution des APL et la baisse du pouvoir d'achat des salariés.

Malgré les grands discours, sur le long terme, et les intentions affichées, nous assistons bien, en ce domaine, à un désengagement de l'État, qui n'est pas imputable à votre

seul gouvernement, messieurs les ministres. Les dépenses publiques pour le logement, qui représentaient 2 % du PIB dans les années soixante-dix, ne sont plus qu'à 1,6 %.

Qu'en est-il de ce projet de loi « portant engagement national pour le logement » ? Après les dramatiques incendies de septembre et dans un contexte d'explosion de certains quartiers populaires, le titre est ambitieux. Les mesures sont-elles à la hauteur des annonces ?

Hélas, j'ai bien peur qu'elles ne le soient pas. Il faut bien vous créditer d'une relance de la construction, monsieur Borloo. Mais, si la crise du logement en France résulte de la pénurie de l'offre de logements en général, elle est aussi et surtout la conséquence d'une crise du logement social.

Les plus riches trouvent encore à se loger. Le foncier disponible est, certes, difficile à trouver, mais ce qui manque cruellement, c'est le foncier pour le logement social. On compte 1,3 million de demandeurs de HLM. À Paris, sur 100 000 demandeurs de logement social, 70 % disposent de ressources inférieures au plafond permettant d'accéder à un logement « PLAI ». Ce sont donc de vrais logements sociaux qu'ont besoin les personnes en difficulté.

En 2004 ont certes été construits 360 000 logements, mais 74 100 d'entre eux seulement sont des logements sociaux. Monsieur Borloo, vous vous félicitez du renouveau de la construction, mais, en ce qui concerne les logements sociaux, on est loin du compte cette année : un objectif de 90 000 logements sociaux avait été fixé pour 2005 ; or, à la fin du mois d'août, selon la Fondation Abbé Pierre, on n'avait atteint que 15 % de cet objectif, soit 13 500 logements sociaux seulement.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Ce n'est pas cela !

M. Jean Desessard. Et encore, les chiffres relatifs aux logements dits sociaux sont trompeurs. On a assisté à une augmentation fulgurante des constructions de PLS, classés « logement social » par la droite en 1995 : de 8 900 en 2001, ils sont passés à 20 600 en 2004. Sur la même période, les PLUS stagnent de 42 200 à 45 300. Et que dire des PLAI, qui plafonnent péniblement à 6 000 constructions par an ?

Permettez-moi de rappeler ce que devrait être un logement social. Voici les plafonds de ressources, pour un couple avec deux enfants : 21 857 euros pour un PLAI ; 39 739 euros pour un PLUS ; 51 661 euros pour un PLS.

Je vous rappelle que le revenu médian annuel est fixé à 23 396 euros. Les PLS ne sont donc pas des logements sociaux au sens strict du terme, puisque près de 80 % des ménages de notre pays peuvent avoir accès à ce type de logement.

Compter le PLS dans le logement social et le promouvoir à chaque fois, comme vous le faites dans ce projet de loi, au détriment, implicitement, des autres types de logements vraiment sociaux, est non seulement anti-redistributif, ou en tout cas pas assez redistributif, mais également contraire à la loi, si les mots ont encore un sens.

D'après l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation, inséré par l'article 55 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 publiée au *Journal officiel* le 31 juillet 1998 : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. » Si vous changez l'esprit de la loi, ayez au moins l'élégance d'en changer aussi la lettre. On y verra plus clair !

Construire avec les aides fiscales de l'État, c'était la méthode de Robien. Ce système ne fonctionne pas, du moins pour les pauvres. En revanche, il marche assez bien pour les riches. Entre les riches et les pauvres, monsieur Borloo, quelle est votre priorité ?

L'objet de nos amendements est de favoriser le logement social pour les classes populaires et les classes moyennes. Mais la droite, qui a souvent l'expression « classes moyennes » à la bouche, ne voit les classes moyennes qu'à sa porte... En autorisant les prêts à taux zéro aux ménages qui gagnent jusqu'à 7 000 euros par mois, par exemple, vous montrez que vous êtes désespérément sourd à la réalité de la situation sociale de la grande majorité de la population. Des personnes qui disposent d'un revenu mensuel de 7 000 euros, c'est-à-dire 50 000 francs, est-ce là le public que l'on doit cibler en priorité ?

Vous prévoyez un nouveau dispositif fiscal visant à encourager les particuliers à acheter des logements pour les louer à des loyers plafonnés par l'État : le « Borloo populaire ». Les avantages fiscaux seraient assortis de contreparties sociales. Mais, avec des loyers plafonnés aux trois quarts du prix du marché, soit, à Paris, plus de 15 euros le mètre carré, les nouveaux logements « Borloo » s'adresseront non pas aux classes populaires, mais aux classes moyennes.

Pour que le Borloo populaire ne profite pas qu'aux classes moyennes aisées, nous aurions préféré un « Borloo social » : une aide fiscale à la création, par des particuliers investisseurs, de logements accessibles aux plus pauvres, aux mal-logés et aux sans-toit. Nous espérons, monsieur le ministre, que vous saurez rééquilibrer votre projet de loi en acceptant ce « Borloo social ». Vous entrerez ainsi dans la postérité ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Ce projet de loi comporte ici et là quelques petites avancées pour aider à la construction. Cependant, pour les logements sociaux, il faut chercher à la loupe. Et pour un logement écologique, c'est encore plus simple : il n'y a rien dans ce texte ! Cela ne vous intéresse donc pas, monsieur le ministre ? Que faites-vous pour promouvoir les logements haute qualité environnementale, ou HQE, économes en énergie, seuls à même de contrecarrer la hausse des charges et, accessoirement, la destruction de la planète ? Mais qui s'en soucie en dehors des colloques internationaux ?

Que proposez-vous pour limiter l'étalement urbain, qui coûte si cher aux collectivités, aux habitants, et qui contribue à l'effet de serre ? Sur les 198 000 maisons construites en 2003, plus de 152 000 l'ont été en secteur diffus, contre seulement 46 000 en lotissements, d'après le Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement, cité en page 9 du rapport Braye-Repentin. Vous ne proposez rien sur le sujet, monsieur le ministre. On a beau chercher, à part les économies de papier permises par la minceur de votre projet de loi, il n'y a rien d'écologiste dans ce texte ! Mais, après tout, ce n'est pas illogique, vous n'êtes pas issu d'un gouvernement écologiste.

En revanche, j'ai été très surpris de ne rien trouver à propos de l'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU. Alors que le principe d'une péréquation minimale est admis par tous, qu'il est soutenu par 85 % des Français – d'après un sondage CSA –, et qu'il a été solennellement rappelé par le Président Jacques Chirac, rien n'apparaît dans ce projet de loi. Je savais que vous n'étiez pas élu écologiste, monsieur le ministre, je constate maintenant que vous n'êtes pas non plus chiraquien ! (*Sourires.*)

J'attire donc votre attention sur les amendements de l'opposition à ce sujet. Les Verts, en particulier, demandent une pénalité substantielle, de l'ordre de 1 500 euros par logement social manquant, qui seule pourrait être dissuasive.

M. Philippe Dallier. Proposez 3 000 euros pendant que vous y êtes !

M. José Balarello. Pourquoi pas 10 000 euros, aussi ?

M. Jean Desessard. Monsieur Dallier, lors de la discussion sur l'article en question, je vous montrerai que les communes qui ne construisent pas de logement social font des économies. (*M. Philippe Dallier s'exclame.*)

Je vous le montrerai ! Avec un tel montant de pénalité, on obtient l'équilibre. C'est comme pour les procès-verbaux de stationnement, qui ne sont pas chers : acquitter la contravention revient moins cher que payer le stationnement lui-même !

M. Philippe Dallier. Quand vous aurez une commune à gérer, nous en parlerons !

M. Christian Demuynck. On aura tout entendu !

M. Jean Desessard. Monsieur Dallier, j'ai tenu compte de votre proposition de flux. En effet, dans l'un des amendements que je propose, je prévois, par rapport à cette pénalité, une ristourne importante pour les communes qui ont procédé à des constructions récemment et qui font des efforts en ce sens.

De plus, nous demandons que la loi soit modifiée dans un sens très simple : au lieu de dire que, en cas de carence des maires, le préfet « peut » se substituer à ces derniers, il convient de prévoir, simplement, que le préfet se substitue à eux. Car cette « compétence » qui leur est offerte, ils ne l'exercent pas assez. Et pour cause : qui donne des ordres au préfet ? Nicolas Sarkozy, le même qui refuse obstinément d'ouvrir le ghetto des riches de Neuilly, qui lui sert d'ancrage électoral. (*M. Philippe Dallier s'exclame.*)

M. Daniel Raoul. Il est partout !

M. Jean Desessard. On ne peut pas demander l'application de la loi dans les banlieues pour des jeunes en désespérance sociale, prôner la tolérance zéro en donnant de la prison ferme à l'aveuglette et, dans le même temps, laisser des maires – ce sont souvent les maires des communes les plus riches – s'asseoir sur la solidarité nationale !

L'examen de ces amendements sera pour tout le monde l'heure de vérité !

La création d'un droit au logement opposable, c'est-à-dire d'un droit effectif, que l'on peut réclamer en justice, est un autre révélateur de votre bonne, ou mauvaise, volonté. Je demanderai solennellement à notre assemblée de rendre le droit au logement opposable.

Compte tenu du manque d'ambition du projet de loi en l'état, nous entendons l'améliorer.

Je comprends que vous ayez peur de voir les mal-logés – 86 000 SDF, 800 000 personnes privées de domicile personnel – demander en justice la concrétisation d'un des droits humains les plus fondamentaux, le droit au logement, sans lequel aucune insertion professionnelle, aucune vie familiale, aucune condition sanitaire, ne peuvent se comprendre décemment.

Si vous avez confiance dans votre politique, alors n'hésitez pas : acceptez, comme l'ont fait les parlementaires écossais, de rendre le droit au logement opposable. Mais si vous vous y refusez, quel aveu de faiblesse ce serait au regard de ce projet de loi !

Le droit au logement opposable est réclamé depuis longtemps, par des associations aussi diverses que Emmaüs, l'Armée du salut, ATD Quart Monde, les Restos du cœur, la Ligue des droits de l'homme, la Confédération syndicale des familles, le Syndicat de la magistrature ou le Secours catholique. Et, sur ce sujet, l'hypocrisie du Gouvernement et des rédacteurs de ce projet de loi est révoltante ! (*M. Michel Bécot s'exclame.*)

Vous osez invoquer le « droit au logement opposable » dans votre exposé des motifs de l'article 9, mais il ne figure pas dans le projet de loi ! On ne saurait mieux résumer la poudre aux yeux censée nous aveugler dans ce texte.

Encore faut-il que l'opposabilité du droit au logement soit déclarée sans plus attendre et qu'un agenda précis de sa mise en œuvre sur l'ensemble des domaines que représentent le logement et la ville soit établi, pour qu'à terme chacun puisse effectivement disposer d'un logement décent.

C'est cette démarche qui a été entreprise, et qui se poursuit, en faveur de l'école pour tous – parfois mise à mal –, de l'accès aux soins pour tous – parfois également mis à mal. Il est temps pour notre société de faire du logement un droit pour tous, donc opposable.

Il ne s'agit pas de désigner des boucs émissaires pour expliquer la crise du logement ; il s'agit de rappeler les politiques à leurs responsabilités minimales – loger leurs administrés – et donc de désigner ceux qui sont responsables de la concrétisation du droit au logement, en l'occurrence, *in fine*, l'État.

Martin Hirsch a déclaré, à propos de la sécurité alimentaire et de la protection face aux risques, qu'il faut toujours savoir qui dort mal la nuit, qui se sent comptable, qui a une obligation de résultat. Or, aujourd'hui, à propos de la crise du logement, qui dort mal la nuit, à part les SDF ?

Il convient donc de prévoir, à échéance de 2009, un mécanisme législatif permettant d'instituer l'opposabilité juridique du droit au logement, tel qu'il a été défini par l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 et qui n'est pas effectif.

Des recours devraient pouvoir être introduits devant la juridiction administrative contre l'État, ou contre une collectivité territoriale à laquelle l'État aurait délégué, par convention, la mise en œuvre du droit au logement.

En attendant, pendant que le droit au logement reste un vœu pieux, le taux de vacance des logements se situe régulièrement autour de 7 % en France. Au terme de deux années consécutives de vacance, un logement est taxé à 10 % de sa valeur locative. Nous demandons le doublement cette taxe. C'est bien la moindre des choses !

Comment peut-on, en effet, imaginer que des logements puissent rester vides plusieurs années de suite – et non pas de manière passagère, le temps d'un déménagement – tandis que des SDF vont, cette année encore, mourir de froid ? Il s'agit là non pas d'atteinte à la propriété privée, mais du respect de la vie humaine.

Monsieur le ministre du logement, vous avez justifié la minceur de ce projet de loi en disant que vous étiez ouvert aux propositions des parlementaires. Vous avez d'ores et déjà signalé que vous alliez intégrer des amendements de la commission.

Sur les sujets clés que je viens d'évoquer, je compte être écouté et entendu, comme j'espère que les amendements présentés par le groupe auquel je suis rattaché et par les sénateurs Verts trouveront un écho au Sénat. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Virapoullé.

M. Jean-Paul Virapoullé. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le dossier du logement fait l'objet d'un consensus outre-mer. En effet, le bâtiment et les travaux publics constituent la première industrie des quatre régions d'outre-mer. Ce secteur emploie, à la Réunion, 19 000 personnes.

Je salue donc l'initiative prise par le Gouvernement, après la loi de programmation pour la cohésion sociale et la loi de programme pour l'outre-mer, de soumettre au Parlement un nouveau texte visant à favoriser la maîtrise du foncier, à faciliter la vie des collectivités, à essayer d'améliorer le quotidien des familles en difficulté.

Dans ce contexte, je m'efforcerai de vous suggérer quelques aménagements adaptés à notre problématique ultramarine.

En premier lieu, vous avez déclaré, monsieur Borloo, et à juste titre, que vous aviez doublé le nombre de logements sociaux construits en métropole au cours de ces trois dernières années. C'est un bon résultat et il faudra persévérer dans cette voie.

Vous y êtes parvenu, grâce à une volonté politique, grâce aux mécanismes disponibles, mais aussi grâce à la sanctuarisation des crédits affectés au logement. Or, vérification faite, monsieur le ministre, force est de constater que l'outre-mer a été oublié à cet égard ! Une concertation entre vous-même et votre collègue M. François Baroin s'impose.

En effet, s'agissant de l'outre-mer, votre projet de loi ne présente pas de programmation pluriannuelle, pas de visibilité à moyen terme, pas de politique d'aménagement, pas de résultats tangibles à attendre en matière de logements sociaux. Comment peut-on oublier, dans un texte portant engagement national pour le logement, deux millions d'habitants, de surcroît en grande difficulté ? Ce n'est pas possible !

Je ne demande pas la lune ! Il y a d'ailleurs un consensus sur ce sujet. Mes collègues Gérita Hoarau et Anne-Marie Payet se joignent sans doute à moi pour réclamer l'application de l'article 87 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, c'est-à-dire une programmation pluriannuelle des crédits de la ligne budgétaire unique – cette LBU que vous connaissez bien, monsieur Perben –, afin d'échapper à la régulation qu'opère le ministère des finances en fin d'année, rabotant ici des crédits pour rétablir là certains équilibres.

En voici un exemple chiffré : à ce jour, nous avons un retard de 934 millions d'euros au titre des crédits de paiement, ce qui représente 67 % d'autorisations d'engagement.

En deuxième lieu, il importe de rendre solvables les ménages les plus en difficulté. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : aujourd'hui, le forfait logement pris en compte pour le calcul de l'aide à la personne en métropole s'élève à 65 euros pour un ménage de deux enfants ; en outre-mer, il se monte à 22 euros. Je vous engage, messieurs les ministres, à demander une expertise pour vérifier mes dires, car les chiffres dont je dispose sont ceux que les organismes veulent bien me donner.

Quoi qu'il en soit, cette disparité contrevient au principe d'égalité sociale et il n'y a aucune raison de laisser subsister un écart aussi important.

Aussi, nous demandons, avec l'ensemble des acteurs du logement social en outre-mer, qu'il soit très rapidement procédé à un rattrapage, l'amélioration du forfait logement permettant d'accélérer la politique du logement.

En troisième lieu, il importe de construire sur le foncier aménagé.

Même si le Gouvernement a fait un effort, que je salue, un retard subsiste dans nos régions par rapport à la métropole. Ainsi, 35 % des logements sont raccordés au tout-à-l'égout, contre 80 % en métropole. Il nous faudrait 750 millions d'euros de crédits pour équiper les terrains à construire, alors que nos dotations s'élèvent à 135 millions d'euros pour la période allant de 2000 à 2006.

Messieurs les ministres, je me félicite de l'immense progrès accompli pour ce qui est des crédits d'aménagement, grâce à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU. Vous avez signé la convention de Saint-Benoît, et je souhaite que vous procédiez rapidement à l'instruction des dossiers de Saint-André, du Port et de Saint-Pierre, auxquels l'ANRU apportera un renfort, bien nécessaire, en matière d'aménagement.

Un gros effort est toutefois indispensable pour l'aménagement des terrains constructibles.

En quatrième lieu, je formulerai une suggestion concernant la défiscalisation, et nous devrions tomber d'accord sur ce point, messieurs les ministres, car c'est un sujet que vous connaissez bien l'un et l'autre.

La défiscalisation, nous l'avons votée, ici, dans cet hémicycle.

M. Roger Madec. Vous, oui !

M. Jean-Paul Virapoullé. Il s'agit de favoriser l'investissement chez nous, pour développer l'industrie, la pêche et le logement. Mais est-on obligé pour autant d'encourager les spéculateurs ?

M. Daniel Raoul. Mais oui !

M. Jean-Paul Virapoullé. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, une disposition a été votée par l'Assemblée nationale, que le Sénat va examiner à son tour, qui vise à évaluer la défiscalisation, notamment dans le domaine du logement, du foncier, de la spéculation, pour en mesurer l'impact. Je propose que le débat budgétaire soit l'occasion d'apporter des améliorations au dispositif de défiscalisation, afin qu'il soit réorienté au profit des classes moyennes et des personnes aux revenus modestes.

En effet, aujourd'hui, les classes moyennes sont laissées au bord du chemin, à cause de la plus-value sur le foncier et de l'augmentation des coûts de production du logement. Or, compte tenu de l'insuffisance des crédits de la ligne budgétaire unique, il n'y a aucune raison que le produit de la défiscalisation ne profite pas à ceux, et ils sont un certain nombre, qui veulent investir dans le logement des catégories les plus modestes.

Enfin, en cinquième lieu, je ferai une suggestion facile à comprendre.

Il existe trois types de logements sociaux outre-mer : le logement locatif social, le logement locatif très social et le logement évolutif social, ou LES. Ces logements sont destinés uniquement à des personnes à revenus modestes, surtout les LES.

Or, en application de l'article 55 de la loi SRU, les LES, c'est-à-dire les logements en accession à la propriété, ne sont pas pris en compte dans le quota de 20 % de logements sociaux, de sorte que certaines communes qui ont construit au titre du LES supportent malgré tout des pénalités pouvant aller, par exemple, pour une commune comme Saint-Paul, jusqu'à 450 000 euros. Il y a là une véritable incohérence !

Il n'est ni juste ni souhaitable de laisser perdurer cette situation, d'autant moins que le Gouvernement, tout comme nous, souhaite encourager l'accession à la propriété pour sédentariser les personnes aux revenus modestes, les enraciner dans leurs quartiers, leur permettre de posséder, elles aussi, leur petite maison, un lieu de vie indispensable à la réussite de l'éducation de leurs enfants et à leur intégration sociale.

J'ai donc déposé un amendement visant à faire en sorte que les LES soient pris en compte dans les 20 %.

Messieurs les ministres, le texte qui nous est soumis aujourd'hui, portant engagement national pour le logement, vient compléter un dispositif d'ensemble, après la loi de programmation pour la cohésion sociale et la création de l'ANRU. J'espère que vous nous annoncerez dans votre réponse que ce projet de loi prendra en compte les besoins de l'outre-mer.

Avec ce texte, nous aurons mis sur de nouveaux rails la politique d'aménagement du territoire et de construction de logements, absolument indispensable pour tous ceux qui désirent un foyer pour y élever leurs enfants. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF)*

M. le président. La parole est à M. Roger Madec.

M. Roger Madec. Messieurs les ministres, nous examinons aujourd'hui un projet de loi dont la philosophie est, hélas, claire : face à l'urgence sociale, il vous paraît urgent d'attendre !

Alors que nos banlieues viennent de s'enflammer – et l'une des causes de cet embrasement est précisément le logement –, vous invoquez les contraintes du calendrier parlementaire pour amputer des trois quarts ce grand projet de loi sur le logement.

Alors que notre pays connaît un déficit record de logements sociaux, ce texte se réduit à onze articles et zéro euro d'engagements financiers de l'État.

Vous le savez autant que nous, messieurs les ministres, ce projet de loi ne répondra pas aux problèmes du logement, car l'insuffisance des propositions qu'il contient est criante au regard de l'urgence de la situation.

Cette situation, nous la connaissons tous. L'absence totale de mixité sociale dans les zones urbaines sensibles conduit à une concentration de toutes les difficultés : chômage, insécurité, discriminations, déscolarisation, pauvreté. La mixité sociale est tout aussi absente de certaines communes proches de Paris où le logement social ne représente que 10 % dans le meilleur des cas, voire même 2 % du total.

Dans les grandes agglomérations, le marché du logement est saturé. Mon collègue Jean Desessard le rappelait : à Paris, pour prendre cet exemple, ce sont plus de 100 000 familles qui sont à la recherche désespérée d'un logement social.

Pour ceux qui restent hors du parc social, la part du budget qu'ils consacrent au loyer ne cesse d'augmenter, réduisant d'autant leur pouvoir d'achat. Après le chômage, le logement est la principale préoccupation des Français.

Face à cela, messieurs les ministres, les réponses du Gouvernement sont bien légères. Certes, vous vous êtes donné dans le plan de cohésion sociale un objectif de 500 000 logements sociaux. Mais on sait déjà, et vous les premiers, messieurs les ministres, que les crédits programmés sont loin d'être tous destinés à être engagés un jour.

Surtout, vos déclarations cachent mal vos intentions. La construction de logements sociaux est élevée au rang d'« engagement national » et partout affichée comme une priorité ; en réalité, c'est le désengagement de l'État que vous organisez. Peut-on affirmer faire du logement social une priorité nationale lorsqu'on laisse 140 villes enfreindre en toute impunité leur obligation de construire 20 % de logements sociaux ?

Vous souhaitez donner la priorité au logement social et, dans le même temps, vous maintenez des mécanismes d'incitation qui laissent tout loisir aux élus locaux les moins généreux de réaliser uniquement des logements intermédiaires, certes classés dans le secteur social, mais qui bénéficient aux demandeurs les plus favorisés.

Comment défendre l'idée que le logement social est une priorité lorsque l'on maintient l'amortissement Robien, dont tout le monde reconnaît que les contreparties sociales sont bien minces et qu'il ne répond pas aux attentes de nos concitoyens les plus démunis ?

Messieurs les ministres, ce projet de loi n'impose aucune dépense supplémentaire à l'État. Le Gouvernement a annoncé qu'il céderait les terrains de l'État avec une décote de 25 %, ce qui correspond à la hausse du prix des terrains en un an... C'est donc l'objectif de valorisation du patrimoine de l'État qui est mis en œuvre, non une véritable réponse qui permettrait à bon nombre de communes de supporter le coût de la réalisation des logements sociaux.

Ce désengagement est d'ailleurs confirmé par le retrait de l'État du financement des fonds de solidarité pour le logement. C'est probablement cette austérité qui bloque également toute revalorisation des aides personnelles au logement et qui a motivé que le seuil de non-versement soit porté de 13 euros à 24 euros.

On le voit bien, votre politique du logement n'est pas aussi sociale que vous le prétendez et n'est en aucun cas à la hauteur de la réponse attendue par l'immense majorité des Françaises et des Français.

Pour autant, des solutions existent, messieurs les ministres : nous en avons formulé 38 à travers l'excellente proposition de loi déposée au nom du groupe socialiste par notre collègue Thierry Repentin.

Ces propositions, qui forment un plan d'ensemble cohérent, apportent des réponses concrètes.

Face aux municipalités récalcitrantes, qui refusent de s'engager à atteindre leur objectif de 20 % de logements sociaux, nous proposons de multiplier par cinq le montant des sanctions applicables. *(M. Philippe Dallier proteste.)*

Nous souhaitons le gel des loyers pendant un an, avec pour objectif la formulation de propositions visant à ralentir la hausse de la part du logement dans le budget des ménages.

Face au manque de logements, nous demandons la réorientation de votre politique vers la construction de logements plus sociaux grâce au recours aux prêts PLUS et aux prêts PLAI, dans les secteurs où l'insuffisance, voire l'absence de ce type de logement est flagrante : jusqu'à présent, l'accent a trop souvent été porté sur les logements dits intermédiaires.

Ces quelques dispositions, messieurs les ministres, en plus d'être évidentes, sont simples, rapides et efficaces. Ne pas les prendre, c'est refuser de reconnaître l'urgence de la situation.

D'autres mesures sont tout aussi indispensables en matière de mobilisation foncière et de correction des distorsions fiscales. Il faut ainsi supprimer « l'amortissement Robien », qui est à la fois peu social, inflationniste et inadapté à la demande de logement, pour revenir à un dispositif de type Besson, dont les contreparties sont nettement plus sociales.

Il faut également augmenter la taxe sur le foncier non bâti pour limiter la rétention foncière. Surtout, il faut mettre fin à l'insuffisance de la compensation d'exonération de taxe sur le foncier bâti dont bénéficient les logements sociaux au détriment des communes qui les construisent. Il est injuste et contre-productif de pénaliser ainsi les élus les plus courageux en les privant de recettes substantielles. Bien au contraire, la péréquation entre les communes devrait bénéficier en premier lieu à celles qui s'engagent volontairement dans le logement social.

Il faut tout autant enclencher une révolution foncière en incitant les communes à classer en zone constructible de nouveaux terrains et en leur restituant une partie de la plus-value ainsi engendrée.

Il faut en outre faciliter la création d'établissements publics fonciers locaux ou régionaux pour permettre une politique d'acquisition foncière audacieuse.

Il faut enfin mieux répartir l'effort de construction de logements sociaux en appliquant des sanctions dissuasives aux communes qui ne respectent pas la loi SRU et en imposant la mixité du logement.

En effet, certaines situations ne sont pas acceptables. Ainsi, à Paris, dans le XIX^e arrondissement, que je connais bien pour avoir l'honneur de l'administrer, on dénombre plus de 40 % de logements sociaux ; dans d'autres arrondissements, plus centraux, plus « dorés », on en recense à peine 10 %. Certaines communes de la région parisienne en comptent 70 %, d'autres, comme Neuilly, ne dépassent pas 2 % de logements sociaux. Une telle ghettoïsation, soit de logements sociaux, soit de logements pour ménages aisés, n'est plus acceptable.

Monsieur le ministre du logement, je serais tenté de vous demander quand vous mettrez fin au « deux poids, deux mesures ». À quand le retour d'une politique du logement volontariste, juste et efficace ?

Vous comprendrez que, en l'état actuel, votre projet de loi ne nous convienne pas, et nous espérons que vous nous apporterez des réponses concrètes à l'occasion de la discussion des amendements que nous avons déposés. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)*

M. le président. La parole est à M. Alain Fouché.

M. Alain Fouché. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, avec 400 000 mises en chantier prévues en 2005, le rythme de construction atteint

un niveau inconnu depuis vingt-cinq ans, et le nombre de logements locatifs sociaux financés son niveau le plus élevé depuis dix ans, avec 75 000 logements en 2004.

Malgré la mobilisation totale des gouvernements de notre majorité en faveur du logement depuis 2002, un déséquilibre persiste entre l'offre et la demande de logements en raison, il ne faut pas le cacher, des retards de construction très importants accumulés sous la précédente législature.

M. Christian Demuynck. Eh oui !

M. Alain Fouché. Faut-il le rappeler, alors que près de 80 000 logements sociaux étaient financés en 1994, ils n'étaient plus que 38 000 en 2000 !

Aujourd'hui, bon nombre de nos concitoyens ont du mal à trouver un logement qui corresponde à leurs besoins, et la situation est difficile pour les ménages à revenus modestes ou moyens.

La crise du logement est d'autant plus forte que l'augmentation des prix à la location est en moyenne de 4,7 % depuis le début de l'année et que, à l'achat, la hausse des prix de l'ancien a été de 15,5 % en 2004, Paris étant désormais la troisième ville la plus chère d'Europe, après Londres et Rome.

Dès lors, le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit dans le cadre d'une politique globale du logement particulièrement ambitieuse.

Les dispositions de ce texte ayant été fort bien analysées par les rapporteurs, je centrerai mon propos sur l'impérieuse nécessité d'élaborer une politique du logement équilibrée entre parc social et parc privé. L'un ne peut pas aller sans l'autre, et encore moins contre l'autre.

En effet, l'excellent rapport du groupe de travail constitué par la commission des affaires économiques sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement insiste à très juste titre sur l'importance de la mixité sociale. J'observe d'ailleurs que, à l'exception des modalités permettant d'atteindre l'objectif des 20 % posé à l'article 55 de la loi SRU, les conclusions de ces travaux font l'objet d'un large consensus.

La mixité sociale, oui : à l'intérieur des villes, dans les quartiers, et dans les immeubles. Cela implique de construire des logements sociaux là où il y en a le moins, et d'en construire beaucoup plus qu'actuellement tant les besoins sont considérables.

Nous avons voté en 2005, avec un certain enthousiasme sur nos travées, la loi de programmation pour la cohésion sociale qui nous a fixé pour objectifs de produire 500 000 logements locatifs sociaux en cinq ans, de conventionner 200 000 habitations à loyer maîtrisé et de remettre sur le marché 100 000 logements vacants.

Mais nous savons aussi que, pour atteindre ces objectifs, il faut non seulement maintenir la pression, mais même l'accroître. C'est la raison pour laquelle il me paraît vraiment nécessaire d'amplifier les efforts engagés en permettant de libérer le plus de foncier possible, car c'est là aujourd'hui l'obstacle majeur à la réalisation de programmes de construction, notamment de logements sociaux.

Il est en effet primordial de fluidifier le marché foncier en se dotant des moyens de lutter contre la rétention foncière, c'est-à-dire contre la spéculation, et d'augmenter l'offre de terrains à bâtir à prix modérés. Dans cette logique, il est essentiel de définir pour les terrains publics une politique patrimoniale active en faveur du logement.

Le recensement des terrains du ministère de l'équipement et de ses établissements publics, entrepris par la délégation à l'action foncière, mérite d'être salué. Ainsi 9 millions de mètres carrés se sont-ils révélés mobilisables en Île-de-France dans les dix ans à venir, ce qui pourrait permettre de réaliser environ 40 000 logements.

Toutefois, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale nécessite que l'effort soit amplifié. Pour cela, il faut effectuer le même travail dans les autres régions et l'étendre à tous les ministères concernés. Les récents travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, qui ont montré combien l'État connaît mal son patrimoine – et chacun le sait –, y incitent largement.

Il est également nécessaire d'accélérer le travail d'identification du patrimoine de Réseau ferré de France et de la SNCF, qui sont, avec La Poste, d'importants propriétaires fonciers et dont les terrains sont souvent bien localisés.

N'en doutons pas, il nous faut aller plus vite, et je souhaiterais en l'espèce obtenir des précisions sur le calendrier prévu et sur la superficie des terrains publics qui seront prochainement libérés pour qu'y soient construits des logements sociaux.

Cependant, l'exigence de mettre en chantier un grand nombre de logements sociaux ne saurait occulter la nécessité de préserver un équilibre entre le parc locatif social et le parc locatif privé. Ce dernier constitue indéniablement un segment important du secteur immobilier français puisqu'il loge plus de 5 millions de ménages.

Pourtant, force est de constater que le statut de bailleur ne fait plus recette aujourd'hui. Cette désaffection s'explique notamment par le déséquilibre existant dans la fiscalité française en défaveur de la pierre et par les problèmes que rencontrent certains bailleurs dans leurs rapports avec les locataires.

De fait, bon nombre de logements locatifs privés sortent du secteur locatif à l'occasion des successions. Aussi serait-il souhaitable de prévoir un dispositif fiscal tendant à exonérer les héritiers d'une partie des droits de succession contre l'engagement, pour une durée qu'il faudra définir, à maintenir le logement dans le secteur locatif. Un mécanisme comparable existe déjà pour l'ANAH, qui accorde des crédits plus favorables quand les logements sont destinés à être loués dans le secteur social ; il est certainement possible de le transposer au logement locatif privé.

Dans le même esprit, il serait opportun de créer les conditions juridiques permettant de redonner confiance aux propriétaires bailleurs, par exemple en assurant la sécurisation du paiement du loyer par la création d'un mécanisme de garantie contre les risques locatifs.

Cela étant, nous ne saurions perdre de vue que l'immense majorité des Français ont pour aspiration profonde de devenir propriétaires de leur résidence principale.

En la matière, notre pays accuse un retard significatif par rapport à ses principaux voisins européens, puisqu'il ne compte que 56 % de propriétaires, contre 83 % en Espagne ou 70 % en Italie.

C'est pourquoi tous les instruments nécessaires doivent être mobilisés pour favoriser l'accession à la propriété des ménages, en particulier des plus modestes, qu'il s'agisse d'adapter les outils bancaires – je pense au report du paiement de mensualités en cas d'accident de la vie –, de

réformer l'hypothèque, de développer la politique de vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants ou d'actualiser les plafonds d'éligibilité au prêt à l'accession sociale.

La maison dite « à 100 000 euros » est la plus belle illustration de ce que je viens de dire et elle démontre qu'une politique du logement ambitieuse doit avancer sur deux axes, le social et le privé – c'est ce que je me suis efforcé de vous démontrer – pour aller plus loin et plus fort ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Christian Demuynck.

M. Christian Demuynck. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je souhaite m'exprimer sur ce texte important portant engagement national pour le logement social, car je fais partie des maires n'ayant pas atteint les 20 % de logements sociaux. Je suis donc soumis à la vindicte populaire, celle de la presse, celle de l'opposition, ce qui ne manque pas de saveur lorsque l'on sait que c'est justement lorsque les socialistes, les communistes et les Verts étaient au pouvoir que le nombre de logements sociaux construits a été le plus bas.

Je veux simplement rappeler les quelque 59 000 logements sociaux mis en chantier au niveau national en 1996, à comparer aux 40 000 mises en chantier, et difficilement, par le gouvernement Jospin en 2002. Pour achever la comparaison, en 2004, il y en a eu 75 000 !

J'insisterai aussi sur le fait que chacun a hérité d'une situation en matière de logement social et que personne ici n'a à se vanter d'être plus social qu'un autre, en tout cas plus que moi. Car peu de ceux qui se parent aujourd'hui des habits du social sont à l'origine de ces constructions, qui datent des années soixante, époque où la décentralisation n'existait pas et où c'était l'État qui délivrait les permis de construire, donc qui décidait.

D'ailleurs, celui qui le premier prit l'initiative de remplacer les bidonvilles par des logements dits « sociaux » fut le général de Gaulle. Et que certains fassent croire qu'ils sont à l'origine de ces constructions est de leur part pure démagogie.

Je vais, pour illustrer les difficultés d'application de la loi SRU, donner l'exemple de ma ville.

En effet, à Neuilly-Plaisance, ville de Seine-Saint-Denis, j'ai hérité en 1983, avec mon conseil municipal, de 38 logements sociaux.

Il faut dire que nous succédions à une majorité communiste et socialiste.

Aujourd'hui, Neuilly-Plaisance compte 1 205 logements sociaux, soit une augmentation de quelque 3,26 %, à laquelle il faut ajouter, bien sûr, tout ce qui va avec : école de quartier, gymnase, halte-garderie, maison des jeunes, aire de jeu rénovée ou créée, navettes scolaires lorsque cela est nécessaire, bref, des services publics de qualité pour les plus modestes.

J'ajoute d'ailleurs que nous n'avons jamais pu faire prendre en compte et conventionner 67 logements, propriété de la ville, que je qualifierai de logements sociaux « d'urgence ». Ils ont été acquis en pleine propriété, c'est-à-dire financés en totalité par la ville pour y loger les « accidentés de la vie » qui paient un loyer très modeste, quand ils le peuvent. À titre d'exemple, les deux derniers colocataires hébergés dans un pavillon il y a dix jours paient 50 euros par mois. Et là,

curieusement, nous ne rentrons dans aucun critère. Pourtant, n'est-ce pas du social ? Ces logements ne devraient-ils pas être pris en compte ?

Nous n'avons pas attendu la loi SRU pour entamer un processus de construction et de réhabilitation, et nous revendiquons – je revendique haut et fort – la reconnaissance de notre engagement pour le développement du logement social, parce que nous considérons que « social » n'est pas un gros mot, que c'est une nécessité et que les plus modestes, comme les jeunes, doivent pouvoir se loger sans difficulté.

Je le répète, nous n'avons pas attendu d'y être contraints par une loi, mais nous l'avons fait avec le souci de l'équilibre, en préservant la qualité de vie.

La devise de Neuilly-Plaisance choisie et plébiscitée par les habitants de tous les quartiers, des plus modestes aux plus aisés, est « un art de vivre ». Que les constructions, les modifications se réalisent, mais que cela se fasse avec intelligence, dans l'intérêt de tous. C'est leur exigence, c'est aussi la mienne.

Neuilly-Plaisance est une petite ville de Seine-Saint-Denis, structurée historiquement pour qu'un peu plus de 18 000 habitants vivent dans de bonnes conditions, c'est-à-dire que chacun s'y sente bien, ait de l'espace vital, puisse circuler, stationner, ait un environnement de qualité.

En d'autres termes, nous voulons éviter les erreurs du passé.

D'ailleurs, au-delà de la loi SRU et de l'engagement pour le logement social, se posent des questions de fond : jusqu'où va-t-on accepter de voir les métropoles s'agrandir ? Va-t-on continuer indéfiniment de construire la ville sur la ville ?

Tout le monde y va de son couplet disant que l'on vit de moins en moins bien en région parisienne, que la circulation y est de plus en plus difficile, que les transports en commun sont saturés et transportent les usagers aux heures de pointe dans des conditions indignes, que les grandes villes sont polluées, que l'on y respire de plus en plus mal, au point que l'on demande aux enseignants d'arrêter les activités physiques des enfants quand le taux de CO₂ et de polluants met leur santé en danger.

Ne doit-on pas, monsieur le ministre, forts de ce constat, avoir une vraie réflexion sur l'aménagement du territoire ?

Ne doit-on pas tout faire pour inverser la tendance des campagnes qui se dépeuplent et des zones urbaines qui « explosent » dans tous les sens du terme ? Peut-on vraiment penser qu'en densifiant les grandes villes nous y vivrons mieux ?

Aujourd'hui, Neuilly-Plaisance, c'est 14,83 % de logements sociaux contre 3 % lorsque mon équipe a été élue en 1983. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes et montrent un engagement fort et indéniable sur le long terme.

Mais que nous disent les services de l'État ? Qu'il nous manque 457, chiffre qui n'est d'ailleurs pas exact, puisque chaque fois que nous construisons cinq logements, il faut en prévoir un en plus en fonction des critères de calcul, ce qui porterait à 597 le nombre d'appartements restant à construire.

Honnêtement, monsieur le ministre, nous sommes dans l'impossibilité de les réaliser dans leur totalité par manque de foncier. Ou alors nous décidons que le logement social

est une considération prioritaire qui se substitue à la qualité de vie des habitants, à l'urbanisme, aux espaces verts, au bon sens...

Par exemple, nous avons réussi en 1999 à réaliser un parc, après plus de quinze ans de combat, avec le soutien de la population et des associations de sauvegarde de l'environnement, contre un projet de décharge ménagère – c'est vous dire la considération dont nous faisons l'objet à l'époque. Ce parc, créé sur d'anciennes carrières de gypse remblayées par le conseil général, a coûté à la ville près d'un million d'euros. C'est un véritable poumon vert pour notre département défavorisé aussi en ce domaine.

Est-ce que le rayer de la carte pour faire du logement social améliorerait les conditions de vie des habitants de la Seine-Saint-Denis, déjà « sururbanisée » ?

Faut-il, en raison du manque de foncier et pour atteindre les objectifs, envisager de construire de nouveau des tours ? Faut-il exproprier les petits propriétaires pour dégager des terrains à construire ?

Monsieur le ministre, la situation que je viens d'évoquer est celle de ma ville, mais elle n'est pas unique.

La majorité de mes collègues maires qui sont dans les mêmes conditions comprennent l'impératif du social. Nous partageons cette exigence, mais nous ne pouvons pas faire l'impossible.

Je vous demande donc de mettre en place une structure permettant aux préfets de rencontrer les élus concernés par la loi SRU, d'évaluer avec eux l'effort réalisé par leur collectivité sur une période que vous déterminerez, trois ans ou cinq ans, faisant ainsi la différence entre les communes qui, délibérément, refusent tout logement social, et avec lesquelles il faut être impitoyable, et celles qui, faute de foncier, ne peuvent atteindre les objectifs. À partir de ce bilan, il faudrait contractualiser des projets triennaux d'engagement qui supprimeraient les pénalités mais qui, s'ils n'étaient pas tenus, verraient les sanctions aggravées.

Pour conclure et pour illustrer mes propos, je vous dirai que les 147 195 euros de pénalités payées par ma commune durant ces vingt-quatre derniers mois sont tout simplement autant de logements sociaux, d'équipements et de services publics en moins pour l'ensemble de mes administrés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF – M. le rapporteur applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. José Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, vous savez aussi bien que moi que, depuis trente ans, nous avons eu successivement onze lois et d'innombrables décrets, tous relatifs au logement des Français, et je ne parle pas de ceux qui ont trait à l'urbanisme.

Or, en 2005, malgré cette abondance de textes, le logement constitue toujours avec l'emploi un problème national. En outre, nous venons d'assister à quantité d'incendies volontaires dans le cadre de violences urbaines, dont le coût dépasserait 500 millions d'euros pour la nation.

Nous devons peut-être nous poser quelques questions à ce propos, et c'est manifestement ce que vous avez fait, messieurs les ministres, en essayant d'apporter des solutions concrètes, et même si je n'approuve pas toutes les mesures que vous proposez, je reste cependant d'accord avec vous sur l'essentiel.

Compte tenu du temps qui m'est imparti, je ferai d'abord quelques constatations qui relativisent la gravité du problème. Ensuite, j'évoquerai le foncier et l'accession aidée à la propriété, qui sont deux de vos priorités, puisque vous y consacrez plusieurs articles des chapitres I^{er} et II, vision que je partage. Je vous ferai enfin part de quelques réflexions que m'inspirent les événements que nous venons de connaître dans certains ensembles HLM.

Tout d'abord, le constat : comme vous l'indiquiez dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, messieurs les ministres, la situation du logement en France est loin d'être sinistrée. En effet, nous pouvons espérer atteindre 400 000 mises en chantier en 2005, ce qui ne s'était jamais vu depuis 1980.

Ensuite, le plan de cohésion sociale que vous avez mis en place prévoit la réalisation et le financement de 500 000 logements locatifs sociaux sur la période 2005-2009, soit deux fois plus que durant la période 1997-2002, même si, faute de foncier disponible – nous en avons abondamment parlé ici –, les organismes d'HLM vont éprouver quelques difficultés à consommer la totalité des crédits.

C'est notre cas dans les Alpes-Maritimes, où le conseil général, pour y parvenir, s'investit beaucoup, notamment dans le domaine des surcoûts fonciers et des subventions aux organismes d'HLM et aux bénéficiaires du prêt à taux zéro.

Avec l'aide des collectivités locales, monsieur le ministre, vous arriverez à réaliser ce plan ambitieux.

Toujours dans le constat, j'en viens à l'accession à la propriété.

Grâce au prêt à taux zéro, initié par Pierre-André Périssol – Niçois comme moi – l'accession à la propriété est en pleine ascension puisque 1 027 527 prêts à taux zéro ont été distribués de 1995 à janvier 2005. Avec la réforme de Marc-Philippe Daubresse, qui a supprimé fort judicieusement la condition de travaux à réaliser dans l'ancien, 138 082 prêts à taux zéro ont déjà été distribués depuis février 2005, soit une nette augmentation. C'est la raison pour laquelle je suis partisan de l'augmentation des plafonds de ressources que vous avez proposée dans les zones d'Île-de-France, de la Côte d'Azur et du Genevois.

Après ce constat qui nous incite tout de même à un peu d'optimisme, venons-en à vos propositions.

Une grande partie du projet de loi traite du problème foncier, puisque le chapitre I^{er} est intitulé : « Mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements ». Je souscris totalement à cette orientation gouvernementale.

Il est, en effet, peu admissible que le développement des grandes villes, le logement des étudiants et l'objectif de 20 % de logements sociaux, que je serais d'ailleurs partisan de ramener à 15 %, soient bloqués par l'absence de foncier disponible dû parfois au relief, comme c'est le cas à Menton, ville que je connais bien, où se rejoignent la loi Montagne, la loi Littoral et les plans de prévention des risques. Or l'État, premier propriétaire foncier avec 58 000 immeubles, *via* quelques grands ministères comme la défense, l'éducation nationale ou les finances, laisse inoccupés de grands bâtiments et inutilisés de vastes terrains potentiellement constructibles, comme l'a montré notre collègue député Georges Tron dans son rapport publié le 6 juillet 2005. J'ajoute que, lorsque l'État décide de les céder, les procédures sont trop longues et trop compliquées.

Lors de la séance de questions orales du 9 novembre dernier, j'ai interpellé M. le ministre des finances sur ce sujet. J'espère, messieurs les ministres, que la décision qui vient d'être prise de transférer au Trésor public le service des domaines accélérera les formalités de cession, surtout lorsque l'acquéreur est une collectivité ou un organisme d'HLM et que le but de l'acquisition est de créer des logements sociaux.

Je parle d'expérience. Voilà maintenant deux ans en effet que je m'efforce d'obtenir le transfert à un organisme d'HLM des locaux d'une ancienne gendarmerie, inoccupés depuis plusieurs années. Je suis sur le point d'y parvenir, mais les actes ne sont toujours pas signés. Par ailleurs, nous nous battons depuis dix ans pour obtenir le transfert de propriété d'un ancien fort qui est situé sur la commune dont j'étais le maire.

Le second chapitre du projet de loi portant engagement national pour le logement est consacré au développement de l'offre de logements et à l'accès au logement, notamment à l'accession à la propriété.

Il est proposé d'instituer une TVA à taux réduit pour faciliter l'accession à la propriété de logements neufs dans les zones urbaines sensibles, ce qui me paraît une bonne mesure.

En effet, mes chers collègues, il est temps de développer l'accession à la propriété. Les chiffres ont déjà été évoqués du haut de cette tribune et il suffit de se pencher sur les statistiques européennes pour constater que notre pays est à la traîne dans ce domaine : en France, 57 % des personnes sont propriétaires de leur logement – et non pas 56 %, monsieur le rapporteur –, contre 83 % en Espagne, 74 % en Belgique ou encore 69 % en Italie et au Royaume-Uni, et ce alors que les familles françaises ont toujours été attachées à la pierre. Cette disparité explique en partie les événements auxquels nous venons d'assister.

Je préside un grand office d'HLM comportant 25 000 logements. En vertu des lois du 10 juillet 1965 et du 23 décembre 1986, dite loi Méhaignerie, dont je fus le rapporteur au Sénat, j'ai vendu aux locataires de mon office plus de 1 000 logements. L'expérience m'a appris que, dans un immeuble, lorsque les locataires deviennent propriétaires, les dégradations cessent et les tensions disparaissent.

Aussi est-ce dans le droit fil de cette démarche que j'ai déposé un amendement sur lequel je me permets d'attirer votre attention, messieurs les ministres. Il vise à prendre en compte, dans le calcul du quota de l'article 55 de la loi SRU, les logements vendus par les organismes d'HLM à leurs locataires, ventes que nous nous devons par ailleurs d'encourager. J'espère que le Gouvernement et le Sénat adopteront cet amendement. Il n'est en effet pas cohérent d'inciter les organismes d'HLM et les élus qui en président les conseils d'administration à vendre une partie du patrimoine pour les pénaliser ensuite en application de l'article 55 de la loi SRU.

En outre, messieurs les ministres, j'attire votre attention sur le fait que, à l'exception du prêt à taux zéro, qui a remplacé le prêt d'accession à la propriété, le PAP, l'accession à la propriété plus sociale fonctionne mal, car le prêt social de location-accession, le PSLA, ne se développe pas faute d'opérateurs intéressés, le système étant difficile à gérer dans le temps.

Aussi m'apparaît-il important que vous incitez les futurs offices de l'habitat, qui seront créés par l'article 8 du présent projet de loi, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations, à réaliser des programmes en PSLA et à instaurer un système analogue à celui des PAP.

En tout état de cause, il est bien évident que le ministère des finances devra mettre la main à la poche, ce qu'il fait très peu pour le prêt à taux zéro, afin d'encourager les constructions qui, étant réalisées par des promoteurs publics, constitueront un produit *a priori* moins cher, accessible à presque tous les salariés, ce qui n'est pas le cas du prêt à taux zéro.

Je considère peu responsable, sur la forme, la position prise par Mme Obolensky, directrice de la Fédération bancaire française à propos du prêt à taux zéro même si, sur le fond, la position des banques ne me paraît pas dénuée de fondement. Je compte sur vous, messieurs les ministres, ainsi que sur le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, pour remédier très rapidement à cette situation, afin d'éviter que le secteur bancaire ne rejette les demandes de prêt, comme la menace en a été faite, à compter du 23 novembre : ce serait proprement scandaleux, compte tenu des enjeux et du contexte actuel et ce serait incompréhensible par nos concitoyens.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. José Balareello. Le dernier point sur lequel je tiens à m'exprimer concerne les événements qui se sont produits dans quelques grands ensembles d'HLM dans lesquels, de façon irresponsable, on a logé depuis des années dans les mêmes tours beaucoup trop de familles nombreuses, issues de l'immigration, en situation précaire. Les enfants sont en état d'échec scolaire faute d'avoir des parents en mesure de les suivre. Plus âgés, ils sont au chômage et deviennent les jouets d'agitateurs ou de délinquants.

Dans ces grands ensembles, on a, sans réfléchir, au fil des ans, supprimé les commissariats de quartier et délaissé le tissu sportif et associatif, les clubs sportifs où tous les jeunes se côtoyaient et apprenaient et à se respecter mutuellement, et à respecter leurs dirigeants.

Ce souci de promouvoir la mixité sociale me conduit à m'opposer, comme d'autres orateurs avant moi, notamment les rapporteurs, au fait d'imposer systématiquement aux organismes d'HLM un barème et un seuil de déclenchement obligatoire de surloyer, tel que le prévoit l'article 10 du présent projet de loi. Des familles d'ouvriers devenus artisans doivent pouvoir continuer, si elles le désirent, à vivre dans leur quartier, car c'est un facteur de mixité sociale et de tranquillité au quotidien.

Messieurs les ministres, laissez les organismes et les élus locaux décider de ce qui est bon pour leur quartier, dans le cadre des PLU, y compris pour les attributions de logements, sans faire intervenir les préfets.

C'est la raison pour laquelle, lors de la discussion au Sénat du projet de loi relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, en 1996, j'avais plaidé, mais en vain, pour que l'on donne aux organismes d'HLM les moyens d'assurer une répartition équilibrée et harmonieuse de la population. J'avais déposé un amendement allant dans ce sens à la suite à la condamnation pour discrimination de M. Pascal, qui est intervenue avant que vous n'occupiez vos fonctions de garde des sceaux, monsieur Perben, mais peut-être vous en souvenez-vous ? Frédéric Pascal, président de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et

ancien président d'Amnesty international, avait alors reçu le soutien de MM. Quilliot et Bergeron, qui avaient déposé en sa faveur.

À l'époque, mon amendement n'avait pu prospérer, faute d'avoir obtenu l'appui du Gouvernement. On voit maintenant les dégâts provoqués par les décisions qui ont été prises, notamment avec ces ghettos qui interdisent toute politique d'intégration.

Enfin, je souscris à la proposition d'élargir le rôle de l'Agence nationale de l'habitat pour essayer de réduire le nombre de logements vacants – quelque 2 millions selon l'INSEE – dans le parc locatif privé, le refus de louer trouvant sa source principale dans la crainte du non-paiement des loyers. Cela exigerait, comme certains des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune l'ont indiqué, l'instauration d'une garantie collective comparable, mais plus longue, à celle qui a été instituée dans le cadre de la mise en place du 1 %. Une telle garantie, qui existe déjà dans d'autres pays européens, nous permettrait de réaliser d'importantes économies budgétaires, tout en logeant les personnes dans les centres-villes.

Tels sont, messieurs les ministres, les quelques points sur lesquels je voulais attirer votre attention et celle du Sénat. Au vu des événements auxquels nous venons d'assister, je souhaite que le pragmatisme et le bon sens prennent le pas sur les idéologies. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Cambon.

M. Christian Cambon. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les Français éprouvent des difficultés croissantes pour trouver le logement qui correspond à leur besoin, comme l'a amplement démontré le débat que nous avons eu cet après-midi.

Cette crise sans précédent, et qui est déjà ancienne, est attestée par les chiffres : on estime à près de 6 millions le nombre de personnes qui rencontrent de graves difficultés pour se loger.

Mais ce sont évidemment les familles les plus modestes et les plus nombreuses qui sont les plus touchées, en particulier dans les grandes agglomérations. Accéder à la propriété leur est devenu impossible et, dans le même temps, l'augmentation des loyers leur interdit l'accès au parc privé. Paris est la troisième ville la plus chère d'Europe, après Londres et Rome.

Dans mon département, le Val-de-Marne, on recense à l'heure actuelle plus de 45 000 demandeurs de logement inscrits. Les maires le savent bien, huit rendez-vous sur dix concernent en général un problème de logement et il leur faut souvent se contenter d'écouter, sans pouvoir apporter de réelle solution.

Les causes de cette situation, nous les connaissons. Le diagnostic en a été excellemment posé cet après-midi par M. Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques. Il s'agit d'un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande, parce que des retards très importants ont été accumulés au fil des années dans la construction de logements, mais aussi parce que l'évolution des modes de vie a été mal anticipée : mobilité professionnelle, décomposition des familles, perte d'emploi.

Le projet de loi portant engagement national pour le logement était d'autant plus attendu, messieurs les ministres, qu'il doit contribuer à sortir notre pays de la grave

crise qu'il traverse, en venant renforcer le plan de cohésion sociale et le pacte national lancé par le Premier ministre, le 1^{er} septembre dernier.

Certains des orateurs qui m'ont précédé ont souligné que ce texte comportait des dispositions positives. Il n'en sera que plus facile de mobiliser les ressources foncières grâce à la simplification des procédures de mise en vente des terrains appartenant à l'État pour y faciliter les constructions. Ce sujet est particulièrement sensible en Île-de-France.

Les maires seront encouragés à construire grâce à la possibilité d'augmenter les coefficients d'occupation des sols pour la construction de logements, notamment dans les zones déficitaires.

L'unification des statuts des offices publics d'HLM, les OPHLM, et des offices publics d'aménagement et de construction, les OPAC, sous le nouveau statut d'office public de l'habitat, ainsi que l'élargissement du rôle de l'ANAH, qui deviendra l'agence nationale de l'habitat, permettront la modernisation nécessaire de la gestion des offices d'HLM.

Le présent projet de loi suscite toutefois quelques inquiétudes sur lesquelles je souhaite attirer l'attention du Sénat.

De nombreux maires souhaitent réellement apporter une solution concrète à la crise du logement. Il convient de les encourager et non pas, comme l'a souligné Dominique Braye, de les assimiler aux maires qui refusent délibérément de réaliser des logements sociaux et qui, eux, doivent être sanctionnés.

Il faut les aider à acquérir des terrains lorsque le foncier est trop cher. C'est notamment le cas dans les grandes agglomérations, dans les départements de la première couronne d'Île-de-France, dans lesquels le coût d'un terrain représente parfois jusqu'à 50 % du coût total d'une opération, ce qui la rend trop souvent difficile à réaliser.

Par ailleurs, lorsque les maires s'engagent dans des opérations d'urbanisme ou de construction de logements sociaux, ils doivent accompagner ces projets par la réalisation de crèches, d'écoles, d'équipements culturels et sportifs qui sont absolument indispensables à l'accueil de nouveaux habitants dans de bonnes conditions. Il faut donc, là encore, les soutenir en instaurant des mécanismes financiers de nature à favoriser ces investissements.

Il pourrait s'agir, comme l'a rappelé M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois, de la compensation intégrale des pertes de ressources fiscales enregistrées par les communes ou par les EPCI du fait de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux. Cela représente un poids financier important.

M. Thierry Repentin. C'est une bonne proposition !

M. Christian Cambon. Quant à l'article 55 de la loi SRU, dont vous aurez beaucoup entendu parler aujourd'hui, messieurs les ministres, il faudra bien accepter un jour d'en réviser les mécanismes, afin de rendre le dispositif plus incitatif et d'éviter qu'il ne pénalise celles des communes qui s'engagent, dans la mesure de leur possibilité, dans la construction de logements.

Tout à l'heure, MM. Dallier et Demuyne ont évoqué la situation de leur commune respective dans des termes tout à fait éclairants. Ils ont montré les incohérences auxquelles aboutit une application trop stricte de cette loi.

Comment expliquer en effet à des communes entièrement urbanisées, comme c'est le cas de nombreuses villes du Val-de-Marne – Saint-Mandé par exemple, avec ses 217 habitants par kilomètre carré et où aucun terrain n'est disponible – qu'elles vont être pénalisées pour la totalité de leur habitat alors qu'elles devraient plutôt être incitées à inclure au moins 20 % de logements sociaux dans chaque nouvelle opération de construction ? Comme on l'a proposé, c'est en réalité sur les flux des nouveaux logements, plutôt que sur le parc existant, qu'il serait juste d'appliquer le pourcentage des 20 %.

Il convient également d'être plus réaliste dans la comptabilisation des 20 % de logements sociaux. En effet, il faudrait tenir compte des logements subventionnés par l'ANAH, des résidences étudiantes, des résidences pour personnes âgées et des foyers de migrants, qui sont autant de composantes de l'habitat social dans chacune de nos villes.

De la même manière, ne faudrait-il pas comptabiliser dans le quota requis la petite propriété sociale – la maison à 100 000 euros, par exemple –, qui relève de la mise en œuvre de plafonds de ressources, les loyers de 1948 pour les surfaces inférieures à 50 mètres carrés ou encore les logements situés dans les zones bruyantes, à proximité des autoroutes ou des aéroports, notamment ?

Enfin, quel sera le sort des communes qui voient leur pourcentage de logements sociaux passer sous la barre des 20 % parce qu'un bailleur a décidé unilatéralement de déconventionner un certain nombre de ces appartements, alors que la qualité de l'habitat n'a pas évolué pour autant ? Dans notre département, c'est le cas de Sucy-en-Brie, dont la presse s'est dernièrement fait l'écho.

Les collectivités seront d'autant plus incitées à aller plus loin qu'elles n'auront pas le sentiment d'être injustement pénalisées par les critères retenus.

Les règles de la décentralisation, qu'il nous faut respecter, sont pour moi une autre source d'inquiétude.

Les préfets ont déjà la possibilité, lors de l'élaboration des PLU, d'intervenir dans la fixation des prescriptions d'urbanisme. Il ne peut être question, comme le prévoit l'article 2 du projet de loi, de les autoriser à intervenir de nouveau sur les permis de construire afin de renforcer la densité des constructions. C'est là, nous semble-t-il, aller trop loin et porter atteinte aux principes de libre administration des collectivités territoriales.

Par ailleurs, s'agissant de l'obligation pour les conseils municipaux de débattre une nouvelle fois, seulement trois ans après l'adoption du PLU, je constate que c'est le genre de débats parfaitement artificiels, assez peu positifs dont les maires souhaiteraient vraiment pouvoir faire l'économie.

Enfin, la fluidité du marché des logements sociaux est le dernier point d'interrogation qui mérite d'être souligné.

La cession du parc social, qui a été défendue par un certain nombre de collègues, y compris de mon groupe, est-elle réellement la bonne solution ? Elle est un élément de la solution. En effet, elle permet très souvent d'obtenir la mixité dans des immeubles qui posent un certain nombre de problèmes. Mais, nous le savons, le fait de vendre les appartements ne répond pas à tous les besoins.

En effet, dans nos communes, certains locataires ne veulent pas acheter leur appartement, ou ne le peuvent pas. Et, à terme, que ferons-nous quand tout aura été vendu ?

Que proposera-t-on aux jeunes ? Que proposera-t-on aux familles séparées, aux nouveaux habitants qui nous arrivent dans un flux toujours plus important ?

De même, contrairement à ce qui se pratique dans le secteur privé, le bail social est accordé en fonction de certains critères attachés aux revenus ou à la composition de la famille, notamment. Or ces critères évoluent dans le temps. Après dix, vingt, parfois trente ans, des locataires occupent encore des logements qui ne leur seraient plus attribués en fonction des critères actuels et ils empêchent ainsi, parfois, des familles nombreuses d'obtenir l'appartement qui leur est nécessaire.

Certes, cela a été souligné, le mécanisme des surloyers existe. Mais encore faudrait-il mettre en place avec beaucoup de clairvoyance un dispositif incitatif, car, comme l'a dit Philippe Leroy tout à l'heure, il n'est pas nécessaire d'instaurer des règles s'appliquant uniformément à l'ensemble du territoire. Ne serait-il pas souhaitable, dans certaines communes comme la mienne, de fluidifier le stock de grands appartements familiaux ? En revanche, dans d'autres secteurs, le mécanisme des surloyers peut être un élément de mixité tout à fait important.

Pour conclure, si, encore une fois, ce texte comporte d'excellentes dispositions qui viennent compléter celles du plan de cohésion sociale et le volet législatif du pacte national pour le logement, il ne constitue, à nos yeux, qu'une étape. Nous tenterons de l'améliorer par nos amendements pour aller plus loin et permettre à notre pays de sortir enfin de la crise qui atteint ses catégories sociales les plus fragiles, notamment les familles. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, non sans avoir au préalable félicité les rapporteurs de l'excellent travail qu'ils ont accompli, je tiens à répondre de suite à ceux qui, comme M. Madec, ont relevé pour s'en émouvoir le faible nombre d'articles du projet de loi.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il ne vous aura sans doute pas échappé qu'il fallait aller vite : nombre de dispositions pertinentes prévues dans le projet de loi Habitat pour tous ont déjà été votées lors de la discussion de la loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, par exemple, la réforme des indices.

Par ailleurs, en matière de logement, notamment de logement social, je suis convaincu que l'action à mener ne peut être que le fruit d'une coproduction. Ce n'est pas un domaine où le Gouvernement sait tout et peut proposer au Parlement un texte déjà ficelé. Les sujets sont complexes, et le diable est dans les détails, avec le risque de malentendus, voire d'anathèmes.

Dans ce domaine plus que dans d'autres, il fallait en plus un énorme travail, non seulement du Parlement, mais aussi des différents partenaires concernés par la construction et la gestion de logements pour parvenir à un texte cohérent, raisonnable, équilibré et susceptible de relancer la machine du logement social. Si c'était si facile, très franchement, cela se saurait !

C'est la raison pour laquelle nous avons travaillé très en amont, les uns et les autres, et qu'un certain nombre de sujets ont été délibérément laissés ouverts. Un exemple mérite d'être cité, d'autant qu'il n'a rien de confidentiel.

Lors des réunions auxquelles j'ai participé du groupe de travail sénatorial, dont le rapport d'information, extrêmement complet, a été voté à l'unanimité et permet d'aller au fond des problèmes, je n'exagère pas en disant que les sénateurs « très porteurs », si vous me permettez cette image, se sont posé la question de savoir si le degré de maturation de la réflexion sur la plus-value exclusivement réservée aux propriétaires, l'un des points fondamentaux évoqués, était suffisant pour que ce sujet figure dans un texte. Le cheminement de pensée a été collectif. Le Gouvernement, de son côté, après avoir accompli un travail interministériel sur la proposition des parlementaires, a fait savoir à ces derniers qu'il soutiendrait un texte qui méritait d'être travaillé à fond.

Il faut beaucoup d'humilité en la matière, car, comme l'a dit M. Leroy, la démarche est celle d'une construction permanente, d'un ajustement de dispositifs rendu complexe par la nécessité de tenir compte de la diversité des situations.

D'autres dispositions viendront, qui ne seront pas forcément d'ordre législatif ou réglementaire, car la vie de ce pays, l'évolution de nos communautés, de la sociologie, de la société en général, exigent un ajustement permanent. Voilà pourquoi ce texte reste délibérément ouvert au partenariat entre le Parlement, saisi dans toute la noblesse de sa fonction, et le Gouvernement.

Cela ne veut pas dire que le Gouvernement n'a pas d'ores et déjà œuvré soit en intégrant des dispositions dans des textes de loi qui vous ont déjà été soumis, je pense au plan de cohésion sociale, soit en décidant d'un certain nombre de dispositifs financiers hors textes de loi, car on n'est pas obligé de faire de la programmation partout.

Je suis navré de ne pas répondre à toutes les interrogations budgétaires, mais les réponses figurent dans le plan de cohésion sociale, avec une visibilité à cinq ans, ce qu'ont d'ailleurs demandé à juste titre à la fois Mme Gérita Hoarau et M. Jean-Paul Virapoullé pour la Réunion et, d'une manière générale, pour les départements d'outre-mer. Nous avons cette visibilité financière. La loi est là pour des adaptations, et on a vu à quel point elles étaient difficiles.

Je répondrai maintenant aux différents rapporteurs, que je remercie encore d'avoir permis, grâce à leurs analyses croisées, des convergences que nous retrouverons sous la forme d'amendements, tout en évitant le piège d'une symbolique contre-productive au profit d'une technicité toute positive.

Personne dans cet hémicycle ne pourrait être taxé d'hostilité à l'égard du logement social, et cela quelles que soient les positions défendues. Certains propos, parfois durs à entendre, sont venus éclairer nos débats d'une lumière crue. Je dois à la vérité de dire qu'ils correspondent à certaines réalités ; je pense notamment à la description qui a été faite de deux communes d'Île-de-France.

Madame Michelle Demessine, nous partageons le diagnostic sur l'insuffisance de l'offre de logements. Toutefois, s'agissant de l'insuffisance des crédits budgétaires, dois-je vous rappeler que le plan de cohésion sociale a permis de définir un engagement budgétaire sur cinq ans qui est extrêmement important et qui a permis – c'est une première dans l'histoire de la V^e République – un accord entre l'union de la famille HLM et le Gouvernement sur un contrat de production dans toutes les catégories, et ce dans une totale liberté ? Le Gouvernement n'a en effet exercé aucune pression pour permettre un doublement, voire un

triplement, de la production, sous réserve de cette programmation et d'un certain nombre d'avantages complémentaires qui étaient indispensables pour l'équilibre des opérations.

Je ne peux donc pas vous laisser dire, madame Demessine, que les crédits sont insuffisants. C'est une espèce d'antienne reprise en permanence, mais inexacte. Je mets au défi tout parlementaire de me présenter un seul dossier pour lequel il y ait eu le moindre problème de financement en 2005.

En revanche, je suis davantage M. Jean Desessard, quand il dit qu'au mois de juillet, par rapport aux financements disponibles, le taux de demande était de l'ordre de 18 %, car c'est la vérité.

Il faut savoir aussi que, dans ces dossiers-là, les demandes de financement se font toujours les quatre derniers mois de l'année. Par conséquent, je vous rassure, monsieur Desessard, vous avez raison sur les chiffres du mois de juillet, et vous serez, comme moi, satisfait de savoir qu'à cette heure-ci nous tournons aux alentours de 76 000, 77 000 demandes.

Il faut noter l'effort de mobilisation des élus, des préfets – nous les rencontrons tous les mois au ministère pour en faire, département par département, l'état d'avancement – et de la famille HLM. Dans l'accord, une concertation était en effet prévue, aux échelons régional et départemental, entre les SA et les offices pour faire l'état de l'avancement des dossiers. Nous avons également saisi, par la famille HLM, les organismes qui n'avaient présenté aucun dossier de financement depuis cinq ans, certains parce que les territoires ne le justifiaient pas, d'autres parce qu'ils avaient simplement perdu l'habitude de le faire.

Bref, nous n'avons pas plus de problème de financement en 2005 qu'en 2006 et ce, compte non tenu des dernières dispositions que le Premier ministre nous a autorisés à annoncer sur l'équilibre des opérations, les prêts de cinquante ans, notamment.

Monsieur Repentin, vous avez attiré mon attention sur l'abandon par l'État des aides au logement et l'affaiblissement de la production des PLUS et des PLAI. Je sens bien qu'il est difficile pour vous d'accepter avec enthousiasme le fait que la production globale a quasiment doublé, raison pour laquelle il vous faut entrer dans des sous-catégories pour poursuivre votre raisonnement. Néanmoins, y compris par catégorie, la progression est réelle.

Si le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif a été une nécessité, il a créé dans certains endroits, je suis d'accord avec vous, un déséquilibre des coûts fonciers. Il faut par conséquent le revisiter, afin d'en faire un dispositif plus social. L'amendement n° 185 du Gouvernement y pourvoit.

Je vous remercie d'avoir reconnu qu'il était nécessaire d'intervenir sur tous les maillons de la chaîne, y compris le social et le très social. Pour le reste, je ne reviens pas sur la qualité du rapport que vous avez remis au nom du groupe de travail, notamment s'agissant de la répartition des plus-values.

Je partage le souci de Mme Gautier, qui veut développer l'accession à la propriété. Elle s'inquiète cependant du surloyer, et son inquiétude est partagée par un certain nombre de parlementaires. Je rappelle que le surloyer consiste en une légère augmentation du loyer lorsque les revenus du locataire dépassent de beaucoup le plafond retenu.

Le débat est ouvert. Que faut-il privilégier, la solidité du dispositif ou une certaine mobilité ? Il faut d'ailleurs relativiser, et M. Braye a lui-même indiqué que cela concerne 1 % des cas, qui se situent au-delà de 160 % du plafond ! Nous reviendrons sur cette question pour examiner les arguments qui seront avancés par les uns et les autres, et nous verrons alors ce qu'il en est.

Toutefois, exclure toutes les zones à forte densité de logements sociaux me paraît nécessaire, notamment les zones de rénovation urbaine.

En ce qui concerne le statut unifié des offices d'HLM, je veux également rassurer Mme Gautier. Ce projet a été élaboré en concertation avec la Fédération nationale des offices d'HLM. Il a fait l'objet d'une délibération en bonne et due forme et a été approuvé, le 19 mai 2005, dans le cadre d'une assemblée générale, à 89 % des voix. La formule proposée par la fédération est protectrice des droits des fonctionnaires des offices, mais nous aurons également l'occasion d'y revenir.

M. Dallier a évoqué une réalité qu'il connaît bien, celle d'une commune pavillonnaire dans un département où le logement social et les publics fragilisés sont deux problèmes réels. La question se pose certes au niveau de sa commune, mais elle se pose aussi pour tout le territoire environnant.

En ce qui concerne l'appréciation des préfets, les constats de carence ne sont applicables qu'après saisine du comité régional de l'habitat, qui, vous le savez, doit tenir compte des différents éléments avec une certaine souplesse. Il n'est pas exclu que l'on puisse considérer la situation réelle dans le détail, opération par opération. Mais le problème financier que vous avez soulevé, monsieur le sénateur, ne concerne pas seulement votre commune, car d'autres aussi passent entre toutes les mailles du filet de soutien prévu, pour des raisons liées à la densité des problèmes, à l'urbanisme, à la concentration, à la taille ou aux finances locales.

Je vous l'ai dit, la DIV, la délégation interministérielle à la ville, a été très officiellement saisie pour examiner les cas particuliers de toutes ces collectivités, qui, de surcroît, n'ont même pas pu bénéficier directement de la réforme de la dotation de solidarité urbaine, eu égard à la nature de leurs ressources.

M. Delfau a parlé de l'aide fiscale de l'État accordée aux investissements de Robien.

Il faut recentrer le dispositif sur quelques sites particuliers et favoriser le développement d'un nouveau produit sous condition de ressources, plus incitatif, plus puissant, au titre de l'aide fiscale et financière, et donc plus performant.

S'agissant des ressources du locataire, le plafond retenu sera inférieur à celui qui existe actuellement, les loyers étant plafonnés à 70 % du loyer théorique du marché. L'ancien produit de Robien a été très dynamique et il va poursuivre sa vie. Comme vous le souhaitez, nous avons bien prévu dans le projet de loi que ce produit utile dans un certain nombre de sites à forte densité, tel le département des Alpes-Maritimes, soit défiscalisé, et à visée populaire et sociale.

Mme Hoarau et M. Virapoullé ont attiré mon attention sur les problèmes spécifiques rencontrés par les départements d'outre-mer, notamment la Réunion, laquelle a une triple caractéristique.

Tout d'abord, c'est dans ce département que le nombre de jeunes est proportionnellement le plus élevé du territoire de la République française.

Ensuite, la surface utilisable est, peut-être avec le département de la Haute-Savoie, la plus faible de notre belle République. En effet, c'est essentiellement sur la bande littorale que l'on peut construire, ce qui pose d'ailleurs des problèmes d'engorgement dans certaines villes. Certes, on peut discuter le fait de fixer un prix du mètre carré spécifique pour la ville de Saint-Gilles, une commune dont les caractéristiques sont particulières, mais votre remarque générale est juste. Il faut donner une certaine visibilité au dispositif.

En effet, le dispositif réservé aux DOM, que Dominique Perben connaît bien, et pour cause, a été, pendant des années, novateur en matière de financement de logement intermédiaire et de logement social. Le logement évolutif social est notamment un produit spécifique particulièrement imaginaire qui est très en avance sur ce qui est fait en métropole.

Troisième et dernière caractéristique, la gestion globale des interventions étant confiée au préfet, la ligne budgétaire unique nuit à la visibilité effective des opérations. C'est une question dont nous devons absolument débattre avec François Baroin, ministre de l'outre-mer, si possible avant la fin de cette lecture au Sénat.

M. Leroy a décrit, avec bonhomie, la réalité, c'est-à-dire la diversité des situations. Nous n'avons pas voulu aller au-delà du cadre général de la politique de l'habitat. La conférence départementale de l'habitat est probablement une instance pertinente, mais je ne souhaite pas, au risque de susciter une certaine instabilité institutionnelle, mettre en place un énième organisme. En revanche, il est tout à envisageable de prévoir dans la gestion une dimension plus départementale au sein des CRH, c'est-à-dire une appréciation plus départementalisée des différentes situations.

Monsieur Desessard, les chiffres que vous avez avancés pour le mois de juillet sont exacts. Je vous le confirme, en 2005, 77 000 ou 78 000 logements locatifs sociaux seront créés. Serait-il donc interdit dans ce pays de se mobiliser, de réussir et de le dire ?

Oui, il y a eu mobilisation, et il est d'autant plus facile pour moi d'en parler qu'il s'agissait non pas spécialement du Gouvernement, mais plutôt de la famille HLM, des maires, des DDE, de l'ANAH.

Avec l'augmentation du nombre de logements privés conventionnés, hors ANRU et hors foncier, le nombre des logements sociaux a tout de même plus que doublé en quatre ans, ce qui n'est pas rien !

Pour ce qui est du droit effectif, nous avançons, le dispositif proposé n'est pas totalement parfait. Il nous faut une stabilisation des opérateurs.

Monsieur Virapoullé, je vous le confirme, dans les semaines à venir, l'ANRU examinera les dossiers de Saint-Benoît, Saint-André, Saint-Denis et Saint-Pierre, puisque ce sont de bons dossiers. Mercredi prochain, sera organisée une réunion de travail avec les maires concernés ; je suis certain que les représentants de l'ANRU seraient ravis que vous y participiez.

Monsieur Madec, je n'ai pas bien compris le sens de vos propos. Vous interrogez-vous sur le respect de la programmation prévue au titre du plan de cohésion sociale, ou demandez-vous des moyens accrus pour le logement, ou l'un et l'autre à la fois ? Je n'ai pas bien compris.

S'agissant des villes avec lesquelles une délégation a été signée, notamment la ville de Paris, vous êtes bien placé pour savoir que les engagements ont été intégralement respectés de part en d'autre. Dans chacune des catégories relatives au logement d'urgence – PLAI, PLUS et PLS –, les programmes engagés sont supérieurs à ceux qui ont été prévus dans le plan de cohésion sociale.

À cette heure, aucun dossier, aucune délégation de compétence, ne pose le moindre problème de financement. Bien plus, par rapport à la loi de cohésion sociale, je me permets de rappeler plusieurs mesures. Outre 250 millions d'euros prévus en 2005, 50 millions d'euros sont inscrits au titre de la sécurité et de l'urgence. De plus, la baisse des taux d'intérêt est financée, d'une certaine manière, à un titre ou à un autre, par l'État. Ces mesures ne sont donc pas négligeables.

Le dispositif financier est donc plus important que celui qui avait été prévu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale, laquelle avait permis, à l'époque, de signer un engagement partenarial avec la famille HLM.

M. Fouché souhaite être mieux informé sur la mobilisation des terrains de l'État ou des organismes qui en dépendent. Il s'agit de 163 opérations : un peu moins de 40 % d'entre elles ont lieu en Île-de-France, contre 60 % en province, mais les deux tiers des logements sociaux seront créés en Île-de-France, contre un tiers en province.

À notre ami des Alpes-Maritimes, José Balarello, qui semble ennuyé depuis deux ans avec une gendarmerie (*Sourires*) je veux dire qu'une deuxième liste des bâtiments délaissés va bientôt être publiée par les préfets de région. Dominique Perben et moi-même, sous l'autorité du Premier ministre, avons mis en place une délégation interministérielle pour traiter ces sujets.

Tout le monde le sait, depuis vingt ans, c'est la même liste ! Pourquoi ? Tout simplement parce qu'il en va des ministères comme de tout organisme : chacun a son objet social. La défense, par exemple, a pour mission l'organisation de la défense du pays avant la gestion de terrains. Quant aux responsables, rien ne leur garantit qu'ils n'auront pas besoin un jour ou l'autre de tel ou tel terrain aujourd'hui délaissé. Il leur est difficile de renoncer à une opportunité, de passer à l'acte, c'est-à-dire d'abandonner un bâtiment ou un terrain.

De plus, dans ce processus, les intérêts sont naturellement contradictoires, objectivement contradictoires, et heureusement contradictoires ! En effet, tout le monde fait son travail. Entre les intérêts strictement budgétaires et ceux du site qui va être valorisé – la LOLF va beaucoup nous aider en la matière –, un arbitrage doit être rendu au plus haut niveau pour chacune de ces opérations, afin de débloquer la situation. La mission interministérielle est en train d'arrêter les différentes opérations et elle va même, en amont, définir les opérateurs, condition *sine qua non*, d'ailleurs, pour que ceux-ci puissent progresser.

Monsieur Demuynck, nous le savons bien, les villes ont leur histoire, et les élus héritent toujours d'un certain nombre de contraintes. L'exemple de Neuilly-Plaisance que vous avez pris est édifiant. À l'évidence, c'est le poumon vert de cette partie du département de la Seine-Saint-Denis. Mais, pour autant, nous devons faire en sorte que soit favorisée de la manière la plus intelligente possible une solidarité nationale ; à cette heure, je crois que plus personne ne doute du bien-fondé de la démarche. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

M. Dominique Perben, ministre. Je souhaite simplement ajouter quelques précisions à ce qui a été dit excellemment par Jean-Louis Borloo sur les questions qui ont strictement trait à l'urbanisme et au foncier.

J'ai écouté les différents rapporteurs avec beaucoup d'attention. J'aurai l'occasion, au fil de la discussion, article par article, de revenir sur tel ou tel point abordé.

Jean-Louis Borloo l'a dit avant moi, la discussion de ce projet de loi constitue un véritable travail de coproduction entre les commissions du Sénat et le Gouvernement, notamment sur les questions de mobilisation du foncier et d'adaptation des règlements d'urbanisme en vue de faciliter la production de logements.

Certains orateurs ont abordé des points qui relèvent plus directement de ma responsabilité.

Ainsi, Mme Gautier a déploré que la mise à disposition des terrains ne concerne que ceux de l'État. Il s'agissait d'un engagement du Premier ministre, qui est aujourd'hui en voie d'être rempli. Il me semble difficile d'aller au-delà. Un certain nombre de collectivités territoriales mettent effectivement des terrains à la disposition d'organismes de construction. Il convient, à mon sens, d'encourager une telle attitude.

Toujours en matière foncière, Mme Demessine a évoqué la possibilité d'une mise à disposition gratuite de ces terrains. Nous proposons déjà une réduction du prix, et il serait sans doute irresponsable d'aller systématiquement plus loin.

M. Caffet a évoqué la nécessaire mixité sociale. C'est évidemment notre objectif dans ce projet de loi, contrairement à ce qu'il semblait craindre. Je voudrais en particulier souligner l'importance des dispositions prévues au VII de l'article 2. Ce paragraphe prévoit en effet la possibilité pour les conseils municipaux des communes d'une certaine taille – cela varie avec l'importance de l'agglomération concernée –, d'augmenter le coefficient d'occupation des sols, afin de réaliser des logements locatifs sociaux dans les secteurs qui leur paraissent utiles. Cette démarche me semble tout à fait intéressante.

S'agissant des terrains de l'État, je le répète, la volonté du Gouvernement est claire. Pourquoi faudrait-il la freiner, en ajoutant des conditions supplémentaires ? Nous y reviendrons, mais je reste convaincu qu'il faut parvenir à une situation la plus fluide possible.

M. Madec a insisté sur l'intérêt des établissements publics fonciers. Le Gouvernement partage son point de vue : avec Jean-Louis Borloo, nous avons proposé que le Premier ministre donne effectivement une directive aux préfets de région afin d'examiner les possibilités de création d'EPF, en concertation avec les collectivités territoriales. Dans ce domaine également, il importe évidemment de mener un travail en commun, qui n'a de sens que si les collectivités territoriales acceptent une telle politique foncière coordonnée. Nous devrions aboutir prochainement à une solution satisfaisante dans trois ou quatre régions.

Monsieur Fouché, vous avez mentionné le repérage et le *listing* systématiques des terrains que l'État est susceptible de mettre à disposition. Sur ce sujet, un travail très important et extrêmement positif a effectivement été réalisé. Nous disposerons désormais, notamment grâce à la délégation à l'action foncière, d'un outil plus efficace que l'actuelle liste permanente qu'évoquait Jean-Louis Borloo il y a un instant.

Autre point également très important, il est impératif de permettre la mobilisation des terrains de Réseau ferré de France, qui dispose d'un patrimoine relativement important.

Monsieur Demuynck, vous avez notamment plaidé pour une vision globale et équilibrée du territoire, qui tienne compte de la diversité, ce que M. Leroy a également souligné. Il nous faut obtenir une extension de la politique foncière suffisamment large pour parvenir à un repérage efficace, ainsi qu'à une responsabilisation et une solidarité territoriales satisfaisantes.

Enfin, il faut tenir compte des ressources des collectivités locales, que M. Cambon a évoquées avec inquiétude. C'est bien la raison pour laquelle, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le ministre délégué aux collectivités territoriales et moi-même avons demandé un examen approfondi des possibilités de modernisation de la dotation globale de fonctionnement, pour mieux tenir compte de l'action en matière de construction menée par les communes.

Nous savons bien les et les autres combien il est difficile de modifier les règles de la DGF. J'ai d'ailleurs moi-même pu en faire l'expérience en d'autres temps. Pour autant, il s'agit d'une nécessité tout à fait primordiale. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. Messieurs les ministres, je vous remercie de votre écoute et de vos réponses.

Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

5

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Marcel Rosette, qui fut sénateur du Val-de-Marne de 1977 à 1986.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

6

ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi (n° 57, 2005-2006) portant engagement national pour le logement.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 227, présenté par Mme Demessine et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article premier, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Sera financée la réhabilitation de 250 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés pour contribuer à la remise sur le marché de logements vacants.

II. – Les taux prévus au premier alinéa du *a* du 1° du I de l'article 31 et au premier alinéa de l'article 31 *bis* du code général des impôts sont réduits à due concurrence.

La parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. La question du logement appelle des solutions répondant durablement aux attentes de nos concitoyens.

Affirmer un engagement national pour le logement implique, en particulier, de donner à l'effort de construction une portée nouvelle et significative.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une crise du logement qui, par de multiples aspects, rappelle celle des années 1950.

Pendant, la crise d'aujourd'hui est caractérisée par des facteurs spécifiques : le niveau des loyers dans le secteur privé a littéralement explosé au cours des cinq dernières années ; le parc locatif social de fait est en voie d'extinction rapide, et certains poussent aujourd'hui les feux de la disparition définitive de ce parc dit « de la loi de 1948 » ; l'investissement locatif privé a pris un tour nouveau.

Nombre d'opérateurs, d'une logique de revenus fonciers à la rentabilité annuelle stable, comprise entre 3 % et 4 %, sont passés à une logique purement spéculative, visant à tirer au plus vite des logements une plus-value maximale, ce qui se traduit notamment par des changements fréquents de propriétaire.

C'est ce phénomène que l'on retrouve, par exemple, dans les opérations de vente à la découpe, où l'argent que certains veulent absolument tirer de la pierre nuit aux conditions de vie et à la sécurité des locataires.

Mais, comme nous l'avons dit, le secteur locatif privé connaît depuis vingt ans de profondes mutations.

Les modalités de fixation des loyers, notamment par référence aux pratiques de voisinage, telles qu'elles ont été permises par la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986, ont conduit à alourdir sensiblement la facture pour les locataires, les politiques publiques étant dès lors centrées sur l'assurance de la rentabilité des investissements.

La hausse des loyers a garanti la rentabilité des investissements, les revenus fonciers constituent pour certains contribuables un élément important de leurs revenus, mais la crise du logement est là, frappant lourdement les familles les plus modestes, les contraignant bien souvent à accepter des conditions de logement indignes de notre époque.

Un véritable parc locatif privé à objectifs sociaux doit émerger dans le cadre de la politique nationale du logement, afin que cesse cette distorsion, engendrée par la situation actuelle, entre l'offre et la demande.

Un effort particulier est donc demandé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, que d'aucuns veulent aujourd'hui transformer en super-agence immobilière.

Notre pays compte un grand nombre de logements vacants, plus de 1,8 million, qui méritent d'être remis à niveau en vue de leur location.

Un exemple parmi d'autres : dans le VI^e arrondissement de Paris, celui-là même où se trouve le palais du Luxembourg, 10 % des logements recensés sont vacants.

Il conviendrait donc de mener une ample politique de remise en état et de transformation de ces logements en vue de leur location, de manière à répondre à l'attente sociale.

Cet amendement vise à rendre plus volontariste encore la politique qui est menée en la matière et à rendre plus ambitieux les objectifs que le Gouvernement a fixés.

Ce parc locatif, souvent situé en centre-ville, constituerait en effet une réponse adaptée à la situation de nombreux demandeurs de logement – jeunes salariés, familles monoparentales, entre autres – qui s'épuisent aujourd'hui à attendre la construction de logements sociaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Je partage, madame Demessine, votre volonté de lutter contre la vacance de logements. À cet effet, la commission a consacré un chapitre du projet de loi à la lutte contre l'insalubrité et la vacance.

Même si vos préoccupations sont louables, votre amendement me paraît purement déclaratif, car vous n'indiquez pas comment vous luttez contre la vacance et, surtout, vous fixez un objectif largement irréaliste.

En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Le plan de cohésion sociale est porteur d'un effort majeur puisqu'il a prévu de financer le double des opérations qui étaient programmées sous la législature précédente en matière de logements vacants.

Or, malgré les financements mis en place pour ce faire, et en raison de la complexité des situations, nous n'utilisons que 90 % des financements en question.

Par ailleurs, la lutte contre le logement vacant, comme le disait M. le rapporteur, est envisagée dans une partie complémentaire de ce projet de loi, que nous examinerons ultérieurement.

En conséquence, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 227.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 227.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 228, présenté par Mme Demessine et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article premier, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Il est proposé, pour les années 2006 à 2010, un objectif quinquennal de réalisation de logements sociaux destiné à participer aux 50 000 opérations de résorption d'habitat insalubre, mises en œuvre dans le

cadre des plans locaux pour l'habitat prévus par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

II. – Les taux prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts sont relevés à due concurrence.

La parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. Il est sans doute difficile de chiffrer avec exactitude le nombre de personnes dont les conditions d'habitat sont indignes de notre époque et qui sont logées dans des logements insalubres.

Dans certaines villes, tandis que sortent de terre les logements dits « de Robien », aux loyers élevés, subsistent des immeubles où l'inconfort le dispute aux dangers pour la santé des habitants.

Dans la région parisienne, y compris dans la capitale elle-même, des milliers de familles, des travailleurs sont victimes de ces conditions de vie d'un autre âge.

Les affections respiratoires, le saturnisme, la fréquentation régulière des cabinets médicaux sont le lot quotidien de ces familles.

Dans d'autres cas, c'est l'inconfort patent qui caractérise ces logements : ici, il manque une salle de bains ou la salle d'eau est hors d'usage ; là, c'est l'isolation thermique qui fait défaut et qui contraint bien souvent les occupants à utiliser des chauffages d'appoint qui, dévoreurs de kilowattheures, alourdissent sensiblement les factures d'électricité ; ailleurs, c'est l'usage incontrôlé de bouteilles de gaz qui fait peser le risque d'un accident domestique grave.

Combien des drames que nous avons connus ces dernières années ne sont-ils d'ailleurs pas dus à ces phénomènes divers ?

Certaines villes, de manière parfois volontariste, se sont engagées dans des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Ces politiques demandent bien souvent de longs et patients efforts, tout en soulevant nombre de questions. Quelle est la responsabilité des bailleurs dans le défaut d'entretien des immeubles ? Ne peut-on parler de complaisance des agences immobilières qui acceptent de gérer pour leur compte un patrimoine dégradé ?

Et comment ne pas souligner les difficultés que rencontrent les locataires pour trouver des solutions de relogement plus respectueuses de la santé ?

Qui sont, en effet, les victimes de ce véritable marché du sommeil ? Des travailleurs isolés, souvent d'origine étrangère, des familles monoparentales, des familles dont le parcours résidentiel a déjà été marqué par des expulsions ou par l'obligation de trouver de toute urgence une solution de logement.

Combien de jeunes ayant dû quitter leur région d'origine pour la capitale afin de trouver un emploi sont aujourd'hui confinés dans ces logements sans confort et souvent dangereux pour la santé ?

Un effort majeur doit donc être accompli pour accompagner les politiques de résorption de l'habitat insalubre menées par les collectivités territoriales dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

Tel est le sens de cet amendement qui, au-delà d'un objectif quantifiable, tend à mettre en œuvre le principe simple de la substitution d'un logement locatif social à chaque logement insalubre désaffecté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Madame Demessine, je suis tout à fait d'accord avec vous : il faut renforcer la lutte contre l'habitat insalubre. Qui, d'ailleurs, ne pourrait adhérer à une telle démarche ? Mais on ne peut certainement pas le faire comme vous le proposez, c'est-à-dire en fixant des objectifs sans prévoir les outils et les moyens nécessaires.

La démarche de la commission est totalement différente : nous avons prévu le repérage des situations d'habitat insalubre et des copropriétés dégradées dans les programmes locaux de l'habitat, avec la création d'un observatoire de l'habitat indigne au niveau départemental.

C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 228.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Le Gouvernement parage l'avis de la commission, monsieur le ministre.

Les opérations de RHI, de résorption de l'habitat insalubre, ont été renforcées. Vos propositions, madame Demessine, auraient un sens si elles visaient à modifier le processus, mais vous vous en tenez à une disposition purement déclarative.

De plus, je le rappelle, nous n'avons aucune difficulté pour financer ces opérations.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 228.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 313 rectifié, présenté par MM. Dubois, Mercier, Amoudry et les membres du groupe Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Avant le 1^{er} décembre 2007, le Gouvernement réforme le zonage des agglomérations servant à plafonner les différents plafonds et barème liés aux aides à la personne et aux aides à la pierre en matière de logement. Il tiendra compte de l'évolution de la démographie, de la sociologie et des coûts du foncier des agglomérations.

II. – Avant le 31 décembre 2006, le gouvernement publie un rapport sur les conditions d'application du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif au taux d'indemnité de résidence dont bénéficient certains fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière. Il tiendra compte de l'évolution de la démographie, de la sociologie et des coûts du foncier des agglomérations.

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Chacun le sait, différentes aides sont attribuées en fonction d'un zonage qui découpe notre territoire en trois grands secteurs : la zone 1 comprend la région parisienne et un certain nombre d'autres régions où les prix de l'immobilier sont élevés ; la zone 2 concerne les villes de 50 000 habitants ; la zone 3 regroupe les territoires ruraux.

Or on constate aujourd'hui que, en zone 3, le prix des terrains situés à proximité immédiate des villes de 50 000 habitants est en fait du même ordre que celui qui est pratiqué à l'intérieur de ces villes. Malheureusement, les aides qui sont accordées pour équilibrer les opérations, de

même que les loyers qui sont fixés en fonction de ce même objectif d'équilibre, sont inférieurs à ceux qui s'appliquent en zone 2. D'où un déséquilibre manifeste.

Comment peut-on engager une politique active afin que les zones urbaines sensibles retrouvent une certaine normalité sans faire en sorte que les territoires jouxtant lesdites zones aient la possibilité de mener des opérations locatives pour retenir les jeunes qui souhaitent y vivre et, par à même, éviter qu'ils n'aillent rejoindre les zones urbaines qui sont déjà en difficulté ?

Du fait du paradoxe que j'ai décrit, les territoires ruraux rencontrent un réel problème pour réaliser des logements locatifs. Il ne peut être réglé que si le Gouvernement accepte au moins de créer une commission qui serait chargée de réfléchir à un nouveau zonage.

On ne peut pas envisager de lancer une délégation d'aide à la pierre sans imaginer que ce zonage fasse l'objet d'un réexamen.

J'ajoute que certains territoires situés en zone 3 doivent, de surcroît, faire face à un autre problème : compte tenu du niveau élevé des loyers qui sont parfois pratiqués sur ces territoires, il est extrêmement difficile d'y faire venir des fonctionnaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Mon cher collègue, je comprends d'autant mieux votre préoccupation que j'ai été également confronté, à l'extrême ouest des Yvelines, aux mêmes problèmes de zonage.

Pour en avoir parlé avec M. le ministre, je crois que le Gouvernement l'a bien compris puisqu'il vient de classer 328 nouvelles communes de la région d'Île-de-France en zone 1.

Toutefois, il m'apparaît délicat de vous donner satisfaction dans la mesure où la disposition que vous proposez exigerait des moyens importants et serait à la source d'une lourde dépense supplémentaire pour l'État.

Cela étant, je suis tout à fait favorable à ce qu'un groupe de travail soit constitué pour réfléchir sur ce sujet et évaluer les conséquences financières de la réforme que vous appelez de vos vœux.

Pour l'heure, la commission des affaires économiques vous demande de bien vouloir retirer votre amendement n° 313 rectifié, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Dubois, maintenez-vous votre amendement ?

M. Daniel Dubois. Monsieur le rapporteur, il serait tout de même important d'obtenir un certain nombre d'assurances quant au travail qui doit être réalisé dans ce domaine.

Je le répète, beaucoup de communes rurales ont aujourd'hui des difficultés majeures pour équilibrer leurs opérations, ce qui amène les maires de ces communes à verser des subventions au titre des opérations en question. Et qu'obtiennent-ils en remerciement ? L'exonération de TFPB – taxe foncière sur les propriétés bâties – dont bénéficient les nouveaux logements concernés n'est pas intégralement compensée aux communes et on leur a interdit, dans le cadre de la transformation des PLA en PLUS, de procéder elles-mêmes à des opérations dans le secteur locatif.

Ainsi, les zones rurales sont complètement démunies alors que le Gouvernement fait un effort majeur en direction des zones urbaines.

Il faut rétablir un équilibre dans l'action, faute de quoi, après avoir créé des zones urbaines sensibles, nous risquons de voir apparaître des ZRO, des zones rurales oubliées !

M. le président. La parole est à M. Gérard Delfau, pour explication de vote.

M. Gérard Delfau. Il est évident que, d'une part, l'accroissement des prix du foncier et de l'immobilier et, d'autre part, l'amélioration des voies de communication, qui autorisent des déplacements à la fois plus amples et plus fréquents – et conduisent par là même nos concitoyens à résider souvent assez loin de leur lieu de travail – rendent complètement incompréhensible le zonage tel qu'il a été fixé voilà une dizaine d'années. Il faut donc le revoir entièrement.

On ne peut pas se contenter de la vague promesse de constitution d'un groupe de travail.

Dans mon département, l'Hérault, qui connaît la croissance démographique la plus importante de l'Hexagone depuis 1982, on ne peut plus parler de zone rurale à vingt kilomètres de l'agglomération montpelliéraine, secteur où je suis maire. La pression foncière, le coût du logement sont tels que nous trouvons confrontés à des problèmes autrefois typiquement franciliens, ou plus généralement urbains.

C'est la raison pour laquelle je soutiendrai très fortement cet amendement.

M. le président. Pardonnez-moi monsieur le ministre, mais, pensant que M. Dubois allait retirer son amendement, je m'aperçois que j'ai omis de solliciter votre avis sur celui-ci.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Le problème se pose en fait dans trois situations : dans les zones périurbaines situées à proximité de ZUS ; sur l'ensemble du territoire national, par rapport à la question du troisième âge et du handicap, le mode de financement des opérations n'étant pas compatible avec le zonage ; dans les zones à très forte croissance démographique, telle celle que vous avez évoquée, monsieur Delfau.

Dès lors, il est clair que tout le monde a intérêt à le résoudre.

La difficulté est qu'il faut cibler l'action et gérer non en stock mais en flux.

La pression la plus lourde et la plus manifeste concernait l'Île-de-France, notamment ces 328 communes qu'a évoquées M. Braye et où, à l'évidence, la situation n'était pas du tout satisfaisante. On a bien vu que la modification du zonage apporterait une amélioration en termes de flux, mais que l'intégralité du stock d'APL serait utilisée et que l'impact financier serait donc extrêmement lourd. Un arbitrage favorable a néanmoins été rendu, Dieu merci, sur cette partie de l'Île-de-France.

Bref, pour gérer à la fois le zonage et l'impact financier de la modification du zonage au titre de l'APL, il faut être extrêmement précis et s'assurer de l'accord des collectivités. Car il faut savoir que les villes qui mènent des opérations de rénovation urbaine ont un mal fou à bénéficier de la solidarité périurbaine.

Je propose que, à partir du moment où l'accord se fait entre la ville qui mène l'opération de rénovation urbaine et les communes alentour, on procède au changement

de zonage, et qu'on examine par ailleurs le problème du handicap et celui des zones départements à très forte croissance démographique.

Le Gouvernement va analyser finement ces questions, en liaison avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Mais il n'est pas possible de prendre ici ce soir une décision d'une telle ampleur à l'occasion de l'examen d'un amendement, et je demande qu'on ne voie pas là une manière de dégager en touche parce que j'ai parfaitement conscience de la réalité du problème.

C'est pourquoi, monsieur Dubois, je vous demande de bien vouloir retirer l'amendement n° 313 rectifié, faute de quoi le Gouvernement émettra un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Dubois, je vous interroge à nouveau.

M. Daniel Dubois. Monsieur le ministre, dans ce domaine, pas plus que dans d'autres d'ailleurs, on ne peut se satisfaire de promesses.

Pendant quinze ans, j'ai été maire de ma commune, qui compte 350 habitants et ne dispose pas de ressources particulières. Aujourd'hui, on y édifie six maisons locatives. Pour les réaliser, ma commune va devoir donner le terrain à l'office d'HLM. Pour l'en remercier, on ne va même pas compenser l'exonération de TFPB qu'elle va subir pendant vingt-cinq ans ! (*M. Thierry Repentin s'exclame.*)

Mon cher collègue, permettez-moi de rappeler que c'est Mme Marie-Noëlle Lienemann qui, en son temps, a empêché les communes de continuer à bénéficier des PLUS, alors que, auparavant, dans le cadre des PLA, elles pouvaient en bénéficier.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les communes rurales et celles qui sont situées en périphérie des villes éprouvent des difficultés pour réaliser des logements locatifs, alors qu'il y a une demande évidente. J'aimerais donc avoir un engagement clair et précis du Gouvernement sur le fait qu'une étude sera réalisée. À un moment donné, il faut prendre ses responsabilités !

Par conséquent, monsieur le président, je maintiens mon amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 313 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Division additionnelle avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 383, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau, Desessard et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Placade et Gillot, est ainsi libellé :

Avant le chapitre 1^{er}, ajouter un titre I^{er} ainsi rédigé :
Titre I^{er}

Redonner du pouvoir d'achat aux ménages modestes

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement a été inspiré par le souci de marquer notre intérêt envers les personnes ou les familles directement concernées par les logements dont il est ici question et que nous souhaitons tous aussi nombreux que possible.

Cette nouvelle division que nous proposons d'introduire reprend notamment les articles 1^{er} à 7 de la proposition de loi du groupe socialiste portant mesures d'urgence en faveur du logement pour tous, dont l'objet est de renforcer la solvabilité des ménages et de maintenir leur pouvoir d'achat en contenant la progression des loyers et en améliorant les conditions de versement des aides personnelles au logement.

Nous déclinons, amendement par amendement, les avancées que nous souhaitons voir retenues dans le cadre de nos travaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Mon cher collègue, comme je vous l'ai déjà dit, nous souhaitons conserver l'architecture du projet de loi tout en l'enrichissant substantiellement. L'acte de construire est à la base de la politique du logement. Il est donc logique de débiter ce texte par l'examen de dispositions relatives au domaine de l'urbanisme.

Au surplus, la commission consacre un chapitre du titre II au sujet que vous évoquez.

Elle émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 383, qui lui paraît satisfait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 383.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 385, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau, Desessard et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Placade, Gillot et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigée :

« Le barème est révisé chaque année au 1^{er} janvier au moins dans la même proportion que la variation de l'indice de référence des loyers mentionné à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86 1290 du 23 décembre 1986. »

II. – Les pertes de recettes pour l'État résultant du I sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement se situe dans la logique du précédent.

Il est proposé que le barème de l'aide personnalisée soit réévalué à chaque début d'année, dans une proportion au moins égale à la variation du nouvel indice de référence des loyers.

Il s'agit, d'une part, de revenir sur une disposition introduite par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, qui renvoie à un décret la fixation de la date de révision du barème.

Il s'agit, d'autre part, d'éviter que, comme cela se produit depuis trois ans, la non-revalorisation de ce barème ou sa sous-réévaluation ne conduise à une forte augmentation du taux d'effort des ménages modestes pour se loger.

Cet amendement est notamment motivé par le fait que le pouvoir d'achat des ménages logés dans le parc social s'érode d'année en année, faute d'une revalorisation qui soit à la mesure de l'évolution des loyers. La revalorisation modique de 1,8 point qui a été décidée voilà quelques mois sera loin de compenser les pertes de pouvoir d'achat subies par ces ménages.

J'indique qu'en trois ans la part de leurs revenus que les ménages consacrent au paiement de leur loyer est passée d'un peu plus de 20 % à près de 25 %, ce qui est considérable.

Nous proposons donc de maintenir le pouvoir d'achat par la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Là encore, mon cher collègue, votre idée est généreuse, très généreuse, et donc manifestement très coûteuse. En effet, une telle indexation se chiffrerait à plus de 400 millions d'euros par an.

J'ajoute que, selon une étude récente, l'évolution des aides à la personne aurait alimenté de façon significative l'inflation des loyers. Votre proposition pourrait donc aboutir à l'inverse de ce que vous recherchez.

La commission ne peut être que défavorable à un tel amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Ce qui est clair, monsieur Repentin, c'est qu'on a connu un écart majeur entre l'indice lui-même et l'augmentation réelle des loyers. C'est pour cette raison que, dans la loi relative au développement des services à la personne, a été prévue une modification de l'indice qui tient compte à la fois des coûts de construction, pour 20 %, et d'entretien, pour 20 % également, ainsi que de l'indice des prix, pour 60 %.

Quand ce nouvel indice sera-t-il mis en place et à quelles mesures sera-t-il associé ?

Nous proposons, d'une part, d'anticiper la progression de l'indice de variation des loyers ; c'est ce que prévoira le texte.

Nous avons, d'autre part, prié les organismes sociaux de pratiquer la modération locative, le préfet étant chargé de demander une deuxième délibération si la hausse dépasse un certain taux.

Cela étant, compte tenu de la charge supplémentaire qu'induit cet amendement, j'y oppose l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Constatant qu'aucun membre de la commission des finances n'est, en cet instant, présent dans l'hémicycle pour donner son avis sur la recevabilité de cet amendement n° 385 au regard de l'article 40, je me vois contraint de le réserver.

L'amendement n° 388, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau, Desessard et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhet, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 312-14-1 du code de la consommation, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... – Toute offre préalable et tout contrat de crédit immobilier doivent comporter une clause offrant à l'emprunteur la possibilité, sans pénalité et sans devoir souscrire une assurance, de reporter le paiement des mensualités dues ou d'en moduler le montant lors de la survenance d'événements graves affectant, en dehors de sa volonté, ses ressources.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement a pour objet de protéger les ménages accédant à la propriété.

Il tend à insérer, dans le code de la consommation, un article prévoyant que toute offre préalable et tout contrat de crédit immobilier comportent une clause ouvrant à l'emprunteur la possibilité, sans encourir de pénalité et sans souscrire une assurance, de reporter le paiement des mensualités dues ou d'en moduler le montant lors de la survenance d'événements graves affectant, en dehors de sa volonté, ses ressources.

Un tel dispositif permettra aux personnes qui rencontrent des « accidents de la vie » de bénéficier d'une souplesse bien souvent nécessaire en cas de diminution substantielle des revenus, tout en protégeant l'acquéreur et en lui évitant de contracter une dette qu'il lui serait difficile d'honorer *in fine*.

Nous renvoyons à un décret les modalités d'application du présent article, mais nous pensons qu'un délai de droit de six à douze mois permettrait de faire face à une difficulté passagère.

En général, lorsqu'un ménage qui dispose d'un pouvoir d'achat confortable est confronté à une difficulté passagère, il obtient très facilement de son organisme prêteur un délai de paiement, contrairement à un ménage ne disposant que de faibles ressources.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Mon cher collègue, vous savez bien que, tout risque assurable ayant un coût, il faut trouver le financement dudit coût.

Il me semble donc difficile d'imposer aux banques un système du type de celui que vous proposez sans que cela se répercute sur les frais de la banque et soit, en définitive, supporté par ses autres clients.

Le rôle des banques n'est pas de faire de la redistribution. Dans la pratique, des systèmes de modulation existent, mais nécessitent la souscription d'une assurance et ont donc un coût.

La commission est défavorable à cet amendement, de même qu'elle le sera aux amendements n^{os} 446, 447 et 448, d'inspiration également très généreuse, mais dont la mise en œuvre n'est pas chiffrée et est donc, en fait, irréalisable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Bien qu'il vise le même objectif que vous, monsieur Repentin, le Gouvernement est résolument défavorable à cet amendement.

M. Thierry Repentin. Ah ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Cet amendement est le prototype de la « fausse bonne idée ».

L'état de droit implique évidemment le respect des contrats. Mais, parfois, surviennent des accidents de la vie. Mme Neiertz, en son temps, s'attacha à traiter ce problème. Un certain nombre de dispositifs sont venus ensuite apporter des améliorations à cet égard. Puis la loi dite de « de la deuxième chance », en prévoyant une judiciarisation, a permis d'établir une certaine égalité de traitement.

J'aurais aimé, monsieur Repentin, que vous votiez cette loi de la deuxième chance, qui traitait spécifiquement des accidents de la vie.

Je suis convaincu qu'introduire une incertitude dans les règles du contrat risquerait de réduire considérablement l'accès au crédit pour les personnes que vous souhaitez protéger.

C'est donc précisément parce que je suis animé par le même souci que vous que je suis résolument défavorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 388.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n^o 446, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 17 de la loi n^o 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n^o 86-1290 du 23 décembre 1986 sont supprimés.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Pour éviter la flambée des loyers dans le parc locatif privé, nous proposons de rétablir la fixation des loyers des logements vacants par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables.

La loi de 1989 avait prévu une période transitoire qui permettait de limiter l'inflation des loyers au moment de la relocation. Vous le savez, les prix ont tendance à augmenter très fortement à ce moment-là.

Les loyers moyens n'ont augmenté que de 2,4 % par an dans l'ensemble de la France au cours des trois dernières années, quand les prix de vente progressaient de 15 % par an. Cependant, dans les grandes agglomérations, les loyers

de relocation ont progressé de plus de 4 % par an, soit deux fois plus vite que le niveau général des prix et, à Paris, la hausse annuelle dépasse même 10 % depuis 2001.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Comme je l'ai dit à de multiples reprises, la loi de 1989 résulte d'un équilibre entre bailleurs et locataires. Cet équilibre, il convient, à mon avis, de ne pas le remettre en cause sans une étude préalable approfondie.

S'agissant des logements vacants, il ne me semble pas opportun de supprimer la liberté de fixation des loyers. Si un logement reste vacant, ce n'est pas sans raison. S'il a été réhabilité, cela signifie que le propriétaire a consenti un effort d'investissement. Au nom de quoi l'empêcherait-on de répercuter le coût de cet investissement sur le loyer ?

Ce que vous nous proposez, monsieur Desessard, est le meilleur moyen d'empêcher les logements vacants de revenir sur le marché !

Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Il est le même que celui de la commission.

La reconquête des logements vacants abandonnés depuis longtemps – procédure ANAH – ou la mise à disposition des logements vacants sont pour nous tous des objectifs absolument prioritaires.

La production de logements neufs n'atteindra jamais un rythme aussi rapide que celui que peut avoir la remise sur le marché d'un certain nombre de logements vacants.

De grâce, n'entravons pas cette politique !

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Certains propriétaires hésitent à louer de peur de ne pas être payés et de voir des squatteurs s'installer durablement dans leur logement.

Nous avons déposé des amendements instituant une garantie de paiement lorsqu'il y a des difficultés de règlement des loyers, une sorte de « couverture logement universelle ». Si vous les approuviez, monsieur le rapporteur, les propriétaires, rassurés, pourraient louer sans crainte.

Nous souhaitons lutter contre l'actuelle inflation des loyers. Vous évoquez une loi de 1989 et prétendez que tout va bien ; or tel n'est pas le cas, et la flambée des loyers à laquelle on assiste aujourd'hui dans les grandes agglomérations en est la preuve ! Il faut donc bien trouver une solution : selon nous, elle consiste à limiter l'augmentation des loyers lors de la relocation.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 446.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n^o 447, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Dans le troisième alinéa de l'article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « peut, après avis du maire » sont remplacés par les mots : « et le maire peuvent ».

II. – En conséquence, dans le deuxième alinéa de l'article L. 641-4, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « et le maire peuvent ».

III. – Dans les articles L. 642-1, L. 642-7, L. 642-11, L. 642-13 du même code, après les mots : « le représentant de l'État dans le département », sont insérés les mots : « ou le maire de la commune ».

IV. – Dans les articles L. 642-8 et L. 642-10 du même code, après les mots : « au représentant de l'État dans le département », sont insérés les mots : « ou au maire de la commune ».

V. – Dans l'article L. 642-9 du même code, les mots : « Après avoir sollicité l'avis du maire, le représentant de l'État dans le département » sont remplacés par les mots : « Le maire ou le représentant de l'État dans le département après avoir sollicité l'avis du maire ».

VI. – Dans l'article L. 642-12 du même code, après les mots : « du représentant de l'État dans le département », sont insérés les mots : « ou du maire ».

VII. – L'article L. 642-2 est abrogé.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. La France compte 2 millions de logements vacants, selon l'INSEE, et 86 000 SDF, selon la fondation Abbé Pierre. Les solutions ne sont pas évidentes, mais les réquisitions peuvent répondre à des situations d'urgence.

Cet amendement vise à donner aux maires, et non plus seulement aux préfets, la faculté de recourir aux réquisitions.

Malgré la crise du logement actuel, les préfets n'exercent pas le droit de réquisition prévu par la loi. Il semble qu'élargir cette compétence à un élu local, *a priori* doté d'une connaissance fine des vacances de logements et des besoins de sa population, permettrait d'assurer une meilleure réponse aux situations d'urgence.

Voilà une proposition concrète pour conjuguer décentralisation et possibilité de débloquer des logements supplémentaires.

Les citoyens n'ont pas le réflexe de se tourner vers le préfet pour exiger des réquisitions. Dès lors, accorder ce pouvoir à un élu local connu de tous, c'est donner aux citoyens un levier d'action, les empêchant de sombrer dans le fatalisme.

Face à la crise du logement que nous traversons, l'État est certes responsable en dernier ressort, mais il faut permettre l'émergence de nouvelles compétences locales.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Cet amendement est une nouvelle illustration de la « fausse bonne idée ». Je ne crois vraiment pas que ce soit un cadeau à faire aux maires que de leur donner le pouvoir de réquisition. Je suis même persuadé que ce serait contre-productif et que, en tout cas, le droit de réquisition ne serait pas plus utilisé.

La réquisition est une arme lourde : il faut donc l'utiliser avec précaution. Comme, de plus, elle porte atteinte au droit de propriété, il me semble préférable d'en laisser l'usage au préfet.

D'ailleurs, à l'examen de vos différents amendements, monsieur Desessard, j'avoue n'avoir pas bien compris la logique qui vous guidait : quelquefois, vous prétendez

donner aux maires un certain nombre de pouvoirs, mais par ailleurs vous voulez leur en reprendre d'autres que vous confiez aux préfets.

Pour toutes ces raisons, la commission est défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Monsieur le sénateur, j'ai longuement travaillé avec ce grand promoteur de la procédure de réquisition qu'a été André Périssol. Celui-ci m'en a bien expliqué le processus. Pour que cette procédure fonctionne, il faut que le marché soit en surcapacité par rapport aux besoins.

Par ailleurs, cette procédure s'apparente à une bombe atomique : elle est d'un maniement à la fois très lourd et extrêmement délicat ; mieux vaut donc négocier avec les investisseurs institutionnels la transformation de leur parc de bureaux en logements locatifs.

Je vous rappelle que la loi de 1998 a réduit le champ d'application de la procédure de réquisition, rendant la mise en œuvre de celle-ci extrêmement difficile.

Par ailleurs, je ne connais pas un seul cas où, un maire ayant demandé à un préfet d'appliquer cette procédure, ce dernier aurait refusé de le faire.

De surcroît, le maire peut mettre en œuvre la procédure dite « d'abandon manifeste ». Celle-ci est la seule procédure qui nous intéresse en l'occurrence, dans la mesure où elle concerne des logements vacants situés en centre-ville : on en dénombre, par exemple, 12 000 à Tarbes et de 38 000 à Bordeaux.

La procédure d'abandon manifeste donne au maire la possibilité d'exercer son pouvoir de réquisition sur des logements effectivement libres. Elle peut ensuite être relayée par la procédure de résorption de l'habitat insalubre et par l'intervention de l'ANAH, ce qui permet de récupérer ces logements.

Votre amendement, qui a un effet d'affichage, est en réalité contraire à l'objectif que vous poursuivez.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Je souhaite préciser à M. le rapporteur qu'il ne s'agit pas, par cet amendement, de priver les préfets de la faculté de recourir aux réquisitions, mais d'étendre ce pouvoir aux maires.

En effet, le droit de réquisition étant peu utilisé par les préfets, il s'agit de donner la possibilité aux maires qui souhaitent mener une politique active en matière de logement d'exercer cette compétence.

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

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Il faut éviter les faux débats.

Vous avez raison, monsieur le sénateur, nous sommes face à un vrai choix. Comme nous le verrons sur d'autres sujets, il s'agit de savoir qui est détenteur de l'autorité, qui a le pouvoir de coercition.

Dans les cas d'urgence, ce sont les pouvoirs de police du maire qui s'appliquent. Les équipes de Dominique Perben ont élaboré, à et égard, une ordonnance tendant à simplifier l'exercice de ces pouvoirs, dans la mesure où ceux-ci étaient difficiles à mettre en œuvre.

En dehors des situations d'urgence, c'est la procédure d'abandon manifeste qui s'applique. Or nous rencontrons à cet égard un problème de diffusion de l'information auprès des maires et des collectivités territoriales.

Quant au pouvoir de réquisition, c'est un pouvoir strictement régalien qui ne relève pas du maire.

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote.

M. Thierry Repentin. Alors que se déroulait la discussion générale, Jean Desessard et moi avons été amenés à rencontrer un collectif d'associations et de syndicats très mobilisés autour de la problématique du logement des populations les plus précarisées, notamment en région d'Île-de-France.

Les syndicats représentés dans ce collectif se sont en particulier émus du fait que, s'agissant des réquisitions, le dispositif actuel était difficile à mettre en œuvre, ce qui tendrait à justifier que l'on n'utilise pas cette possibilité pour tenter de trouver des logements ou des lieux pouvant accueillir, au moins temporairement, des familles vivant dans la rue ou dans des conditions précaires.

Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre, que M. Perben et ses collaborateurs travaillaient à la rédaction d'une ordonnance sur les réquisitions.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Elle est actuellement soumise au Conseil d'État !

M. Thierry Repentin. Pourriez-vous nous en dire un peu plus afin que nous puissions fournir des réponses aux associations directement concernées ?

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

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Cette ordonnance concerne les cas d'urgence. Comme vous le savez, dans ces situations, les procédures applicables, qui relèvent du droit commun de la défense du propriétaire, sont l'appel suspensif, le référé en opposabilité et toutes les procédures légitimement opposables relevant du droit de la propriété.

La loi de programmation pour la cohésion sociale, qui a été votée ici, a autorisé le recours à la voie des ordonnances afin de permettre un recours urgent, indépendamment des dispositifs traditionnels d'opposition ou d'appel.

Cette ordonnance, qui devrait faire l'objet d'une publication prochaine, s'appliquera dans deux cas de figure : soit en cas de réquisition absolument nécessaire, soit en cas d'insécurité et de danger.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 447.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 448, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sur le territoire d'une commune où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire national révèlent une situation anormale du marché locatif, un arrêté du maire peut fixer le montant maximum d'évolution des loyers des

logements vacants définis au *b* de l'article 17 et des contrats renouvelés définis au *c* du même article. »

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. En cas de situation anormale du marché locatif, il s'agit de donner au maire le pouvoir d'encadrer l'évolution des loyers sur le territoire de sa commune. Aujourd'hui, cette mesure ne peut être prise que par décret en Conseil d'État.

Cet amendement tend donc à donner aux élus locaux, qui sont plus proches des citoyens, la possibilité de limiter la hausse des loyers. Les maires sont en effet bien placés pour évaluer finement les possibilités de paiement de leurs administrés.

M. le président. Dans une petite commune !

Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, qui me paraît pour le moins fantaisiste ! La loi du 6 juillet 1989 assure un équilibre, et je ne suis pas sûr que la possibilité de fixer des loyers différents dans les 36 600 et quelque communes de notre pays soit vraiment une bonne idée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement pour les mêmes motifs que la commission.

La vraie question, s'agissant des populations les plus fragiles et les plus modestes, est de savoir comment gérer la solidarité nationale. L'idée selon laquelle le maire pourrait définir le montant des loyers dans sa collectivité me paraît aller à l'encontre de tous les principes que vous prétendez défendre au titre de la solidarité.

M. le président. La parole est à M. Gérard Delfau, pour explication de vote.

M. Gérard Delfau. Je ne voterai pas cet amendement, pas plus que je n'ai voté les deux précédents, car il me paraît important que l'État ne se dessaisisse pas de toutes ses prérogatives.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Je rappelle que l'État conserve la possibilité de fixer les normes et les barèmes principaux. Or, en l'occurrence, cette règle n'est pas respectée.

Il n'est pas question ici de donner à tous les maires la possibilité de fixer le prix des loyers dans leur commune mais, en cas de situation anormale, de leur permettre de réagir en décidant du montant maximum de l'évolution des loyers.

M. Alain Vasselle. Ce sera l'anarchie !

M. Jean Desessard. En effet, si l'État n'intervient pas en la matière alors que la situation des loyers est anormale dans une commune, le maire doit pouvoir intervenir !

M. Pierre André. Ce n'est pas très réaliste !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 448.

(L'amendement n'est pas adopté.)

CHAPITRE I^{er}**Mobilisation de la ressource foncière
pour la réalisation de logements**

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Remplacer cette division par le titre suivant :
Titre I^{er}

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Cet amendement vise à transformer le chapitre I^{er} en titre I^{er} afin de créer, au sein de ce titre, des chapitres thématiques.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.
(L'amendement est adopté.)

Division additionnelle avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, insérer une division additionnelle ainsi rédigée :

Chapitre I^{er}

Mobiliser les terrains publics en faveur du logement

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Cet amendement tend à créer un chapitre additionnel relatif à la mobilisation des terrains publics.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, ministre. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, une division additionnelle ainsi rédigée est insérée dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

I. – La réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics ou cédés par eux à cet effet présente un caractère d'intérêt national lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le titre II de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

À cet effet, des décrets peuvent, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, délimiter des périmètres dans lesquels les opérations mentionnées au premier alinéa ont le caractère et les effets d'opérations d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

II. – À l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, les mots : « Les collectivités territoriales et leurs groupements » sont remplacés par les mots : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ».

III. – L'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« g) L'aliénation par l'État ou ses établissements publics de terrains situés dans les périmètres délimités en application du deuxième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° du portant engagement national pour le logement. »

M. le président. La parole est à Mme Michelle Demessine, sur l'article.

Mme Michelle Demessine. L'article 1^{er} du projet de loi porte sur les orientations de la politique foncière de l'État.

Avec le paragraphe I de cet article, dans sa rédaction actuelle, il s'agit clairement de donner force de loi à des dispositions spécifiques conduisant à la réalisation de logements sociaux, dans le cadre des dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Cela appelle plusieurs observations.

La première porte sur le fait que l'État est engagé dans une importante opération de valorisation de son patrimoine immobilier et foncier, opération découlant de la réforme de l'État mise en œuvre actuellement, qui consiste notamment à « réduire la voilure » dans un grand nombre de services publics.

Cette politique se décline notamment au travers de l'ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004 relative au statut des immeubles à usage de bureaux et aux immeubles dans lesquels est effectué le contrôle technique des véhicules.

Cette ordonnance est d'ailleurs à l'origine de la rédaction de l'article 4 du présent projet de loi, qui a trait aux conditions d'aliénation du patrimoine public aux collectivités locales désireuses de construire des logements et de mener leur propre politique d'urbanisme.

À dire vrai, l'article 1^{er} de l'ordonnance a procédé au déclassement « en douceur » de l'essentiel du patrimoine public de biens immeubles puisque ceux-ci sont aujourd'hui assimilés à des biens du domaine privé de chacune des personnes publiques utilisatrices.

Il en résulte que la direction nationale des domaines de l'État a créé une mission de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Le site Internet de cette direction nous informe des objectifs fixés en la matière : 950 millions d'euros de produits sont attendus de la cession de l'ensemble de ces terrains et immeubles, constitués pour l'essentiel d'immeubles urbains, parfois en mauvais état, mais aussi de nombreuses emprises foncières du ministère de la défense, la désaffectation de ces terrains et locaux étant la traduction logique de la suspension du service national.

Mais l'État doit-il se conduire comme un marchand de biens ?

En effet, le décret du 4 novembre 2004 sur les conditions de cession des biens modifie de manière non négligeable le code du domaine de l'État en élargissant le champ des cessions de biens immobiliers publics par adjudication ; cela signifie en pratique que les biens en question doivent être cédés au meilleur prix possible.

En clair, tirant parti de la véritable explosion du marché immobilier et foncier, l'État se pose en vendeur désireux de dégager une forme de plus-value de la cession de ses biens.

Cela est tellement vrai que vous vous êtes cru obligé, monsieur le ministre, de prévoir une forme de décote sur les prix, ce qui peut conduire à un coût foncier hors de proportion avec le financement de certaines opérations de construction de logements.

Pour l'heure, l'article 1^{er} participe de la volonté d'atteindre les objectifs du plan de programmation des constructions inclus dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Telles sont les quelques observations que nous ne pouvions manquer de faire à propos de cet article.

M. le président. Je suis saisi de seize amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 164, présenté par M. Vasselle, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Alain Vasselle.

M. Alain Vasselle. Cet amendement, radical puisque de suppression, vise d'abord à sensibiliser nos collègues au fait que l'article 1^{er} du projet de loi est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Permettre à l'État d'imposer la construction de logements sociaux – qui pourront, en fonction de la surface, être au nombre de 10 comme au nombre de 200 ! – sur les terrains qui sont sa propriété revient en effet à l'autoriser à imposer à un maire l'application sur le territoire de sa commune de dispositions contraires à la politique que mène ce maire en matière d'urbanisme.

Certes, le texte prévoit que l'avis du maire sera demandé, mais il ne s'agit que d'un simple avis : le texte ne précise pas que l'État devra recueillir un avis conforme de la municipalité.

C'est tout à fait contraire à l'esprit des lois de décentralisation. On assiste, au travers de ce projet de loi, à une remontée du pouvoir à l'échelon central : il s'agit, et l'article 9 vous le confirmera, mes chers collègues, d'un texte jacobin !

Pour ma part, je suis chagriné par toute atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Je ne dis pas que l'article 1^{er} fait se dresser les quelques cheveux qu'il me reste sur la tête, mais peu s'en faut (*Sourires*), et j'aimerais, messieurs les ministres, que vous vous expliquiez, sur cet article et sur vos réelles intentions.

En outre, monsieur le président, je ne doute que vous soyez sensible au fait que l'adoption de mon amendement ferait gagner du temps au Sénat puisqu'elle aurait pour effet de faire « tomber » toute la série d'amendements avec lesquels il est en discussion commune, amendements qui ne donneraient par conséquent pas lieu à des explications de vote. Il n'y a donc que des avantages à supprimer l'article 1^{er} ! (*Nouveaux sourires.*)

J'ai d'ailleurs bien vu que M. le rapporteur s'était, comme moi-même, interrogé à propos de cet article. La preuve en est qu'il a essayé de trouver une autre rédaction pour contenir les pouvoirs de l'État, même si, dans son esprit, la question est marginale, alors qu'elle est pour moi cruciale. Il reste que l'on peut lire dans son rapport que la commission « souhaite également préciser que la déclaration de projet, utilisée par l'État, ne pourra pas remettre en cause l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du PLU et du SCOT ».

On en arrivera donc à une question d'appréciation entre l'État et la collectivité territoriale, mais, le logement social étant une priorité nationale, je crains que l'État ne considère assez aisément que l'économie générale du SCOT n'est pas bousculée et que, malgré cette disposition, il n'impose au maire la construction de logements sociaux.

Mon amendement relève donc plus d'une opposition à un principe général que d'une opposition à des dispositions dont je comprends l'objectif mais qui, je l'avoue, me contraignent sur le plan de la procédure et de la forme.

M. le président. L'amendement n° 230, présenté par Mme Demessine et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

I. – Après l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... – L'État et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire et comportant, au profit de l'État, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les bâtiments ainsi édifiés.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les conditions de passation du bail. »

II. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi rédigé :

« Art. L. 66-2. – L'État peut procéder à l'aliénation d'immeubles de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur domaniale ou à leur cession gratuite lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant des logements dont plus de 50 % sont réalisés en logements locatifs sociaux. La différence entre la valeur domaniale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »

III. – Les taux prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts sont relevés à due concurrence.

La parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. Dans cet amendement, nous préconisons de retenir, autant que faire se peut, la logique du droit d'usage moyennant redevance et donc du droit d'utilisation des terrains aux fins d'y réaliser des logements sociaux.

Notons que ces choix ont été retenus dans d'autres pays de l'Union européenne puisque c'est ainsi, notamment, que les affaires sont traitées au Royaume Uni.

Moyennant une redevance de faible montant, les aménageurs pourraient donc, à moindres frais que ceux qu'occasionne l'acquisition pure des terrains et immeubles, réaliser les opérations urbaines dont nous avons besoin.

Deuxième situation que nous évoquons, celle de la cession. Dans sa lettre actuelle, l'article L. 66-2 du code du domaine de l'État, article qui résulte, je le rappelle, d'une initiative sénatoriale, prévoit : « L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »

Le décret est celui qui a été pris le 4 novembre 2004 et qui a modifié de manière assez profonde les conditions de cession du patrimoine de l'État.

Nous proposons, pour notre part, que le texte de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'État soit précisé.

Outre la réduction du prix de cession, la décote de 25 % que vous avez annoncée, monsieur le ministre, portant sur des biens déjà largement réévalués par le marché, nous estimons, d'une part, que la cession gratuite doit pouvoir être introduite au nombre des possibilités offertes et que, d'autre part, l'utilisation des immeubles publics doit être recentrée sur la production majoritaire de logements sociaux, au sens notamment de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme.

Les exigences d'utilisation économe de l'espace, de mixité sociale et la nécessité d'apporter une réponse adaptée aux besoins en matière d'habitat ne sont-elles pas inscrites dans le champ de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ? Il convient donc que nous fassions en sorte que la cession de son patrimoine par l'État permette effectivement d'atteindre ces objectifs.

Pourquoi la cession gratuite des terrains ? Sans doute, monsieur le ministre, jugez-vous que cette proposition va bien au-delà des objectifs du Pacte national pour le logement. Mais pourquoi l'État ne montrerait-il pas l'exemple, comme nombre de collectivités locales le font déjà lorsqu'elles cèdent à l'euro symbolique des terrains acquis par elles pour y réaliser des logements sociaux ? Et pourquoi la politique publique en ces matières ne permettrait-elle pas de donner un signe de nature à réduire la pression spéculative qui pèse aujourd'hui sur l'ensemble de la chaîne du logement ?

M. le président. L'amendement n° 483, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Supprimer les I et III de cet article.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Conférer à des opérations immobilières le caractère d'intérêt national affranchit ces opérations des règles d'urbanisme habituelles. Par exemple, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol, comme le permis de construire, deviennent des attributions de l'État au détriment des collectivités locales – c'est l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme – et les constructions échappent à la règle de la constructibilité limitée. Les ZAC entrent alors également dans le champ de compétence de l'État.

Cette recentralisation autoritaire pourrait se justifier dans certains cas, notamment, c'est vrai, pour des logements sociaux, des hébergements d'urgence et des foyers destinés aux migrants, mais elle a ici le défaut de s'appliquer à tous les territoires de la même manière.

Si l'exposé des motifs du projet de loi précise qu'elle surviendra uniquement « en cas de difficulté ou d'opposition locale » aux dispositions en faveur du logement prévues dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, on ne retrouve pas ces conditions dans le texte de la loi.

De plus, cet article flou ne mentionne pas les caractéristiques des logements – sociaux ou non – et il ne précise pas davantage si les territoires touchés sont ou non soumis à l'article 55 de la loi SRU.

Bref, pour reprendre les termes du rapport pour avis, « les dispositions proposées ont un champ d'application à la fois large et imprécis ». Plus loin, M. Jarlier ajoute : « Toutefois, la délimitation de ces périmètres n'est nullement encadrée et aucune indication n'est fournie sur la durée pendant laquelle les communes seraient dessaisies de leurs compétences. Sur le plan matériel, aucune précision n'est apportée sur le volume et les catégories de logements devant être réalisés pour bénéficier du caractère et des effets d'une opération d'intérêt national. »

On aurait justement aimé que soient précisés les cas dans lesquels l'État pourra imposer sa décision à la commune !

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 3 est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 100 est présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 331 est présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

Dans le premier alinéa du I de cet article, après les mots :

sur des terrains

insérer les mots :

bâti ou non bâti

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 3.

M. Dominique Braye, rapporteur. L'article 1^{er} du projet de loi prévoit que la réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'État présente un caractère d'intérêt national.

L'amendement vise à préciser que la réalisation de logements pourra concerner tout terrain, bâti ou non, afin d'intégrer la possibilité de réaliser des actions de rénovation, de réhabilitation ou de changement d'usage des biens.

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 100.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Cet amendement vise à rendre possible la transformation de locaux à usage professionnel en locaux à usage d'habitation dans le cadre des opérations nationales prévues par l'article 1^{er} du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour présenter l'amendement n° 331.

M. Daniel Raoul. Il s'agit de s'assurer que la réalisation de logements s'applique aussi sur les terrains abritant déjà des constructions et non pas seulement sur des terrains nus.

Je profite de cette occasion pour demander à M. le ministre s'il est en mesure de préciser à la représentation nationale la nature et la localisation des opérations d'intérêt national ainsi envisagées.

M. le président. L'amendement n° 268 rectifié, présenté par M. Amoudry et les membres du groupe de l'Union centriste-UDF, est ainsi libellé :

Au premier alinéa du I de cet article, après les mots :
appartenant à l'État
insérer les mots :
, aux sociétés dans lesquelles il détient la majorité du capital

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Le projet de loi prévoit un certain nombre de procédures spécifiques s'appliquant à la cession de terrains appartenant à l'État. Or rien dans le texte ne vise les cas où les terrains appartiennent à des sociétés dont le capital est détenu à 50 % ou plus par l'État. Cet amendement vise donc à étendre le champ de l'article 1^{er} à ces sociétés.

Ainsi serait en outre assurée une coordination entre les articles 1^{er} et 4 du présent projet de loi, puisque l'article 4 vise aussi, lui, les sociétés dont l'État détient la majorité du capital.

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Dans le deuxième alinéa du I de cet article, supprimer les mots :
le caractère et

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est un amendement rédactionnel.

M. le président. L'amendement n° 101, présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Compléter le second alinéa du I de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ils tiennent compte de l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.

La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement, qui devrait permettre de lever les objections de M. Vasselle, précise que la délimitation des périmètres à l'intérieur desquels les programmes de logements réalisés sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics auront le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national doit tenir compte des PADD des SCOT et des PLU déjà approuvés, c'est-à-dire des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.

S'il est légitime et nécessaire que l'État puisse faire réaliser des logements sur des terrains lui appartenant ou appartenant à ses établissements publics, encore faut-il éviter de créer des ZAC *ex nihilo* et d'imposer des charges insoutenables aux communes en les obligeant à réaliser des équipements publics sur des terrains très éloignés des zones déjà urbanisées.

Cette disposition doit assurer la compatibilité des opérations nationales avec les objectifs de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines prévus par la loi dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 5 est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 102 est présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme concernés sont consultés sur les projets de décret. Leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été donné dans un délai de deux mois suivant la notification du projet.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 5.

M. Dominique Braye, rapporteur. L'amendement vise à encadrer la procédure par laquelle des décrets pourront délimiter des périmètres ayant les effets d'opérations d'intérêt national en prévoyant que les élus locaux devront être obligatoirement consultés.

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 102.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement a le même objet.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 6 est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 103 est présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Ces décrets deviennent caducs à l'expiration d'un délai de dix ans suivant leur publication.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. La création de périmètres ayant les effets d'opération d'intérêt national entraînera deux conséquences importantes : les permis seront délivrés au nom de l'État et celui-ci pourra créer des ZAC, des zones d'aménagement concerté.

Cet amendement vise à éviter que ces conséquences ne perdurent éternellement : en effet, le maintien de ce régime juridique particulier ne se justifie plus une fois la réalisation de logements menée à bien.

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 103.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de prévoir la caducité, au plus tard dix ans après leur publication, des décrets délimitant les périmètres à l'intérieur desquels la réalisation de logements sur des

terrains appartenant à l'État et à ses établissements publics revêtira le caractère et les effets d'une opération d'intérêt national.

La délimitation de ces périmètres emportera en effet, d'une part, transfert à l'État de la compétence pour délivrer les permis de construire et créer les zones d'aménagement concerté, d'autre part, interdiction pour les titulaires du droit de préemption d'exercer ce droit. Il importe donc de veiller à ce que ce dessaisissement soit temporaire.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 7 est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 104 est présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Rédiger ainsi le II de cet article :

II. – L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales... » (*Le reste sans changement.*) ;

2° La seconde phrase est ainsi rédigée : « Les articles L. 122-15 et L. 123-16 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département, une région ou un établissement public d'aménagement a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Le II de l'article 1^{er} permet à l'État de se prononcer, par une déclaration, sur l'intérêt général d'une opération, cette déclaration ouvrant la possibilité d'une modification du plan local d'urbanisme et du schéma de cohérence territoriale. Cette procédure est actuellement déjà ouverte à l'ensemble des collectivités territoriales et aux établissements publics d'aménagement.

L'amendement vise à renforcer les garanties offertes aux communes compétentes – ce qui répond aux préoccupations de notre collègue Alain Vasselle – en matière de plan local d'urbanisme en prévoyant qu'une telle déclaration de projet, lorsqu'elle est adoptée par l'État, un de ses établissements publics ou une collectivité territoriale autre que la commune ne peut porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable.

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 104.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet d'exiger que l'action ou l'opération d'aménagement pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet emportant, en application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale et d'un plan local d'urbanisme ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable de ces documents, à moins qu'elle ne soit le fruit d'une initiative de la commune ou de l'établissement public qui a élaboré lesdits documents.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 8 est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 332 est présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

À la fin du texte proposé par le III de cet article pour compléter l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

de terrains situés dans les périmètres délimités en application du deuxième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° du portant engagement national pour le logement.

par les mots :

de terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des opérations de logements situées dans les périmètres mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° du portant engagement national pour le logement, tant que les décrets visés au même alinéa ne sont pas caducs.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Le paragraphe III de l'article 1^{er} prévoit que le DPU, le droit de préemption urbain, est suspendu dans les périmètres délimités par décret. Cette rédaction laisse subsister une ambiguïté puisque le DPU pourrait ainsi être suspendu, y compris sur des mutations n'ayant pas pour objectif la réalisation de logements.

L'amendement vise donc à préciser que le droit de préemption urbain ne sera suspendu que pour des aliénations visant à la réalisation de logements, puisque tel est l'objectif du texte.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, nouveau partenaire de M. le rapporteur (*Sourires*), pour présenter l'amendement n° 332.

M. Daniel Raoul. Le rapporteur est un partenaire remarquable et l'explication qu'il vient de donner est brillante ! (*Nouveaux sourires.*) Je n'ai donc rien à y ajouter, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 484, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voyonet, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Afin de concourir à la lutte contre la spéculation foncière et à la réalisation des objectifs de la loi de cohésion sociale, la durée de validité des zones d'aménagement différé est prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 2010.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Il est indispensable à la réalisation de logements sociaux et d'opérations de renouvellement urbain que l'on puisse disposer de terrains d'un coût raisonnable. Or le dispositif des zones d'aménagement différé, ou ZAD, répond à cet objectif. De telles zones peuvent être créées dans des communes dotées ou non d'un POS et, à l'intérieur de ces zones, un droit de préemption peut être exercé pendant une période de quatorze ans, permettant ainsi la réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat.

Selon la formule du Conseil d'État, toute opération tendant à la maîtrise du développement urbain peut justifier l'institution d'une ZAD, à condition qu'il s'agisse d'une véritable opération d'urbanisme. Le plus souvent, les ZAD sont créées pour développer des activités publiques ou privées à vocation commerciale, industrielle, artisanale, scientifique ou technique.

Les ZAD peuvent aussi être créées tout simplement pour lutter contre la spéculation foncière ou constituer des réserves foncières.

Cependant, de nombreuses ZAD arrivent à expiration et ne peuvent plus être prorogées par décret. En Île-de-France, par exemple, ce sont 20 000 hectares qui vont être « dé-ZADés » lors des deux années à venir.

La procédure de ZAD permet de figer la valeur des terrains visés.

Si le but du chapitre I^{er} de ce projet de loi est de mobiliser la ressource foncière, cet amendement va dans son sens.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. La commission, monsieur le président, est évidemment favorable aux amendements qui sont identiques à ceux qu'elle a elle-même déposés, c'est-à-dire les amendements n° 100, 331, 102, 103, 104 et 332.

Concernant l'amendement n° 164, les préoccupations de notre collègue Alain Vasselle sont légitimes puisqu'il manifeste son attachement aux compétences des communes en matière d'urbanisme.

Au demeurant, ces préoccupations sont partagées par le rapporteur et par la commission, qui a adopté plusieurs amendements visant à renforcer les garanties offertes aux communes, ainsi que vous n'avez certainement pas manqué de le remarquer, monsieur Vasselle.

Ces dernières ainsi que les établissements publics compétents en matière d'habitat devront être consultés avant la publication des décrets délimitant les périmètres.

Par ailleurs, l'État ne pourra faire de déclaration de projet qu'à condition de respecter les orientations du PADD du PLU et du SCOT.

Enfin, les périmètres seront rendus caducs dans un délai de dix ans.

Il faut reconnaître que la mise en œuvre des objectifs ambitieux du plan de cohésion sociale en matière de logement peut nécessiter, dans les conditions encadrées que je viens de mentionner, une intervention de l'État. Dans l'esprit de notre commission, cette intervention ne doit cependant constituer qu'un dernier recours, le plus important étant bien que l'État puisse, là où c'est nécessaire, remettre sur le marché des terrains à des prix compatibles avec la réalisation d'opérations de logement social.

J'espère, mon cher collègue, vous avoir convaincu de retirer votre amendement.

Concernant l'amendement n° 230 de Mme Demessine, il ne me paraît ni souhaitable ni raisonnable de prévoir la création d'un minimum de 50 % de logements sociaux pour qu'une opération puisse bénéficier de la décote.

La concentration trop importante de logements sociaux a montré ses limites, et nous en payons aujourd'hui les conséquences puisque nous sommes amenés à dépenser des sommes considérables pour réparer les erreurs du passé. Il n'est pas forcément utile de les réitérer.

L'amendement n° 10 rectifié, que la commission défendra après l'article 1^{er}, tend à fixer, s'agissant des terrains de l'État, une décote de 25 % entre la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession, décote pouvant aller jusqu'à 35 % dans les zones où le marché est le plus tendu, afin de faciliter l'équilibre des opérations de logement social. C'est là une réponse plus opérationnelle au problème du coût du foncier.

Je rappelle à cet égard que le pacte national pour le logement prévoit plusieurs mesures – le ministre les a rappelées par dans son propos liminaire – visant à minorer le coût du foncier pour les opérations de logement social : la mise à disposition de prêts d'une durée de cinquante ans par la Caisse des dépôts et consignations pour l'acquisition de terrains par des collectivités publiques afin de les donner à bail à des organismes de logement social ; l'accès des organismes d'HLM, des sociétés d'économie mixte de logement social et des établissements publics fonciers à des prêts de cinquante ans et non adossés à des opérations déterminées, afin de constituer des réserves foncières.

Pour toutes ces raisons, madame Demessine, j'émetts un avis défavorable sur votre amendement n° 230.

La commission ayant approuvé la disposition du projet qui permet la délimitation des périmètres dans lesquels les opérations de logement auront le caractère d'intérêt national, tout en l'assortissant de garanties pour les collectivités, elle n'est pas favorable à l'amendement n° 483.

Au contraire de notre collègue Alain Vasselle, M. Daniel Dubois, avec l'amendement n° 268 rectifié, propose d'étendre les compétences reconnues à l'État puisqu'il préconise d'inclure dans les périmètres définis pour les opérations ayant les effets d'une opération d'intérêt national les terrains possédés par les entreprises publiques.

Une telle extension des pouvoirs de l'État ne me paraît pas opportune, car elle limite encore davantage les prérogatives des communes.

En outre, ces entreprises publiques ont des objectifs parfois très éloignés de la réalisation de logements sociaux.

J'ajoute que l'article 4, auquel M. Dubois fait référence, n'a rien à voir avec le sujet puisqu'il concerne le droit de priorité des communes. Ce dernier peut s'exercer en vue de la réalisation de toute opération d'aménagement.

Je demanderai donc à M. Dubois de bien vouloir retirer son amendement.

L'amendement n° 101 apporte une précision utile, et la commission des affaires économiques y est donc favorable.

Enfin, monsieur Desessard, il ne paraît pas opportun de prolonger les ZAD existantes, dont la durée de vie est déjà de quatorze ans. Les communes doivent, en revanche, être incitées à utiliser leur droit de préemption urbain.

La commission est donc défavorable à l'amendement n° 484.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. S'agissant de l'amendement présenté par M. Vasselle, je partage le point de vue du rapporteur.

Dans cette affaire, il faut essayer d'être le plus concret possible : à quoi servent ces opérations d'intérêt national et comment vont-elles se dérouler ?

Il ne s'agit pas d'opposer l'État aux communes. Le préfet doit éventuellement pouvoir donner une impulsion, dans un esprit de concertation, pour obtenir, sur le territoire considéré, un accord entre l'ensemble des maires afin qu'il ne puisse pas y avoir une opposition particulière qui entrave une dynamique collective.

D'ailleurs, les cas concrets dont on parle aujourd'hui, les opérations de Seine-amont, de Seine-aval ou de Saint-Quentin-Massy, montrent bien que l'initiative vient d'élus. Ils viennent ensuite en parler avec le préfet, puis il y a échange entre les uns et les autres, le souci étant qu'il ne puisse pas y avoir un blocage du processus pour des raisons qui tiendraient à une sorte de particularisme excessif.

Au nom du Gouvernement, je tiens à dire que ce texte ne tend aucunement à recentraliser l'urbanisme. Il vise à rendre possible, dans les zones où le besoin s'en fait sentir, une démarche collective de ce type et de donner ainsi une impulsion à l'acte de construire.

C'est la raison pour laquelle, vous sachant soucieux avant tout de l'intérêt général, monsieur Vasselle, je vous demande à mon tour de retirer votre amendement.

Je suis tout à fait défavorable à l'amendement n° 230 dont l'esprit s'apparente à celui l'amendement n° 10 rectifié de la commission, par lequel M. Braye, propose d'inscrire dans le présent texte que la décote prévue par la loi de programmation pour la cohésion sociale et applicable lors de la cession des terrains de l'État en vue de la réalisation de logements sociaux soit au minimum de 25 % et puisse aller jusqu'à 35 %.

Monsieur le rapporteur, je vous proposerai – et cela justifie mon opposition à l'amendement de Mme Demessine – que, dans le cadre du décret de décote, nous puissions aller jusqu'à 35 %, ce qui permettrait effectivement, comme vous le souhaitez, que le prix du terrain rende l'opération possible. C'est là un engagement que je prends auprès de vous, et je puis vous assurer que Jean-Louis Borloo voit bien les choses ainsi.

S'agissant de l'amendement n° 483, je partage l'avis de M. le rapporteur et y suis donc défavorable.

Je suis, par contre, favorable aux amendements identiques n°s 3, 100 et 331.

Après avoir essayé de convaincre M. Vasselle de retirer son amendement, je ne peux guère exprimer un avis favorable sur votre amendement n° 268 rectifié, monsieur Dubois. Je m'en remettrai donc à la sagesse du Sénat, tout en rappelant que le rapporteur a tout à l'heure estimé que ce renforcement des pouvoirs de l'État en la matière était peut-être excessif.

M. Alain Vasselle. C'est révélateur !

M. Dominique Perben, *ministre.* Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 4.

S'agissant de l'amendement n° 101, je préciserai que le Gouvernement n'envisage qu'une utilisation tout à fait exceptionnelle de la procédure visée à l'article 1^{er}, laquelle ne s'adresse qu'aux communes qui s'opposeraient totalement à la construction de logements.

Je me permets de suggérer à M. Jarlier de rectifier cet amendement de façon à indiquer que les décrets doivent tenir compte des PADD des SCOT et, en l'absence de SCOT, des PLU. Cela permettrait au Gouvernement d'émettre un avis favorable sur cet amendement.

Le Gouvernement est favorable aux amendements n°s 5 et 102, 6 et 103.

Les amendements identiques n°s 7 et 104 appellent de ma part la même observation que l'amendement n° 101 et je suggère la même rectification.

S'agissant des amendements identiques n°s 8 et 332, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

Enfin, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 484.

M. le président. Monsieur Vasselle, maintenez-vous l'amendement n° 164 ?

M. Alain Vasselle. Sachant qu'au moins l'un de mes collègues souhaite s'exprimer sur cet amendement, je me prononcerai après les explications de vote.

Mme Michelle Demessine. Vous faites durer le plaisir ! C'est ce qui s'appelle « faire de la résistance » !

M. le président. La parole est à M. Hugues Portelli, pour explication de vote.

M. Hugues Portelli. Monsieur le président, monsieur le ministre, en lisant, au demeurant avec grand intérêt, l'excellent rapport de notre collègue Pierre Jarlier, j'ai constaté que l'état actuel du droit était largement suffisant. Autrement dit, l'État doit se concerter avec les collectivités territoriales, auxquelles il appartient en dernier ressort de se prononcer, dans l'exercice d'une compétence qui leur a été attribuée par les différentes lois de décentralisation, celle qui est relative à l'urbanisme.

Or l'article 1^{er} vide en grande partie cette compétence de sa substance. En effet, le système tel qu'il fonctionne actuellement permet que des projets d'intérêt général établis par l'État soient soumis aux collectivités concernées : peuvent ainsi être montées des opérations ponctuelles sur telle ou telle commune.

Ce qui nous est demandé là, c'est de remplacer le projet par l'objectif : il y aurait des objectifs d'intérêt général, en l'occurrence construire des logements, lesquels objectifs s'imposeraient aux communes et autoriseraient ensuite l'État à construire là où il le veut sur les terrains dont il est propriétaire, à titre direct ou indirect.

Malheureusement, les amendements de la commission ne permettent pas de garantir les droits des collectivités territoriales. On nous dit qu'une concertation sera organisée entre l'État et les collectivités, mais on sait bien que c'est l'État qui aura le dernier mot !

On nous dit aussi que l'économie générale du PADD qui figure dans le SCOT ou le PLU sera respectée. Or nous savons depuis la modification de la loi SRU que le PADD n'est plus opposable : c'est un document qui n'a plus un caractère normatif. Dans ces conditions, il s'agit de ne respecter qu'un chiffon de papier ! S'il fallait s'inspirer des dispositions du PLU ou du SCOT, là, oui, il y aurait une garantie pour la collectivité territoriale !

J'estime, en accord avec M. Vasselle et plusieurs de mes collègues, qu'on ne peut pas, sous prétexte d'atteindre un objectif d'intérêt général, remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales sur une question essentielle, celle des pouvoirs en matière d'urbanisme.

J'ajoute que, au cas où une disposition de ce type serait votée, un certain nombre de sénateurs, à commencer par moi-même, seraient obligés de demander au Conseil constitutionnel de se prononcer sur sa conformité à la Constitution.

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

M. Dominique Braye, rapporteur. Monsieur Portelli, pour avoir été rapporteur de la loi « urbanisme et habitat », je sais que le PADD est le document fondamental : de l'orientation du PADD découle tout le reste.

Il n'est effectivement ni normatif ni opposable, mais c'est pour éviter aux communes toutes sortes de contentieux.

Naturellement, l'État peut établir des projets d'intérêt général, mais c'est beaucoup plus compliqué : il faut passer par une déclaration d'utilité publique.

Je pense que tout le monde s'accorde à considérer que ce texte doit être efficace et susceptible d'entraîner la réalisation rapide d'un certain nombre de logements.

Je comprends votre souci de défendre les communes, et c'est un souci que je pourrais mettre en avant beaucoup plus que vous puisque la communauté de Mantes en Yvelines est concernée par une des trois opérations d'intérêt national, celle de Seine-aval. Je vous remercie d'être plus royaliste que le roi, mais, croyez-moi, en tant qu'élu et président de communauté d'agglomération, je suis particulièrement attentif à ces problèmes.

Il reste que nous sommes tous, aujourd'hui, devant une urgence. On ne peut pas, d'un côté, dire à la tribune qu'il faut agir fort et vite et, ensuite, refuser de mettre en place des dispositifs simples qui permettent d'atteindre l'objectif qui a été affirmé.

Je vous demande donc d'être cohérent : c'est d'un engagement national pour le logement qu'il est ici question et c'est donc pour le logement qu'il nous faut agir.

Bien sûr, nous sommes aussi là pour éviter que l'on fasse n'importe quoi sur le territoire des communes : il ne faut pas que des communes se réveillent un matin en découvrant qu'on leur a imposé des projets dont elles ne voulaient pas ! Mais je peux vous rassurer : avec les trois dispositions de précaution que nous proposons, les communes n'ont rien à craindre.

On peut évidemment avoir entre nous de grandes discussions sur le caractère normatif ou non de telle ou telle disposition ! Vous le savez, je ne suis pas un spécialiste du droit, mais tout ce que je peux vous dire, c'est que si nous continuons à discuter de la sorte, la loi qui sortira de notre Haute Assemblée ne permettra pas de relever le défi du logement !

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

M. Dominique Perben, ministre. Monsieur Vasselle, il me semble que différents amendements qui affectent cet article prennent en compte votre souci.

Le texte initial vous a surpris et a provoqué, si j'ai bien compris, le dépôt de cet amendement. À partir du moment où le Gouvernement accepte la modification proposée par M. le rapporteur, qui est la référence à un document rédigé par les élus, le PADD du SCOT ou du PLU, vous avez la garantie que l'esprit d'aménagement voulu par les élus sera respecté tout au long du processus, même si, à un moment donné, pour éviter une difficulté particulière, le préfet milite pour la réalisation de l'opération.

C'est un point très important, qui me paraît constituer le bon équilibre entre le projet initial tel qu'il vous est proposé et les préoccupations que vous avez exprimées.

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

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Monsieur Portelli, je vous remercie d'avoir lu attentivement le rapport de la commission des lois. Mais, je me permets de le rappeler, il y est également écrit que nous souhaitons faciliter la réalisation d'opérations d'intérêt national lorsque les terrains appartiennent à l'État.

Pour autant, nous avons tenu à prendre un certain nombre de précautions, et d'abord la consultation des communes ; vous y avez fait référence.

Il faut également rappeler que l'État peut déjà mener ce type d'opérations en lieu et place des communes. C'est un peu plus compliqué et un peu plus long. Nous souhaitons simplement accélérer les procédures.

Quant à la compatibilité des opérations avec le PADD, c'est pour nous tout à fait majeur ; même si ce document n'est pas opposable aux tiers, c'est une garantie de cohérence avec l'esprit du projet urbain. Il est quand même important qu'on évite de monter des opérations *ex nihilo* et de réitérer des erreurs qui ont pu être commises dans le passé en créant des ZAC complètement indépendantes des projets urbains.

Nous avons en outre voulu limiter dans le temps la durée des servitudes, de façon que la commune retrouve son droit de préemption au terme des dix ans pendant lesquels l'opération d'intérêt national pourra être menée. Il est évident que, après dix ans, d'autres besoins peuvent apparaître, notamment sur ces terrains ; la commune doit pouvoir ensuite récupérer son droit de préemption.

Ces garanties sont sérieuses.

La rectification de l'amendement pour faire référence à la compatibilité avec le PADD du SCOT ou du PLU est tout à fait logique parce que le PLU doit être compatible avec le SCOT quand il existe. On peut s'en tenir au SCOT et, en l'absence de ce dernier, tenir compte du PADD ou du PLU.

M. le président. Monsieur Vasselle, je vous interroge à nouveau : maintenez-vous votre amendement de suppression ?

M. Alain Vasselle. Je comprends la gêne du Gouvernement face à un amendement de cette nature. Or je n'ai pas pour habitude de gêner le Gouvernement dans son action : je souhaite plutôt l'aider à avancer dans la bonne direction.

Pour ce faire, il me semble que nous pourrions, en commission mixte paritaire, trouver une rédaction plus conforme à ce que le Sénat attend quant à l'effectivité du pouvoir du maire au regard des projets susceptibles d'être réalisés sur des terrains appartenant à l'État en introduisant la référence au PLU ou au SCOT. Dans ces conditions, peut-être envisagerai-je de retirer cet amendement.

Pour retirer cet amendement, il faudrait que le rapporteur accepte de modifier la rédaction de son amendement, en faisant référence non plus au seul PADD, mais bien aux dispositions du SCOT et du PLU.

M. Jean Desessard. Cela figure déjà !

M. Alain Vasselle. Non, s'agissant du PADD, mon collègue Hugues Portelli vient de faire valoir que, juridiquement, cette disposition n'était pas opposable.

M. le ministre a une vue un peu idyllique des choses. Je suis persuadé que le débat et la négociation se mèneront de façon constructive entre les maires et ce gouvernement-ci. Mais il n'est là que jusqu'en 2007. Je souhaite, bien sûr, que M. Perben occupe alors encore des fonctions ministérielles, mais, la loi étant la loi, le jour où un nouveau gouvernement prendra le pouvoir dans ce pays...

M. Thierry Repentin. Bientôt ! (*Sourires.*)

M. Alain Vasselle. ... je ne suis pas persuadé qu'il fera du texte la même interprétation que lui !

Il me semble qu'il faut être prudent : nul n'est jamais au pouvoir pour l'éternité. L'alternance peut jouer et, moi, je me méfie de cette alternance. Je suis persuadé que, au cas où elle jouerait, le nouveau gouvernement n'hésiterait pas à imposer à de nombreuses communes la construction de logements sociaux, contre la volonté des élus locaux, même si l'économie du PADD ne le permet pas.

Un sénateur du groupe socialiste. Procès d'intention !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Je vous invite donc, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, à améliorer la rédaction du texte d'ici à la réunion de la commission mixte paritaire. Dans cette perspective, peut-être y a-t-il lieu de voter mon amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Je souhaite dire à notre collègue Alain Vasselle que sa démarche est tout à fait sympathique et qu'elle peut se comprendre, surtout au moment où se déroule le congrès des maires. Je ne peux m'empêcher de voir un côté un peu « démago » dans sa proposition et, par rapport à l'objectif de ce projet de loi, qui est de lever très vite un certain nombre d'obstacles à la réalisation de logements, je considère que cette proposition n'a guère de sens. En tous cas, elle n'est pas très positive.

Quoi qu'il en soit, monsieur Vasselle, puisque le Gouvernement n'a pas déclaré l'urgence sur ce texte, une deuxième lecture interviendra avant la réunion de la commission mixte paritaire.

M. Alain Vasselle. Raison de plus !

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Cette explication, monsieur le président, vaudra également pour mon amendement n° 483.

Si j'ai bien compris l'amendement n° 101, tel qu'il est actuellement rédigé...

M. le président. Nous en sommes à l'amendement n° 164, monsieur Desessard.

M. Jean Desessard. Certes, monsieur le président, mais le fait que le Gouvernement accepte ou non l'amendement n° 101 influera sur le retrait de mon amendement. Or, si je retire ce dernier, je ne pourrai évidemment pas voter l'amendement de M. Vasselle : ce serait contradictoire.

Je voudrais donc être sûr d'avoir bien compris la rectification de l'amendement n° 101 demandée par le Gouvernement.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, acceptez-vous de rectifier votre amendement n° 101 et, si oui, en quoi consiste, au juste, cette rectification ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Il s'agirait d'ajouter les mots « en l'absence de schéma de cohérence territoriale », de façon que la phrase que nous proposons d'ajouter se lise ainsi : « Ils tiennent compte de l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés. »

M. Jean Desessard. Très bien !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 101 rectifié, présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois, et ainsi libellé :

Compléter le second alinéa du I de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ils tiennent compte de l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable des schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme déjà approuvés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, ministre. Favorable.

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote sur l'amendement n° 164.

M. Thierry Repentin. Nous nous sommes suffisamment plaints, au cours de la discussion générale, du fait que ce texte ne comportait guère d'éléments qui nous donnaient à penser qu'il y avait une vraie volonté politique de faire du logement accessible à tous pour ne pas être sensibles au dispositif proposé dans l'article 1^{er}.

Pour autant, on ne peut balayer d'un revers de main les explications de M. Portelli, qui ont effectivement donné lieu à un débat intéressant.

Pour ma part, plutôt que de voter l'amendement de suppression présenté par M. Vasselle, je préfère faire confiance à la navette parlementaire afin que nous puissions améliorer, le cas échéant, ce dispositif.

En outre, dans la mesure où il est indiqué que « la réalisation de logements sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics présente un caractère d'intérêt général lorsqu'elle contribue à l'atteinte des objectifs » de la loi de programmation sociale, il est tout de même permis de penser que seront mis en œuvre des PLAI, des PLUS et des PLS.

Par conséquent, je ne voterai pas l'amendement de M. Vasselle, mais j'invite le Gouvernement et l'ensemble de la Haute Assemblée à tenir compte des objections qui ont été formulées par M. Portelli.

M. le président. La parole est à M. Jean-François Voguet, pour explication de vote.

M. Jean-François Voguet. Il est aisé de comprendre le sens de cet amendement qui, sous couvert de défense de l'autonomie communale, vise, de mon point de vue, à empêcher la construction de logements sociaux.

Je ne peux m'empêcher de penser, par exemple, au maire de Saint-Maur-des-Fossés, dans le Val-de-Marne, qui explique à longueur de journée qu'il ne construira jamais de logements sociaux dans sa commune, et ce par choix idéologique ; nous connaissons d'ailleurs tous des maires qui défendent une telle position.

Mme Catherine Procaccia. C'est une exception !

M. Jean-François Voguet. C'est peut-être une exception, mais il ne cesse de répéter que, tant qu'il sera maire, aucun logement social ne verra le jour dans sa commune.

Ainsi, alors qu'il serait possible, certes de façon très limitée, de construire quelques logements sociaux à Saint-Maur, qui, comme d'autres communes, en manque cruellement, on permettrait, au nom de l'autonomie communale, à ces maires extrêmement réactionnaires de continuer à refuser la construction de logements sociaux sur le territoire de leur commune.

Cela, de mon point de vue, n'est pas concevable, d'autant que nous avons constaté qu'un certain nombre de maires refusaient d'appliquer la loi SRU concernant les 20 % de logements sociaux dans leurs communes.

M. le président. Votre amendement est-il, oui ou non, maintenu, monsieur Vasselle ?

M. Alain Vasselle. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 164.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Michelle Demessine, pour explication de vote sur l'amendement n° 230.

Mme Michelle Demessine. Je voudrais simplement réagir à la réponse que notre rapporteur m'a déjà faite dans les mêmes termes en commission, à savoir que, selon lui, le fait de donner la priorité à la réalisation de logements sociaux sur les terrains cédés, y compris gratuitement – je pense, pour ma part, que la gratuité serait un signe fort du caractère vraiment prioritaire de cette mesure – reviendrait à reproduire les errements du passé et à favoriser l'émergence de ghettos de la pauvreté.

Or, monsieur le rapporteur, je voudrais vous faire remarquer que le Val-Fourré, à Mantes-la-Jolie, n'était pas un ghetto à l'époque où Renault Flins, Simca Poissy, Selmer ou Dunlopillo n'avaient pas encore mené d'opérations de suppression d'emplois ou organisé de plans sociaux conduisant leurs salariés au chômage et privant leurs enfants de toute possibilité d'emploi.

M. Dominique Braye, rapporteur. On voit que vous ne connaissez pas cette ville !

Mme Michelle Demessine. Ce n'était pas non plus des ghettos tant que certains organismes d'HLM, dans leur gestion locative quotidienne, n'avaient pas décidé, sans le moindre respect des volontés de leurs locataires, d'organiser un système d'attribution discriminatoire. Et l'on pourrait multiplier les exemples, les Yvelines n'ayant ni la primeur ni l'exclusivité de tels phénomènes.

En même temps, pour montrer à quel point les choses paraissent ancrées dans l'esprit de certains, notre rapporteur semble penser qu'il y aurait une forme d'assimilation entre logement social et pauvreté, les deux allant de pair.

Étrange discours quand on songe que, dans les années 1960, l'accès au logement social a souvent constitué pour bien des familles un progrès par rapport à leurs conditions de logement antérieures.

Le logement social, s'il est de qualité et pour peu que les locataires auxquels il est destiné aient un travail et disposent d'un pouvoir d'achat correct, peut être en soi un facteur de la mixité sociale.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 230.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote sur l'amendement n° 483.

M. Jean Desessard. S'agissant de la volonté de prendre des mesures sur le plan national, M. le rapporteur l'a bien défendue, contrairement à une partie de la majorité qui, elle, souhaitait maintenir avant tout le pouvoir des communes.

Le groupe CRC a également précisé à juste titre en quoi il était utile de mener des opérations d'envergure nationale dans le domaine du logement social.

Néanmoins, une fois qu'une telle volonté est inscrite dans la loi, elle peut trouver d'autres usages. En d'autres termes, si aujourd'hui l'objectif est louable, à savoir construire des logements sociaux et promouvoir un élan national, en revanche, certains projets émanant de gouvernements futurs pourraient conduire à des opérations immobilières pouvant se révéler dangereuses en ce qu'elles s'imposeraient au détriment des projets des communes.

Je crois que l'amendement n° 101 rectifié vise à empêcher une telle dérive, même si je n'en suis pas tout à fait sûr. Cependant, je suis prêt à courir le risque d'une opération menée au plan national quant aux besoins en logements et j'espère que les garanties apportées par cet amendement seront suffisantes. C'est la raison pour laquelle je retire l'amendement n° 483.

M. le président. L'amendement n° 483 est retiré.

Je mets aux voix les amendements identiques nos 3, 100 et 331.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 268 rectifié est-il maintenu, monsieur Dubois ?

M. Daniel Dubois. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 268 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote sur l'amendement n° 101 rectifié.

M. Alain Vasselle. Cet amendement me donne en partie satisfaction en ce sens qu'il fait référence au PLU dans le cas où il n'y a pas de SCOT.

Cela dit, j'aurais souhaité que la disposition prévue en faveur des PLU puisse être appliquée de manière générale à tout projet de l'État sur ses propres terrains. En effet, dans le cas qui nous occupe, le PLU est opposable à l'État, ce qui n'est pas le cas du PADD, comme l'a expliqué M. Portelli tout à l'heure.

C'est la raison pour laquelle je profite de cette explication de vote pour inviter nos deux rapporteurs à améliorer la rédaction du texte au cours de la navette afin que celui-ci soit compatible avec ce que nous souhaitons les uns et les autres.

Je tiens à souligner que, dès lors qu'il n'aurait été fait référence qu'aux PLU, j'aurais pu retirer mon amendement, si toutefois le Gouvernement s'était engagé dans ce sens. Or cela n'a pas été le cas, mais je ne désespère pas que, d'ici à la deuxième lecture, des avancées notables puissent se produire dans cette direction.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 101 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 5 et 102.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 6 et 103.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n^o 7 rectifié est présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n^o 104 rectifié est présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Rédiger ainsi le II de cet article :

II. – L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1^o Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales... *(Le reste sans changement.)* » ;

2^o La seconde phrase est ainsi rédigée : « Les articles L. 122-15 et L. 123-16 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département, une région ou un établissement public d'aménagement a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme. »

Je les mets aux voix.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 8 et 332.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Je n'ai toujours pas compris pourquoi M. le rapporteur était hostile à mon amendement et me priait de le retirer.

Vous soutiendrez que mon incompréhension est idéologique, mais j'ai fait preuve d'ouverture sur l'amendement précédent, et je manifeste donc à présent ma surprise.

M. le président. La parole est à M. Gérard Delfau, pour explication de vote.

M. Gérard Delfau. Monsieur le rapporteur, je pense que, tout à l'heure, nous sommes passés trop vite sur cet amendement, qui aborde une question importante et dont, de surcroît, la rédaction est conforme à l'esprit du projet de loi.

Le problème est le suivant : un certain nombre de ZAD ont été mises en place dans les années 1990. Pendant une dizaine d'années environ, le prix des terrains n'a pas augmenté. L'emballement du coût du foncier est récent et se produit au moment précis où les ZAD vont cesser d'exister, ce qui cause un préjudice très important. Le chiffre de 20 000 hectares en Île-de-France, cité par notre collègue, devrait faire réfléchir la Haute Assemblée.

Ce problème est analogue, finalement, à celui qui a conduit le Gouvernement à créer des opérations d'intérêt national, approuvées à l'instant par le Sénat. La démarche, l'esprit, sont exactement les mêmes.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Gérard Delfau. Nous ne pouvons écarter ce problème en affirmant que quatorze années d'existence suffisent pour les ZAD, au moment même où la nécessité de leur création, ou de leur pérennisation, commence à apparaître. Je demande donc à M. le ministre de reconsidérer cette question, et à M. le rapporteur de modifier son point de vue.

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

M. Dominique Perben, ministre. Ma réponse sera strictement juridique. Nous pouvons, certes, débattre de la durée des ZAD et estimer que, compte tenu de l'évolution du marché, leur existence devrait être plus longue. Toutefois, je rappelle que la France a déjà été condamnée par la juridiction communautaire pour avoir gelé des terrains pendant une durée excessive. Un risque de contentieux existe, avec une condamnation à la clef pour notre pays. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement.

M. Jean Desessard. Je ne suis pas d'accord avec vous, mais vous m'opposez, cette fois, de véritables arguments.

M. le président. Monsieur Desessard, l'amendement n^o 484 est-il maintenu ?

M. Jean Desessard. Oui, monsieur le président, je le maintiens.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 484.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Motion d'ordre

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

M. Dominique Braye, rapporteur. À l'article 2, où nous sommes saisis d'un très grand nombre d'amendements, l'amendement n^o 218 rectifié *bis*, présenté par nos collègues du groupe CRC, propose une rédaction globale de l'article. D'où la mise en discussion commune de plus de cinquante amendements, d'objets très divers puisque l'article 2 est constitué de huit paragraphes traitant de sujets différents. Dans ces conditions, la discussion commune de toutes ces dispositions ne pourrait, vous en conviendrez, que nuire à la clarté de nos débats.

De même, à l'article 9, les amendements n^{os} 257 de Mme Demessine et 423 de M. Repentin, qui tendent à la suppression de l'article, emportent la discussion commune de 49 amendements.

C'est pourquoi votre commission, après avoir consulté tous les groupes politiques, qui lui ont fait part de leur accord, est amenée à demander, à l'article 2, un examen de l'amendement n^o 218 rectifié *bis* distinct de celui de tous les autres amendements, et, à l'article 9, un examen des amendements n^{os} 257 et 423 distinct de celui des autres amendements déposés sur cet article.

M. Jean Desessard. C'est une modification de bon sens !

M. le président. Cette modification va, me semble-t-il, faciliter nos débats et les rendre plus intelligibles.

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

Il en est ainsi décidé.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 9, présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 52 du code du domaine de l'État, il est inséré un article L. 52-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-1.* – Les immeubles appartenant à l'État et dépendant du domaine public artificiel peuvent être mis en vente dans leur état et leur affectation à la date de la mise en vente. Un contrat préliminaire ou une promesse, synallagmatique ou unilatérale, de vente peut être signé sous la condition suspensive que ces immeubles soient régulièrement déclassés du domaine public dans un délai de six mois à compter de la signature de ce document. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. La nécessité de libérer rapidement des terrains pour construire des logements implique de raccourcir les délais dans lesquels l'État peut céder ses biens.

Les biens appartenant au domaine public de l'État doivent être déclassés avant d'être mis en vente, ce qui peut prendre un certain temps. Dans l'intervalle, il serait utile que les services fiscaux puissent engager les procédures, c'est-à-dire purger les droits de rétrocession, le droit de priorité des communes, et publier les offres. En effet, bien qu'ils puissent juridiquement le faire, ils semblent souvent réticents.

Pour clarifier la situation, l'amendement n° 9 prévoit que les biens du domaine public peuvent être mis en vente, sous conditions suspensives, avant leur déclassement.

M. le président. L'amendement n° 105, présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 52 du code du domaine de l'État, il est inséré un article L. 52-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-1.* – Les immeubles appartenant à l'État et dépendant du domaine public peuvent être mis en vente dans leur état et leur affectation à la date de la mise en vente. Un contrat préliminaire ou une promesse, synallagmatique ou unilatérale, de vente peut être signé sous la condition suspensive que ces immeubles soient régulièrement déclassés du domaine public dans un délai de six mois à compter de la signature de ce document. »

La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement est pratiquement identique à celui que vient de présenter la commission des affaires économiques. Nous avons seulement ôté le terme « artificiel » dans la qualification du domaine public, à la demande de la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Je fais entièrement confiance sur ce point à la commission des lois. Nous renonçons au terme « artificiel » et retirons donc l'amendement n° 9.

M. le président. L'amendement n° 9 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 105 ?

M. Dominique Perben, ministre. Je demande son retrait, car il emporte un véritable risque constitutionnel, me semble-t-il.

En effet, une décision du Conseil constitutionnel de 1986 prévoit qu'il est interdit d'aliéner les biens du domaine public sans déclassement préalable. Compte tenu de cette difficulté, nous envisageons de demander à l'administration de préparer les deux procédures en même temps. Ainsi, bien entendu, le déclassement se produira formellement avant la vente mais, grâce au travail préparatoire fait par l'administration des domaines, du temps sera gagné sur la procédure. Autrement, nous risquerions l'annulation par le Conseil constitutionnel.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, l'amendement n° 105 est-il maintenu ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Notre seul souci est d'accélérer la procédure. Bien sûr, il ne s'agit pas de vendre avant de déclasser, mais d'engager des études préalables avant que les procédures soient terminées. Nous avons même fixé un délai pour cela.

S'agissant du risque d'annulation, le Conseil constitutionnel a affirmé que les biens du domaine public devaient être déclassés avant d'être aliénés, quand le Conseil d'État exige, lui, que la désaffectation précède le déclassement. Toutefois, j'ai bien compris que cette mesure pouvait être prise par voie réglementaire.

Dès lors, si le Gouvernement s'engage à faire le nécessaire pour accélérer les procédures de déclassement, je suis tout à fait prêt à retirer cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 105 est retiré.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} ou après l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 10 rectifié, présenté par M. Braye, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi rédigée : « La différence entre la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession ne peut dépasser 25 % au moins de ladite valeur, pondérée par le rapport entre la surface hors œuvre nette affectée au logement locatif social et la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier, sauf dans des zones délimitées par décret, dans lesquelles elle peut atteindre 35 %. »

II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Les consultations que nous avons menées montrent que, dans les zones où le marché de l'immobilier est le plus tendu, notamment en région parisienne, la décote nécessaire pour équilibrer les opérations de logement social doit être de 35 %. Ces zones,

dans notre esprit, correspondent aux zones A du dispositif d'investissement fiscal de Robien. Tel est l'objet du présent amendement, qui permet d'améliorer le projet de décret actuel ; ce dernier, en effet, prévoit une décote de 25 % seulement.

Dans la pratique, nous veillerons à ce que les opérations de logement menées sur les terrains de l'État, que l'article 1^{er} du projet de loi qualifie « d'opérations d'intérêt national », bénéficient du soutien financier nécessaire. Nous considérons en effet que l'attitude de l'État doit être exemplaire en matière d'engagement national pour le logement.

M. le président. L'amendement n° 106, présenté par M. Jarlier, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot : « procède » ;

2° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « La différence entre la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession est fixée à 25 % au moins de ladite valeur, pondérée par le rapport entre la surface hors œuvre nette affectée au logement locatif social et la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier, sauf dans des zones délimitées par décret, dans lesquelles elle est fixée à 35 % au moins et peut s'élever à 50 %. Ces dispositions s'appliquent pour autant qu'elles n'entraînent pas une réduction du prix de cession de la partie du terrain utilisée pour la réalisation de logements locatifs sociaux à un niveau inférieur à une valeur foncière de référence fixée par décret. »

II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I cidessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de rendre obligatoire la décote qui peut être pratiquée par l'État sur la vente d'un terrain lui appartenant, pour permettre la construction de logements sociaux. Il vise aussi à fixer dans la loi les montants minimal et maximal de cette décote.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a permis à l'État de procéder à l'aliénation des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsqu'ils sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État.

Ce décret n'est toujours pas paru. Le Gouvernement a, toutefois, indiqué que le plafond de la décote qui peut être pratiquée serait égal au plus à 25 % de la valeur vénale du terrain. Compte tenu du haut niveau et de l'évolution rapide des prix du foncier, ce plafond risque d'être insuffisant pour équilibrer des opérations de construction de logements sociaux dans les zones où le marché est particulièrement tendu.

L'amendement qui vous est proposé, mes chers collègues, a pour objet de rendre cette décote obligatoire. Son montant minimal serait égal à 25 % de la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et serait portée à 35 % dans des zones délimitées par décret.

Son montant maximal serait égal à 50 % de cette valeur, et la décote ne pourrait avoir pour effet de faire supporter à l'État seul les dépenses assurant l'équilibre financier de l'opération.

La référence à la valeur estimée par le directeur des services fiscaux a été substituée à la référence à la valeur vénale du terrain pour s'assurer que l'estimation ne sera pas directement liée à la situation du marché.

M. le président. Le sous-amendement n° 488, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoult, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter ainsi le 1° du I du texte proposé par l'amendement n° 106 :

et, après les mots : « de terrains », sont insérés les mots « bâtis ou non bâtis »

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Monsieur le président, j'ai pris acte du fait que l'amendement n° 10 était devenu l'amendement n° 10 rectifié et que, dès lors, le sous-amendement n° 487 que j'avais déposé était devenu sans objet.

Cela est fâcheux pour deux raisons.

D'une part, le pourcentage de décote a été modifié. Or, pour ne rien vous cacher, nous préférons la version précédente.

D'autre part, l'insertion des termes « bâtis ou non bâtis », après le mot « terrain », qui ne figurent pas dans l'amendement, me semble essentielle. Nous devons absolument nous assurer que les ventes effectuées avec une décote pouvant aller jusqu'à 35 % dans les zones où le marché est particulièrement tendu puissent se faire sur des terrains bâtis.

Aujourd'hui, en effet, le mot « terrain » désigne, en droit, un espace libre de toute construction. Par conséquent, si nous n'insérons pas les mots « bâtis et non bâtis », la mesure que nous adopterons ne pourra s'appliquer sur les terrains construits.

J'en veux pour preuve ce courrier (*M. Repentin montre une lettre*) en date du 26 mai 2005, qui a été adressé par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, à M. Bertrand Delanoë, maire de Paris, pour lui expliquer que « l'État est tenu, dans le cadre de l'exercice du droit de priorité des communes, de céder ses biens au prix fixé par les domaines ». Ce courrier précise que ce prix « ne peut, dans le cas des immeubles, être inférieur à la valeur du marché ».

Il est accompagné par une fiche technique qui affirme que « le prix fixé par les domaines ne peut, sauf dérogation précisément encadrée par la loi, être inférieur à la valeur vénale des biens. Si la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie du patrimoine de l'État soient cédés à des prix inférieurs à leur valeur à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privées, de telles cessions à des personnes publiques ou pour des motifs d'intérêt général ne peuvent être autorisées qu'en vertu de la loi, à

condition, notamment, de ne pas contrevenir aux règles du droit budgétaire et du droit communautaire. S'agissant de l'État, un cas seul de dérogation a récemment été prévu par le législateur, en vue de faciliter l'obtention du foncier pour les opérations de construction de logements neufs, à l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette disposition ne vaut pas pour les immeubles que l'État cède ».

Le sous-amendement que je présente est fondamental si nous voulons être certains que la décote s'applique aux terrains bâtis ou non bâtis. Je souhaite donc que l'amendement n° 106, assorti de mon sous-amendement, soit adopté.

M. le président. L'amendement n° 334 rectifié, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoul, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot « procède », et, après les mots : « de terrains », sont insérés les mots « bâtis ou non bâtis » ;

2° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« La différence entre la valeur du terrain telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession est fixée à 25 % au moins de ladite valeur, pondérée par le rapport entre la surface hors œuvre nette affectée au logement locatif social et la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier, sauf dans des zones délimitées par décret, dans lesquelles elle est fixée à 35 % au moins et peut s'élever à 50 %. Ces dispositions s'appliquent pour autant qu'elles n'entraînent pas une réduction du prix de cession de la partie du terrain utilisée pour la réalisation de logements locatifs sociaux à un niveau inférieur à une valeur foncière de référence fixée par décret. »

II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement vise à autoriser, pour les organismes de logement et les collectivités locales, une décote supérieure à 25 % dans les zones tendues, où le prix du marché est incompatible avec l'objectif de logement social.

En effet, la décote envisagée, qui peut aller jusqu'à 25 %, laisse une marge d'action trop importante à l'État vendeur. Si l'État constructeur – le ministère du logement – est sans doute motivé, l'État vendeur – Bercy – l'est sans doute moins. De plus, dans la mesure où le prix du mètre carré de terrain constructible en France a, pour la seule année 2004, augmenté de 22 %, l'application d'une décote de 25 % sur le prix du terrain lui fait simplement retrouver le prix du marché de l'an passé. Le montant de la décote qui nous est proposé est trop faible. De fait, celle-ci ne serait

pas suffisante pour permettre d'équilibrer les opérations de logements pour tous, notamment dans les zones les plus tendues.

Afin de ne pas renchérir les logements libres du terrain concerné, l'amendement prévoit que la décote s'applique sur la partie locative sociale dans toute sa part.

Enfin, cet amendement, dans sa première partie, a pour objet de rendre la décote obligatoire.

M. le président. L'amendement n° 406, présenté par MM. Repentin, Raoul, Caffet et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Courteau, Desessard et Dussaut, Mmes Herviaux, Hurel et Khiari, MM. Krattinger, Lejeune, Pastor, Piras, Raoul, Reiner, Ries, Saunier, Teston, Trémel, Lise, Vézinhel, Picheral et Madec, Mme San Vicente, MM. Plancade, Gillot et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi rédigé :

« Art. L. 66-2. – Lorsque l'État procède à l'aliénation d'immeubles de son domaine privé, l'acheteur doit y réaliser des programmes de logements sociaux. Dans les communes visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, 50 % au moins de la surface hors œuvre totale des immeubles réalisés doit être consacrée à la réalisation de logements locatifs sociaux et 20 % dans les autres communes.

« Le prix de cession de la charge foncière correspondant aux logements locatifs sociaux ne peut excéder la valeur foncière de référence telle que définie au titre III du livre troisième du code de la construction et de l'habitation pour le financement du logement locatif social. »

II. – Les dispositions du paragraphe I s'appliquent aux cessions d'immeubles appartenant aux entreprises publiques et aux établissements publics définis par décret.

III. – Les pertes de recettes pour l'État résultant du I et du II sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement vise à obliger les acquéreurs d'immeubles et de terrains qui appartiennent auparavant au domaine privé de l'État à y réaliser des logements locatifs sociaux. Dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, au moins 50 % de la surface des immeubles cédés par l'État doivent être consacrés au logement locatif social, cette proportion étant ramenée à 20 % dans les autres communes.

Afin que ces terrains et immeubles soient cédés à des coûts compatibles avec la production d'un parc locatif social, l'article prévoit également que la charge foncière correspondant aux logements locatifs sociaux est cédée à la valeur foncière de référence pour le financement du logement locatif social – 150 euros le mètre carré de surface habitable dans les grandes agglomérations de province, 200 euros en région d'Île-de-France. En pratique, une telle disposition permettra que les propriétés de l'État soient vendues à des prix permettant l'équilibre financier des opérations de logement social. En outre, ces dispositions sont rendues applicables aux immeubles possédés par les entreprises publiques et par des établissements publics définis par décret.

M. le président. L'amendement n° 485, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi rédigé :

« Art. L. 66-2. – Lorsque l'État procède à l'aliénation d'immeubles de son domaine privé, l'acheteur doit y réaliser des programmes de logements sociaux. Dans les communes visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, 100 % de la surface hors œuvre totale des immeubles réalisés doit être consacrée à la réalisation de logements locatifs sociaux et 50 % dans les autres communes. »

II. – Les dispositions du paragraphe I s'appliquent aux cessions d'immeubles appartenant aux entreprises publiques et aux établissements publics définis par décret.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Si l'État s'engage à céder ses terrains, c'est pour faire du logement social. Aussi, il faut imposer 50 % de logements locatifs sociaux dans les communes qui ne sont pas soumises à l'article 55 de la loi SRU, et 100 % dans les communes qui y sont soumises. C'est l'un des leviers dont nous disposons. Si nous hésitons à l'utiliser maintenant, il sera difficile de parvenir au même résultat sous d'autres formes.

M. le président. L'amendement n° 486, présenté par M. Desessard, Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est complétée par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque l'État procède à l'aliénation d'immeubles de son domaine privé, et lorsque l'acheteur s'engage à y réaliser uniquement des programmes de logements locatifs sociaux non financés par un prêt locatif social (PLS), le prix de cession de la charge foncière est fixé à 1 euro symbolique. »

II. – Les dispositions du paragraphe I s'appliquent aux cessions d'immeubles appartenant aux entreprises publiques et aux établissements publics définis par décret.

III. – Les pertes de recettes pour l'État résultant du I et du II sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. M. Repentin a dit qu'il ne fallait pas être timide ; je suis d'accord. Aussi, je propose que le prix de cession d'un terrain en vue d'y réaliser des logements locatifs sociaux soit de un euro symbolique.

La crise du logement a atteint un tel niveau qu'elle ne pourra être résolue qu'à la condition que l'État consente à réaliser des efforts considérables pour garantir un accès au foncier. Cet effort demande évidemment une contrepartie sociale importante, à savoir des logements locatifs sociaux destinés aux classes populaires – le PLAI et les PLUS.

Pourquoi ne pas rentabiliser les terrains de l'État, me demanderez-vous ? Je vous répondrai que l'État étant de toute manière contraint d'intervenir financièrement à d'autres moments – qu'il s'agisse des APL ou des aides à la construction –, il me semble préférable qu'il le fasse par ce biais et que, en contrepartie, soient réellement réalisés des logements sociaux locatifs.

Je crains que toute discussion du prix de cession des terrains ne conduise finalement à conclure au prix du marché. C'est pour cette raison que je propose de fixer ce prix à l'euro symbolique. Il faut marquer le coup et donner un élan ! Il ne faut pas mégoter ! À défaut, on aura l'impression de faire quelque chose sans pour autant qu'il se passe quoi que ce soit.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. S'agissant de l'amendement n° 106, je souhaiterais que M. le rapporteur pour avis le retire au profit de l'amendement n° 10 rectifié de la commission. Bien entendu, de ce fait, la commission ne peut être favorable au sous-amendement n° 488 de M. Repentin.

De même, la commission demande à M. Repentin de bien vouloir retirer l'amendement n° 334 rectifié au profit de l'amendement n° 10 rectifié de la commission. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 406 va beaucoup plus loin que celui qui est proposé par la commission. Il obligerait notamment les établissements publics à céder leurs biens à des prix très inférieurs à ceux du marché, ce qui apparaît difficilement compatible avec les missions qui leur sont confiées par la loi. En l'occurrence, je pense à Réseau ferré de France, RFF, qui doit gérer une dette très importante.

En outre, l'obligation de réaliser des logements sociaux sur l'ensemble des biens de l'État ne me paraît manifestement pas opportune. Messieurs Repentin et Desessard, ce n'est pas la nature du terrain qui détermine les types de logements qui doivent y être construits, mais bien sa situation dans un contexte environnemental !

M. Jean Desessard. Pourquoi l'État céderait-il alors des terrains ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Si, à Trappes, par exemple, l'État cède un terrain occupé à 85 % par des logements sociaux, comment peut-on envisager de porter ce taux à 100 % alors que les élus eux-mêmes estiment que le taux de 85 % est déjà beaucoup trop élevé ! Ce sont bien l'environnement et le pourcentage de logements sociaux dans l'environnement qui rendent pertinente ou non la réalisation de logements sociaux.

Mme Michelle Demessine. Il y a de la marge !

M. Dominique Braye, rapporteur. L'essentiel, monsieur Desessard, c'est de faire des logements. Tous les maillons de la chaîne étant bloqués, il s'agit de les débloquer. Le logement social n'est pas seul concerné ; tout le logement l'est. Aussi, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 406.

Pour les raisons déjà invoquées, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 485. Je me demandais d'ailleurs s'il s'agissait d'une plaisanterie ou d'une provocation. Comment peut-on proposer de faire 100 % de logements sociaux ?

M. Jean Desessard. Dans les communes où il n'y en a pas !

M. Dominique Braye, rapporteur. Suffisamment d'erreurs ont déjà été commises – que nous sommes en train de payer très cher actuellement – pour ne pas continuer ainsi.

L'amendement n° 486 prévoit que, sous certaines conditions, l'État peut aliéner des immeubles appartenant à son domaine privé pour un euro symbolique et étend cette disposition aux cessions d'immeubles appartenant aux entreprises et aux établissements publics définis par décret. Vous comprendrez bien, monsieur Desessard, que la commission ne peut pas être favorable à une telle mesure.

M. Jean Desessard. Cela a été fait à une autre époque, ailleurs qu'en France !

M. Dominique Braye, rapporteur. Avec une dette de 1 074 milliards d'euros, la santé financière de l'État n'est pas des plus florissantes. Peut-être me répondrez-vous que nous n'en sommes plus à cela près ! Ce serait bien dans la logique de ce que vous défendez depuis le début de la soirée.

M. Jean Desessard. Il ne fallait pas diminuer l'impôt de solidarité sur la fortune et les autres impôts !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, ministre. L'ensemble de ces amendements ont en commun de viser à définir le prix auquel les terrains de l'État seront mis à la disposition des opérateurs procédant à la construction de logements sociaux.

S'agissant de l'amendement n° 10 rectifié, je dirai qu'à la suite des discussions préparatoires à ce débat et après une réflexion à partir du travail très approfondi qu'a effectué le Sénat sur ces sujets, le Gouvernement propose que le décret relatif à la décote soit complété par un autre décret définissant les conditions dans lesquelles la barre des 25 % pourrait être dépassée et portée à 35 % dans les zones les plus tendues. Je pense que cela répondrait pour l'essentiel aux soucis qui ont été exprimés dans les différents amendements.

En contrepartie de l'engagement précis et solennel que prend le Gouvernement de publier très rapidement ce décret, dont la publication ne présentera d'ailleurs aucune difficulté particulière puisqu'il ne s'agira que de compléter un décret ayant déjà été signé, je vous demande, monsieur le rapporteur, de bien vouloir retirer votre amendement.

Compte tenu des éléments que je viens d'indiquer, le Gouvernement demande également le retrait de l'amendement n° 106 et du sous-amendement n° 488.

Il souhaite aussi le retrait de l'amendement n° 334 rectifié.

Il est défavorable à l'amendement n° 406, qui va au-delà de ce qu'il propose ; je viens de donner sa position sur le taux de 35 %.

Quant à l'amendement n° 485 de M. Desessard, il me surprend quelque peu. Nous sommes tous favorables à la mixité sociale, monsieur le sénateur, mais je pense que le dispositif que vous proposez ne va pas dans le sens de cet objectif. Ce serait à mon sens une erreur que de l'adopter. Le Gouvernement y est donc défavorable.

Il est également défavorable à l'amendement n° 486. Procéder tel que proposé serait contrevenir à une bonne gestion des biens publics.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 10 rectifié est-il maintenu ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Dans la mesure où M. le ministre prend des engagements clairs et précis, c'est avec plaisir que je retire cet amendement. (*Marques d'étonnement sur les travées du groupe socialiste.*)

Mes chers collègues, le but est d'obtenir la décote. Peu important les moyens ! Peu me chaut que ce soit par un décret ou par un amendement que l'on parvienne au résultat !

Monsieur le ministre, les zones tendues qui seraient concernées par cette décote de 35 % sont-elles bien celles qui correspondent aux zones A du dispositif Robien ? Il me paraît important de le préciser, tant est vague la notion de zone tendue.

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

M. Dominique Perben, ministre. C'est bien de ces zones qu'il s'agit. De plus, j'indique que ce décret en Conseil d'État pourra être pris dans un délai de deux mois.

M. le président. L'amendement n° 10 rectifié est retiré.

La parole est à M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis.

M. Pierre Jarlier, rapporteur pour avis. J'ai bien entendu les explications de M. le ministre et l'engagement qu'il a pris, notamment en ce qui concerne le délai de parution du décret. Cela va dans le sens de l'amendement que nous avions proposé.

Le compromis qui a été trouvé, avec une décote pouvant atteindre 35 %, me paraît acceptable. Par conséquent, je me rallie à la position de la commission des affaires économiques et je retire l'amendement n° 106.

M. le président. L'amendement n° 106 est retiré et le sous-amendement n° 488 n'a plus d'objet.

Monsieur Repentin, votre sous-amendement n° 487 n'a plus d'objet, mais, par courtoisie, je vous donne la parole.

M. Thierry Repentin. M. le ministre ne nous a pas dit que la décote des 35 % s'appliquera aux terrains bâtis. Si l'engagement qu'il a pris ne concerne que des terrains vierges de toute construction, cela limitera considérablement, chacun en conviendra, la portée de cet engagement, car les disponibilités foncières sont peu nombreuses, notamment dans les zones tendues.

Par conséquent, monsieur le président, je reprends l'amendement n° 10 rectifié retiré par notre collègue Dominique Braye, car, sur le fond, il est excellent : il fige bien les choses. Je souhaite en outre que mon sous-amendement n° 487 soit inséré dans cet amendement.

M. le président. Il s'agit donc de l'amendement n° 10 rectifié *bis*.

La parole est à Mme Michelle Demessine, pour explication de vote.

Mme Michelle Demessine. Le groupe CRC votera l'amendement qui vient d'être repris par M. Repentin. En effet, à la lecture du catalogue de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, on s'aperçoit que la plus grande partie du patrimoine mis en vente par l'État est constituée de terrains bâtis. La décote serait donc inopérante si elle ne s'adressait qu'aux terrains non bâtis, puisque ceux-ci sont minoritaires dans le catalogue du patrimoine.

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

M. Dominique Perben, ministre. À ce point de la discussion, il me paraît utile de compléter l'information. De quoi parlons-nous depuis le début de ce débat ? De la façon de réaliser des opérations permettant d'augmenter le parc de logements sociaux ! La réponse est donc tout à fait claire : sont concernés les terrains et les immeubles, à condition que ces derniers fassent l'objet d'une réhabilitation pour les transformer en logements sociaux.

M. Daniel Raoul. C'est un objectif que nous partageons !

M. Dominique Perben, ministre. Cela me paraît répondre à la question de M. Repentin et devrait donc lui permettre de retirer l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Monsieur le président, s'agit-il bien de l'amendement n° 10 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 487 ? Sinon, cela n'a pas de sens ! Mon collègue Thierry Repentin ne cesse en effet de dire qu'il y a très peu de terrains vierges et que l'essentiel de la décote doit porter sur des terrains construits. C'est tout l'intérêt de la mesure, en particulier dans les zones tendues !

Il convient donc de bien préciser, dans l'amendement n° 10 rectifié *bis* qui a été repris, qu'il s'agit de terrains bâtis ou non bâtis.

M. le président. Mes chers collègues, je vous rappelle les termes de l'article 49 du règlement : « Un amendement retiré par son auteur, après que la discussion a commencé, peut être immédiatement repris par un sénateur qui n'en était pas signataire. La discussion se poursuit à partir du point où elle était parvenue. » C'est le cas !

Toutefois, pour tenir compte du sous-amendement n° 487, il faut que figurent dans l'amendement les termes « bâti ou non bâti ».

M. Thierry Repentin. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Raoul.

M. Daniel Raoul. Je tiens à indiquer à nos collègues, afin qu'ils soient bien conscients de l'enjeu, que Jean-François Copé, ministre délégué au budget, dans sa lettre au maire de Paris, précise que l'État ne peut pas vendre des immeubles à un prix inférieur à la valeur du marché. Par conséquent, en indiquant qu'il s'agit de terrain bâti ou non bâti, on lève la difficulté.

L'enjeu est considérable, monsieur le rapporteur, et je ne comprends pas que vous ayez retiré cet amendement.

M. Jean Desessard. Il avait pourtant dit en commission qu'il serait ferme ! (*Mme Michelle Demessine s'esclaffe.*)

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 10 rectifié *ter*, présenté par M. Repentin, et ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'État est ainsi rédigée : « La différence entre la valeur du terrain bâti ou non bâti telle qu'elle est estimée par le directeur des services fiscaux et le prix de cession ne peut dépasser 25 % au moins de ladite valeur, pondérée par le rapport entre la surface hors œuvre nette affectée au logement locatif social et la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier, sauf dans des zones délimitées par décret, dans lesquelles elle peut atteindre 35 % ».

II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Monsieur Repentin, vous auriez pu reprendre l'amendement n° 106 de M. Jarlier en y insérant votre sous-amendement n° 488 !

M. Thierry Repentin. L'amendement n° 106 prévoit une décote trop importante pour le budget de l'État !

M. le président. Je rends hommage à votre souci de maîtrise des dépenses publiques !

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Je tiens à expliquer la raison pour laquelle j'ai retiré l'amendement.

Comme l'a rappelé M. le ministre, sont concernés par le décret soit des terrains vierges sur lesquels seront construits des logements, soit des terrains bâtis qui nécessiteront des réhabilitations lourdes pour réaliser des logements. Vous avez donc satisfaction, mes chers collègues ! Mais il n'est pas question que la décote s'applique à tous les terrains bâtis de l'État et que l'État brade son patrimoine !

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote.

M. Thierry Repentin. Sur le fond, nous sommes d'accord ! Il n'est pas question que l'État cède tous ses biens avec une décote de 35 % pour faire des cadeaux à je ne sais quelle collectivité ! Mais cette décote doit pouvoir s'appliquer lorsque c'est opportun, c'est-à-dire aux territoires sur lesquels se manifeste une volonté commune de réaliser des logements sociaux.

Si, d'aventure, l'État avait la volonté de vendre avec une décote de 35 %, ce ne serait pas possible en l'absence de la précision « bâti ou non bâti ».

Je vous donne lecture d'un extrait de la fiche technique qui accompagnait le courrier adressé au maire de Paris par le ministre délégué au budget : « S'agissant de l'État, un seul cas de dérogation a récemment été prévu par le législateur, en vue de faciliter l'obtention de foncier pour des opérations de construction de logements neufs. L'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a en effet ouvert la possibilité pour l'État de "procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction...". [...] Cette disposition ne vaut pas pour les immeubles que l'État cède. »

Par conséquent, si l'État voulait céder un ou deux immeubles de son patrimoine social, la loi ne le lui permettrait pas !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié *ter*.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. Jack Ralite. Vous êtes des Tartuffe !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 334 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 406.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour l'explication de vote sur l'amendement n° 485.

M. Jean Desessard. M. le rapporteur prétend que je prends la dette de l'État à la légère. Ce n'est pas vrai. Seulement, nous ne réglons pas le problème de la même façon. À gauche, nous préférons faire du logement social et maintenir le niveau actuel des impôts. À droite, vous lésinez pour lâcher des terrains, pour faire du logement social, mais vous baissez les impôts des plus riches.

MM. Dominique Braye, rapporteur, et Alain Fouché. C'est une caricature !

M. Jean Desessard. C'est la réalité ! C'est d'ailleurs repris dans toute la presse. Vous ne lisez pas les journaux ? Ils titrent tous : « Le Gouvernement fait des cadeaux fiscaux aux plus riches ».

M. Dominique Braye, rapporteur. Si vous croyez tout ce qui est écrit dans les journaux !

M. Jean Desessard. Si la rétribution du capital et du travail était la même qu'en 1980, il y aurait 150 milliards d'euros de moins par an pour le capital, et 150 milliards d'euros en plus pour les salariés. Or 150 milliards d'euros pour les salariés pendant un an, c'est une somme importante ! Depuis lors, la répartition du capital et du travail s'est totalement transformée.

Cela signifie que les plus pauvres sont encore plus pauvres et que les plus riches sont de plus en plus riches. Ces derniers achètent des logements, les louent plus cher, spéculent, tandis que les moins riches, dont le pouvoir d'achat diminue, ont de plus en plus de difficultés à payer leur loyer.

M. Alain Fouché. Caricature !

M. Christian Cambon. C'est un conte de Noël !

M. Jean Desessard. Je préférerais que ces salariés soient plus riches et qu'ils puissent se passer de l'aide au logement. Mais voilà, compte tenu de la structure du capital par rapport au travail, ils en ont davantage besoin.

C'est pourquoi il faut du logement social, et l'État doit y mettre les moyens. Je propose donc l'euro symbolique. Que va-t-il se passer lorsque la décote sera fixée à 20 % ou 25 % ? Les directions administratives répliqueront qu'elles ont des difficultés à atteindre leurs objectifs et, tout en sachant qu'il y a des problèmes sociaux, elles voudront vendre les terrains de l'État au meilleur prix.

C'est au législateur d'engager une démarche politique. Vous dites qu'il convient d'être vigilant et qu'il ne faut pas brader à cause de la dette. Mais, je le répète, les administrations vont vendre au prix du marché. Si l'on veut donner un élan, on doit jouer le jeu et défendre l'euro symbolique. Cela a déjà été fait, monsieur le rapporteur, dans une période de crise du logement. Et je crois me souvenir qu'il s'agissait d'un gouvernement de droite.

M. Dominique Braye. Bien sûr, parce que les gouvernements de gauche ne font rien !

M. Jean Desessard. La gauche est parfois timide !
(*Sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 485.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 486.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mme Gisèle Gautier une proposition de loi tendant à lutter contre les nouvelles formes d'esclavage.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 89, distribuée et renvoyée 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.

8

TEXTE SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'une procédure d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration.

Ce texte sera imprimé sous le numéro E 3008 et distribué.

9

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 22 novembre 2005, à dix heures, à seize heures et le soir :

Discussion du projet de loi (n° 57, 2005-2006) portant engagement national pour le logement :

Rapport (n° 81, 2005-2006) de M. Dominique Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques ;

Avis (n° 85, 2005-2006) présenté par Mme Valérie Létard, au nom de la commission des affaires sociales ;

Avis (n° 86, 2005-2006) présenté par M. Pierre Jarlier, au nom de la commission des lois.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré.

En outre, à dix-huit heures : conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au traitement de la récidive en matière d'infractions pénales.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 22 novembre 2005, à zéro heure quarante-cinq.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	114,90
33	Questions..... 1 an	80,60
83	Table compte rendu.....	21,90
93	Table questions.....	17,40
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	97,30
35	Questions..... 1 an	62,00
85	Table compte rendu.....	18,60
95	Table questions.....	12,30
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	576,80
27	Série budgétaire..... 1 an	69,30
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	527,10

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Décret n° 2004-1434 du 23 décembre 2004

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
STANDARD : **01-40-58-75-00** – RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES : **01-40-58-79-79** – TÉLÉCOPIE ABONNEMENT : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 0,90 €