

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL PÉRICARD

1. Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales (p. 2).

2. Intervention des organismes d'HLM sur le parc locatif privé. – Discussion d'une proposition de loi (p. 2).

M. Jacques Pélassard, rapporteur de la commission de la production.

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)

MM. Gilbert Meyer,
Alain Cacheux,
Léonce Deprez,
Patrick Leroy,
Georges Sarre,
Gilles Carrez,
Philippe Decaudin,
Jean-Michel Marchand,
Daniel Marcovitch.

Clôture de la discussion générale.

M. le secrétaire d'Etat.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 16)

Article 1^{er} (p. 16)

Amendement n° 1 de M. Meyer : MM. Gilbert Meyer, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Gilles Carrez, Alain Cacheux. – Rejet.

Amendement n° 2 de M. Meyer : MM. Gilbert Meyer, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Patrick Rimbart, Georges Sarre. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2. – Adoption (p. 18)

Après l'article 2 (p. 18)

Amendement n° 5 de M. Meyer : MM. Gilbert Meyer, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Retrait.

Amendement n° 4 de M. Deprez : MM. Léonce Deprez, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Retrait.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 20)

MM. Gilbert Meyer,
Georges Sarre,
Léonce Deprez,
Alain Cacheux,
Félix Leyzour.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 21)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

M. le secrétaire d'Etat.

3. Ordre du jour (p. 22).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL PÉRICARD, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES REQUÊTES EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

M. le président. En application de l'article LO 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel communication :

- d'une part, de sept décisions de rejet relatives à des contestations d'opérations électorales ;
- d'autre part, d'une décision portant annulation de l'élection législative des 25 mai et 1^{er} juin 1997 dans la troisième circonscription de la Moselle à la suite de laquelle M. Jean-Louis Masson avait été proclamé élu.

Ces communications sont affichées et seront publiées à la suite du compte rendu intégral des séances de ce jour.

2

INTERVENTION DES ORGANISMES D'HLM SUR LE PARC LOCATIF

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Gilbert Meyer permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location (n^{os} 92, 442, 548).

La parole est à M. le rapporteur de la commission de production et des échanges.

M. Jacques Pélassard, rapporteur de la commission de la production et des échanges. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat au logement, mes chers collègues, j'ai l'honneur de rapporter la proposition de loi de notre collègue Gilbert Meyer relative à l'intervention des organismes d'HLM sur le parc locatif privé.

Ce texte est intéressant à plusieurs titres.

Il l'est d'abord en la forme. Il s'agit, en effet, d'une proposition de loi dont la discussion s'inscrit dans les « niches » réservées, dans l'ordre du jour, aux textes d'origine parlementaire, conformément à la volonté affirmée par les deux derniers présidents de l'Assemblée de revaloriser le rôle du Parlement. C'est une bonne méthode.

En deuxième lieu, c'est une proposition de loi dont l'intérêt lui a valu une seconde vie, si je puis dire, après la dissolution de l'Assemblée : inscrite après son examen en commission à l'ordre du jour du 23 avril, elle n'avait pu alors être discutée en séance publique.

En troisième lieu, c'est une proposition qui a fait l'objet, en vertu de l'article 22 de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale, d'un rapport supplémentaire de la commission, rapport qui va être bientôt distribué. En effet, la commission a modifié – je m'en expliquerai dans quelques instants – le texte de la proposition de loi au cours de la réunion qu'elle a tenue, ce matin même, en application de l'article 88 du règlement.

J'en viens au fond.

Nous le savons tous, mes chers collègues, une loi, qu'elle soit d'origine gouvernementale ou parlementaire, a pour but de remédier à une difficulté de notre société. La proposition de loi de notre collègue Gilbert Meyer vise à mettre en place un outil original de mobilisation du parc de logements vacants. Le droit d'accès à un logement est un facteur essentiel d'intégration sociale. Or, les communes se trouvent en la matière assez confrontées à une situation contradictoire, sinon scandaleuse en termes d'efficacité économique et sociale. D'un côté, il y a une demande de logements de la part de personnes en voie d'intégration, et d'un autre côté, le taux de vacance du parc de logements est très élevé.

Selon l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'ANAH, le parc vacant a plus que triplé depuis 1954, sa part relative dans le parc total, qui était cette année-là de 3,7 %, étant passée à 7,2 % en 1990, année du dernier recensement général de la population. L'Agence a également constaté qu'un logement a d'autant plus de chances d'être vacant qu'il est petit. De plus, les éléments de confort ne sont souvent pas aux normes. C'est ainsi que 24 % des logements vacants ne disposent ni de baignoire ni de sanitaires.

La durée de la vacance elle-même pose problème : selon les observations de l'INSEE, 60 % des logements restent vacants plus d'un an dans les grandes villes et à Paris, la proportion étant même de 80 % en zone rurale. Le rapport Robert de 1992, cité dans un article paru dans *Libération* daté du 25 novembre 1997, estime à 1,9 million le nombre de logements vacants en France sur un parc de 26 millions. Près de 600 000 sont situés en zone rurale et 700 000 dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants où la demande locative est en général forte.

Pour faire face à cette situation – demande de logements, d'une part, vacance de logements, d'autre part – toute une série d'outils ont été mis en place. Parmi ceux-là, j'ai plaisir à citer devant vous, monsieur le secrétaire d'Etat, un dispositif que j'ai d'ailleurs mis en œuvre

dans ma propre commune de Lons-le-Saunier, et qui est le bail à réhabilitation. Même si il n'y a pas eu de forte progression de la part du secteur privé, il s'agit d'un mécanisme intéressant créé par la loi du 31 mai 1990. On peut seulement regretter que, pour des raisons fiscales et de cadrage du public intéressé, il n'ait pas acquis la dimension espérée.

Par ailleurs, les propriétaires qui ont reloué avant le 31 décembre 1996 leur logement vacant depuis plus d'un an bénéficient pendant deux ans d'une exonération de leurs impôts sur les revenus fonciers. De même, le conseil général d'Ile-de-France accorde des primes aux propriétaires qui remettent en location un logement vacant.

A défaut d'une solution miracle pour mobiliser des logements vacants, il faut compléter le dispositif existant par différents outils. La proposition de notre collègue Meyer constitue une formule nouvelle qui s'inscrit dans ce cadre.

Il s'agit, en premier lieu, de tirer parti d'un savoir-faire existant, qui est celui des organismes HLM dont les compétences reconnues ont été étendues notamment par la loi du 21 juillet 1994, dite « loi habitat », sachant que le recours aux organismes HLM ne doit pas en faire des concurrents déloyaux pour le secteur privé, bref, qu'il ne doit pas les transformer en administrateurs de biens.

En second lieu, il convient de maintenir l'équilibre entre l'initiative publique et l'initiative privée. Nous y reviendrons dans la discussion des articles. Un débat intéressant a eu lieu à cet égard lors du premier examen du texte en commission, le 12 novembre dernier, et ce matin encore lors de la réunion que la commission a tenue dans le cadre de l'article 88 du règlement.

La question est de savoir à partir de quand l'initiative publique HLM peut-elle relayer l'initiative privée. Quel doit être approximativement le délai de carence ? Pendant combien de temps le logement doit-il rester vacant avant que, l'incapacité du propriétaire privé à le remettre sur le marché ayant été démontrée, le secteur public ne prenne la relève du secteur privé ? Alors que M. Meyer avait inscrit deux ans dans son texte, un amendement tendait à ramener ce délai à un an. Cependant, monsieur le secrétaire d'Etat – et vous ne manquerez pas de noter le caractère consensuel de cette loi – un amendement vient d'être adopté par la commission qui revient à un délai de carence de deux ans.

En troisième lieu, la mixité sociale constitue une nécessité d'intégration dans nos communes. Il faut à la fois une mixité sociale et une mixité géographique. D'ailleurs, l'une ne va pas sans l'autre. Il faut éviter que des quartiers soient exclusivement d'habitat social par rapport à d'autres qui ne le seraient point. L'office HLM pourra, grâce aux modalités de la proposition de loi Meyer, agir plus facilement en faveur de cette mixité sociale.

Le problème s'est posé de savoir s'il était nécessaire d'obtenir un accord de la collectivité locale.

Dans la proposition de loi initiale, l'accord du maire était sollicité pour tout site. Après réflexion, la commission est parvenue à la solution suivante : l'accord de la commune, et donc du maire, site du logement social considéré, ne sera nécessaire qu'au-delà du seuil du 20 % de logements locatifs sociaux, seuil qui est déjà appliqué dans le cadre de la dotation de solidarité urbaine.

Voilà, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les grandes lignes de cette proposition de loi dont la vocation, je le répète, est de compléter le dispositif, en favorisant la mixité sociale et le relogement des populations qui, pour le moment, n'ont

pas accès au logement. C'est une loi de partenariat entre le public et le privé, entre les collectivités locales et les offices HLM, établissements publics qui entrent dans le champ de leurs compétences.

Je vous propose donc, au nom de la commission, d'adopter cette proposition de loi, intéressante pour relever ce défi qui nous concerne tous : loger nos concitoyens, permettre l'accès au logement au profit de l'ensemble des habitants de notre pays.

M. Gilbert Meyer. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au logement.

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le texte qui est en discussion devant votre assemblée et qui émane de votre collègue, M. Meyer, propose d'agir contre le phénomène de la vacance de logements dans le secteur privé. Il assigne au parc mobilisable un rôle social en désignant des locataires potentiels dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources pris en compte pour l'attribution de logements sociaux et en prévoyant des limites aux loyers praticables. Il propose un nouvel intervenant, l'organisme d'HLM, pour une prise à bail de logements vacants.

Le phénomène de la vacance ne peut laisser indifférent puisque, parallèlement à l'existence de logements vides, nous nous heurtons à la difficulté de proposer un toit à des personnes sans logement ou trop mal logées.

Le problème de la vacance a fait l'objet de divers rapports. Je citerai le rapport Robert, demandé par Mme Lienemann en 1992, les travaux de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en 1995 ou encore un rapport plus récent, celui du Conseil national de l'habitat en 1996.

De ces travaux il ressort que sur un parc d'un peu moins de 27 millions de logements recensés lors de l'enquête nationale de 1992, près de 2 millions étaient vacants. Ce chiffre indique l'importance du phénomène puisque la vacance représentait 7,4 % du parc. Ce taux s'élèverait à 7,9 % en 1996 selon une enquête de l'INSEE à paraître ; il resterait donc assez stable.

Mais gardons-nous de conclusions simplistes. Il ne suffit pas de se lancer dans une équation pure et simple entre le nombre de logements vides et le nombre de logements qui font défaut.

Le Conseil national de l'habitat signale bien que les chiffres doivent être considérés avec précaution. Il s'agit, pour de nombreux logements, d'une vacance qui peut être purement conjoncturelle alors que, bien sûr, c'est sur une vacance structurelle, à savoir une vacance dont la durée est d'au moins six mois, que les efforts doivent porter pour une mobilisation de ce parc.

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat signale quant à elle que, non seulement « logement vacant » ne veut pas forcément dire « logement disponible », mais « logement vacant » signifie souvent « logement hors marché », soit parce que le logement est situé dans une zone qui ne connaît pas de demande ou qu'il ne correspond pas à la demande, soit parce que le logement est destiné à la démolition.

Quoi qu'il en soit, tout en prenant en compte ces conseils de prudence, il apparaît que les enjeux sont importants et l'intérêt pour la mobilisation d'une offre nouvelle et la fluidité du parc de logements essentiel. En

effet, le rapport Robert estimait, en 1992, que 500 000 logements pouvaient être recyclés, dont 200 000 rapidement.

Comment le Gouvernement pourrait-il être indifférent à la question de la mobilisation de la vacance au moment où il prépare un projet de loi pour la prévention et la lutte contre les exclusions, dont un volet logement est indispensable du fait de la demande non satisfaite d'un nombre important de personnes sans logement ou mal logées ?

Comment pourrait-il d'ailleurs être indifférent quand il a connaissance du bilan de certaines dispositions de la loi du 31 mai 1990 qui, s'agissant du bail à réhabilitation, n'a pas donné les résultats espérés, même si la formule, lorsqu'elle est bien connue, permet des réalisations. Je pense à cette série de projets qui ont été primés par un jury il y a peu de temps et qui étaient d'un grand intérêt.

Cependant, la réponse obtenue par ce biais n'est pas suffisante en termes quantitatifs. Cet outil doit donc être amélioré et nous y travaillons dans le cadre de la préparation de la loi pour la prévention et contre les exclusions. Il est raisonnable de ne rien négliger pour que l'offre potentielle réponde à la demande locale dès lors que cette demande est bien réelle.

C'est ce que le Gouvernement se propose de faire dans le cadre des chantiers ouverts dans le domaine du logement.

A cet effet, nous partons des études sur les divers aspects de la vacance afin d'évaluer au mieux les besoins d'intervention. Certains logements connaissent un temps de vacance normal dans l'attente d'une vente ou d'une mise en location – ce que j'appellerais la « vacance normale ».

D'autres connaissent une vacance dite de transformation du bien, soit parce qu'ils sont en travaux ou en attente de travaux, soit parce qu'ils sont en attente de démolition ou de changement d'usage, soit encore parce qu'ils sont en situation de blocage juridique ou qu'ils subissent une vacance liée à l'absence de demande du fait du manque de confort, d'un environnement déplaisant ou d'un phénomène local de dépopulation.

Reste la vacance que l'ANAH qualifiait en 1995 de vacance d'« expectative », celle des logements réservés pour une occupation future et bien souvent aléatoire, voués à disparaître ou faisant l'objet d'une rétention, que celle-ci soit spéculative ou non. Il faut alors prendre en compte la volonté du propriétaire de conserver le bien en l'état pour une transmission de l'héritage, le refus de complications, l'indécision du propriétaire sur le devenir de son logement.

Cette diversité des causes de la vacance est essentielle à connaître pour proposer une diversité d'outils et de savoir-faire adaptés à chaque situation.

En effet, il serait illusoire de vouloir apporter une seule réponse au problème de la vacance des logements.

Tout d'abord, il me paraît nécessaire de ne pas lier la remise en location au logement d'un public déterminé ; le propriétaire décidé à remettre son bien sur le marché ne doit pas être contraint à loger un seul type de locataire.

Aussi, c'est dans le cadre de deux dossiers, celui du projet de loi pour la prévention et la lutte contre les exclusions, mais également celui du statut du bailleur privé, auquel nous travaillons en vue d'une saisine du Parlement au printemps, que nous recherchons les moyens de mobiliser le parc vacant.

Pour ce qui est de la prévention et de la lutte contre les exclusions, qui ne serait pas sensible au caractère inadmissible de la vacance, alors que des personnes sont sans logement ou mal logées ?

Des toits qui n'abritent personne, des personnes qui n'ont pas de toit, le rapprochement doit être fait et nous devons prendre objectivement en considération cette situation insatisfaisante.

Il faut trouver une réponse aux interpellations des associations, car c'est souvent elles qui posent ce type de question, sans se limiter à une formule comme la réquisition, qui n'apporte qu'une réponse provisoire mais ne doit cependant pas être négligée lorsqu'elle est légitime.

Nous étudions donc les améliorations à apporter au bail à réhabilitation ou les moyens de renforcer le rôle des intermédiaires associatifs, dont l'intervention peut être nécessaire pour assurer une gestion locative adaptée allant parfois jusqu'à un accompagnement social.

Dans le cadre du futur statut du bailleur privé, l'objectif est de motiver les propriétaires pour une remise sur le marché de leur bien. Le choix doit alors être laissé aux propriétaires sans leur imposer de loger telle ou telle catégorie de personnes.

Nous devons prendre en compte la rentabilité d'une mise en location et nous nous efforcerons de moduler l'effort financier de l'Etat en faveur des propriétaires, en fonction des efforts consentis par ceux-ci sur le niveau des loyers et la durée de la location. Nous avons également à examiner les moyens de sécuriser les propriétaires en recherchant des systèmes de garantie pour le paiement des loyers.

Sur ce dernier point, nous savons que la sécurisation des bailleurs passe aussi par la capacité de disposer d'intermédiaires pour l'acte de louer.

Nous connaissons tous des propriétaires âgés qui ne veulent pas assumer eux-mêmes une gestion locative. A cet égard, une pluralité d'intervenants est mieux à même d'offrir à ces propriétaires une liberté de choix, et donc de trouver une solution qui leur convienne. Nous réfléchissons au rôle que peuvent jouer les professionnels classiques, les agences immobilières, dont c'est le métier, mais aussi les agences immobilières à vocation sociale ou les organismes HLM, qui sont généralement confrontés à un public que ne recherchent pas spécialement les agences immobilières professionnelles car elles n'y voient souvent qu'une possibilité complémentaire d'activité.

Pour monter ces dossiers, nous recherchons les solutions techniques, juridiques, sociales et économiques les mieux adaptées et nous veillerons, dès que nous disposerons d'avant-projets suffisamment élaborés, à ouvrir une large consultation tant auprès des représentants des propriétaires que des locataires ou des intermédiaires pressentis.

Notre but est d'apporter des réponses adaptées en tenant compte des attentes de tous. C'est à cette condition que les propositions pour une mobilisation de la vacance seront les plus efficaces.

J'ai pris soin de vous présenter l'ensemble de notre réflexion sur ce sujet car votre proposition de loi, monsieur Meyer, se situe dans le même champ. Il va sans dire que nous nous proposons d'étudier votre suggestion dans le cadre de nos propres travaux.

Mais, grâce aux « niches » législatives qui ont été mises en place depuis quelque temps, vous nous avez devancés en proposant d'ouvrir une possibilité de prise à bail de logements vacants du secteur privé par les organismes

HLM. Après un délai de vacance que la commission a estimé devoir fixer ce matin même à deux ans, il s'agirait de donner une chance supplémentaire de mobilisation de logements par un nouveau type d'intervenants.

Cette démarche n'est pas du tout en contradiction avec les travaux du Gouvernement. Je pense que, sur tous ces bancs, vous appréciez le professionnalisme des organismes HLM, qu'on ne peut accuser de manque d'initiative ou de manque de compétence.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est disposé à s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée pour l'adoption de cette proposition de loi adoptée par la commission. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Monsieur le président, mes chers collègues, la présente proposition de loi vise à remettre dans le circuit locatif des logements privés actuellement vacants et votre approche de cette question, monsieur le secrétaire d'Etat, est très précise et très juste.

Le nombre de ces logements est particulièrement important, bien plus important que certains ne l'imaginent. Je suis arrivé à ce constat en effectuant un recensement dans ma ville à titre indicatif.

L'enquête réalisée auprès des propriétaires concernés a permis de dégager plusieurs enseignements.

Les logements vacants peuvent être classés en deux catégories.

La première regroupe ceux qui satisfont aux normes minimales de confort, c'est-à-dire ceux qui sont habitables. La seconde concerne des logements qui nécessitent quelques travaux de réhabilitation. Très rares sont ceux dont l'état de dégradation avancée impose des investissements lourds.

Un parc locatif privé important pourrait donc être remis sur le marché de la location et on peut se demander pourquoi les propriétaires ne l'ont pas fait à ce jour.

J'ai cherché à trouver la réponse à cette question, à en connaître les raisons. Je me suis aperçu que la grande majorité des logements libres appartenaient à des retraités.

Ceux-ci mettent en avant deux raisons principales pour l'inoccupation : soit ils ne se sentent plus la force, en raison de leur âge, d'entreprendre et de maîtriser les travaux nécessaires pour rendre le logement à nouveau habitable ; soit ils ne souhaitent plus prendre le risque de devoir soutenir une situation conflictuelle avec un locataire.

J'ai alors songé à leur proposer l'intervention d'un partenaire capable, premièrement, de piloter au besoin les travaux nécessaires ; deuxièmement d'assumer la gestion des relations directes avec le locataire, ce qui éviterait ainsi aux propriétaires des rapports conflictuels avec leurs locataires ; troisièmement, de procéder pour leur compte au recouvrement du loyer et de gérer les situations d'impayés ; quatrièmement, d'assurer le paiement d'un minimum de loyer.

Hormis quelques rares exceptions, tous les propriétaires se sont montrés intéressés par ma proposition. Elle consiste à confier leur logement à des opérateurs publics rompus aux difficultés de la gestion d'un patrimoine.

Ces organismes, vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, jouissent en effet auprès des intéressés d'une image très positive alors que, face aux prestataires privés, les petits propriétaires bailleurs sont souvent inquiets.

La présence d'élus au sein d'un conseil d'administration des opérateurs HLM est perçue comme un élément rassurant. La présence du maire, plus que toute autre, sert en quelque sorte de « caution » morale et assure la confiance des propriétaires. Ainsi, leur appréhension à l'égard des administrateurs de biens ou des gestionnaires disparaît.

Cette perception positive des petits propriétaires laisse entrevoir de nombreuses possibilités.

La présence d'organismes HLM permettrait d'introduire une dimension sociale dans un patrimoine qui en est presque totalement dépourvu. L'action des offices d'HLM en serait également valorisée.

Au-delà de ces considérations, on peut relever plusieurs autres avantages non négligeables.

Les logements ainsi rendus disponibles constituent un habitat qui ne coûtera pas cher à l'Etat. Les travaux de réhabilitation seront à la charge des propriétaires. Ils seront éligibles aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, ce qui était déjà possible dans certains cas aujourd'hui, et ils ne ponctionneront pas l'enveloppe des PALULOS.

Dans certains départements, le potentiel immobilier en jeu représente jusqu'à quatre années, voire plus, de programmation PLA ; le potentiel est donc considérable et j'évalue pour ma part le nombre de logements disponibles à 600 000 environ.

Vous avez dit tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, que 200 000 logements étaient mobilisables très rapidement, mais cela représente déjà deux années au moins de programmation PLA. C'est donc un potentiel exceptionnel qui est à notre portée et il serait dommage de ne pas chercher à le mobiliser.

Au-delà de ces deux observations fondamentales concernant l'augmentation de la capacité d'accueil, la formule présente de nombreux autres avantages ; une économie pour l'Etat, qui n'aurait pas à financer ces logements ; une revitalisation de certains quartiers où l'habitat a été progressivement abandonné ; un allègement des charges des collectivités locales, qui feraient l'économie de l'achat et de la viabilisation des terrains nécessaires aux extensions de l'habitat ; une redynamisation des quartiers anciens grâce à la revitalisation d'un patrimoine vacant jusque-là ; l'installation d'une population nouvelle dans des quartiers désertés, ce qui favoriserait le commerce et les services de proximité ; le déclenchement d'un important volume de travaux, dont les premiers bénéficiaires seront les entreprises du bâtiment ; la création d'un outil qui ne s'impose pas aux propriétaires mais qui est à leur disposition.

Il nous reste à déterminer les conditions de mise en œuvre de la proposition de loi. Nous ne pouvons pas nous contenter d'instituer un nouvel outil qui n'apporterait rien par rapport à ceux déjà disponibles. Cet outil doit aussi permettre d'aller plus loin que le bail à réhabilitation, qui a montré ses limites, et dont ont parlé aussi bien M. le ministre que M. le rapporteur. Il convient cependant de s'inspirer de l'expérience des baux à réhabilitation et de prolonger la démarche pour qu'une autre population puisse bénéficier du nouveau dispositif.

Le texte prévoit que les organismes d'HLM n'interviendront qu'en cas de carence de l'initiative privée, et M. le secrétaire d'Etat comme M. le rapporteur ont insisté sur ce point. Cette disposition vise à préserver l'indépendance du marché locatif privé et rassure les propriétaires.

Je souhaite que la carence soit constatée au terme d'une période d'inhabitation de deux ans au moins.

Une convention de location sera passée entre le bailleur privé et l'organisme d'HLM. Elle devra définir précisément les missions de ce dernier, notamment en fonction de l'état des logements pris à bail. Cette convention devra en outre prévoir les conditions de rémunération de l'opérateur public.

Concernant les logements dont l'état implique des travaux de réhabilitation, deux options sont envisageables : soit le propriétaire assume les travaux de façon à remettre à l'opérateur un logement conforme aux normes de confort et d'habitabilité ; soit il préfère confier une maîtrise d'ouvrage déléguée à l'opérateur public. Ce dernier pilote alors le chantier et fait facturer au propriétaire le coût des travaux.

Les propriétaires auront même la possibilité de choisir le niveau du loyer qui leur sera reversé. En matière de réglementation, chaque propriétaire aura en effet deux possibilités.

Il pourra se conformer à la législation des HLM relative aux plafonds de ressources. À l'expiration du contrat l'occupant pourra, avec l'accord du propriétaire, voir son bail reconduit. Si besoin est, il pourra aussi être relogé par l'organisme d'HLM, à condition que ses ressources soient inférieures au plafond fixé.

Il pourra opter pour le régime de droit commun, exempt de toute contrainte à l'égard de la réglementation HLM. Ce régime permettrait d'accueillir les très nombreux ménages disposant de revenus modestes, mais pourtant écartés d'un logement HLM en raison d'un dépassement du plafond de ressources.

À l'issue du contrat, l'occupant qui remplit les conditions d'attribution d'un logement HLM peut être pris en charge par l'organisme concerné. Au cas où l'occupant dépasse les plafonds de ressources, il peut négocier un nouveau bail avec le propriétaire, éventuellement par l'entremise de l'organisme d'HLM, ou libérer le logement.

Telles sont les raisons qui m'ont conduit à rédiger cette proposition de loi. Je sais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous travaillez sur le même sujet et que vous êtes conscient que le potentiel de logements est très important.

Votre souci, comme le mien, est de créer une capacité d'accueil supplémentaire. Ma proposition de loi répond à cette préoccupation et elle ne coûtera pas cher. J'espère qu'elle recueillera l'assentiment de mes collègues, car elle va dans le bon sens. Elle permettra d'offrir un toit à tous ceux qui n'en ont pas et de compléter l'action publique en mettant un plus grand nombre de logements à la disposition des Français.

Mes chers collègues, je vous remercie de m'avoir écouté et de bien vouloir adopter ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française ainsi que sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Alain Cacheux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il est bon que la première proposition de loi de cette législature s'occupe du problème du logement car c'est une préoccupation importante de nos concitoyens. En cette période de froid, à l'approche des fêtes, les difficultés de logement d'un certain nombre de nos concitoyens sont souvent mises en avant.

Il est bon aussi que, par le biais de cette proposition, soient reconnus le rôle très positif et le savoir-faire des organismes d'HLM, qui ont été parfois maltraités ces dernières années. Cette reconnaissance est le fait des élus locaux, qui connaissent particulièrement le terrain et sont conscients des aspects positifs des interventions des organismes d'HLM, au-delà des *a priori* et des images fausses que l'on essaie de temps à autre d'en donner.

Lutter contre la vacance des logements, qui ne partagerait cet objectif ? C'est en effet un problème réel, on vient de le rappeler. Près de deux millions de logements – 1,9 million, nous dit-on – sont vacants en France et, selon de nombreuses études, de 20 à 25 % d'entre eux pourraient être remis sur le marché locatif. C'est une situation insupportable, au moment où tant de nos concitoyens sont privés du droit au logement et où les problèmes se multiplient. Bien entendu, c'est particulièrement le cas là où les marchés immobiliers sont tendus. Il était donc utile de se concentrer sur cette vacance de logements.

La volonté de remettre sur le marché les logements vacants n'est d'ailleurs pas nouvelle. La loi de 1990, qui porte votre nom, monsieur le secrétaire d'Etat, avait créé le bail à réhabilitation, dont le texte qui nous est soumis est proche dans son esprit. La proposition faite à l'époque reposait sur l'idée que l'on ne pouvait demander au seul secteur HLM de résoudre le problème du logement des plus démunis, sauf à prendre le risque de voir de nombreuses résidences se transformer en ghettos.

Les résultats donnés par le bail à réhabilitation ont été particulièrement modestes, cela figure très clairement dans le rapport. Il est d'ailleurs regrettable que l'on n'ait pas étudié plus systématiquement les raisons de cet insuccès avant de proposer un nouveau dispositif dont on dit qu'il est proche par l'esprit de l'ancien. Des raisons, qu'il aurait fallu approfondir, sont avancées pour justifier ce peu de succès : la longueur de l'engagement des propriétaires, la crainte de ne pas percevoir certains loyers et des dispositions fiscales peu favorables à l'issue du bail. Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'une étude plus complète, plus scientifique des raisons de cet insuccès soit réalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de lutte contre les exclusions ou de celui visant à créer un statut du bailleur privé.

Si les analyses sont insuffisantes, on dispose en revanche de certains éléments, qui n'ont toutefois pu être vérifiés de manière systématique par une étude exhaustive.

D'abord, les propriétaires privés, notamment les personnes âgées, montrent une certaine réticence à s'engager, pour des raisons financières. Or, si le dispositif que nous examinons leur garantit les loyers, le coût initial des travaux restera à leur charge.

Ensuite, les organismes de HLM font preuve d'une certaine timidité car ils sont peu habitués à faire ce type d'intervention sur le parc privé existant. Nous l'avions d'ailleurs déjà constaté lors du démarrage des PLA d'insertion. Il avait fallu un certain temps pour que le dispositif monte en puissance. Or, cette proposition de loi vise à mettre à la charge des organismes de HLM de nombreuses obligations supplémentaires : garantie de loyer pour le propriétaire – les organismes HLM assumeront donc le risque d'impayés – nécessité d'assurer le relogement de l'occupant en fin de bail s'il n'a pas conclu de contrat de location avec le propriétaire, indemnisation des propriétaires en cas de non-libération du logement, toutes

obligations que les organismes devront supporter alors même qu'ils n'auront plus de garantie minimale de durée pour amortir l'ensemble de leurs frais.

J'ajoute que cette proposition n'était pas conforme à leurs souhaits, car ils auraient voulu intervenir dans le cadre d'un mandat de gestion plutôt que dans celui d'une stricte location. Le seul espoir de succès de ce nouveau dispositif repose sur les conversations que vous avez pu avoir, monsieur Meyer, avec vos concitoyens. Mais il peut y avoir un grand décalage entre les déclarations d'intention, *a priori* favorables, que vous évoquez et la décision de certains propriétaires de s'engager à réaliser des travaux, à les financer et à remettre en location le logement vacant.

Notre réflexion pêche donc par l'absence d'analyse très fouillée des raisons de l'insuccès du bail à réhabilitation, dont ce dispositif est proche. Certains collègues sont sceptiques quant à l'efficacité du dispositif proposé. Cela dit, bien entendu, nous ne nous y opposerons pas dans la mesure où il contribuera à la mise en location de logements vacants, si faible soit leur nombre, en espérant d'ailleurs que cette contribution sera moins symbolique que celle du bail à réhabilitation.

Mais, je vous le répète, monsieur le secrétaire d'Etat, nous souhaitons vivement que ce problème des logements vacants soit à nouveau sérieusement étudié dans le cadre des travaux de préparation du projet de loi de lutte contre l'exclusion et de celui relatif au statut du bailleur privé, que vous avez largement évoqués. Il faut examiner les raisons de la modestie des résultats auxquels a donné lieu le bail à réhabilitation pour apporter des améliorations très significatives au dispositif afin qu'un nombre significatif de logements privés soit remis sur le marché locatif. C'est autant avec ces améliorations, qui passent nécessairement par une réflexion, touchant notamment à la fiscalité, qu'à partir de dispositifs nouveaux, qu'il faut cependant explorer, que nous parviendrons à faire baisser de manière très significative le nombre de logements vacants dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léon Deprez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le problème du gâchis de logements à vocation de résidence principale restant inoccupés mérite de retenir prioritairement notre attention alors que tant de personnes ne trouvent pas de logement pour vivre décemment.

Actuellement, le problème du logement est, après celui de l'emploi, la préoccupation prioritaire des foyers qui se fondent ou qui doivent changer de lieu de travail. Datant de 1992, le rapport Robert estime à 1,9 million le nombre de logements vacants en France sur un parc de 26 millions. Près de 600 000 de ces logements se situent en zone rurale et 700 000 dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants où la demande locative est généralement forte. En région parisienne, on compte 309 297 logements inoccupés, dont 118 296 à Paris intra-muros. Ces chiffres doivent nous faire réfléchir, certes, mais surtout nous mobiliser.

La présente proposition de loi, qui vise à remettre des logements sur le marché locatif, répond à un objectif social qui mérite notre soutien. Elle impose toutefois que deux préalables soient respectés : que les vacances soient recensés, que soient donnés aux propriétaires privés les moyens d'agir. Notre attention mérite d'autant plus d'être retenue que ces propriétaires privés sont souvent des

retraités. Ce n'est qu'en cas d'inertie de leur part qu'il s'agit de mettre l'ingénierie du secteur social à la disposition des propriétaires de biens vacants.

Il faut d'abord recenser la vacance, c'est le problème numéro un. Les élus d'une commune doivent en effet connaître le nombre des logements vacants, afin d'apprécier s'il y a lieu de construire de nouveaux logements et de supprimer la fréquentation des équipements publics – écoles, crèches, équipements sociaux, sportifs et culturels.

La proposition de loi de notre collègue Meyer subordonne l'intervention des organismes d'HLM à la condition que le logement reste vacant pendant deux ans. Il fallait maintenir ce délai, la commission l'a compris ce matin. A quelle date et par qui sera constatée la vacance depuis deux ans et à quel acte sera lié ce constat ? Il faudra apporter une réponse à ces questions.

Le même problème s'est présenté lorsque le conseil d'administration de l'ANAH du 11 juillet 1995 a décidé de majorer certaines de ses subventions afin de réduire le nombre de logements vacants et d'accélérer la remise sur le marché locatif de logements privés destinés à accueillir des personnes ou familles défavorisées. Pour l'application de cette majoration de subvention, le propriétaire doit justifier de l'inoccupation et produire tous documents utiles : factures d'électricité ou d'eau, attestation d'une absence de branchement ou d'abonnement, attestation du service des impôts précisant qu'il n'y a pas assujettissement à la taxe d'habitation en raison de la vacance du logement.

Pour bénéficier de certaines aides fiscales ou obtenir la prime du conseil régional d'Ile-de-France, le propriétaire doit également justifier de la vacance. Il m'apparaît nécessaire – je l'ai dit ce matin en commission – de faire de la déclaration de vacance par le propriétaire une formalité nécessaire pour être exonéré de la taxe d'habitation. Rappelons que, pour être exonéré de la taxe d'habitation, le propriétaire doit justifier que le logement est inoccupé au 1^{er} janvier de l'année. Cette procédure serait utile pour le propriétaire – non-imposition à la taxe d'habitation, majoration de la subvention ANAH – et pour la commune. C'est la déclaration de vacance qui permettrait le calcul de deux ans pour la conclusion du bail avec un organisme de HLM. Cette déclaration doit être motivée afin d'apprécier si la vacance est involontaire et subie.

Ensuite, il faut donner aux propriétaires les moyens d'agir eux-mêmes – il est bon de le rappeler. C'est ce que nous voulons tous, car il est logique que les propriétaires assument leur fonction de propriétaire. La cause majeure de la vacance est l'incapacité financière des bailleurs à rénover leur logement afin de le rendre susceptible d'être loué. Au lieu de les taxer il faut donc les aider à se solvabiliser.

Le budget de l'ANAH ne doit pas diminuer. En quatre ans, la collecte de la taxe additionnelle au droit de bail – taxe supportée par les propriétaires de logements loués construits depuis plus de quinze ans – est passée de 2,346 milliards de francs en 1992 à 3,148 milliards de francs en 1995. Pendant le même temps, le budget de l'Agence, lui, a régressé, passant de 2,3 milliards de francs en 1993 à 2 milliards de francs en 1997. En 1995, les subventions engagées par l'ANAH avaient atteint le niveau record de 2,731 milliards de francs. Le bilan de 1996 accuse une baisse de 5 % et tombe à 2,595 milliards de francs. On constate également que le nombre de logements subventionnés diminue : 111 800 logements en 1996, contre 143 600 en 1994.

S'agissant des logements vacants, seules les majorations forfaitaires pour les logements d'insertion ont été maintenues : la majoration de 10 000 francs pour les logements vacants loués à des organismes agréés pour la sous-location à des personnes défavorisées dans le cadre des interventions spéciales à caractère social ainsi que la majoration de 20 000 francs pour les logements vacants loués dans le cadre des programmes sociaux thématiques et les logements d'insertion privés. En revanche, le dispositif d'aide – majoration de 20 000 francs par logement – aux logements vacants conventionnés a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 1997.

Certains propriétaires ne peuvent bénéficier des subventions ANAH. Il s'agit notamment des propriétaires de biens loués à usage d'habitation à des agriculteurs avec les terres. Ces locations ne supportent pas la taxe additionnelle au droit de bail qui conditionne l'octroi des subventions ANAH.

La solution de la réhabilitation pour les propriétaires qui n'ont pas la possibilité d'engager des travaux immédiatement ne passe-t-elle pas par un aménagement fiscal – TVA à 5,5 % sur les travaux, par exemple – semblable à celui qui vient d'être adopté pour les organismes d'HLM, dès lors que le logement est conventionné ?

L'intervention des organismes d'HLM se justifie quand les propriétaires ne peuvent agir par eux-mêmes. Cette intervention n'est, bien sûr, pas une réquisition. Il faut le rappeler pour éviter toute fausse interprétation sur le sens de cette proposition de loi.

Le bail à réhabilitation n'a pas eu grand succès – 303 logements en 1995 dans vingt-quatre départements, c'est plutôt décevant – bien que le nombre des opérations augmente sensiblement. Le bail à réhabilitation s'apparente au bail à construction dans la mesure où il confère un droit réel immobilier au preneur. Le dispositif est contraignant dans la mesure où le bail doit durer douze ans au minimum, nécessite un acte authentique, exige une convention avec l'Etat.

La proposition de loi organise un nouveau dispositif plus souple, puisque le contrat liant l'organisme d'HLM au locataire n'est pas réglementé. Le propriétaire est rassuré sur le paiement du loyer, l'entretien de son bien. Il est assuré de récupérer son logement à l'issue du contrat, le relogement du sous-locataire devant être assuré par l'organisme d'HLM, autant de dispositions positives, donc incitatives.

Cependant, certaines questions restent en suspens. Quelle sera la rentabilité effective des biens pour les propriétaires ? Les questions fiscales sont éludées. Il semble que les mêmes solutions adoptées seront les mêmes que pour le bail à réhabilitation. Il n'en reste pas moins que ce texte a l'avantage de faire prendre conscience de la nécessité, à notre époque, de ne pas admettre le principe d'un gâchis de logements alors que tant de foyers en ont besoin.

J'ai présenté un amendement pour inciter les propriétaires à déclarer leur logement vacant ; ce serait une condition pour que ce logement puisse être exonéré de la taxe d'habitation. J'espère que cette proposition sera retenue. Il faut en tout cas laisser un délai de deux ans – cela été reconnu ce matin – pour que le logement vacant soit confié à un organisme d'HLM.

Cette proposition de loi offre une solution de partenariat entre propriétaires privés et organismes d'HLM. Le secteur privé doit conserver la responsabilité de la location et de la réhabilitation des logements privés mais, au-delà de deux ans, il est bon que le secteur social HLM

prenne le relais pour nous aider à résoudre le problème du logement dans bien des communes de France. Sous réserve de ces observations, le groupe UDF soutiendra la proposition de loi de notre collègue Gilbert Meyer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Patrick Leroy. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la proposition de loi de M. Gilbert Meyer soumise à notre discussion se fixe pour objectif de trouver une solution pour sortir de la vacance certains logements privés. Aux organismes d'HLM, il reviendrait la tâche de prendre en location des logements vacants depuis au moins un an et appartenant à des propriétaires, personnes physiques, en vue de les sous-louer dans les mêmes conditions que les logements sociaux et pour une durée déterminée librement par les deux parties.

Dans la période actuelle de crise du logement, crise encore plus vive dans les zones urbaines denses, la vacance de logements est jugée anormale. Elle devient inacceptable lorsqu'elle correspond à un comportement spéculatif, à un refus du propriétaire de louer son bien au-dessous d'un seuil jugé par lui non rentable. Cette vacance-là mérite d'être sévèrement taxée.

La proposition de loi que nous examinons ne viserait, en fait, que les logements vacants parce qu'ils sont, en quelque sorte, impropres à la location. Selon l'Agence nationale pour l'aménagement de l'habitat, un logement a d'autant plus de chances d'être vacant qu'il est petit, ancien et inconfortable. Ces logements, pour l'essentiel, sont situés dans les centres-villes.

Je partage pleinement le souci de rendre ces logements accessibles parce que la demande n'est pas satisfaite, mais aussi parce que ces logements inhabités et souvent dégradés posent un véritable problème de vie urbaine et d'environnement. Mais je ne suis pas persuadé du bien-fondé de la compétence qui serait ainsi reconnue aux organismes d'HLM de les prendre en location en vue de les sous-louer.

Certes, on aboutirait ainsi, de façon momentanée, à agrandir le parc social, ce qui correspond à un besoin. Mais faut-il que ce soit avec ce type de logement, alors que le logement social souffre déjà d'une image déconsidérée, justement parce que, pour une bonne part, il est vieux et qu'il fut construit à une époque où la quantité à bas prix était le critère essentiel pour la construction des logements HLM ? Vous voudriez donc qu'on s'enfoncé davantage dans cette idée que beaucoup partagent, malheureusement : aux HLM, les logements de moindre qualité pour une population pauvre.

C'est d'une tout autre ambition dont ont besoin les familles et les jeunes ménages en difficulté pour se loger.

Si le but visé par la proposition de loi, tel qu'il est exprimé par son auteur lui-même, est de répondre à des préoccupations exprimées par des maires dont le souci légitime est de faire revivre les quartiers, notamment des centres-villes où la vacance est importante, pourquoi solliciter les organismes HLM dans cette opération ? L'argument qu'ils auraient compétence et savoir-faire ne me semble pas suffire, d'autant plus que le système proposé ne correspond pas à la demande de ces organismes, plutôt favorables à des mandats de gestion.

Nombreux sont les propriétaires d'un, voire de deux logements qui ne peuvent pas faire face aux travaux nécessaires à l'entretien et à la réhabilitation devenus

nécessaires. Être propriétaire ne signifie pas vivre dans l'aisance, loin s'en faut ; le chômage et la précarité touchent indistinctement tous ceux qui n'ont que leur travail pour vivre. Les personnes âgées peuvent également ne plus pouvoir, financièrement et physiquement, s'occuper de la location ou de l'entretien de leur bien. Pourquoi, si tel est le problème de fond, ne pas valoriser, mieux qu'il ne l'est, le rôle de l'ANAH, voire élargir sa compétence afin que, progressivement, les travaux puissent se réaliser partout où c'est nécessaire, pourquoi pas des conventions adaptées, et soutenues en partie par l'Etat, entre l'ANAH, les propriétaires concernées et les municipalités pour des projets de réhabilitation et de revitalisation des quartiers ?

S'il s'agit de la crainte de louer à cause des impayés ou des tracas que la location engendre, alors il me semble que la proposition de loi ne répond pas de manière satisfaisante au problème posé. Dans ce cas, la proposition, avancée par M. le secrétaire d'Etat au logement, de mettre en place un statut du bailleur privé serait plus adaptée.

Dans les villes où il n'y a pas d'organismes d'HLM, il faudrait que les opérations se réalisent avec l'organisme compétent sur le département ; ne serait-ce pas alourdir sa tâche et lui occasionner des frais, alors que les difficultés financières sont bien connues ?

Comment, par exemple, pourront se réaliser ces opérations de relocation dans certaines villes des Hauts-de-Seine, comme Sceaux ou Neuilly, qui n'ont pas d'organismes sur leur territoire ?

Plus généralement, qu'est-ce qui pourrait bien pousser des organismes d'HLM à se créer des difficultés supplémentaires s'ils n'en retirent pas, pour la réalisation de leur mission, un avantage net ? L'obligation de reloger le sous-locataire à l'expiration du bail, si aucun accord n'est intervenu entre le propriétaire et le sous-locataire, m'apparaît difficilement acceptable, d'autant plus que le propriétaire, si le sous-locataire n'a pas quitté les lieux en temps voulu, sera indemnisé par l'organisme d'HLM considéré alors comme responsable. Ainsi, le risque de la location pèse doublement sur l'organisme d'HLM.

L'obligation de relogement pose notamment la question de l'avenir de la construction sociale et du niveau des moyens financiers à mettre en œuvre pour sa relance, qui est tout à fait nécessaire au regard des besoins.

La vacance, dont les raisons sont multiples, doit pouvoir être résorbée, comme doivent pouvoir être réhabilités les logements dégradés du parc privé. Le problème est d'autant plus aigu que de nombreuses personnes sont sans abri ou en grande difficulté pour se loger.

La proposition de loi de M. Meyer telle qu'elle a été amendée par la commission est d'une portée très limitée ; tout dépendra concrètement du bon vouloir des propriétaires privés et des organismes d'HLM dont, il faut le dire, on ne voit pas quelles pourraient être les motivations pour promouvoir le système proposé, l'avantage étant plutôt du côté des propriétaires privés.

Enfin, dans le cas des logements vacants qui auraient besoin de travaux lourds – et je crois qu'ils sont nombreux dans ce cas – avec quels moyens seront-ils remis en conformité si n'est pas prévu un engagement spécifique de l'Etat et des collectivités locales concernées ? Les crédits de l'ANAH, même augmentés, suffiront-ils à financer ces opérations ?

L'idée de trouver une solution à la vacance de certains logements – ceux qui sont en l'état actuel impropres à la location – est tout à fait juste et nécessaire, mais les solu-

tions proposées par le texte soumis à notre discussion ne répondent pas véritablement et fondamentalement au problème posé.

C'est pourquoi le groupe communiste s'abstiendra sur cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Les nombreux logements vacants du parc privé nécessitent des dispositifs nouveaux pour en favoriser la mise en location au profit des ménages en difficulté. On estime en effet le nombre des logements vacants à près de deux millions, parmi lesquels 400 000 environ pourraient être remis sur le marché, selon le dernier rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, datant de juillet 1997.

Si 40 000 logements vacants du parc privé réhabilités avec des aides de l'ANAH sont remis chaque année sur le marché, les logements conventionnés présentant un niveau de loyer accessible aux personnes défavorisées ne représentent que 25 % de ces logements réhabilités. Dans les secteurs où les tensions sont fortes et les besoins sociaux importants, le nombre des logements vacants peut être très élevé, comme à Paris, où 118 000 logements sont vacants, alors que l'on y recense plus de 60 000 demandeurs de logements sociaux – 60 000 demandes prioritaires ! – et que l'on dénombre plus de 20 000 sans-abri.

Vous proposez, cher collègue, la mise en œuvre d'un dispositif permettant aux organismes d'HLM d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location.

L'objectif de votre texte est louable, dans l'absolu, puisqu'il vise à augmenter l'offre locative – c'est l'article 1^{er} – et prévoit que le sous-locataire pourra bénéficier de l'aide personnalisée au logement – article 2. Mais il s'agit d'un dispositif élargissant les compétences des organismes d'HLM, dont vous semblez méconnaître la situation.

En 1994, la Cour des comptes, dans un rapport intitulé « Enquêtes sur le logement » précisait à propos du parc social que « la crise économique conduit à une paupérisation relative des occupants qui accentue, par simple inertie, le pourcentage des locataires à ressources modestes ». Le dernier rapport d'activité de la Caisse des dépôts et consignations, qui date de 1996, soulignait en ce sens aussi que « les organismes d'HLM restent massivement pessimistes sur leur équilibre financier futur : ils s'inquiètent de l'évolution possible des loyers, de la solvabilité des locataires, notamment des jeunes ménages, des évolutions de plus en plus ségréguatives des marchés du logement, lesquels peuvent paradoxalement provoquer des phénomènes de vacance ponctuelle malgré la pression de la demande ».

Vous le voyez, les offices HLM ont une lourde tâche. Les coûts d'entretien des ensembles locatifs sont élevés, les besoins en réhabilitation importants et toujours nécessaires. Or une extension de leur patrimoine, dans les conditions que vous proposez, pourrait avoir pour conséquence un accroissement de leurs charges, de leurs besoins de financement, points sur lesquels hélas ! le texte est muet. Comment accepter, mes chers collègues, un système susceptible de contraindre un jour les locataires de logements sociaux à couvrir les surcoûts que pourrait engendrer l'application de vos propositions ?

Le savoir-faire des offices réside dans la gestion d'ensembles collectifs, parfois dans le secteur diffus, mais pas dans le domaine des copropriétés. Dans un récent

rapport, le conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, composé d'un groupe d'experts, mis en place par le maire de Paris, précisait d'ailleurs à propos du transfert de ce patrimoine que « les appartements dispersés dans des immeubles en copropriété sont ingérables par les bailleurs sociaux, qui n'acceptent en général de prendre en charge que des immeubles entiers ou des ensembles suffisamment cohérents et importants ».

Il est difficile, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, d'être plus clair. L'élargissement au domaine des copropriétés du champ d'intervention des bailleurs sociaux suivant vos propositions risquerait d'éloigner les offices HLM de leurs missions premières – construction de logements, gestion du parc social – et de renforcer les difficultés financières de certains.

M. Gilbert Meyer. Cela les valoriserait !

M. Georges Sarre. Le mouvement HLM nous a fait part des problèmes posés par votre texte, proposant d'ailleurs une autre solution : la mise en place d'une véritable prestation de service, pouvant prendre la forme d'une prise en mandat de gestion, qui présenterait les mêmes avantages, sans les inconvénients liés à votre dispositif. Celui-ci ferait prendre en effet aux offices HLM tous les risques liés aux impayés de loyers, à des dégradations effectuées par les sous-locataires, voire aux procédures d'expulsion pour un patrimoine privé, sans qu'aucune contrepartie ne soit exigée du propriétaire. Qui assumerait d'ailleurs, dans les faits, si je me réfère à votre texte, le différentiel entre le loyer PLA et celui du marché ? La question n'est pas des moindres. Si l'APL est mise à contribution pour combler ce différentiel, votre proposition se justifie-t-elle encore ? Je ne le crois pas. Les principes sur lesquels reposent votre texte ne sont pas satisfaisants. Le dispositif proposé me laisse particulièrement circonspect. Il me semble inadapté à la situation actuelle et ne pas correspondre aux outils dont nous avons besoin. Il comporte des facteurs de risques pour les offices, et donc aussi pour les collectivités de rattachement, selon la politique qui peut y être conduite, d'ailleurs.

Comment favoriser la mise en location des logements vacants du parc privé ? Je crois que les solutions sont multiples et ne résident pas uniquement dans l'intervention des offices d'HLM. Les agences immobilières à vocation sociale – associations régies par la loi de 1901 – se sont engagées avec un certain succès dans cette voie, je le constate à Paris, en proposant la remise en location de logements avec des niveaux de loyers très proches des PLA, sans peser davantage sur les aides aux logements, puisque les propriétaires consentent, en échange de garanties, à percevoir des loyers moins élevés que ceux du marché.

Vos propositions sont en retrait par rapport à ce qu'il est nécessaire aujourd'hui d'engager. Il faut assurément un dispositif nouveau, mais celui-ci doit permettre l'intervention dans des conditions équitables des différents acteurs, des associations qui œuvrent déjà dans ce secteur pour ne pas pénaliser les initiatives. Or, vous vous limitez à une intervention des offices d'HLM. Pourquoi ?

Je pense pour ma part qu'un bail spécifique, comme semble le projeter le Gouvernement, permettrait à tous les intervenants potentiels – offices d'HLM, sociétés d'économie mixte, associations – d'agir avec efficacité,...

M. Gilbert Meyer. Les SEM le peuvent déjà !

M. Georges Sarre. ... d'aboutir à des résultats satisfaisants, en maîtrisant les risques par la création d'un nouveau fonds de garantie pour les impayés de loyers ou les dégradations, ou en utilisant le FSL qui repose, lui, sur un principe clair de solidarité nationale.

Toutefois, je crois que la création d'un fonds de garantie spécifique, destiné à inciter les propriétaires à remettre en location leurs logements, serait préférable pour des questions de lisibilité. La garantie de paiement des loyers, la réalisation de travaux doivent être subordonnées à des conventions équilibrées prévoyant que les propriétaires s'engagent à maintenir des loyers de niveau PLA pour une durée précise. Il ne s'agit pas de faire peser sans discernement de nouveaux dispositifs sur les aides à la personne au profit des propriétaires, qui, notamment dans les grandes agglomérations, ont profité de hausses de loyers liées à la spéculation, comme cela a été le cas à Paris. Outre le développement de l'information en direction des propriétaires, les mesures incitatives doivent être renforcées. Les aides publiques, celles de l'ANAH en particulier, devraient pour cela être recentrées au profit de l'offre de logements conventionnés. Aussi, je souhaite que le Gouvernement tienne compte de ces principes simples pour mettre en œuvre les dispositifs qu'il est en train d'élaborer.

Je vous remercie. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Gilbert Meyer traite d'un sujet de préoccupation majeur pour les maires des communes qui sont confrontées à une pénurie d'offres de logements, et en particulier de logements sociaux : comment remettre sur le marché un nombre significatif de logements vacants ?

De multiples efforts ont été entrepris ces dernières années sur ce sujet très difficile ; une conclusion s'impose : il n'y a pas de panacée, de solution miraculeuse unique.

C'est dans la recherche d'une démarche pragmatique que s'inscrit la proposition de loi de notre collègue dont je salue le souci de concertation et aussi le sens de l'équilibre entre l'initiative privée, d'un côté, et l'intervention publique, de l'autre.

Cette démarche d'incitation, monsieur le secrétaire d'Etat, vous l'aviez engagée avec votre loi en créant le bail à réhabilitation, en 1990. Son succès a été limité, car les contraintes ont été ressenties, peut-être à tort d'ailleurs, comme trop dures par les propriétaires.

Pour ma part, dans la proposition de loi que j'avais présentée et qui avait été adoptée par le Parlement en 1994, visant à rendre enfin applicables certaines dispositions de la loi d'orientation sur la ville, j'avais proposé précisément que, dans les communes qui n'avaient pas en nombre suffisant des logements sociaux, on inclue dans leurs obligations les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation ou, d'une manière générale, les logements anciens à réhabiliter et susceptibles d'être conventionnés dans le parc locatif social. Cela tout simplement pour inciter les maires de ces communes à s'intéresser de plus près à une meilleure utilisation du bâti existant, qui est souvent sous-employé, voire vacant.

En effet, nous avons besoin de mesures pragmatiques et diverses pour résoudre ce problème des logements vacants parce que, en particulier dans les communes appartenant à des agglomérations denses, – je pense à la région parisienne –, on fait actuellement deux constats.

Premier constat, de trop nombreux logements sont vacants. Par exemple, dans ma propre commune, toute proche de Paris, lorsqu'on a engagé les études au titre du programme local de l'habitat, on a constaté que, sur un parc de 12 000 à 13 000 logements, environ 700 étaient vacants. Je n'insiste pas sur les raisons, elles ont été évoquées par plusieurs collègues. Ce sont, en général, des logements vétustes et petits. Ils appartiennent souvent à des personnes âgées. On se rend compte, en les interrogeant, qu'elles ne veulent pas se créer de soucis supplémentaires. En effet, un deuxième phénomène intervient, sur lequel je souhaite appeler ce matin votre attention car, il me semble, prend de l'ampleur. De nombreux propriétaires de ces logements vacants sont inquiets, parfois même traumatisés, par les conflits, ou les risques de conflits, qu'ils peuvent avoir avec des locataires. Ils sont confrontés à des procédures extrêmement longues. On constate, de plus en plus, pour toutes sortes de raisons que je comprends, au demeurant, que les jugements d'expulsion ne sont pas exécutés ou le sont avec des délais très longs.

Au bout du compte, une sorte de défiance s'instaure et explique largement le comportement des propriétaires. Finalement, ceux-ci se retournent contre l'intérêt des locataires et on sent bien qu'il y aurait besoin, dans une telle situation, d'une sorte d'intermédiation d'organismes. C'est dans ce sens que peut être très intéressante la proposition de notre collègue.

Donc, premier constat, il y a des logements vacants en grand nombre.

Deuxième constat, en zone dense, la construction de logements locatifs sociaux nouveaux devient de plus en plus difficile.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il y a d'abord des raisons budgétaires : coût des terrains, difficulté à financer la surcharge foncière, quote-part de 20 % que certaines communes ont de plus en plus de mal à assumer. Mais il existe aussi des raisons d'ordre juridique tenant à la multiplication des recours. En effet, chaque fois qu'une opération doit être lancée dans des communes déjà largement urbanisées, toute construction nouvelle, qu'elle soit à caractère social ou non, est mal vécue. Nous devons donc prendre tout cela en compte.

En outre, des centaines de zones d'aménagement concerté sont aujourd'hui bloquées, en particulier en région parisienne. En effet, la réalisation de programmes de logements sociaux prévus devait être équilibrée par des recettes perçues sur le développement d'activités de bureaux.

Réellement, le croisement de ces deux préoccupations – des logements vacants, d'un côté, et une difficulté grandissante à construire des logements locatifs sociaux nouveaux – doit nous inciter à nous intéresser de plus près à la remise sur le marché de logements vacants, souvent situés au centre-ville, bien desservis et bénéficiant des équipements publics. A partir d'une analyse totalement différente de celle de M. Sarre, bien que ma commune ne soit qu'à quelques kilomètres de Paris, j'estime que la proposition de notre collègue Gilbert Meyer est extrêmement intéressante.

De ce point de vue, je citerai rapidement quatre éléments qui me paraissent essentiels, dont le premier est la libre négociation du contrat de location entre l'organisme d'HLM et le propriétaire. Cette formule est souple et instaurera de la confiance dans la démarche.

Ensuite, cette confiance sera accrue par le fait que le propriétaire sera certain de retrouver son bien libre d'occupation à l'issue du contrat.

Mais il est clairement indiqué que les travaux ne seront pas à la charge de l'organisme d'HLM, ce qui devrait apaiser certaines des craintes qui ont été exprimées. Cela étant, le propriétaire pourra très bien en confier la réalisation aux organismes d'HLM.

Enfin, le sous-locataire bénéficiera de tous les avantages liés au logement locatif social, mais il subira les contraintes correspondantes.

Reste que je m'interroge, monsieur le secrétaire d'Etat, sur l'obligation que l'on veut imposer à l'organisme d'HLM – même si je la comprends sur le plan des principes – de reloger, au terme du contrat, le sous-locataire dans un logement qui corresponde à ses besoins et à ses possibilités. Dans une commune comme la mienne, ou dans une commune voisine, ou aura beaucoup de mal à remplir cette condition pour la simple raison que le taux de vacance des logements locatifs sociaux est nul et le taux de rotation extrêmement faible. Les seuls logements qui pourraient être offerts à des sous-locataires dont le bail ne serait pas reconduit se situeraient alors dans quelques cités ou grands ensembles aux alentours, où les intéressés ne veulent pas aller.

Et là est le paradoxe : le dispositif risque d'être moins efficace, à cause de cette condition, là où on aurait le plus besoin d'utiliser au mieux les logements vacants et de les intégrer dans le parc locatif social.

Il conviendrait donc de poursuivre la réflexion sur ce sujet. A cet égard nous pourrions procéder en deux temps : d'abord mettre en œuvre l'excellente proposition de notre collègue, Gilbert Meyer, puis réfléchir à la mise en place de mandats de gestion au profit des organismes bailleurs sociaux, ce qui introduirait davantage de souplesse et permettrait, peut-être, de résoudre la difficulté que je viens d'évoquer.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je terminerai par une réflexion que m'inspire un amendement, malheureusement adopté par la commission, qui crée deux catégories de maires : ceux qui auraient le droit de donner leur accord sur les projets d'utilisation de logements vacants, au motif qu'ils auraient plus de 20 % de logements sociaux dans leur commune et les autres auxquels on dénierait ce droit parce que leur commune en compterait moins.

M. André Lajoinie, *président de la commission*. Parce qu'ils n'en veulent pas !

M. Gilles Carrez. Cet aspect punitif est proprement insupportable ! Je ne connais pas de maires ayant moins de 20 % de logements sociaux dans leur commune qui n'ait pas le souci d'en réaliser. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*) En effet, ils sont forcément disposés à répondre à l'attente de leurs concitoyens.

Nous demandons à l'Etat, non pas des dispositions coercitives, mais surtout des mesures d'incitation – je sais d'ailleurs que cela correspond à votre état d'esprit, monsieur le secrétaire d'Etat – en matière de programmation financière, d'aide au logement, de sécurisation des procé-

dures, de mécanismes d'attribution, en laissant une grande place à la concertation, entre l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs sociaux.

Je suis opposé à l'octroi d'un droit de veto au maire ou au fait de le laisser décider seul, cela va de soi. En revanche, je ne vois pas pourquoi on créerait deux catégories de maires, car ils sont tous parfaitement conscients de la nécessité d'assurer la diversité de l'habitat et la mixité sociale.

Le Gouvernement prépare un texte sur l'exclusion dans lequel les problèmes de logement prendront une importance particulière. Je plaide donc, monsieur le secrétaire d'Etat, en faveur de mesures d'incitation, souples et diverses, de mesures d'expérimentation, exactement à l'image de ce que propose notre collègue Gilbert Meyer.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Carrez !

M. Gilles Carrez. Je termine, monsieur le président.

La proposition de loi qu'il présente est celle d'un député, mais elle est aussi celle d'un maire qui a parfaitement analysé le marché local, qui a relevé les points de blocage et qui nous propose un texte équilibré. Dans la mesure où les amendements qui seront adoptés maintiendront cet équilibre, le groupe du RPR y apportera son plein accord. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Philippe Decaudin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise par notre collègue du Haut-Rhin constitue un bel hommage à la qualité de nos services publics du logement. Etant moi-même président d'un office public d'HLM, je ne bouderais pas le plaisir que cela me procure.

Notre collègue motive sa proposition par l'existence, dans sa bonne ville de Colmar, de logements qui restent vacants non pas parce que leurs propriétaires refusent de les louer mais parce que ces propriétaires, souvent des retraités, hésitent devant les problèmes que leur poserait la remise en état puis la gestion locative de leur bien. Il a sans doute raison.

Nous connaissons tous des cas semblables. Donner à ces petits propriétaires la possibilité de confier la gestion de leur logement à un organisme de logement social est donc une bonne idée qui, je le précise, ne met nullement en cause les compétences en ce domaine des agences immobilières à vocation sociale et des associations spécialisées.

M. Gilbert Meyer. Très juste !

M. Philippe Decaudin. Encore faut-il ne pas se leurrer et ne pas attendre de cette mesure des résultats spectaculaires. On sait ce qu'il en a été de la possibilité offerte d'établir un bail à réhabilitation avec un organisme d'HLM. Le résultat y a été limité et il aurait peut-être été souhaitable de faire l'analyse de ce relatif échec avant d'aller plus loin.

Nous devons y être conscient que cette proposition n'est pas le remède miracle au scandale que constituent, face aux demandes insatisfaites, l'existence de plusieurs centaines de milliers de logements vacants. Il nous faudra avoir une réflexion plus approfondie, et plus globale à la fois, sur les mesures à prendre pour amener les petits propriétaires privés à considérer leur bien comme un capital à faire fructifier et sur les dispositions nécessaires pour permettre financièrement l'accès des demandeurs à ces logements du secteur privé !

En attendant cette réflexion de fond, qu'il me semble indispensable de mener je considère que cette proposition de loi va dans le bon sens et que, enrichie des amendements et des travaux de la commission de la production et des échanges, elle peut préfigurer partiellement le volet logement de la loi pour la prévention et la lutte contre les exclusions.

Nous la voterons donc, compte tenu des quelques modifications visant à améliorer le dispositif qui ont été retenues par la commission.

La première est l'extension aux sociétés anonymes coopératives. Je regrette d'ailleurs que n'aient pas été ajoutées les sociétés d'économie mixte à vocation immobilière, qui font le même travail.

M. Gilbert Meyer. Elles le peuvent déjà !

M. Philippe Decaudin. Dans un but de simplification, nous proposons aussi que soit supprimée l'obligation pour le propriétaire d'obtenir l'accord préalable du maire à chaque prise de bail dans les communes où le logement social est peu représenté, voire absent. Contrairement à l'orateur précédent je ne considère pas que ce soit une proposition scandaleuse. Il s'agit simplement de tenir compte du fait que certaines communes sont dépourvues de logements sociaux. Certains maires ne tiennent d'ailleurs pas en avoir sur leur territoire.

M. Gilles Carrez. C'est faux ! Ce sont des idées reçues !

M. Philippe Decaudin. Tel est le cas, je suis désolé, mon cher collègue, dans certaines communes situées en limite de grandes agglomérations, comme la mienne. Par conséquent, il serait tout à fait anormal et inopérant de demander leur opinion à ces maires, car celle-ci ne peut-être que défavorable. C'est pourquoi la disposition adoptée par la commission de la production et des échanges est judicieuse.

Pour une saine gestion des finances des offices, il a également été ajouté que les travaux de remise en état des logements seraient à la charge des propriétaires. Il faut insister sur cette formule, monsieur le secrétaire d'Etat, mais peut-être relève-t-elle du domaine réglementaire. Cette mise aux normes devrait même être obligatoire en ce qui concerne la sécurité, l'hygiène et la prévention du saturnisme. Il est indispensable de rendre la réalisation de ces travaux obligatoires, sinon les organismes d'HLM risqueraient de louer des logements insalubres, ce qui serait anormal et scandaleux.

Ainsi que chacun peut le constater, ces améliorations ne dénaturent pas la proposition de notre collègue. Elles la précisent utilement et je ne doute pas que cette proposition de loi émanant d'un élu de l'opposition, ainsi améliorée, sera votée par l'ensemble des groupes. Elle le sera en tout cas par le groupe socialiste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Michel Marchand.

M. Jean-Michel Marchand. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, 2,3 millions de personnes sont mal logées dans notre pays, ce nombre s'élevant même à 5 millions si l'on prend en compte les sans-abri et les personnes logées de façon précaire. Ainsi, près de 10 % de nos compatriotes subissent quotidiennement la crise du logement. Face à cette réalité, on estime à près de 2 millions le nombre de logements vacants dans le secteur privé, dont 400 000 le seraient de manière structurelle.

La mise en rapport de ces données prouve, s'il en était besoin, le rôle majeur que le secteur privé peut et doit jouer pour remédier efficacement à la situation de pénurie nationale. Il faut absolument réintroduire sur le marché locatif ces logements vacants, car le budget de la nation ne permettra jamais de répondre aux besoins reconnus par la construction de logements neufs.

Lors de votre intervention devant le congrès de l'Union nationale pour la propriété individuelle, vous avez souhaité, monsieur le secrétaire d'Etat, jeter les bases d'un nouveau statut pour les propriétaires bailleurs. Inscrive les bailleurs privés dans la solidarité sociale avait déjà été envisagé lors de votre précédent passage au ministère, en 1990. La proposition de M. Meyer s'inscrit également dans cette logique, mais, lorsqu'il avait développé cette idée à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 1997, la majorité précédente ne l'avait pas retenue.

Si l'esprit de cette proposition est partagé, celle-ci doit toutefois être aménagée de manière à permettre, dans les faits, des améliorations effectives.

En effet, on ne peut légiférer efficacement sans tenir compte de certaines réalités. Or le texte de la proposition de loi – et là, je vais m'inscrire en faux par rapport aux propos tenus par l'un de mes collègues – pour l'article L. 444-2 du code de la construction et de l'habitation, ne prévoit aucune disposition permettant, dans les communes où le nombre de logements sociaux est faible, voire très faible, de passer outre l'accord du pouvoir politique local, parfois peu enclin à accueillir nos concitoyens en difficulté.

Ailleurs, il est à craindre que soient amplifiés les phénomènes de concentration, car ce sont les mêmes communes qui auront à leur périphérie, puis en leur centre, un nombre de logements sociaux très élevé.

Il est donc de l'intérêt de tous d'initier une politique de concertation et de solidarité dépassant les intérêts et les périmètres communaux. C'est pourquoi je me félicite des décisions prises en commission qui répondent à ces préoccupations.

Par ailleurs, cette proposition de loi revient à mettre à la charge des organismes d'HLM la remise aux normes d'habitabilité d'un logement privé.

M. Gilbert Meyer. Mais non, ce n'est pas vrai !

M. Jean-Michel Marchand. Or chacun connaît bien la situation financière et le manque de trésorerie de nombre de ces organismes. Dans ces conditions, comment mobiliser les sommes nécessaires pour financer ces charges supplémentaires, même si, à terme, elles seront imputées aux propriétaires ?

M. André Schneider. Lisez le texte !

M. Jean-Michel Marchand. Il faudra, en effet, d'abord mobiliser les sommes nécessaires pour réaliser ces travaux, car vous savez bien que les propriétaires n'auront pas les moyens de financer eux-mêmes les réhabilitations indispensables dans un premier temps.

M. Georges Sarre. Exact !

M. Gilbert Meyer. Mais non ! Ce sont des inexactitudes.

M. Bernard Schreiner. Il interprète mal le texte !

M. Jean-Michel Marchand. Les offices d'HLM rendront des prestations de service, assureront la gestion et serviront de caution pour des propriétaires privés. Certes, nous reconnaissons tous leur compétence pour assurer

toutes ces tâches, mais cela nécessitera du temps, mobilisera du personnel, aura donc un coût. Quelle en sera la rémunération ? En effet, il ne faudrait pas que ces frais supplémentaires soient supportés par l'ensemble des locataires du parc locatif social.

M. Gilbert Meyer. Ce ne sera pas le cas !

M. Jean-Michel Marchand. Quand les offices d'HLM ont une responsabilité ou une tâche nouvelle à assurer, il faut bien qu'ils avancent les sommes nécessaires, même s'ils les récupèrent par la suite !

En outre, les logements inoccupés n'ont pas tous vocation à entrer dans le champ de cette proposition de loi. Ils peuvent appartenir à un secteur privé intermédiaire dont la création serait à envisager ou à un secteur de mise à disposition des associations qui prendraient en charge ceux de nos concitoyens qui se trouveraient momentanément sans abri.

Dans le premier cas, le secteur privé intermédiaire pourrait accueillir les personnes ayant des revenus légèrement supérieurs au plafond de ressources fixé pour l'accès aux HLM. Les bailleurs concernés auraient alors besoin d'aides et de facilités de la part de l'Etat et des collectivités locales et de la prestation des offices d'HLM.

Dans le second cas, ces aides devraient aller aux associations qui serviraient d'intermédiaire et de caution entre le locataire et le bailleur. Enfin, la durée de location envisagée dans la proposition de loi est incontestablement trop courte et le dispositif semble trop peu strictement encadré. Il est donc à craindre que certains bailleurs privés aient recours à cette possibilité pour profiter du fait que les organismes d'HLM prennent à leur charge les obligations qui leur incombent normalement. Nous ne pourrions alors que déplorer des situations d'enrichissement sans cause.

Les offices d'HLM s'engageant vis-à-vis des propriétaires, la contrepartie devrait être une solidarité sociale élargie avec des baux de longue durée et le choix de loyers adaptés aux personnes en difficulté sociale.

Cette proposition de loi, avec les réserves apportées et les améliorations souhaitées, peut avoir vocation à être complémentaire à d'autres dispositifs. Je pense en particulier au bail à réhabilitation. Elle peut permettre de mobiliser les immeubles de centre-ville et de centre-bourg et leur faire jouer un véritable rôle d'insertion sociale.

Elle me semble cependant faire preuve plus de bonne volonté que d'efficacité.

Quel que soit le devenir de cette proposition de loi, il me paraît judicieux et souhaitable qu'elle figure, monsieur le secrétaire d'Etat, à l'ordre du jour d'une conférence nationale du logement que j'appelle à nouveau de mes vœux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. Daniel Marcovitch. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner une proposition de loi dont l'objectif est particulièrement agréable puisqu'elle tend à trouver des solutions à l'injustice que constitue l'existence d'appartements vides, injustice encore plus criante en cette période hivernale. Elle ne peut que recevoir notre approbation et notre soutien.

Elu parisien, je suis tous les jours confronté dans les rues de ma circonscription ou à ma permanence à des demandes de logements sociaux. Dans les XVIII^e et XIX^e arrondissements, ce sont plus de 12 000 deman-

deurs qui sont inscrits sur les listes des mal-logés. Outre la suroccupation des appartements – il n'est pas rare de voir une famille de plus de cinq enfants habiter dans une pièce ou dans un studio de 10 à 15 mètres carrés – il y a l'insalubrité qui crée des problèmes d'asthme et d'allergies respiratoires liés à l'humidité, voire de saturnisme.

Je rappelle, comme je l'ai déjà fait au moment de la discussion du budget du logement, que le droit au logement a été reconnu comme une valeur constitutionnelle qui va bien au-delà du droit de posséder un toit. Avoir un logement est certainement l'élément le plus fondamental de l'insertion sociale.

Pourtant, les chiffres sont là : plus de 300 000 appartements vides dans la région parisienne, dont 118 000 à Paris, soit le double du nombre de demandeurs de logement prioritaires sur la ville de Paris elle-même. Or, monsieur Meyer si, comme moi, vous vous êtes promené dans les rues, vous avez vu ces appartements murés dont la ville non seulement refuse l'occupation, mais que, avec un budget de 400 000 francs annuels, elle cherche à rendre inutilisables régulièrement.

On peut dès lors se poser la question de savoir s'il ne s'agit pas de provocation de la part du maire de Paris dans le domaine du logement social. C'est un véritable scandale contre lequel nous nous sommes fréquemment élevés au sein du conseil municipal.

M. Patrick Rimbart. Très bien !

M. Arnaud Lepercq. C'est un procès d'intention !

M. Daniel Marcovitch. Derrière ces appartements inoccupés, ce sont souvent des immeubles entiers qui sont rendus totalement invivables pour les autres copropriétaires, si bien que lorsque la ville se propose de les racheter elle peut les obtenir à bas prix.

J'aurais aimé, monsieur Meyer, puisque vous avez une parenté, au moins politique, avec le maire de Paris, que votre proposition de loi soit suivie dans la capitale et que tous ces appartements vides fassent l'objet de baux sociaux.

M. Gilbert Meyer. Je suis d'accord avec vous.

M. Daniel Marcovitch. On paie très cher aujourd'hui la politique des grands ensembles et le fait de pouvoir introduire du logement social dans le logement privé diffus est une des armes de la mixité sociale. En ce sens, cette proposition rejoint largement les possibilités de bail à réhabilitation qui – la plupart des orateurs l'ont relevé – n'avaient pas eu le succès mérité. Il aurait été intéressant, avant de chercher d'autres moyens d'ouvrir les appartements privés au logement social, de pousser l'analyse ; c'est un travail qui est en route, qu'il faudra continuer et auquel s'attache actuellement le Gouvernement dans le projet de loi relatif au statut du bailleur privé que nous examinerons au cours du prochain semestre.

La peur du conflit propriétaire-locataire, la crise du marché immobilier sont-ils des motifs suffisants pour laisser dormir un patrimoine qui coûte, selon une étude du Conseil supérieur de l'administration de biens, pour un appartement de 50 mètres carrés, plus de 5 000 francs par mois en charges de copropriétés ?

Au regard des incitations financières déjà existantes, qui n'ont pour l'instant eu que peu d'effets, peut-être serait-il nécessaire de donner aux propriétaires un autre signal que celui que proposait notre collègue Deprez : plutôt qu'un allègement de la taxe d'habitation, une surtaxe d'inoccupation les inciterait à remettre leur logement en location.

Toute initiative dans la lutte contre les appartements vides doit faire l'objet de concertation avec les partenaires concernés par le logement. Nous attendons, monsieur le secrétaire d'Etat, cette grande conférence sur le logement que vous devez organiser en début d'année avec les propriétaires, les locataires et les organismes d'HLM. D'ailleurs, la première critique que je ferai à cette proposition de loi est de ne pas avoir reçu l'approbation de ces derniers ; je le déplore. Il est vrai qu'on ne peut leur demander une certaine rentabilité, déjà difficile avec leurs missions actuelles, et ajouter à leur charge la vacance sans que soit prévue une compensation au moins pour les coûts de gestion de ces appartements, sans parler de l'obligation de reloger les familles à la fin des contrats de bail. Ces coûts supplémentaires se répercuteraient-ils sur l'ensemble des locataires des offices d'HLM, ou bien, comme le suggère l'association ESPOIR de Colmar, devant la peur du risque de d'insolvabilité des familles, les bailleurs sociaux, par le biais des baux « glissants », répercuteront-ils ces difficultés sur les associations ?

La proposition de loi que nous discutons aujourd'hui paraît donc incomplète. Toutefois, elle met le doigt sur un problème crucial. Souhaitons tout de même qu'une approche plus complète et plus cohérente soit engagée prochainement qui permette d'apporter des solutions qui auront l'aval de tous les acteurs du logement social.

Malgré les réserves que je viens de formuler, nous voterons cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat au logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, mon intervention sera limitée ; les amendements me donneront l'occasion de répondre sur plusieurs des points soulevés.

Le rapporteur a, dans son intervention, développé les motivations de sa démarche. Vous en avez pris connaissance en lisant l'exposé des motifs et sans doute au cours de vos travaux de commission. J'y ai largement fait écho dans mon intervention liminaire ; je n'y reviens pas.

M. Cacheux a souligné les limites du dispositif proposé, tout en insistant sur la nécessité de ne négliger aucune possibilité, même si on ne peut, à l'avance, en mesurer l'importance quantitative. C'est faire preuve de réalisme, compte tenu du précédent que constitue le bail à réhabilitation, que nous vous proposerons d'améliorer dans le projet de loi sur la prévention et la lutte contre les exclusions.

M. Deprez a employé des termes forts, parlant de « gâchis » à propos de la vacance. Il a, à juste titre, insisté sur le fait qu'aucun moyen ne devait être négligé pour en faire prendre davantage conscience et pour la combattre.

Il a cependant craint qu'amendement voté en commission ne crée deux catégories de maires ; nous aurons l'occasion d'en reparler lorsqu'il viendra en discussion. Toutefois, je souhaite, d'ores et déjà, appeler votre attention sur le fait que la proposition de M. Meyer institue un système très souple, très libre, dans lequel normalement la liberté contractuelle devrait pouvoir s'exercer sans aucun contrôle. Les maires, quels qu'ils soient, n'ont pas spécialement qualité à faire irruption dans un processus contractuel, qui par définition est libre. Pour le limiter sur quelque point que ce soit, il faudrait une bonne raison. Je crois que votre commission, en retenant la référence de

la loi d'orientation sur la ville qui retient le seuil de 20 % de logements sociaux locatifs, a proposé une base pour asseoir la légitimité du droit de regard des maires responsables de collectivités locales qui ont fait face à leurs devoirs. En effet, il serait paradoxal, si ce seuil n'était pas atteint, que l'on crée la possibilité pour les maires qui n'ont donc pas satisfait à la loi de faire obstacle à l'application d'une autre loi qui, quelle qu'en soit la modestie, peut néanmoins apporter quelque chose. M. le rapporteur a, me semble-t-il, reconnu avec ses collègues l'équilibre de ce dispositif, qui me paraît bon.

M. Patrick Leroy aurait souhaité une ambition plus grande s'agissant des moyens, par exemple le statut du bailleur privé.

J'ai indiqué dans mon propos liminaire qu'il s'agissait d'anticiper une démarche plus globale, qui se traduira par deux textes dont vous serez saisis avant la fin du premier semestre de 1998 : le projet de loi portant statut du bailleur privé, assorti de certains mécanismes équilibrés, et le projet de loi pour lutter contre les exclusions, qui nous donnera l'occasion de faire un pas plus décisif encore.

Dès lors que le Parlement avait décidé d'introduire le principe de « niches » réservées à l'examen des propositions de loi, que celle qui vous est soumise n'est pas en contradiction avec les travaux entrepris par ailleurs et prend un peu les devants, on ne saurait la refuser uniquement pour une question de calendrier. Ce faisant, nous n'abandonnons pas pour autant notre volonté de passer à une dimension plus ambitieuse dans les tout prochains mois, dans le sens, monsieur Leroy, que vous avez indiqué.

M. Georges Sarre a posé le problème spécifique de Paris...

M. Georges Sarre. Pas seulement !

M. le secrétaire d'Etat au logement. ... et de bien d'autres villes.

Quand nous venons du terrain, de nos régions un peu éloignées, nous avons le sentiment que, plus on s'approche du lieu où sont prises les décisions, notamment législatives, plus il devient difficile de constater l'efficacité des lois votées. A titre d'exemple, je trouve très sympathique qu'il existe une agence immobilière à vocation sociale à Paris. Je l'ai rencontrée ; elle est méritante et fait un travail que l'on ne peut que souligner, mais l'AIVS 75 ne représente, selon ses propres dires, que 55 logements !

J'exerce moi-même encore quelques responsabilités dans une ville quarante fois plus petite que Paris, dont l'AIVS approche les 300 logements !

J'ai le sentiment que nous ne mettons pas les moyens à l'échelle des problèmes posés. Vous marquez, monsieur Sarre, votre préférence pour les AIVS. Celle que je connais fédère dix-sept associations, est présidée par un directeur général en retraite d'un OPAC, qui a le contact facile avec tous les acteurs du secteur HLM et un pouvoir de fédération des volontés que j'aimerais retrouver au moins dans chacun des arrondissements de Paris, au lieu d'une seule agence pour la totalité de la capitale.

Ce décalage des échelles montre le chemin qui reste à parcourir pour en finir avec cette distorsion entre des lois qui fonctionnent de manière inégale sur l'ensemble du territoire, en général beaucoup mieux dans les villes où n'a pas été prise la décision que dans la capitale, là où la décision a été prise. Je donne bien volontiers acte à M. Sarre de son analyse.

Il ne faut pas pour autant considérer que les logements dispersés soient *a priori* ingérables. L'habitat ancien présente l'intérêt d'une possibilité d'offre locative beaucoup

moins standardisée que ce que nous avons produit dans les grands ensembles des années 60 à 70. Il est vrai que, avec un logement plus adapté à une famille qui pose des problèmes d'insertion, on accroît les chances de l'insérer d'une manière réussie. Il est vrai que les professionnels de la gestion plus standardisée doivent alors faire davantage « dans la dentelle » – si vous me permettez cette expression familière – mais je ne pense pas qu'il faille pour autant croire qu'ils soient incapables d'y parvenir.

Vous avez, comme d'ailleurs M. Leroy, redouté que les missions qui pourraient incomber aux organismes d'HLM puissent être à l'origine de charges supplémentaires. M. Decaudin a souhaité que chaque remise en location soit l'occasion de vérifier les conditions d'hygiène, de salubrité et l'inexistence de risques de saturnisme. Vous avez, les uns et les autres, exprimé des préoccupations assez concordantes.

Je vous rappelle que, sur le plan financier, sans prétendre avoir résolu toutes les questions posées aux organismes d'HLM ou à l'ANAH, 1998 marquera – vous avez examiné le budget il y a quelques semaines – une avancée sans précédent.

S'agissant des propriétaires bailleurs, le budget de l'ANAH va croître, en 1998, de 10 % dès la loi de finances initiale.

La ligne sur la prime à l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants est en augmentation de 33 %. Pour les réhabilitations d'HLM, grâce au maintien d'une ligne de subvention voisine de 800 millions de francs, à laquelle s'ajoutera la baisse de la TVA, les organismes d'HLM pourront compter sur plus de 3 milliards en 1998 pour les activités de réhabilitation, contre 1,6 milliard en 1997, et sur 3,6 milliards en année pleine.

Ces marges pourront, me semble-t-il, permettre de développer des initiatives nouvelles sans compromettre les autres et sans reporter des charges indues sur les locataires HLM.

De la même manière, nous conservons vos préoccupations présentes à l'esprit, monsieur Sarre, monsieur Leroy, dans les efforts que nous poursuivrons pour consolider les fonds de solidarité logement. D'ores et déjà, ils sont rebudgétisés à hauteur de 110 millions de plus que le financement qui représentait la seule taxe sur les surloyers. Nous sommes aussi en train de chercher d'autres intervenants de manière que puissent être conclus avec les acteurs du logement des plus démunis des accords qui valent engagement de financement, qui évitent les effets que vous redoutez et que nous considérons, comme vous, insatisfaisants.

Enfin, M. Marchand et M. Marcovitch, indépendamment des appréciations qu'ils nous ont soumises ont émis le vœu que la conférence nationale du logement puisse effectivement se tenir.

L'engagement en avait été pris devant l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM lors de son congrès de Lille au mois de juin, mais, à l'époque, il s'agissait de consacrer une journée au logement locatif. Avec un peu de recul, les grandes associations de locataires, notamment, ont souhaité que cette conférence nationale du logement porte sur l'ensemble du champ du logement. M. Jean-Claude Gayssot et moi-même en sommes convenus. Nous avons reconnu que les trois premiers mois de l'année 1998 ne seraient pas très favorables à ce débat, puisque d'autres débats se dérouleront dans le pays. C'est pourquoi, dès avril, nous envisageons que le Conseil national de l'habitat soit le lieu de ce travail de fond.

Je peux donc vous assurer que vos préoccupations sur ce point seront satisfaites.

J'espère, mesdames et messieurs les députés, vous avoir apporté à tous quelques éléments de réponse. Le mérite de ce texte est de créer une occasion de plus pour que soit posé le problème de la vacance.

La première crise du logement, apparue dans les années 50, était due à une absence de logements. On peut dire aujourd'hui aussi qu'il y a une crise du logement, mais il n'y a jamais eu autant de logements vacants.

Le problème est donc très réel et, chaque fois qu'on le pose, on favorise une prise de conscience susceptible d'amener un bailleur potentiel à décider de devenir un bailleur réel.

Il convient en outre d'étendre la gamme des outils de mobilisation. La proposition de loi n'en propose qu'un. Mais tout pas en avant, en raison de l'importance du problème, mérite d'être accompli. C'était le sens de la position favorable que j'avais exprimée dans mon propos liminaire et que je confirme en concluant mes réponses aux divers intervenants, que je remercie pour leur contribution. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Il est inséré dans le titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Prise à bail de logements vacants
par les organismes d'habitations à loyer modéré

« Art. L. 444-1. – Les offices publics d'habitations à loyer modéré, les offices publics d'aménagement et de construction, les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré visées à l'article L. 422-3 du présent code et les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré peuvent prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques dans les conditions fixées par le présent chapitre.

« Art. L. 442-2. – Le contrat de prise à bail ne peut être conclu qu'avec l'accord du maire de la commune site du logement concerné lorsque dans cette commune le nombre des logements locatifs sociaux, mentionnés à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, représente au 1^{er} janvier de la pénultième année, au moins 20 % des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts. Le logement pris à bail doit être vacant depuis un an au moins et appartenir à une ou des personnes physiques.

« Art. L. 444-3. – Le logement donné en sous-location par l'organisme d'habitations à loyer modéré doit satisfaire aux normes minimales de confort et d'habitabilité

mentionnées à l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

« L'organisme d'habitations à loyer modéré peut être chargé par le propriétaire de réaliser en son nom et pour son compte les travaux permettant le respect de ces normes.

« Art. L. 444-4. – Le logement est attribué au sous-locataire selon les règles fixées par la section du chapitre I^{er} du présent titre.

« Art. L. 444-5. – Les dispositions des articles 3 à 7, 9-1, 12, des deuxième et troisième alinéas de l'article 15, des articles 17 *d* et 21 à 24 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 sont applicables au contrat de sous-location. Les dispositions de l'article 14 de la même loi sont applicables au contrat de sous-location, lorsque le bénéficiaire du transfert de ce contrat remplit les conditions pour l'attribution d'un logement d'habitations à loyer modéré.

« Le loyer de sous-location ne peut excéder un plafond fixé selon les zones géographiques par l'autorité administrative.

« L'organisme d'habitations à loyer modéré ne peut donner congé au sous-locataire que pour un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le sous-locataire de l'une des obligations lui incombant. Le congé doit mentionner le motif allégué.

« Art. L. 444-6. – Si, à l'expiration du contrat de location passé entre le propriétaire et l'organisme d'habitations à loyer modéré, il n'a pas été conclu de contrat de location entre le propriétaire et le sous-locataire, ce dernier est déchu de tout titre d'occupation sur le logement que l'organisme est tenu de restituer au propriétaire libre de toute occupation.

« Trois mois avant l'expiration du contrat entre le propriétaire et l'organisme d'habitations à loyer modéré, ce dernier est tenu de proposer au sous-occupant qui n'a pas conclu de contrat de location avec le propriétaire et qui remplit les conditions pour l'attribution d'un logement d'habitations à loyer modéré la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. »

M. Meyer a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après les mots : "site du logement concerné", supprimer la fin de la première phrase du texte proposé pour l'article L. 444-2 du code de la construction et de l'habitation. »

La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Le présent amendement tend à rétablir l'accord du maire de la commune site du logement concerné comme condition pour conclure d'une opération de prise à bail par un organisme HLM.

C'est une règle nécessaire, de bonne cohabitation entre l'opérateur public et la commune d'accueil. Peut-on, d'ailleurs, se passer de l'avis du maire, sachant que l'organisme d'HLM est susceptible de solliciter plus tard la garantie communale pour un projet de construction dans cette même commune ? Quelle serait alors l'attitude ou le comportement du maire ?

Etablir dès le départ le contact avec le maire créerait le climat de confiance nécessaire à la bonne gestion du parc public et à l'entrée des opérateurs publics dans la gestion du parc privé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Péliissard, rapporteur. La mixité géographique et sociale impose qu'une commune ne puisse pas refuser la mise en place de ce dispositif sur son territoire.

A l'origine, cette proposition de loi ne prévoyait aucun accord du maire de la commune. Dans sa séance du 15 avril, la commission en a fait une obligation pour l'ensemble des maires des communes d'implantation. Nous avons finalement adopté une solution moyenne, consistant à requérir l'accord du maire lorsqu'on se situe précisément au-dessus du seuil de 20 % de logements sociaux.

La position de la commission me paraît raisonnable. En tout cas, elle a rejeté cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement partage l'avis de la commission et appelle l'attention de M. Meyer sur deux points.

Premier point : il y a une tradition, de la part des organismes HLM, d'entretenir spontanément des relations confiantes avec la plupart des collectivités territoriales. Je ne pense donc pas qu'il soit nécessaire d'introduire une obligation en ce domaine.

Deuxième point : la liberté du contrat sous-tend la proposition de loi.

Notre discussion est très sereine. Pourtant, nous assistons, depuis trois ou quatre jours, à des prises de position excessives et sans fondement. J'ai lu dans la presse certaines déclarations de professionnels vous accusant, monsieur le député Meyer, de vouloir réquisitionner les logements privés...

M. Gilbert Meyer. En effet, je l'ai lu !

M. le secrétaire d'Etat au logement. ... alors que, jusqu'à présent, on s'en tenait à ceux des institutionnels. J'ai lu aussi que vous proposiez la saisie des logements vacants. Bref, des propos excessifs ont été tenus et il est toujours à craindre qu'ils soient repris sur le terrain. Obliger le maire à nourrir tout un débat chaque fois que le cas se présentera serait lui faire un cadeau assez délicat à gérer.

La situation est équilibrée, comme l'a dit M. le rapporteur. Je souhaiterais que cet amendement ne soit pas maintenu. Vous comprenez bien l'esprit de la démarche. Mais s'il l'était, le Gouvernement confirmerait son opposition.

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Monsieur le secrétaire d'Etat, vos propos plaident pourtant en faveur de la version initiale, à savoir la non-sollicitation du maire.

M. Daniel Marcovitch. Il fallait aller en commission ce matin !

M. Gilles Carrez. Par principe, il me paraît choquant de créer deux catégories de maires : ceux auxquels on demandera leur accord parce qu'il y a plus de 20 % de logements sociaux dans leur commune et ceux auxquels on n'en demandera aucun, parce qu'il y en a moins de 20 %.

Il y a des maires dans l'hémicycle. Ils savent que chacun subit les mêmes contraintes et a les mêmes devoirs. Ce serait une première que d'introduire de la sorte deux catégories de maires.

M. René Leroux et M. Patrick Rimbert. C'est la réalité !

M. Gilles Carrez. Autre principe : ce n'est pas par la coercition que l'on favorisera la diversité de l'habitat et la mixité sociale. C'est l'incitation qui permet, petit à petit, d'améliorer les choses. On connaît d'ailleurs l'arsenal que les maires sont à même de déployer, en matière d'urbanisme par exemple, à l'encontre de mesures qui leur sembleraient avoir un caractère répressif ou punitif.

En voici un exemple, qui concerne une très grande commune de ma circonscription et qui prouve que la mixité sociale peut jouer dans les deux sens. Depuis vingt-cinq ans, et je tiens les chiffres à votre disposition, cette commune a réussi à ne pas délivrer un seul permis de construire pour des logements collectifs qui ne soient pas des HLM ! Est-ce bien raisonnable ?

Le problème mérite d'être pris en considération. Car il est inutile de mettre en place des dispositifs de politique de la ville pour remédier à des situations qui ont été délibérément créées.

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, je préfère de loin que l'ensemble des maires soient traités sur un pied d'égalité et que l'on s'abstienne de les solliciter. Vous l'avez très bien exprimé vous-même, il s'agit de relations contractuelles et l'on voit mal le maire intervenir, au coup par coup, entre un particulier et un bailleur social.

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

M. Alain Cacheux. L'inégalité des maires, c'est la réalité d'aujourd'hui. Certains maires, de par le patrimoine social qui se trouve sur leur commune, règlent des problèmes de logement ; d'autres en font beaucoup moins.

Prendre le seuil généralement reconnu comme raisonnable – 20 % de logements sociaux – n'est pas une façon de traiter les maires de manière différente, c'est seulement reconnaître qu'il y a des réalités communales différentes. Suivant l'importance du patrimoine social, on peut considérer que l'intervention du maire est opportune ou ne l'est pas.

Dans le cas précis, il n'est pas question de coercition, comme cela vient d'être dit. Néanmoins, cet amendement fait de l'intervention du maire une sorte de préalable. Je ferai remarquer, et M. le secrétaire d'Etat l'a fait il y a quelques instants, que les organismes d'HLM ont pour préoccupation d'entretenir de bons rapports avec les maires ; sur le fond, d'ailleurs, on imagine difficilement qu'ils puissent réaliser une opération sans un accord, au moins implicite, du maire.

Tout l'objet de l'amendement, dont le caractère opératoire est faible, est de remettre l'accent sur la responsabilité que des maires prendraient à s'opposer à une certaine diversité sociale. Je pense que ce n'est pas souhaitable.

M. Daniel Marcovitch. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Meyer a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du texte proposé pour l'article L. 444-2 du code de la construction et de l'habitation, substituer aux mots : "un an", les mots : "deux ans". »

La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. L'amendement précédent n'a pas été déposé dans un esprit d'opposition à l'avis de la commission, mais pour enrichir la discussion, puisque tel est notre rôle.

Venons-en à l'amendement n° 2. Nous savons, par expérience, que la gestion du secteur public et celle du secteur privé ne peuvent s'opposer. Nous pouvons conjuguer des moyens d'accueil complémentaire si chaque partenaire travaille dans un climat de confiance. Il ne faut pas que l'un concurrence l'autre. Nous passerions à côté de l'essentiel, tout en hypothéquant le résultat de notre démarche.

Le secteur privé considère que le délai de deux ans est nécessaire pour que l'on puisse constater qu'il y a carence de sa part. Tout délai inférieur pourrait, dès lors, être considéré comme une agression. Nous manquerions de stimulation si le secteur privé devait adopter un tel état d'esprit. Voilà pourquoi l'amendement n° 2 vise à rétablir le délai de vacance de deux ans.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Pélissard, rapporteur. La commission, lors de la réunion qu'elle a tenue en application de l'article 88 du règlement, a accepté cet amendement.

Le 12 novembre, lorsqu'elle a examiné le texte, un amendement contraire avait été adopté. Nous revenons donc à la version initiale en établissant le nécessaire équilibre entre le secteur privé et le secteur public avec, au terme d'un délai de carence, l'intervention subsidiaire du secteur public.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement n'est pas opposé à ce délai de deux ans. Ce délai permet de constater la carence du fonctionnement habituel des mécanismes privés et il justifie l'intervention de l'organisme HLM.

M. le président. La parole est à M. Patrick Rimbart.

M. Patrick Rimbart. Je trouve qu'il serait regrettable d'allonger le délai de carence. Il faudra attendre deux ans pour mettre en œuvre, par exemple, une réhabilitation. Que devient l'urgence qu'il y a à utiliser les logements inoccupés et qui est à l'origine de cette proposition de loi ?

Cette proposition de loi va dans le sens que je souhaite : faire en sorte que des logements inoccupés soient occupés par des personnes en attente de logement. Je ne m'opposerai donc pas à cet amendement n° 2. Cependant, je m'abstiendrai, car je pense qu'il affaiblit cette proposition qui, certains l'ont noté, n'a pas autant de force qu'on veut bien le dire.

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Je ne comprends pas du tout le sens de cet amendement. On nous a expliqué que cette proposition de loi avait été déposée parce que, depuis très longtemps, des logements sont vacants, ce qui est la vérité la plus absolue. Or on se « hâte » tellement lentement qu'on allonge encore le délai de carence.

Je souhaite que le Gouvernement présente un autre texte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par l'amendement n° 2.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Le code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit :

« I. – Il est inséré, après l'article L. 353-9, un article

L. 353-9-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 353-9-1. – Lorsqu'un logement conventionné par son propriétaire en application du 4^o de l'article L. 351-2 est pris à bail par un organisme d'habitations à loyer modéré dans les conditions fixées par les articles L. 444-1 et suivants, le sous-locataire est assimilé à un locataire pour bénéficier de l'aide personnalisée au logement et l'organisme d'habitations à loyer modéré est assimilé au bailleur du logement pour le versement de cette aide. »

« II. – L'article L. 421-1 est complété par l'alinéa suivant :

« Ils peuvent aussi prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques dans les conditions fixées par les articles L. 444-1 et suivants. »

« III. – L'article L. 422-2 est complété par l'alinéa suivant :

« Elles peuvent aussi prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques dans les conditions fixées par les articles L. 444-1 et suivants. »

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Après l'article 2

M. le président. M. Meyer a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« I. – Le troisième alinéa de l'article L. 441.3 du code de la construction et de l'habitation est complété par la phrase suivante : "Lorsque ce plafond dépend de l'activité professionnelle des personnes vivant au foyer, le plafond le plus élevé est pris en compte pour le calcul du montant du supplément de loyer" ».

« II. – La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée par un relèvement à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. La mesure proposée par cet amendement ne figurait pas dans le texte initial. Mais nous sommes ici aujourd'hui pour élargir le débat.

J'ai appris ce matin en commission de la production et des échanges, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'idée vous en habite déjà, puisque vous avez l'intention de prendre certaines dispositions par voie réglementaire.

De nombreux couples de retraités se plaignent de payer un surloyer supérieur à celui des autres catégories de ménages. Cette critique est fondée. En effet, les couples de retraités ne bénéficient pas de majoration du plafond de ressources pour double activité professionnelle. Leur surloyer est donc plus élevé que celui des ménages avec double activité, car il est calculé par rapport à un plafond plus faible, d'environ 24 %.

Par exemple, dans ma ville, le plafond de ressources est de 9 128 francs par mois pour un couple sans enfant à charge ; il est porté à 11 430 francs si les deux conjoints ont une activité professionnelle.

Avec un revenu de 14 000 francs, le couple de retraité dépasse de 52 % le plafond de ressources. Etant au-delà de la barre des 40 %, il doit payer un surloyer.

Avec le même revenu de 14 000 francs, un couple d'actifs dépasse de 22 % le plafond. Etant en deçà de la barre de 40 %, il ne paie pas de surloyer.

Ainsi, à ressources égales, les couples de retraités paient davantage de surloyer que les familles avec deux salaires. Cette disparité est ressentie comme une injustice fondée, selon le propos initialement tenu.

La loi sur le surloyer du 4 mars 1996 permet bien aux organismes d'HLM d'y remédier en adoptant un barème particulier pour les retraités. Mais l'expérience montre qu'ils ne le font pas.

Nous avons tous reçu des retraités qui sont venus nous exposer cette situation qu'ils ne comprennent pas. C'est pourquoi il est indispensable de leur donner satisfaction. Rien ne pourrait justifier que l'on repousse à plus tard cette solution, particulièrement simple.

L'amendement propose donc de préciser que le surloyer est calculé sur la même base pour tout le monde, qu'il y ait deux salaires ou non dans le ménage. C'est une mesure de justice sociale. Je la propose par la voie législative. J'aimerais vous entendre à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat, sachant que vous suivez personnellement ce dossier au niveau de votre ministère.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Pélissard, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement, pour deux raisons.

D'abord, et M. le secrétaire d'Etat pourra sûrement nous le confirmer, l'approche réglementaire permet facilement de résoudre le vrai problème soulevé par notre collègue Meyer. De fait, il y a une disparité anormale entre la situation des retraités inactifs et celle des actifs.

Ensuite, pour une raison de forme, la commission n'a pas souhaité que la proposition intéressante de M. Meyer, ciblée sur la possibilité de louer des appartements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques, transforme ce texte en une sorte de loi portant diverses mesures d'ordre locatif, une « DDOL » fourre-tout. Conservons-lui sa cohérence et son unité.

C'est la raison pour laquelle la commission a rejeté cet amendement n° 5.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement est de l'avis de la commission, non pas pour chagriner M. Meyer, mais parce qu'il faut travailler sérieusement.

Nous sommes dans le contexte de la loi du 4 mars 1996, que vous connaissez mieux que moi, monsieur Meyer, qui a généralisé le surloyer, créé une taxe sur les surloyers et qui a fait passer un barème dans le domaine législatif. Elle a prévu qu'avant le 31 décembre 1997, le Parlement serait saisi d'un rapport sur son application, rapport dont débattraient le CNH et chacun des comités départementaux de l'habitat.

D'ores et déjà, je peux vous donner l'assurance que ce rapport sera bien remis dans les délais indiqués. Je peux ajouter que ce que nous savons des travaux préparatoires nous permet de dégager quelques points qui méritent correction. Ainsi, on s'est aperçu que les petits ménages, souvent jeunes, sont très nombreux à ne pas pouvoir accéder au logement locatif social en raison de plafonds de ressources trop faibles. C'est le cas aussi de ménages retraités à cause de distorsions comme celle que vous soulignez dans cet amendement. Nous sommes donc convaincus que ce dispositif nécessite un bon toilettage.

Nous aimerions d'ailleurs parvenir à lui substituer une autre logique, car la formule même du surloyer est perçue par les intéressés comme un impôt que l'on paye en plus

de son loyer, ce qui incite les familles concernées à quitter les ensembles locatifs où elles constituaient pourtant un facteur d'équilibre et de vitalité, notamment pour la vie associative. En général, après leur départ, on constate plutôt une dégradation de la situation.

Il faut donc avoir, sur ce dossier, une réflexion d'ensemble. On ne peut pas régler le problème au coup par coup.

Quant à la question des plafonds de ressources, je vous confirme qu'elle est à régler par la voie réglementaire. La concertation est engagée avec le mouvement HLM. Elle porte sur bien d'autres points que celui-ci, mais il en fait bien partie.

Ayant reçu cette assurance, je souhaite que vous ne mainteniez pas votre amendement. Dans le cas contraire, j'en suis désolé, je devrais demander à l'Assemblée de ne pas l'adopter parce qu'il n'aurait pas de sens au regard de tout le travail entrepris, qui trouvera sa conclusion dans les tout prochains mois.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous venez de confirmer les propos que vous avez tenus ce matin devant la commission de la production et des échanges. Maintenant que je connais le degré d'avancement de votre démarche et du travail déjà fait, qui vont dans le sens de ce que je demande, et compte tenu de l'engagement que vous venez de prendre, je retire mon amendement. Je vous remercie d'avoir bien voulu prendre note de ma préoccupation et d'avoir reconnu la différence de traitement entre les couples retraités et les autres couples. Nous ne pouvons pas maintenir cette injustice ! Merci également pour l'engagement pris.

M. Arnaud Lepercq. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

M. le président. M. Deprez a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le I de l'article 1407 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Pour tous les locaux non meublés, destinés à l'habitation, lorsque le propriétaire n'a pas fait, auprès du service des impôts, une déclaration motivée de vacance entre le 1^{er} et le 15 septembre de l'année précédant celle au titre de laquelle la taxe d'habitation est due. »

La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Tout le problème est de connaître les logements vacants. C'est à cela que mon amendement propose de remédier.

Faire de la déclaration de vacance une formalité nécessaire pour être exonéré de la taxe d'habitation – pour bénéficier de cette exonération, le propriétaire doit justifier que le logement est inoccupé au 1^{er} janvier de l'année – serait à la fois utile au propriétaire, d'autant que cela lui permettrait en outre de profiter de la majoration de la subvention de l'ANAH, et à la commune qui connaîtrait ainsi le nombre de logements vacants.

La déclaration de vacance par le propriétaire permettrait également de calculer le délai de deux ans exigé pour conclure éventuellement un bail avec un organisme HLM. Elle permettrait aussi d'apprécier si la vacance est involontaire et subie.

Mon amendement se veut donc une incitation pour les propriétaires à déclarer la vacance de leurs logements.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Péliissard, rapporteur. De prime abord, la démarche paraît séduisante, mais quand on l'examine de plus près, on s'aperçoit qu'elle présente quelques défauts.

Si déclaration il y a entre le 1^{er} et le 15 septembre, *quid* d'une vacance après le 15 septembre ? *Quid* également des propriétaires qui n'auront pas fait leur déclaration de vacance et qui, de ce fait, ne pourront plus demander l'exonération de la taxe d'habitation ? Le dispositif présente donc de réelles faiblesses.

Surtout, la démarche tant des propriétaires qui veulent donner leur appartement à bail que des offices d'HLM doit être volontaire. C'est donc dans le cadre contractuel que sera appréhendée la réalité de la vacance depuis deux ans : l'office en exigera la démonstration et le propriétaire, demandeur de la prise à bail par l'office, devra l'apporter.

La commission a donc émis un avis défavorable sur l'amendement n° 4.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement rejoint la conclusion de la commission, car il estime que l'amendement proposé – ce n'est sans doute pas l'intention de son auteur – revient à étendre la taxe d'habitation aux locaux non meublés destinés à l'habitation dès lors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une déclaration motivée de vacance. Cela équivaut à instaurer une taxe sur tous les locaux vacants, une taxe qui serait de portée générale et qui pourrait ne pas tenir compte de la nature du bailleur, de la réalité de son patrimoine ni de l'état du marché immobilier. Je pense en particulier aux zones rurales.

M. Arnaud Le Percq. Très juste !

M. le secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement souhaite qu'il y ait une discussion approfondie sur le problème de la vacance. Il n'est pas du tout opposé à une éventuelle taxation, mais il aimerait que ce soit décidé au terme d'un débat spécifique, – qui aura puisqu'il s'y est déjà engagé –, de manière à prendre les mesures les plus ajustées possibles.

Sans doute faudra-t-il limiter une telle disposition aux zones tendues. Là où la demande est faible, on créerait un formalisme que les intéressés ne comprendraient pas. A l'inverse, on ne peut pas donner à penser qu'il suffirait de faire une déclaration pour que tous les motifs de vacance soient admis. Donc, il faut que l'on ait réfléchi sur les motifs qui pourraient légitimer une vacance et écarter ceux qui ne seraient pas légitimes pour aboutir à un travail cohérent.

Nous ne pouvons nous dispenser de ce débat général. Il ne faut pas qu'il y ait de tabous en la matière et le Gouvernement n'en a pas. Mais il pense que si donner l'occasion aux propriétaires d'être informés sur les aides auxquelles ils peuvent prétendre peut être pertinent, une application générale d'une telle mesure, sans avoir approfondi le dossier, recèle plus de difficultés que d'avantages.

Le Gouvernement n'est donc pas opposé sur le fond à l'esprit de cette mesure, mais ils préféreraient qu'il en soit décidé au terme du débat qu'il a promis et qui se tiendra.

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Je retiens de votre propos, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous avez compris l'esprit de ma proposition. Compte tenu de vos observations et de la promesse que vous avez faite d'organiser un débat général, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 4 est retiré.

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous avons su démontrer ce matin que nous savons dépasser nos clivages, tout simplement parce que la question, posée à tout maire, appelle la même réponse : des centaines de milliers de Français attendent des logements que nous ne sommes pas en mesure de leur donner. Donc, tout moyen d'élargir le potentiel d'accueil doit être exploité.

Vous nous avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, que 200 000 logements pourraient être mobilisés très rapidement. C'est l'équivalent, je le disais tout à l'heure, de deux années de programmation PLA, mais sans nécessiter de maîtrise foncière, sans ajouter de charges supplémentaires et cela permettrait, en outre, de revitaliser certains quartiers de nos villes où s'installerait ainsi une population nouvelle.

Par les dispositions que nous allons voter, nous introduirons une dimension sociale dans un secteur où elle était absente jusque-là, mais avec le libre consentement des propriétaires.

Nous sommes-nous déjà trouvés dans pareille situation ? Jamais, puisque nous allons mettre à la disposition des propriétaires, des retraités principalement, un outil tout nouveau qui leur permettra de négocier, en souplesse, non seulement l'occupation de leurs logements, mais également les modalités de la rémunération, voire du pilotage des travaux nécessaires.

Je suis conscient que l'outil sur lequel nous avons à délibérer n'est pas parfait. Je comprends les réserves de ceux de mes collègues qui m'ont dit que ma proposition laissait un vide. Mais je prétends que nous devons, dans un premier temps, essayer par ces dispositions de mobiliser le potentiel vacant, pour pouvoir faire un pas supplémentaire dans un deuxième temps, afin d'être en mesure d'héberger tous ceux qui ont besoin de l'être.

Je suis très heureux, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous ayez perçu l'utilité de ma proposition, qui s'inscrit d'ailleurs dans votre propre démarche. Alors, pourquoi pas, en attendant, mettre en route cette disposition pour que vous puissiez en tirer les meilleurs enseignements et que l'expérience vous aide à avancer ?

A ce titre, je tiens à vous remercier, ainsi que tous les collègues qui voteront tout à l'heure ces dispositions.

M. André Schneider. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, chers collègues, quand j'ai lu la proposition de notre collègue pour la première fois, assez vite, je dois l'avouer, j'ai trouvé que c'était une initiative heureuse. Et je remercie M. Meyer de l'avoir prise. En effet, il est temps que, dans notre pays, on traite au fond la question des logements vacants. Le scandale actuel ne peut plus durer. Même si les situations sont très différentes, à Paris ou dans ma Creuse natale, par exemple, la réalité est la même partout.

Cependant pour avoir, avec des amis, travaillé sur les éléments techniques du texte qui nous est présenté, je considère qu'il comporte plus d'inconvénients que

d'avantages et je pense même qu'il ne sera jamais appliqué. Je ne le voterai donc pas, et même je m'y oppose. Il me semble préférable de dire mon sentiment très franchement.

Ce n'est pas une position de circonstance car je vous remercie sincèrement, mon cher collègue, vous et vos amis, d'avoir posé la question aussi clairement. Je comprends que d'autres votent pour ou s'abstiennent. Pour ma part, c'est sur les raisons techniques que je viens d'expliquer que j'ai fondé ma décision.

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est volontairement que j'ai parlé de gâchis de logements vacants. La présente proposition de loi vient à point pour mettre au jour le problème et rappeler que, s'il y a gâchis, c'est parce que les propriétaires privés ont pris peur. Et s'ils ont peur, ce n'est pas seulement parce qu'ils sont souvent âgés et qu'ils ont moins d'audace. C'est aussi parce qu'ils se sentent écrasés par les charges. Ils ne louent pas par crainte d'avoir à réhabiliter leurs logements. Au surplus, comme tous nos concitoyens, les propriétaires privés ont peur de l'avenir, peur de prendre des initiatives quelles qu'elles soient. C'est un réflexe contre lequel il faut lutter.

Par peur de l'avenir, ils hésitent donc à prendre des initiatives pour leurs logements et, bien souvent, ils ne connaissent pas les possibilités qui leur sont offertes pour remettre ces logements sur le marché. C'est pourquoi il était bon que nous délibérions ce matin, ne serait-ce que pour leur rappeler l'existence de ces mesures.

Cette proposition de loi aura aussi l'avantage de stimuler les efforts des organismes professionnels privés qui ont vocation à s'occuper des logements, à les louer, à opérer les mutations nécessaires et à les réhabiliter. Seulement, il fallait leur donner le temps. Pendant deux ans, ils pourront le faire. Passé ce délai, s'il y a carence, si les résultats ne sont pas probants, il sera bon qu'il puisse y avoir un contrat entre le propriétaire et un organisme HLM.

Compte tenu de toutes ces précisions, dans le souci de remettre sur le marché des logements qui manquent à tant de foyers, le groupe UDF approuvera la proposition de loi de notre collègue Gilbert Meyer.

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

M. Alain Cacheux. Plusieurs orateurs de mon groupe sont intervenus pour exprimer notre scepticisme quant à l'efficacité du dispositif proposé, scepticisme renforcé par l'adoption de certains amendements dont M. Meyer estimait qu'elle était indispensable pour assurer la réussite de sa proposition – je pense en particulier à l'allongement du délai de carence à deux ans, ce qui revient à dire que l'on reporte d'une année le traitement d'un problème pourtant urgent.

Nous nous interrogeons également sur le poids respectif que prendront, dans ce dispositif, le propriétaire et l'organisme HLM. Quelles charges incomberont aux organismes HLM ? Sachant, par ailleurs, que du fait de la liberté de négociation ils auront toujours la capacité de refuser, il ne faudrait pas que cela induise un procès permanent entre contre ceux qui refuseraient de s'engager dans un dispositif déséquilibré.

Reste, on l'a dit à de nombreuses reprises ce matin, que le problème des logements vacants est urgent et massif et qu'il est insupportable politiquement, à une époque où nombre de nos concitoyens vivent dans des conditions inacceptables.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste, même s'il est sceptique, ne voulant pas paraître, si peu que ce soit, freiner un dispositif dont on nous dit, en se fondant sur l'expérience de la ville de Colmar, qu'il devrait être efficace, le votera.

Cela dit, nous gardons le sentiment que si l'on veut résorber de manière significative la vacance de logement, il importe, monsieur le secrétaire d'Etat, tant à l'occasion de l'examen du projet de loi de lutte contre les exclusions qu'au moment où nous aborderons le statut du bailleur privé, vous nous proposiez des dispositifs plus efficaces dans ce but. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Félix Leyzour.

M. Félix Leyzour. Comme nous l'avons annoncé dans la discussion générale, le groupe communiste s'abstiendra, non parce que l'objet de la loi manque d'intérêt, puisqu'il s'agit d'utiliser en locatif des logements vides appartenant à des propriétaires privés, mais parce que d'autres dispositions sont nécessaires. Les offices HLM, que nous connaissons bien, sont déjà en difficulté du point de vue financier, et ce texte n'aura pas beaucoup d'impact.

M. Arnaud Lepercq. Il vaut mieux faire un pas en avant que pas du tout !

M. Félix Leyzour. Nous attendons donc d'autres initiatives du Gouvernement pour avancer dans le domaine de la réhabilitation et de l'occupation des logements privés vides. C'est alors que l'on pourra effectivement faire un pas en avant, et non pas un pas sur le côté.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

M. Félix Leyzour. Nous nous abstenons !

(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

(*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat au logement. Je ne veux pas laisser planer la moindre ambiguïté. Les deux ans ne commencent pas le jour de la promulgation de la loi. Au jour de la promulgation de la loi, tous les logements vacants depuis plus de deux ans sont concernés, et chaque jour qui passera en augmentera le lot. Ce sont les services fiscaux qui assureront le suivi, puisque ce sont eux qui savent quels sont les logements qui n'ont pas fait l'objet d'un recouvrement de taxe d'habitation.

Je voulais aussi revenir sur le fait qu'il y aurait deux catégories de maires. Dans la mesure où j'ai été maire pendant six mandats successifs, il n'y a aucune raison de me soupçonner d'avoir quelque hostilité que ce soit à l'endroit des maires. Ayant plaidé depuis le début pour la décentralisation, je ne peux pas non plus être suspect sur ce point. Cela dit, comme je l'ai expliqué il y a quelques semaines devant le congrès de l'Association des maires de France, où je me suis rendu à l'invitation du président Delevoye, si l'article 72 de la Constitution indique bien que les collectivités territoriales s'administrent librement, il indique aussi que c'est dans le respect des lois de la République, et c'est l'avis constant du Conseil constitu-

tionnel. Nous ne sommes pas en présence de 36 000 républiques, mais de 36 000 parcelles d'une même République, chacune d'entre elles devant avoir comme objectif de mettre en œuvre les lois de la République.

C'est la raison pour laquelle il était pertinent de faire cette distinction dans le texte qui vient d'être voté. Dans notre démarche, un contrat pourra être librement négocié entre un propriétaire, bailleur potentiel, et un preneur qui sera un organisme d'HLM. La liberté contractuelle en France doit subir le moins d'obstacles possible, le principe étant la liberté. Cependant, dès lors que la loi d'orientation pour la ville a été adoptée par la représentation nationale et est devenue une loi de la République et que le seuil de 20 % a été retenu pour déterminer qui avait fait son devoir en termes d'accueil de l'habitat social et qui ne l'avait pas fait, il était légitime qu'un regard soit possible dans les villes où le nombre de logements locatifs sociaux représente déjà plus de 20 % des résidences principales.

Nous sommes là en parfaite cohérence avec l'esprit de la Constitution et de la loi ville, et cela renforce la légitimité de ce texte.

Il reste, bien sûr, la dernière interrogation, qui est celle de tout le monde chaque fois qu'on légifère en la matière, ceux qui viennent de voter le texte, comme sans doute celui d'entre vous qui l'avait rédigé : c'est l'efficacité. On a quelque difficulté à l'évaluer par anticipation. Comment mesurer, en effet, la disponibilité des organismes HLM pour une diversification de leurs interventions ? Sont-ils tous disponibles ? Ce n'est pas sûr.

Par ailleurs, les propriétaires de logements vacants seront-ils nombreux à considérer que les organismes d'HLM méritent leur faveur plus que d'autres intervenants du secteur pour la gestion de leurs biens ? Peut-être penseront-ils qu'un organisme d'HLM pourra résoudre plus facilement les problèmes de reprise de leur logement, un preneur disposant d'un patrimoine important pouvant sans doute plus facilement reloger. Est-ce que cela sera suffisant pour qu'ils soient nombreux à confier la gestion de leur logement à ces organismes ? Ce n'est pas évident.

Or c'est bien évidemment la conjonction de la disponibilité des premiers et de la faveur des seconds qui assurera le succès ou non de cette disposition législative.

Mesdames et messieurs les députés, vous vous êtes prononcés très largement en faveur de cette proposition de loi, soit en votant pour, soit en ne vous y opposant pas, à une exception près. Même si le succès devait être modéré, tout doit être mis à la disposition d'une personne ou d'un ménage mal logé ou non logé peut être, comme tout emploi mis à la disposition d'un chômeur, l'occasion d'un sauvetage humain. Je crois qu'on ne peut en négliger aucune et c'est l'intérêt de cette nouvelle expérimentation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Explications de vote et vote par scrutin public sur l'ensemble du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile ;

Allocution de M. le président ;

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 1998, n° 508 ;

M. Didier Migaud, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 528).

A vingt heures quarante-cinq, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à onze heures quarante-cinq.*)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT

