



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

(60^e SÉANCE)

COMpte RENDU INTÉGRAL

Luratech

1^{re} séance du mardi 28 mai 1991

www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON

1. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi d'orientation et d'un projet de loi** (p. 2307).
2. **Fonction publico.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2307).
3. **Réforme des procédures civiles d'exécution.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2307).
4. **Nomination à un organisme extraparlimentaire** (p. 2307).
5. **Rappel au règlement** (p. 2307).
MM. Robert Pandraud, le président.

6. **Ville.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi d'orientation (p. 2308).

M. Guy Malandain, rapporteur de la commission de la production.

M. Jean-Pierre Lapaire, rapporteur pour avis de la commission des lois.

MM. le rapporteur, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2314)

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

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

7. **Ordre du jour** (p. 2319).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON,

vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mme le Premier ministre des lettres m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence :

- du projet de loi d'orientation pour la ville (n° 2009) ;
- et du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (n° 2059).

Acte est donné de ces communications.

2

FONCTION PUBLIQUE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 27 mai 1991.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner des représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 30 mai 1991, à quinze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

3

RÉFORME DES PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 27 mai 1991.

Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme des procédures civiles d'exécution.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 30 mai 1991, à quinze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

4

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRA-PARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe l'Assemblée que la nomination de son représentant au sein du Conseil national d'aménagement du territoire est publiée au *Journal officiel* de ce matin.

5

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, pour un rappel au règlement.

M. Robert Pandraud. Monsieur le président, dans la conjoncture actuelle, vous deviez vous attendre, je pense, à un rappel au règlement - que je vous remercie de me permettre de présenter : nous allons discuter aujourd'hui, en effet, d'un problème sérieux, la politique de la ville.

Quelle ne fut pas notre stupéfaction, en nous plaçant du point de vue de la qualité du travail législatif, de voir introduire en catastrophe, vendredi matin, par le ministre d'Etat chargé de la fonction publique, une disposition importante concernant le régime financier des fonctionnaires travaillant dans les quartiers défavorisés ! Il nous aurait paru préférable que l'amendement en cause soit rattaché au texte d'orientation sur la ville ou, à tout le moins, qu'il fasse l'objet d'une meilleure concertation avec la commission.

Plus fort encore : ce projet fourre-tout, qui comprenait à la fois des dispositions relatives à l'admission dans la fonction publique de ressortissants de la Communauté européenne, à

des validations de concours ou à la possibilité offerte aux candidats à des concours de la fonction publique de s'inscrire par minitel, a été soumis à la procédure du vote bloqué au titre de l'article 44 ! C'est pourquoi le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir s'est cru obligé de s'abstenir : entre les torchons et les serviettes, comment voulez-vous qu'il y ait place pour une réflexion approfondie ? (*Sourires.*) Il aurait fallu pouvoir adopter légitimement des positions divergentes sur des dispositions différentes !

Monsieur le président, il serait bon que le Bureau rappelle aux ministres que, s'ils décident de présenter des textes fourre-tout, ils ne doivent pas alors demander à l'Assemblée de se prononcer par un vote bloqué, sinon notre travail n'a plus aucune signification.

M. Jacques Limouzy. Ce n'était pas un cavalier, mais un escadron, monsieur le président ! (*Sourires.*)

M. le président. Monsieur Pandraud, j'informerai le président de vos propos. Je n'ai pas noté que vous dénonciez un manquement, en quoi que ce soit, à nos procédures...

M. Robert Pandraud. A l'esprit des procédures !

M. le président. ... même si vous avez porté un jugement dont je vous laisse la responsabilité, mais que vous avez pu librement exprimer.

6

VILLE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi d'orientation

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation pour la ville (nos 2009, 2060).

Le rapport de la commission de la production et des échanges porte également sur la proposition de loi de M. Louis Mermaz et plusieurs de ses collègues relative à la maîtrise foncière urbaine et la diversification de l'habitat.

La parole est à M. Guy Malandain, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Guy Malandain, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, monsieur le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, nul doute que la ville a toujours été porteuse de difficultés et dure aux pauvres. Mais, dans la France rurale, il s'agissait là d'un phénomène particulier qui, sauf dans des moments historiques, ne forgeait pas un type de société.

Le paysage de la France sur les plans culturel et économique a commencé à changer avec la Première Guerre mondiale et les ruptures qu'elle a entraînées. Dans le monde rural, commencent alors les migrations fortes vers la ville. Mais tout paraît avoir basculé vraiment après le second conflit mondial. Les effets de la reconstruction, de l'industrialisation, de l'arrivée d'une main-d'œuvre étrangère nombreuse, demandée par le patronat de l'industrie lourde, de l'automobile, des bâtiments et travaux publics pour retarder les coûteux investissements techniques nécessaires, les effets aussi de la démographie et de la fragilité d'un système politique confronté à la décolonisation et à ses guerres se sont conjugués pour façonner une civilisation urbaine qui était alors d'apparence tranquille.

Finalement, l'emploi et le logement étaient assurés ou en voie de l'être. On a construit jusqu'à 600 000 logements par an. Le niveau de vie progressait en même temps qu'une certaine modernisation de la vie quotidienne... Pendant trente ans, s'est construite sous nos yeux une civilisation urbaine contenant en germe une sorte de bombe à retardement sans que le pouvoir politique ne le pressente. L'urbanisme technocratique était à l'œuvre avec ses grands ensembles, ses Z.U.P. L'Etat, alors grand maître d'ouvrage, décidait de tout et bâtissait avec les meilleures intentions du monde les villes ségréguées et les systèmes d'exclusion.

N'oublions pas non plus que la spéculation foncière, déjà, s'en donnait à cœur joie pendant que les centres-villes anciens dépérissaient petit à petit sous l'effet additionné du désintérêt et de la loi de septembre 1948.

Qui aurait pu prévoir que cette bombe à retardement allait exploser jusqu'à devenir le problème politique majeur de cette fin de siècle, si j'excepte la paupérisation accélérée des pays non industrialisés ? Sans doute aurions-nous été alertés plus tôt si la nation avait, d'une part, consacré davantage de moyens financiers à l'observation et à la recherche urbaine non technicienne, recherche dans laquelle elle a toujours fait preuve d'une timidité affligeante et, d'autre part, si la nation avait procédé plus tôt à la décentralisation des compétences et des pouvoirs, donc des responsabilités.

Je crois, en effet, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, que la décentralisation, en confiant aux élus locaux une authentique responsabilité, nous a évité la généralisation des incidents violents qui sont apparus ici et là. Elle reste donc, à mes yeux, l'acte politique majeur des dix dernières années et il est évident que le débat sur le projet de loi d'orientation pour la ville y fera souvent référence.

Puis-je souhaiter, à ce point de mon intervention, que nos collègues de l'opposition, qui ont tant bataillé contre cette réforme, menée avec intelligence et ténacité par Gaston Defferre, fassent avec nous un travail constructif sur ce projet ? Que, en tout cas, ils fassent preuve d'un modeste pragmatisme, sachant que le rapporteur et la commission de la production et des échanges ont supprimé les quelques aspects interventionnistes inutiles qui restaient dans le projet, sans toutefois considérer que l'Etat, garant de l'intérêt général et des solidarités, puisse entrer une fois pour toutes dans le domaine contemplatif ou, pire, être un banquier, et non un partenaire.

Je suis persuadé que nos villes et notre civilisation urbaine mal pensées ont révélé leur incapacité à répondre aux aspirations légitimes de nos concitoyens à partir du moment où est apparue la crise économique, elle-même révélatrice d'une crise culturelle. La perte d'emploi a, j'allais dire naturellement, frappé en premier et massivement ceux qui avaient une formation professionnelle et une insertion culturelle insuffisantes.

Or l'emploi, c'est tout. C'est par l'emploi et le revenu qu'il procure que la vie urbaine est possible, qu'elle est ou peut devenir humaine. Sans emploi, c'est l'exclusion sous toutes ses formes, y compris parfois l'exclusion du logement, deuxième pilier de ce que j'appellerai une « citoyenneté urbaine ». Comment demander à quelqu'un qui n'a plus rien et qui a l'intime conviction de n'être plus rien d'avoir encore, et seulement, des devoirs envers la collectivité ?

Tout observateur attentif comprend alors que l'urbanisme ségréguatif des années postérieures à 1945 devient, avec la crise, un urbanisme d'exclusion. Dès le stade du permis de construire, nous avons fait des quartiers, des ensembles identifiés, ici, des H.L.M., là, l'ensemble cosu, là, le champ pavillonnaire. Souvent s'est ajoutée l'idée que le logement suffisait et qu'il n'était pas nécessaire d'y inclure les services urbains indispensables, en tout cas en quantité et en qualité suffisantes. Nous en avons maintenant le résultat : une concentration inacceptable dans les mêmes logements situés dans les mêmes quartiers et dans quelques centaines de villes de la population en situation de pauvreté, de précarité et de mal-vivre.

Puis-je rappeler, sans oublier tout le travail des précurseurs d'une politique de la ville, que le débat est apparu dans cette assemblée au moment des élections municipales de 1983 ? Une partie de l'opposition avait alors mené un débat acharné et souvent excessif sur le thème sécuritaire. Nos villes étaient devenues des coupe-gorge. C'était, bien entendu, la faute du Gouvernement... et des immigrés. A l'exclusion par le chômage, à l'exclusion par la concentration du logement, s'ajoutait, pour une partie de nos concitoyens, l'exclusion par l'origine raciale.

Tous les parlementaires présents et qui connaissent l'immensité de la tâche à accomplir savent, quelle que soit leurs opinions par ailleurs, que ce n'était pas là une bonne approche de la réalité. Il était préférable de mettre en œuvre une politique globale qui, le temps et la ténacité aidant, transformerait cette réalité et n'en resterait pas à la seule dénonciation, dans des termes parfois indignes de notre histoire républicaine.

J'ai consacré l'introduction du rapport à rappeler que la politique de la ville était un ensemble d'actes et à identifier les actions actuellement menées.

On retiendra ici quelques points forts : l'action de la délégation interministérielle à la ville, et de ses partenaires dans le cadre du développement social des quartiers ; l'action de l'éducation nationale, avec les zones d'éducation prioritaires, même si l'on peut regretter qu'elles ne soient pas toujours aussi prioritaires que l'indique leur appellation ; l'action menée pour réhabiliter les logements locatifs sociaux en grand nombre et mieux les gérer à l'aide de la loi de mai 1990, dite « loi Besson », au service des plus démunis mais pas seulement au service des plus démunis ; la loi sur la solidarité financière entre les villes pour une répartition moins aveugle de la D.G.F. que vous avez présentée, monsieur le ministre d'Etat ; enfin, la mise en place d'un ministère de la ville, chargé de coordonner toute une action partenariale entre l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des organismes à l'œuvre sur le terrain.

On permettra au rapporteur de saluer, au nom de l'Assemblée nationale, tous ceux qui, professionnels ou bénévoles, agissent à quelque titre que ce soit pour que les villes et surtout les grands ensembles deviennent, avec la participation de leurs habitants, des lieux de véritable citoyenneté.

Mais nous n'avons pas fini d'agir et de mettre en place les outils d'une meilleure politique de la ville. C'est pourquoi le projet de loi d'orientation pour la ville, soumis aux débats de notre assemblée par le Gouvernement, apparaît à votre rapporteur et à la commission comme fondamental.

Il reprend d'ailleurs les thèmes essentiels annoncés dans la proposition de loi relative à la maîtrise foncière urbaine et la diversification de l'habitat qui fut déposée en juin 1990 par M. Louis Mermaz, alors président du groupe socialiste, et les membres de ce groupe - Jacques Santrot et Claude Ducert, en particulier -, qui y ont beaucoup travaillé.

Cette proposition est soumise au débat en même temps le projet et votre rapporteur vous proposera d'en reprendre par amendements deux ou trois aspects qui n'ont pas été pris en compte dans le texte du Gouvernement.

Monsieur le ministre d'Etat, si vous le voulez bien, brisons dès maintenant trois illusions qui pourraient nous entraîner vers de faux débats.

Votre projet s'appelle « projet de loi d'orientation pour la ville » et son contenu, que je vais analyser dans quelques instants, est essentiellement fondé sur l'urbanisme et la maîtrise foncière. Une certaine lecture du titre pourrait entraîner une déception et faire considérer que le Gouvernement a une conception réductrice de la politique de la ville, dont on sait qu'elle doit porter l'action dans des domaines aussi nombreux que le logement, l'emploi, les services, l'enseignement, le social et le sanitaire, le sport, la culture, les loisirs, les transports, la sécurité, bref tout ce qui concerne la complexité de vie quotidienne en site urbain. Il est clair qu'aux yeux du rapporteur, sans doute à ceux du ministre, ce texte n'est qu'un moment de la politique de la ville.

Deuxième illusion possible : croire que ce texte, parce qu'il a été annoncé au moment d'événements tragiques, règle tous les problèmes, et en particulier ceux des quartiers en difficulté. Certes, l'application d'un certain nombre de dispositions permettra de mieux aborder ces questions : je pense en particulier au titre IV sur l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles. Mais, je le répète, pour sortir ce que l'on a coutume d'appeler les « 400 quartiers » d'une situation anormale, voire conflictuelle, il faut mettre en œuvre avec pugnacité une action partenariale sur tous les plans, et ce seul projet de loi ne saurait apporter une réponse d'ensemble. N'est-il pas indispensable, d'ailleurs, pour des législateurs, de réaffirmer que la loi ne peut ni ne doit tout régler dans la vie des groupes humains ? Elle est un outil définissant les règles, les droits et les devoirs. Le champ d'action reste largement ouvert à l'initiative créatrice des citoyens, à l'action des responsables et à la volonté politique des élus.

La troisième illusion à laquelle nous devons échapper est l'appréhension réductrice ou misérabiliste de la ville. Tout ce qui vient d'être dit ou qui le sera par les différents intervenants dans ce débat sur les difficultés urbaines est exact. Il est nécessaire d'en prendre conscience et d'y remédier.

Il est vrai que la ville porte en elle-même des contraintes dues à la promiscuité, au bruit, à la part quelquefois excessive du collectif dans la vie quotidienne. Cependant la ville

est aussi porteuse de qualité de vie, de solidarités, voulues et indispensables, de services sportifs et culturels, de partages associatifs, bref, d'éléments enrichissant la vie personnelle des individus et des familles.

Tel est fréquemment le cas pour bien des villes de province où un grand nombre de nos concitoyens vivent sereinement leur droit à la ville. Ces villes-là, de dimension humaine, gérées par des élus attentifs et attachés aux hommes et aux femmes de leur cité, portent souvent une histoire, une culture enracinée dans le temps qui fait l'identité et la fierté de leurs habitants, membres d'une communauté humaine.

Je pense aussi aux villes nouvelles qui ont permis de démontrer que, quand les techniciens et les élus voulaient bien s'en donner la peine et préféraient la qualité de la ville aux conflits de pouvoirs, il était possible de bâtir, avec les habitants et pour eux, des villes agréables à vivre pour toutes les populations, dans leur diversité sociale et culturelle. Bien entendu, rien n'est simple et il ne suffit pas de dire ; il faut faire. Toutefois, quand la volonté et la responsabilité s'ajoutent, dans ces lieux spécifiques, faire une vraie ville, ouverte à la pleine citoyenneté urbaine, est possible.

Convenons entre nous que si nos débats abordent bien des difficultés de la vie urbaine, il ne saurait être question pour autant de généraliser et d'assimiler vie urbaine à enfer. Cet enfer vient plus de la pauvreté culturelle et économique que de la ville, même si, en ville, cette pauvreté-là est une violence faite à l'homme, plus insupportable qu'en milieu rural.

Quels sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les principes qui fondent le projet de loi d'orientation pour la ville ?

La première idée qui me semble devoir être retenue est la suivante : puisque nous constatons que l'urbanisme ségrégatif a conduit à l'exclusion de certaines populations, à un partage social et spatial indigne de notre civilisation humaniste, cessons de le pratiquer. Il serait en effet irresponsable de dépenser tant d'énergie et d'argent à réparer les erreurs d'un passé récent, tout en continuant, par paresse intellectuelle, par égoïsme ou appât du gain, à faire la même chose.

La deuxième idée forte de ce projet est que chacun, quel que soit son niveau social ou culturel, doit avoir partout droit de cité. Autrement dit, toutes les villes doivent accueillir des logements sociaux, de droit ou de fait, et aucune ne doit en accueillir trop. C'est le principe de mixité de l'habitat.

J'ai coutume de dire, en parlant de ce texte, que ce qui pose problème c'est non le logement social, mais sa concentration et sa non-insertion urbaine, qui font des habitants des « assignés à résidence ». Plus aucune commune, même si elle est petite, ne doit s'exonérer de cette règle de mixité. Peut-on me dire au nom de quel principe les jeunes ou les plus démunis de tel ou tel village ou petite ville de la région Ile-de-France devraient se réfugier dans la ville pour trouver à se loger ? Si je devais répondre à cette question, je dirais que c'est l'application du principe de l'égoïsme irresponsable.

Il est vrai qu'on ne peut pas échapper à la question souvent posée par des maires sur l'affectation des logements sociaux. Le principe général qui permet au maire de ne disposer pour ses concitoyens que de 20 p. 100 des logements construits - encore ne fait-il que proposer des candidatures, l'organisme d'H.L.M. décidant souverainement - n'est plus acceptable et constitue à n'en pas douter une entrave à l'implantation de logements sociaux locatifs. Cela n'est pas d'ordre législatif, mais nul doute que nous en reparlerons dans le débat.

Il faut donc modifier ces règles, à la faveur d'un dialogue avec les élus, les organismes d'H.L.M. et les collecteurs du 1 p. 100. Il faut les changer vraiment et vite, ne pas oublier que les organismes d'H.L.M. travaillent avec de l'argent public, qu'il provienne du budget de l'Etat, de l'épargne fidèle des Français ou du travail des salariés des entreprises.

On ne peut pas non plus échapper à une discussion sur l'attribution des P.L.A. par les préfets dans les villes où la quantité de logements sociaux locatifs est déjà, à mes yeux, surabondante au regard du principe de mixité de l'habitat, indispensable, je le rappelle, aux équilibres sociaux.

A cette question s'ajoute celle de l'implantation de ces logements. Nous soumettrons au vote de l'Assemblée, au nom de la commission, un amendement qui tend à introduire dans le code de la construction et de l'habitation l'exigence de qualité d'insertion urbaine des H.L.M. Cessons d'en

construire là où toute autre opération serait refusée, au bord des voies ferrées ou des autoroutes, par exemple. Cessons également d'en construire là où il y en a déjà beaucoup !

M. Pierre Méhaignerie. Eh oui !

M. Guy Melandain, rapporteur. La mixité de l'habitat donne également la possibilité de développer le logement locatif intermédiaire. Les statistiques montrent en effet que l'on perd, au fil des ans, de nombreux logements locatifs privés. Par quoi sont-ils remplacés ? Par aucun autre type de logement, puisque les mêmes études montrent que nous n'assurons plus, au rythme actuel des constructions, un renouvellement correct du parc de logements. Je dis avec fermeté qu'il faut cesser de mener, dans les lois de finances, une politique contraire aux intérêts de la population et aux idées contenues dans ce projet, en taxant chaque année davantage l'investissement locatif privé.

M. Jean-Pierre Delalande. Vous vous désavouez !

M. Guy Melandain, rapporteur. De plus, il est temps de réhabiliter, dans les esprits et dans les faits, la fonction économique et sociale des bailleurs. On peut se montrer d'autant plus rigoureux sur les rapports locatifs et l'évolution des loyers que l'on ne poursuit pas, par ailleurs, une dévaluation de l'investissement locatif.

Enfin, la mixité de l'habitat passe également par le maintien par la promotion raisonnable - oserai-je dire -, de l'accession sociale à la propriété. L'outil mis en place par votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, pour un urbanisme différent, pour réaliser la mixité de l'habitat, c'est le programme local de l'habitat.

L'élaboration d'un tel programme présente trois avantages.

Le premier est que, étudié au niveau intercommunal, dans le cadre d'une agglomération ou d'un bassin d'habitat, il permet une réflexion plus globale sur les réponses à apporter aux habitants. Chacun aura noté qu'il ouvre alors la possibilité de contracter avec l'Etat des engagements financiers sous forme de conventions.

Le deuxième avantage tient au fait que, mis en œuvre par les communes et pris en compte par leurs plans d'occupation des sols, il oblige à une analyse réelle et concrète des évolutions et des besoins de l'habitat par les élus locaux. Pour imaginer mon propos, je dirai qu'il ne suffit plus de déterminer des zones où l'on peut construire : il faut désormais savoir ce que l'on va y construire.

Le troisième avantage est que le programme local de l'habitat est le lieu de rencontre entre deux compétences : celle de l'Etat, qui a pour fonction de financer le logement social, d'assurer les solidarités et l'intérêt général, et celle des communes, qui ont le pouvoir d'urbanisme. S'établit par ce moyen un dialogue, un partenariat, qui, jusqu'alors, n'était pas organisé.

Le programme local de l'habitat est donc à la fois un outil de coopération intercommunale, de réflexion et de programmation qui fonde l'urbanisme opérationnel en matière d'habitat. Nous discuterons sans doute au cours de ce débat - qui a d'ailleurs commencé en commission - sur les mesures spécifiques concernant les villes qui, situées dans des agglomérations de plus de 350 000 habitants ou en Ile-de-France, n'auront, au 1^{er} janvier 1993, ni programme local de l'habitat, ni 20 p. 100 de leur parc de résidence en logements sociaux, ni 10 p. 100 de leurs habitants percevant les aides au logement - cette dernière notion, rajoutée par la commission de la production et des échanges à l'initiative de votre rapporteur, a pour but d'introduire le logement social de fait, comme l'article précédent introduit le logement social de droit.

On sait que le projet de loi prévoit que l'Etat peut alors exercer son droit de préemption sur des terrains dans ces villes, terrains qui seront payés par le versement d'une taxe égale à 1 p. 100 des valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties, pour y faire construire des logements sociaux, à moins que la ville ne se ravise et s'engage à construire en trois ans un nombre suffisant de logements sociaux - ce nombre est déterminé par l'un des articles du projet.

Quels sont les termes du débat ? Ils apparaissent, à nos yeux, pouvoir être exprimés de la manière suivante : la France est-elle une république au sein de laquelle toutes les

institutions doivent concourir aux exigences de paix sociale et de solidarité nationale ? Ou bien est-elle un kaléidoscope de petits territoires qui peuvent, au nom d'une philosophie d'exclusion, s'exonérer de tout dans une autonomie de caractère féodal ?

La troisième idée forte de la loi est la participation financière de la promotion privée à la diversité de l'habitat. J'entends bien souvent des maires faire la réflexion suivante : « Si je ne construis pas de logements sociaux dans ma ville, c'est parce que le terrain y est trop cher ! » Acceptons que cette réflexion ne soit pas une excuse, car ce phénomène est, hélas, très souvent vrai, mais sachons que le prix excessif des terrains a trois origines principales : l'insuffisance de l'offre et peut-être la façon dont a été conçu le plan d'occupation des sols, donc l'insuffisance de mise sur le marché de terrains à construire ; la spéculation ou, si l'on veut, l'enrichissement sans cause ; la qualité urbaine qui influe sur les prix tant il est vrai que plus une ville est bien desservie par les transports, plus les services qu'on y trouve sont nombreux et plus les terrains et les immeubles y sont chers.

Les deux causes que j'ai citées en premier feront l'objet de dispositions dans le titre V de la loi, qui traite de la politique foncière.

De l'analyse de la troisième cause, la qualité urbaine, est née l'idée que, pour ne pas entraver la construction de logements sociaux, elle devait participer au financement des surcoûts fonciers qu'elle engendre. C'est ce que la loi appelle, comme le faisait déjà la proposition de loi, la participation à la diversité de l'habitat.

Cette idée est juste, au plein sens du terme. Pour que son application le soit et ne perturbe pas le développement d'un marché immobilier dont on sait que la tendance actuelle est plutôt la morosité, le rapporteur, suivi par la commission de la production et des échanges, a amplifié les mesures non cumulatives des différentes taxes et participations liées aux opérations d'urbanisme et propose que la taxe pour le dépassement du plafond légal de densité ainsi que la taxe pour surdensité aient les mêmes affectations que la taxe pour participation à la diversité de l'habitat. Les élus disposeront ainsi d'une série d'outils financiers, non cumulatifs, bien adaptés à la situation précise de leur commune et affectés à la mise en œuvre de l'habitat.

En effet, à ceux qui n'y auraient pas porté attention, je rappelle que toutes ces taxes liées à l'urbanisation sont décidées et mise en œuvre par les communes. Il n'est pas question de faire porter cette responsabilité à l'Etat. Ce sont les communes qui décident, par un vote de leur conseil municipal. La taxe pour dépassement du plafond légal de densité, ou surdensité, leur procure d'ailleurs environ 1,4 milliard de francs par an. Or certaines des communes qui perçoivent le plus, et qui trouvent cela tout à fait normal, ont peu de logements sociaux. Il y a donc une logique évidente à affecter ces produits au même objectif que celui attribué à la participation à la diversité de l'habitat.

Le projet de loi prévoit que l'on peut se libérer de la participation à la diversité de l'habitat soit par paiement soit par dation de terrains ou de logements et qu'en soient exonérés les prêts locatifs aidés, les prêts d'accession à la propriété sociale et les prêts locatifs intermédiaires. Cette organisation du projet a été approuvée par la commission de la production et des échanges.

La quatrième idée forte est la réhabilitation des centres-villes anciens et l'insertion urbaine des zones à urbaniser en priorité. Pour modeste qu'il soit en apparence sur ces sujets, le projet n'en a pas moins un sens politique fort.

L'établissement de plans de référence préalable à toute rénovation exige, de la part des élus, en partenariat étroit avec les intéressés, une réflexion profonde sur le devenir des centres-villes. S'y ajoute l'exigence d'un maintien des équilibres sociaux préexistants, en particulier du logement social de fait. Votre rapporteur qui sait bien que de nombreux élus font cette réflexion et donc que cette exigence, cette pratique du plan de référence renforcera leur action, s'est interrogé sur trois aspects : le rôle de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le lancinant problème de la transformation des logements en locaux professionnels et les difficultés de gestion des copropriétés.

Sur ce dernier point, j'ai dû renoncer à apporter des modifications par amendement au sein du projet. La question est en effet beaucoup trop complexe pour être abordée de la

sorte, mais le Gouvernement doit ouvrir ce chantier très rapidement, car les difficultés de gestion des copropriétés, dans le cadre de la loi de 1965, et malgré les modifications apportées en 1985, conduisent à des effets pervers. Si rien ne change, nous continuerons à avoir des copropriétés dégradées dont la gestion restera conflictuelle. Comment, dans ces conditions, parler de vie équilibrée dans les centres-villes ? Nous ne devons pas non plus oublier que si les textes et pratiques actuels gênent, dans leur travail, les professionnels compétents et honnêtes, qui sont le plus grand nombre, ils ouvrent aussi la voie aux menées frauduleuses de quelques charlatans de l'immobilier.

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est et doit être au logement privé ce que le financement d'aide publique appelé PALULOS est au logement social. Inutile de parler du renforcement de l'action sur le bâti des quartiers anciens et de vouloir y conserver une structure sociale non exclusive des revenus modestes et moyens sans renforcement des possibilités d'intervention de l'agence. Nous proposerons donc à l'Assemblée une uniformisation du taux de la taxe additionnelle au droit au bail et un élargissement de son assiette.

Cependant, cela ne sera pas suffisant. Il faut faire de l'A.N.A.H. une véritable mutuelle des propriétaires occupants et bailleurs non soumise aux évolutions sinusoïdales du budget de l'Etat. Lorsque le ministre du logement de 1987 - cela doit rappeler quelques souvenirs à nos collègues de l'opposition - a laissé entrer la taxe additionnelle au droit au bail dans le budget de l'Etat, il a commis une faute. Il faut régler cette question de la même manière que celle des agences de bassin ou des établissements fonciers dont nous parlerons tout à l'heure, c'est-à-dire en donnant l'autonomie financière dans le cadre de taux d'imposition fixés par le Parlement.

Nous proposerons également de régler la question de la transformation, dans les villes importantes, de logements en locaux professionnels sur la base d'une interdiction d'ordre général. Nous souhaitons que toute dérogation rendue utile voire nécessaire par la recherche d'une mixité de services rendus à la population, soit accordée dans la transparence la plus totale, dans des zones et avec des conditions connues à l'avance et inscrites au plan d'occupation des sols, donc opposables aux tiers. Notre objectif est simple. Il est d'en finir avec les dérogations d'opportunité, qu'elles émanent du cabinet d'un maire ou du bureau d'une préfecture.

Le titre IV de la loi aborde un problème difficile mais des plus importants : l'évolution des grands ensembles.

L'actualité récente est présente à l'esprit de tous. J'ai indiqué, au début de mon intervention ce que je pensais de ce type d'urbanisme. Reste qu'il existe et qu'il faut sortir nos concitoyens qui y habitent de l'oppression sociale, culturelle et économique, qu'ils subissent. Cependant, dans ce domaine plus encore que dans d'autres, donner de faux espoirs, semer l'illusion, serait indigne de notre mandat. L'évolution des grands ensembles ou de ce que l'on appelle les Z.U.P. n'est pas affaire de loi, mais de volonté politique, d'acharnement à la mise en œuvre des droits de l'homme et de mise à disposition des acteurs - habitants, professionnels ou élus - de moyens d'action suffisants, hors de toute tracasserie administrative.

Monsieur le ministre d'Etat, l'action sur place, le soutien de votre ministère pour une coordination efficace et les multiples initiatives que vous prenez ou encouragez, sont, de loin, bien plus importants que les deux articles du projet de loi.

Sur notre proposition, la commission a adopté deux amendements qui nous semblent essentiels.

Le premier concerne l'obligation d'un programme d'insertion à la ville. Il ne suffit pas, en effet, de mettre fin à la procédure des Z.U.P. Il faut faire de ces quartiers des secteurs de la ville à part entière. Ce n'est donc que dans le cadre d'un plan de référence que se fera le retour au droit commun.

Le second propose l'exonération de taxe professionnelle pour les entreprises qui s'installent dans ces quartiers. Nous pensons qu'une solidarité doit s'exercer pour la prise en charge de ces exonérations par le biais du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. En effet, les communes concernées par cette exonération sont souvent celles qui rencontrent des difficultés financières ou, en tout

cas, qui disposent de peu de possibilités financières. Leur ouvrir un droit sans solidarité, un droit qu'elles ne pourraient pas utiliser, serait un leurre. Je ne souhaite pas, par respect pour ceux qui agissent sur le terrain, en signe de solidarité avec nos collègues maires des villes concernées, allonger mon propos sur ce chapitre. Cessons d'en parler et agissons, ou plutôt, continuons d'agir et de soutenir tous nos collègues qui sont confrontés à ces problèmes ainsi que les habitants qui vivent ces situations.

M. Eric Raoult. « Tous » nos collègues !

M. Guy Malandain, rapporteur. Mais oui, cher ami ! Je suis élu des Yvelines, département où plusieurs villes sont concernées par cette question, et toutes ne sont pas administrées par des gens ayant la même opinion. Je les connais et je les aide tous. Merci de cette réflexion... inutile ! (Très bien ! sur les bancs du groupe socialiste.)

Dernière idée forte du projet de loi : la maîtrise foncière.

Il n'y a pas d'aménagement du territoire sans maîtrise publique du foncier.

Il n'y a pas d'aménagement urbain sans contrôle du prix des terrains.

La part du coût des terrains dans celui du logement augmente sans cesse et croît bien plus vite en France que dans les autres pays européens. De plus, il faut remarquer que cette course à la hausse se fait dans certaines zones géographiques avec un ajustement à la hausse qui ne prend même plus en compte, de façon marquée, les zonages des plans d'occupation des sols.

Nous sommes, en France, obsédés par la propriété foncière et son lien avec l'aménagement porté par le sol. D'autres pays pratiquent constamment la séparation entre la propriété du sol et la propriété de l'immeuble. Les baux emphytéotiques sont fortement utilisés dans les pays d'Europe du Nord et il est vrai que, dans la ville de Québec, on trouve beaucoup de panneaux « terrain à louer » et jamais de panneaux « terrain à vendre ». D'autres pays, comme la Hollande, ont sorti le foncier des principes du marché en fixant le prix des terrains expropriés à deux fois et demie celui des terres agricoles.

Au-delà des lois, c'est donc de mentalité qu'il faut changer à cet égard. Et l'Etat ainsi que les entreprises publiques ont le devoir d'y contribuer. Comment lutter efficacement contre la spéculation foncière privée quand l'Etat lui-même continue, pour alimenter son budget, à vendre aux enchères, c'est-à-dire au prix le plus élevé possible, ses propres propriétés ? D'autant que celles-ci ont de l'importance par leur situation stratégique au centre des villes, si elles n'ont pas une importance majeure quant à la surface qu'elles occupent. Je n'ignore pas les aspects budgétaires de cette question et je ne demande pas que les pratiques changent du jour au lendemain. Je demande simplement qu'elles commencent à changer. Pourquoi l'Etat et les entreprises publiques dont il est actionnaire n'établiraient-ils pas un plan de patrimoine qui s'appliquerait dans le temps et qui répartirait les terrains entre les baux emphytéotiques, les ventes à prix négocié et les ventes aux enchères ?

Il reste que la spéculation foncière est l'enrichissement sans cause le plus immoral, car il est fondé sur la valeur marchande d'un bien qui doit cette valeur uniquement aux aménagements apportés par la collectivité : routes, réseaux, transports, équipements collectifs.

Le projet de loi met à la disposition des élus deux outils.

D'abord, les établissements publics fonciers qui, initiés par les élus et créés juridiquement par les préfets, sont, avec une fiscalité propre, chargés de gérer pour le compte des communes, ou de l'Etat à sa demande, les réserves nécessaires au devenir des agglomérations.

Ensuite, les zones d'aménagement différé et les pré-zones d'aménagement différé, dont on connaît l'efficacité antispéculative et que l'on voit réapparaître dans ce texte de loi. On s'étonne toujours que de tels instruments, qui avaient permis de mener à bien des opérations d'aménagement du territoire comme les villes nouvelles, aient été supprimés ou rendus si difficiles à mettre en œuvre. J'ai recherché dans les débats quelles étaient les raisons invoquées... rien, pas de débat ! Quelle puissance que ce sacro-saint droit de propriété !

Je ne doute pas que, sur ces deux points fondamentaux de la loi, nous ayons un débat riche et animé. Il a commencé en commission et c'est tout à fait légitime. Je me contenterai, dans ce discours introductif, d'en souligner la pertinence et d'insister sur le fait que le rétablissement de la procédure des Z.A.D., y compris en zone urbanisée et urbanisable, avec la création d'outils fonciers permettant de l'utiliser pleinement, est indispensable pour l'application des autres mesures contenues dans le projet. Je le répète, sans production foncière publique, inutile de discourir sur l'aménagement urbain ou sur l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre d'Etat, messieurs les ministres, mes chers collègues, chacun est conscient de la densité du projet de loi qui nous est soumis par le Gouvernement et des enjeux politiques dont il est porteur. Sous des aspects parfois complexes et techniques, ce projet donne naissance, comme le faisait la proposition jointe au débat, à un nouvel urbanisme, plus exigeant, plus dynamique et plus solidaire. L'urbanisme n'est pas affaire de techniciens mais de responsables politiques, et je fais mienne la définition qu'en donne le Larousse : « Ensemble de mesures techniques, administratives, économiques et sociales, qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations ».

Le débat en commission de la production et des échanges, tout en respectant nos légitimes différences, a été d'un niveau, qui, s'il est maintenu dans cet hémicycle, conviendra bien au sujet traité et au sens que nous donnons à notre mandat de député. Je sais qu'il en a été de même, cher ami Lapaire, au sein de la commission des lois, saisie pour avis. L'ambition portée par le projet pour une citoyenneté urbaine plus accomplie est commune à tous les groupes politiques de notre assemblée. Puis-je espérer qu'en allant à l'essentiel, nous trouverons un terrain d'entente pour mieux servir nos concitoyens sans lesquels, ainsi que nous l'indiquons à l'article 5, rien ne sera possible ?

La commission de la production et des échanges a adopté l'ensemble du projet de loi. Je vous remercie, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, de votre aimable écoute. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Lapaire, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Pierre Lapaire, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la commission des lois saisie pour avis de ce projet de loi, à l'exception des titres III et VI, l'a examiné à la lumière de ses compétences. Elle s'est donc plus particulièrement attachée aux responsabilités, droits et libertés des collectivités locales et à l'articulation de leur action, en particulier dans le cadre de la coopération intercommunale. Elle s'est intéressée également aux équilibres de responsabilités et de pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales ainsi qu'à l'articulation entre l'intérêt général et les droits fondamentaux du citoyen, qu'il s'agisse de l'égalité ou de l'approfondissement de la décentralisation par le développement de la démocratie locale.

Malgré un calendrier perturbé par la disparition impromptue de certains de nos interlocuteurs - mais temporaire pour les plus éminents, monsieur le ministre d'Etat (*Sourires*) - un intéressant travail a été possible sur ce projet de loi, en coordination et donc en complémentarité avec M. Guy Malandain, rapporteur de la commission de la production et des échanges saisie au fond. Ce travail a débouché sur un certain nombre de propositions qui enrichissent et précisent un texte d'une grande importance et d'une brûlante actualité, car les drames que nous vivons sont le résultat de trente ans d'errements.

Il s'agit en effet, tout d'abord, d'un texte capital, d'un texte attendu.

Nous avons collectivement à faire face aux conséquences d'un urbanisme de l'urgence, l'appellation même de « zones à urbaniser en priorité » étant symbolique. Lors de la reconstruction, puis dans les années 60, pour faire face à des besoins massifs, la problématique du logement l'a emporté sur celle de la ville. Le principe de la qualité de logements construits a fondé seul la politique urbaine. Une question

unique a alors occulté toutes les préoccupations relatives à la croissance urbaine : quel type de construction faut-il concevoir pour loger, au moindre coût, le maximum de personnes ? Cette confusion entre politique de construction de logements et politique de la ville a alors donné à croire que le développement urbain était affaire de pure technique. Du fait de cette vision exclusivement technique de l'aménagement urbain, l'habitat s'est trouvé réduit à un rôle d'abri, érigé en des lieux choisis uniquement en fonction d'opportunités foncières et dans l'oubli total des habitants, en trahison complète des idées développées dans les années 1930 à 1950, exprimées par la charte d'Athènes ou illustrées par Le Corbusier, et mises alors en avant - en paravent plutôt.

Dès les années 60, une réflexion naît et se développe progressivement sur cette façon de ne pas construire la ville, à l'initiative de sociologues, comme Henri Lefebvre, et de géographes. Peu à peu se construit un renouveau conceptuel de la ville en même temps que se développe l'aspiration à une nouvelle citoyenneté et à la responsabilité locale, bref l'aspiration à la décentralisation. Ainsi, une nouvelle conception de l'urbanisme est née dans le courant de la réflexion qui a mené à la décentralisation.

C'est dans les années 70 qu'un certain nombre d'idées forces apparaissent. D'abord, l'idée que l'urbanisme est chose trop sérieuse pour qu'on puisse le laisser aux techniciens, que c'est l'affaire de tous, des citoyens d'abord et des élus locaux ; et je voudrais saluer toute l'action menée, en particulier par les ateliers publics d'architecture et d'urbanisme, pour la diffusion de ces idées nouvelles. Ensuite, l'idée que le développement local et le projet de ville sont liés et que l'action est plus efficace lorsqu'elle est menée sur le terrain, par des gens du terrain.

C'est aussi dans les années 70 que les premières actions de réparation sont apparues, notamment les procédures d'habitat et vie sociale qui ont précédé la démarche de développement social des quartiers.

Ce mouvement a été renforcé, institutionnalisé par les lois de décentralisation, puisque les maires ont aujourd'hui les moyens de faire passer dans les faits un projet de ville sur la base duquel les citoyens, de plus en plus, expriment leur choix municipal.

Parallèlement à la prise en main des problèmes par les élus locaux, l'Etat a su mettre en place les structures d'accompagnement, de coordination et d'appui que sont, par exemple, le comité interministériel pour la ville, la délégation interministérielle à la ville et, maintenant, le ministère de la ville et de l'aménagement du territoire.

Le texte qui nous est soumis s'inscrit dans ce grand mouvement des idées et des structures. Il affirme, en effet, une mutation conceptuelle majeure, qui nous fait passer d'un urbanisme du contenant à un urbanisme du contenu. Le projet innove fortement en s'intéressant davantage à la consistance du tissu urbain plutôt qu'à son organisation. Il détermine des objectifs plus qualitatifs. Il atténue la portée du zonage de l'espace urbain et il vise à encourager la construction de logements sociaux dans les communes qui en accueillent un nombre insuffisant.

Par ce texte s'affirme la renonciation conceptuelle à la ville éclatée, et la disparition des Z.U.P., signe l'acte de décès du « zoning » systématique et ségrégué.

L'ambition de restaurer une vie urbaine harmonieuse, qui repose sur l'imbrication à l'échelle humaine de logements diversifiés, de commerces, d'activités et de services de proximité, c'est-à-dire sur la diversité des habitants qui fait la ville équilibrée, exprime la volonté de retrouver la ville.

Beaucoup d'élus locaux se reconnaîtront dans ces orientations.

Ceux-là ont un projet de ville où chacun, quels que soient son âge, son activité ou son niveau de revenu, sa religion, sa couleur ou son sexe, trouve place dans une mixité sociale retrouvée.

Ceux-là se battent au quotidien pour que les modes de financement du logement ne soient pas ségrégués. Ils réussissent même, dans le même quartier évidemment, mais aussi dans le même lotissement ou dans le même immeuble, à juxtaposer programmes locatifs sociaux et programmes d'accession à la propriété, ou encore à superposer programmes locatifs aidés et programmes locatifs intermédiaires.

Ceux-là se dépendent pour que commerces, bureaux et logements puissent à nouveau coexister dans un immeuble, pour que la place, pour que l'alignement et la rue retrouvent leur sens social.

Ceux-là ont mené une réflexion sur une politique d'affectation des logements susceptible d'intégrer les habitants à la société et à la vie communales. Ils se dotent de services du logement et s'efforcent de convaincre leurs partenaires affectataires ou réservataires que le système bureaucratique d'affectation de logements est aveugle et explosif.

Pour mener leurs politiques locales, ces maires disposent d'abord de leur capacité de conviction, de leur force de persuasion dans les négociations avec les partenaires de l'acte de construire. Ils sont d'autant mieux écoutés et réussissent d'autant mieux que les règles d'urbanisme sont pertinentes et que l'accès au foncier est facilité par une longue action communale de maîtrise propre et, du même coup, de modération de la spéculation foncière.

Ces maires de la décentralisation, porteurs de réels projets globaux et d'une politique volontariste de régulation des mécanismes qui minent notre société - parce qu'ils produisent nécessairement l'exclusion, l'expulsion et la ségrégation - attendent le texte que vous présentez, monsieur le ministre d'Etat, avec impatience.

Ce texte leur apporte en effet de nouveaux moyens pour relancer des actions rendues plus difficiles par le différentiel entre l'inflation et le taux des prêts qui leur sont accessibles et par l'évolution du coût du foncier dans nos grandes agglomérations, ainsi que par les difficultés économiques.

Ce texte leur apporte de nouveaux instruments, ou des outils renouvelés, et aussi des moyens juridiques renforcés ou clarifiés. Ces nouveaux instruments, ce sont les programmes locaux de l'habitat, les programmes de référence pour les quartiers anciens, qu'il serait souhaitable d'étendre aux grands ensembles, les établissements publics fonciers, ainsi que le renouveau des Z.A.D., des pré-Z.A.D. et la clarification des droits de préemption.

Ce texte leur apporte des ressources nouvelles orientées ou réorientées vers des priorités que nous reconnaissons tous, comme la nécessaire diversification des activités et de l'habitat ou la lutte contre la spéculation et la rareté foncière, puisque ces ressources sont affectées au logement locatif et social et à la maîtrise foncière. Il s'agit de la contribution spéciale, instituée par l'article 13, qui sera versée éventuellement par les communes sans P.L.H. et sans logement social ; de la participation à la diversité de l'habitat versée - ou compensée par dation de biens - par les constructeurs ; de la taxe spéciale d'équipement payée par les contribuables des communes membres d'un établissement public foncier.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis est favorable, à titre personnel, à l'affectation des produits du versement pour dépassement du plafond légal de densité et de la taxe de surdensité à la réalisation des objectifs du programme local de l'habitat, suggestion retenue par la commission saisie au fond.

Ce texte propose également des mesures fiscales incitatives pour la moralisation des opérations de restauration immobilière. Actuellement, dans les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière, les déficits fonciers des opérations d'entretien, d'amélioration et de réparation des immeubles dans le cadre d'opérations groupées de restauration immobilière sont déductibles du revenu global des contribuables. Cet avantage fiscal a donné naissance à un produit particulièrement attractif pour les ménages à hauts revenus. Certes, il dynamise la rénovation des centres anciens, mais au prix de la mise à l'écart de la population de ces quartiers et du remplacement des commerces de proximité par des commerces de luxe, par le biais du niveau des loyers pratiqués après rénovation. Le texte soumis à l'examen de la représentation nationale vise à maintenir cet intéressant avantage fiscal mais en le réorientant vers les seuls logements à loyers conventionnés affectés durant neuf ans à des personnes dont les revenus ne dépasseraient pas des montants fixés par décret. Une ouverture aux locaux commerciaux, avec le même système de plafonnement, semble souhaitable pour maintenir la vie de ces quartiers situés dans les centres anciens.

Le projet de loi ouvre également aux communes la possibilité d'une exonération de taxe professionnelle dans les grands ensembles, avec pour objectif le développement d'activités

commerciales et de services de manière à réintroduire l'activité dans des quartiers voués exclusivement ou quasi exclusivement au logement. On peut regretter que ceux qui sont actuellement installés et qui maintiennent contre vents et marées des commerces de proximité et des services dans les grands ensembles ne puissent, en l'état du texte, bénéficier de cet avantage. Ne pourrions-nous pas aller un peu plus loin, monsieur le ministre d'Etat ?

Il est proposé, enfin, que la réduction d'impôt accordée aux contribuables qui font construire ou acquièrent un logement neuf destiné à la location soit prorogée pour tous les chantiers commencés au 31 décembre 1992. Cette mesure contribue incontestablement à la diversité de l'habitat puisqu'elle permet de proposer aux ménages des logements locatifs.

Mais cette prorogation m'interroge car elle apparaît assez timide. Si cette mesure fiscale est vraiment incitative, ne doit-elle pas être prolongée davantage ? Et si elle n'a pas eu les résultats escomptés, il ne convient pas alors de la proroger. Seul vous-même, monsieur le ministre d'Etat, êtes à même de nous éclairer sur l'efficacité de cet avantage fiscal et sur l'avenir qu'il convient ou non de lui assurer.

Ce texte important va dans le sens d'un approfondissement de la décentralisation. Les responsabilités, les droits et libertés des collectivités locales ainsi que l'articulation de leur action, en particulier par la coopération intercommunale, sont réaffirmées.

La mise en œuvre des principes généraux contenus dans le titre I^{er} est d'intérêt national et revient en premier lieu aux communes et à leurs groupements dans le respect des responsabilités propres à l'Etat. Cette place éminente découle des lois de décentralisation de 1983 à 1985 qui ont transféré aux communes l'urbanisme réglementaire comme l'urbanisme opérationnel ainsi que la définition de leurs priorités en matière d'habitat.

Le texte soumis à notre réflexion précise, dans son titre I^{er}, le contenu de ces compétences, avec des objectifs avant tout qualitatifs qui sont la coexistence des diverses catégories sociales par la diversification de l'habitat et le développement de toutes les fonctions urbaines afin d'assurer à tous « des conditions d'habitat et de vie tendant à une égalité des droits en matière de logement, d'emploi, de services et de cadre de vie ».

Ces éléments constitutifs d'un droit à la ville sont introduits par le titre II dans les divers documents d'urbanisme - schéma directeur, plan d'occupation des sols, plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté.

Les objectifs ainsi définis, le titre II expose un certain nombre de dispositions susceptibles de les faire passer dans les faits.

Ainsi, la construction de logements sociaux dans les communes où ceux-ci sont rares ou trop peu nombreux devrait résulter d'obligations imposées aux communes des grandes agglomérations, sous la forme d'une contribution financière ou de l'engagement de mettre en œuvre les actions foncières nécessaires à la réalisation de logements locatifs sociaux. Par ailleurs, les communes qui se doteront d'un programme local de l'habitat auront la possibilité de mettre à la charge des constructeurs une participation à la diversité de l'habitat.

Tout en réaffirmant les responsabilités des communes, le projet de loi d'orientation pour la ville considère que c'est dans la coopération intercommunale que les nouveaux outils forgés pour les communes sont susceptibles de donner leur pleine efficacité afin d'atteindre les objectifs fixés. Il est vrai qu'aujourd'hui les problèmes de la ville et de ses habitants ignorent largement les limites communales. Les solutions à y apporter sont donc souvent nécessairement intercommunales.

A partir de ce constat de bon sens, le projet de loi d'orientation pour la ville retrouve la philosophie du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, à savoir susciter un renouveau de la coopération intercommunale. Une lecture conjointe des deux textes souligne combien les outils et moyens nouveaux pourraient être mis à disposition aussi bien des communautés de communes - susceptibles d'animer autour d'un bourg ou d'une petite ville nos « pays » ruraux - que des communautés de villes.

Quoi qu'il en soit, les nouveaux outils forgés par le projet de loi apparaissent comme autant de moyens d'encourager la coopération intercommunale en matière d'urbanisme ou d'ha-

bitat. Ainsi, l'élaboration d'un programme local de l'habitat, son contenu comme son application, relèvent, dans le cas général, d'un établissement public de coopération intercommunale. De même, les établissements publics fonciers créés par l'article 22 naissent à l'initiative des structures de coopération d'agglomération. Les modalités de création comme les règles de fonctionnement, y compris la fiscalité propre, s'apparentent d'ailleurs beaucoup à ceux de ces dernières.

Dans la mesure où il poursuit des objectifs nouveaux et ambitieux, en rupture avec les politiques urbaines menées jusqu'à présent, le projet de loi se devait de doter les collectivités publiques d'instruments nouveaux ou améliorés. Le texte ne touche pas aux deux principaux outils à disposition des communes - le plan d'occupation des sols et les zones d'aménagement concerté - mais, d'une part, il précise le contenu et la portée d'un outil de programmation existant depuis 1983 mais peu utilisé, le programme local de l'habitat et, d'autre part, il crée un nouvel instrument de maîtrise foncière, l'établissement public foncier.

Ce projet de loi ne bouleverse pas les équilibres entre l'Etat et les collectivités locales. L'article 1^{er} mentionne expressément l'Etat, aux côtés des communes et de leurs groupements, parmi les collectivités publiques chargées de mettre en œuvre les objectifs majeurs retenus par le texte. L'Etat ne saurait, en effet, renier ses responsabilités en matière de cohésion sociale, d'ordre public ou de financement du logement social.

Le projet précise les règles du partenariat nécessaire entre l'Etat et les collectivités locales, d'une part en associant le représentant de l'Etat à la mise en place des nouveaux outils, d'autre part en faisant de l'Etat, par une clarification des droits de préemption, un acteur majeur de l'intervention foncière et urbaine.

L'association du représentant de l'Etat reste conforme à l'esprit des équilibres établis par les lois de décentralisation. Les prérogatives qui lui sont ouvertes - élaboration du programme local de l'habitat ou création des établissements publics fonciers - sont analogues à celles qui lui sont reconnues en matière d'élaboration des documents d'urbanisme ou de création d'un établissement public de coopération intercommunale.

Cependant, pour que le représentant de l'Etat soit en mesure de faire respecter les responsabilités propres de l'Etat et l'intérêt national, le projet accorde au préfet un certain nombre de prérogatives plus importantes, essentiellement applicables en cas de carence constatée des élus locaux. Il pourra ainsi autoriser une commune seule à élaborer un programme local de l'habitat. Qui d'autre le pourrait, puisque l'une des règles essentielles de la décentralisation est qu'aucune collectivité locale ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité locale ? Qui d'autre que le préfet pourrait donc autoriser une commune seule à élaborer un programme local d'habitat en cas de carence constatée de la coopération intercommunale ?

Le préfet pourra aussi exercer par substitution le droit de préemption urbain dans les communes sans programme local de l'habitat, déficitaires en logements sociaux et refusant de s'associer à l'objectif de diversification de l'habitat. C'est lui qui désignera les organismes habilités à recevoir la contribution mise à la charge de ces mêmes communes. C'est encore lui qui garantira une utilisation conforme des biens donnés en dation libératoire de la participation à la diversité de l'habitat.

On peut même noter que pour la nomination des comptables des établissements publics fonciers, l'Etat décide sur proposition du conseil d'administration de l'établissement public, alors que la désignation des comptables des communes ou de leurs groupements ne relève que de l'autorité du ministre chargé du budget.

Le projet clarifie également les capacités d'intervention dans le domaine des droits de préemption, sans d'ailleurs aller au bout du raisonnement - on peut le regretter - qui réserverait le droit de préemption urbain « ouvert aux communes », selon le code de l'urbanisme, aux seules collectivités locales, le droit de préemption lié aux zones d'aménagement différé et aux pré-Z.A.D., étant ouvert pour les pré-Z.A.D. exclusivement à l'Etat et pour les zones d'aménagement différé, à l'Etat ainsi qu'aux communes ou à leurs groupements, avec possibilité, bien sûr, de délégation à des établissements publics d'aménagement ou à des établissements publics fonciers.

Le texte a le mérite de proposer une extension de la procédure des zones d'aménagement différé et des pré-Z.A.D., dont mon ami Malandain a rappelé l'efficacité en matière de lutte contre la spéculation foncière. Leur création est de la compétence de l'Etat, par simple arrêté préfectoral lorsqu'il y a proposition ou avis favorable de la commune, par décret en Conseil d'Etat faute d'avis favorable de la commune. C'est l'acte constitutif qui désigne le bénéficiaire du droit de préemption.

Il s'agit d'une clarification utile mais aussi d'un renforcement des capacités d'intervention de l'Etat dans les zones urbaines. Ce renforcement est fondé sur l'article L. 110 du code de l'urbanisme, dont je rappelle les premiers mots : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. »

C'est ainsi que l'Etat peut créer une Z.A.D. sur l'ensemble du territoire de toute commune dotée ou non d'un P.O.S. Il peut exercer un droit de préemption urbain de deuxième rang - ne vaudrait-il pas mieux, d'ailleurs, créer dans ce cas une zone d'aménagement différé avec droit de préemption au bénéfice de l'Etat ? - dans les communes déficitaires en logements sociaux et qui refuseraient, dans les grandes agglomérations, de s'engager dans une procédure de programme local de l'habitat. Enfin, l'Etat a la possibilité de créer une pré-zone d'aménagement différé pour éviter toute spéculation foncière en attendant la création de la zone d'aménagement différé elle-même - il s'agit d'une heureuse mesure conservatoire au bénéfice de l'intérêt général.

Pour autant, ce renforcement des capacités d'intervention de l'Etat en matière foncière ne constitue pas une atteinte à la décentralisation.

Les lois de décentralisation n'ont jamais entendu conférer aux communes une liberté absolue pour aménager leur territoire, comme l'indique clairement l'article L. 110. Mais surtout, la création d'une zone d'aménagement différé contre l'avis d'une commune réticente est une procédure lourde qui ne saurait être utilisée inconsidérément, sauf contre des conseils municipaux qui contreviendraient à la loi, ce qui est quasiment inimaginable.

Ainsi, messieurs les ministres, mesdames, messieurs les députés, ce texte respecte l'équilibre instauré par les lois de décentralisation auxquelles nous sommes tous attachés.

En conclusion, après Guy Malandain, j'insisterai sur le fait que ce texte doit être replacé dans un ensemble de mesures prises sur l'initiative du Gouvernement et de la représentation nationale. Quoique d'apparence très technique, est éminemment politique. C'est un texte essentiel d'approfondissement de la décentralisation. Il est indispensable pour construire la ville autrement, pour réintégrer des quartiers entiers à la ville et pour reconstituer le tissu urbain et social.

Bref, mes chers collègues, ce projet adopté par la commission des lois, permet, dans la clarté des responsabilités des uns et des autres, de réintroduire l'urbanité dans la ville, de réapprendre et de rendre accessible l'urbanité à tous les citoyens de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Guy Malandain, rapporteur. Monsieur le président, je souhaite une suspension de séance d'une vingtaine de minutes.

M. le président. La suspension est de droit.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures dix, est reprise à onze heures quarante.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés,

permettez-moi tout d'abord de remercier vos rapporteurs pour la précision et pour la clarté de leurs exposés, sur un projet dont la dimension politique et sociale est fondamentale mais qui, compte tenu des domaines de la législation et de l'action politique qu'il touche, comporte des éléments techniques nécessairement complexes.

C'est la deuxième fois, depuis le début de cette session, que je viens présenter devant vous un projet de loi relatif à la politique de la ville.

Le projet de loi d'orientation pour la ville qui vous est aujourd'hui soumis est, en effet, un élément d'un ensemble législatif dont le premier volet est constitué par la loi sur le logement des plus démunis, que je vous avais présentée avec Louis Besson au printemps 1990, et le deuxième par la loi sur la dotation de solidarité urbaine et le fonds de péréquation des ressources fiscales en Ile-de-France, que vous avez adoptée à la fin du mois d'avril.

Les objectifs du présent projet de loi, que je vous présente avec Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, sont clairs : fixer un cadre à l'évolution de notre société urbaine et, pour cela, définir des principes et des choix collectifs qui ont fait défaut dans le passé, tout en créant des instruments d'action propres à étayer ces choix.

En un mot, ainsi que l'ont souligné vos rapporteurs, il vise à nous faire passer de l'urbanisation subie à l'urbanisation maîtrisée.

Mais il est évident, M. Malandain l'a souligné lui-même, qu'un texte législatif ne règlera pas à lui seul et pour toujours les problèmes qui se posent dans notre espace urbain. La politique de la ville est une œuvre de longue haleine qui nécessite de constantes adaptations et ne saurait se limiter au champ législatif.

La situation du milieu urbain et celle que connaissent, en particulier, nombre de communes ou de quartiers où se sont accumulés difficultés et handicaps, est elle-même le fruit d'un processus s'étalant sur plusieurs décennies et démarré dès la période de reconstruction au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Je ne reviendrai pas en détail sur la description de ce processus que j'ai largement évoqué devant vous il y a quelques semaines. Je me contenterai de le résumer en soulignant qu'il portait en germe la menace d'une double rupture.

Rupture dans l'organisation des territoires urbains, d'abord, avec une tendance à la séparation des populations et des activités ; rupture sociale, ensuite, qui est moins le fait de la ville elle-même que d'une période de bouleversements économiques profonds dont nous ne connaissons pas encore sans doute le terme tout en en mesurant les conséquences : chômage de longue durée, problèmes d'insertion pour les jeunes des catégories sociales les plus modestes.

De ces ruptures est né un mouvement où convergent et s'additionnent, dans leurs effets négatifs, ségrégation dans l'espace et exclusion sociale. De fait, certains quartiers, certaines communes cumulent handicaps et difficultés aussi bien dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat qu'en matière économique et sociale.

C'est cette conjugaison de facteurs qui conduit aux explosions de colère qu'ont connues des quartiers et dont ce week-end nous a malheureusement apporté une nouvelle illustration. Cette situation appelle des efforts de toute la société à court, moyen et long terme.

A court terme, il faut « soigner », et cela quotidiennement. Fort heureusement, ces communes, ces quartiers sont aussi le lieu de multiples initiatives. Celles-ci peuvent s'appuyer sur les moyens mis en œuvre par l'Etat et les régions, au travers du développement social des quartiers, démarche présente dans vingt et un des vingt-deux contrats de plan Etat-région. Ces initiatives s'appuient aussi, naturellement, sur l'action déterminée des collectivités locales.

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

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de loi d'orientation pour la ville. En mettant en avant la liaison entre l'habitat et les documents d'urbanisme, il organise le passage du

contenant au contenu de l'urbanisme, comme le disait M. Lapaire. En posant le principe de la diversité dans l'habitat et dans les activités qui doivent coexister en un même lieu, il permet de rompre avec le zonage et la séparation des fonctions qu'il impliquait et dont nous avons pu mesurer depuis vingt ans les conséquences négatives.

Depuis janvier, le projet de loi qui vous est soumis a fait l'objet d'une vaste consultation. Il a été débattu au Conseil économique et social, qui a émis un avis favorable tout en avançant une série de propositions qui, pour une part, ont recoupé le travail du Conseil d'Etat et ont donc été intégrées et, pour une autre part, rejoignent certains des amendements d'ores et déjà déposés et adoptés par vos commissions.

Dans ces débats et consultations - M. Malandain s'en est fait l'écho - la question du titre, loi d'orientation pour la ville, a été soulevée à plusieurs reprises.

Je souhaite personnellement que l'on ne sépare pas ce projet de loi de l'ensemble de la politique de la ville. En posant, à travers le titre 1^{er}, quelques principes fondamentaux, nous avons souhaité que le Parlement puisse, à cette occasion, être le lieu d'un débat général, même si, inévitablement, les autres titres sont consacrés essentiellement aux domaines de l'urbanisme et de l'habitat.

Qu'il me soit donc permis, avant que mon collègue Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, ne revienne à son tour sur ce projet de loi, que nous défendons ensemble devant l'Assemblée, de rappeler que ce texte s'inscrit bien dans la perspective plus vaste de la politique de la ville et de montrer comment il s'y intègre.

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

La politique de la ville, c'est aussi l'amélioration de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers où leur rôle est le plus indispensable et leur mission la plus exigeante. A ce titre, vous avez adopté, vendredi dernier, un texte qui va dorénavant permettre d'attribuer à chaque fonctionnaire exerçant depuis au moins trois ans dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de développement social un avantage d'ancienneté d'un mois par année d'exercice. Cela leur permettra d'accéder plus rapidement aux échelons supérieurs. Un fonds déconcentré auprès des préfets va, par ailleurs, être mis en place par le Gouvernement pour financer les actions d'amélioration des conditions d'accueil des usagers dans les quartiers et des conditions de travail des agents de la fonction publique.

De même, concernant l'éducation nationale, la décision a été prise d'harmoniser, d'ici à 1993, les zones d'éducation prioritaire et les quartiers relevant de conventions de développement social. Sur ce sujet majeur, je travaille avec le ministre de l'éducation nationale, Lionel Jospin, afin d'améliorer encore les efforts entrepris par le Gouvernement, tant l'enjeu éducatif est décisif. Donner toutes leurs chances aux projets, mieux coordonner activités scolaires et parascolaires ou de soutien, veiller à considérer en priorité les problèmes d'effectifs et de moyens constituent nos orientations communes pour les zones d'éducation prioritaires.

Enfin, pour ce qui concerne le nécessaire développement de la police de proximité et de l'ilotage, un bilan et des mesures seront présentés au prochain comité interministériel des villes qui se tiendra fin juin, début juillet.

Un volet essentiel de la politique de la ville est bien évidemment celui de l'emploi et de l'insertion économique, notamment des jeunes. Il y a une semaine à peine, Mme le Premier ministre soulignait à cette tribune la part du chômage dans le malaise urbain : « gâchis social et humain surtout, rappelait-elle, le chômage explique une grande partie des maux de notre société ».

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

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

Mais sans attendre les conclusions de ces réflexions, quarante chargés de mission à l'insertion économique sont en cours de nomination auprès d'organismes H.L.M.

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

Sans doute faudra-t-il aller plus loin encore, par exemple dans le cadre des directives données au comité de décentralisation en région Ile-de-France. J'ai demandé à la D.A.T.A.R. de travailler dans cette direction. Mais tout cela suppose réflexion et discussion avec la Communauté européenne, afin de bien faire prendre en compte la logique du développement social urbain dans le contexte du marché unique européen. Ce type de débat communautaire offre d'ailleurs une opportunité précieuse à saisir pour lancer une réflexion européenne sur les problèmes et l'avenir de la société urbaine, réflexion où la France, s'appuyant sur son expérience, aura sans nul doute un rôle important à jouer.

Enfin, cette politique de la ville doit se conjuguer au quotidien, au plus près des aspirations et des besoins exprimés par les habitants, notamment les jeunes. Je pense aux sports, aux loisirs, à la musique.

Une pratique culturelle différente est apparue dans ces banlieues que l'on dit « difficiles », mais où les problèmes quotidiens bien réels n'entravent pas - ils engendrent parfois - un formidable courant d'énergie créatrice.

Il faut laisser prendre à ce courant sa dynamique, tout en jetant les passerelles nécessaires avec d'autres activités culturelles. L'opération « quartiers-lumières », que je viens de lancer pour les mois de mai et de juin avec Jack Lang, ministre de la culture, va permettre de mettre en valeur le foisonnement d'initiatives économiques, éducatives, sportives, sociales et culturelles dans les 400 quartiers faisant l'objet d'une procédure de développement social.

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

Cette politique de la ville peut s'appuyer sur un effort accru de l'Etat. Effort humain, par l'implication croissante des administrations au service de cette priorité de l'action gouvernementale. Effort financier également, bien sûr, avec le redéploiement partiel du concours de l'Etat aux collectivités locales, à travers la création de la dotation de solidarité urbaine. Je dois également rappeler les moyens accordés pour permettre de réhabiliter un million de logements sociaux en cinq ans, engagement confirmé récemment par le Premier ministre, ainsi que la progression, votée par votre assemblée, des crédits du fonds social urbain, qui sont passés de 75 millions de francs en 1987 à 398 millions de francs en 1991.

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

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

Élément essentiel de la politique de la ville, ce projet de loi d'orientation s'inscrit pleinement, MM. les rapporteurs l'ont souligné, dans la décentralisation. Son fil conducteur est la création de nouveaux outils d'intervention mis à la disposition des collectivités locales pour permettre d'endiguer la ségrégation sociale par l'urbanisme ou l'habitat et d'exercer une meilleure maîtrise foncière.

Je ne reviendrai pas sur les diverses dispositions précises contenues dans ce projet. Je me limiterai à souligner qu'à travers la gamme très large des mesures qu'il prévoit son objectif pourrait se résumer en un mot : diversité.

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

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

Diversité, enfin, des activités et des fonctions sur le territoire d'un quartier, voire de la commune. Il faut tendre à rapprocher habitat et emploi et, pour cela, il faut introduire des activités et des services au cœur de nos grands ensembles. Le projet de loi contient donc des dispositions nécessaires pour progresser dans ce sens. Je ne prendrai comme exemple que celui de la suppression de droit des zones à urbaniser en priorité.

Permettez-moi, en conclusion, de revenir sur l'article 1^{er} de ce projet de loi. S'il n'énonce pas l'expression même de « droit à la ville », il cherche cependant à lui donner une définition. Cette expression, forgée par le philosophe Henri Lefebvre en 1976, a trouvé depuis un plus large usage.

S'il est vrai que des légistes peuvent s'interroger à juste titre sur sa signification juridique, il me semble qu'elle symbolise la prise en compte d'un fait de société dont nous avons tous mis longtemps à mesurer l'ampleur et les conséquences. Nous sommes passés en trente ans d'une ère fort longue d'équilibre entre ville et campagne au stade de la société urbaine : les trois-quarts de nos concitoyens vivent désormais en agglomération urbaine. Révolution urbaine et mutations économiques ont fragilisé, remis en cause ou détruit le tissu social antérieur, dont il faut se garder *a posteriori* de donner une image idyllique, mais qui fournissait un cadre stable aux rapports sociaux et individuels.

La société urbaine actuelle est à la fois dominée par une culture de masse et atomisée ; il y prévaut une logique passive de consommation, fausse valeur mais vrai mirage, y compris pour ceux qui en sont pour une large part exclus, en particulier pour les jeunes. Le combat pour la ville passe donc par la recherche de nouvelles valeurs et de nouvelles relations sociales : ce qui suppose de rendre tous les habitants acteurs de la société urbaine. Il nous faut trouver les voies d'une nouvelle cohésion sociale, face aux déchirements et aux tensions engendrées par les évolutions économiques et sociales de ces deux dernières décennies.

Comment espérer que renaisse cette cohésion dans des villes qui ne seraient que juxtaposition de ghettos de pauvres et de réserves de riches s'ignorant mutuellement, celles-ci craignant ceux-là, ceux-là jalouxant celles-ci ?

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

L'affirmer, c'est ouvrir une porte sur l'avenir à ces jeunes qui ne connaissent que la « galère » ; c'est leur donner le signe de reconnaissance qu'ils attendent et la capacité d'agir et de vivre qu'ils espèrent.

Comment ne pas voir que l'irruption sur la scène des jeunes de ces banlieues, au-delà des explosions de colère et de révolte - qui ne peuvent et ne doivent pas rester sans réponse immédiate - est un signe que nous devons transformer en énergie créatrice et dynamique ?

C'est à eux, mais aussi aux élus, aux militants, aux fonctionnaires, aux hommes et femmes de bonne volonté qui, quotidiennement, agissent dans ces villes et dans ces quartiers, qui les font vivre et bouger, que nous devons penser en ouvrant ce débat parlementaire.

Comme le disait M. le Président de la République au mois de décembre dernier : « Il faut unir vraiment nos énergies pour casser partout les mécanismes d'exclusion. C'est une tâche difficile, c'est évident, mais qui échappe à bien des clichés traditionnels de notre société. »

Sans gommer nos différences et nos divergences, veillons à ce que les habitants de nos villes mesurent que la représentation nationale est attentive à leurs problèmes et, à travers ce travail législatif, capable de les aider. Répondons ensemble à leurs difficultés, à leurs appels, à leur révolte même, et sachons faire vivre l'espérance.

Mesdames, messieurs les députés, je vous remercie de votre attention. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, au moment où la loi d'orientation pour la ville vous est présentée, les uns et les autres nous avons à l'esprit les événements qui, cette fin de semaine encore, ont secoué certaines villes de France. Et pourtant, c'est le moment où, me semble-t-il, nous devons faire preuve de lucidité et de réalisme, si nous voulons réussir. Car nous avons une obligation de réussite.

C'est pour cette raison qu'avant d'entrer plus avant dans la présentation du projet de loi, je souhaiterais mettre en exergue les moyens qui, selon moi, sont indispensables pour nous permettre de réussir la ville telle que nous la souhaitons. Cela tient en un mot : « l'équilibre ».

En fait, il s'agit de parvenir à un triple équilibre.

Équilibre, d'abord, entre des préoccupations sociales et économiques, toutes deux légitimes et interdépendantes. J'y reviendrai dans un instant.

Équilibre, ensuite, entre les interventions des pouvoirs publics et des opérateurs privés, chacun en fonction de ses compétences et de ses responsabilités. C'est ainsi, dans le respect mutuel, qu'il y aura mobilisation de tous.

Équilibre, enfin, entre, d'une part, les pouvoirs exécutif et législatif, qui veillent au maintien des solidarités et, d'autre part, les acteurs décentralisés, qui ont la responsabilité de la conception et de la gestion des villes.

Dans la crise qui affecte la société française à travers le problème de ce que certains nomment des ghettos et que j'appellerais plutôt « enclaves dans la ville », je souhaiterais que l'on résiste à la facilité qui consisterait à désigner un responsable et un auteur de tous nos maux. Je souhaiterais que l'on n'entre pas une nouvelle fois dans des guerres théologiques au moment même où l'on doit organiser la mobilisation de tous.

Il doit être clair pour tout le monde que l'on ne pourra parvenir à instaurer davantage de diversité dans l'habitat si l'économie de l'habitat manque de vitalité, comme cela semble être le cas, d'après le premier constat que j'ai pu faire.

Ce n'est pas par un affaiblissement du rythme de la construction que l'on pourra satisfaire les besoins et la demande sociale, qui est particulièrement aiguë. Ce n'est pas en acceptant le ralentissement de la conjoncture que l'on soutiendra l'emploi, surtout dans ce domaine d'activité où tout investissement a un effet mécanique et direct sur le niveau de l'emploi.

C'est donc, selon moi, en créant une nouvelle dynamique économique que l'on s'attaquera durablement et en profondeur au malaise social qui nous affecte aujourd'hui. Avec Marcel Debarge, nous veillerons à ce que cette logique de l'équilibre et de la cohérence soit respectée dans le secteur dont nous avons la charge.

Dans les prochaines semaines, je vais compléter mon information auprès des constructeurs et des différents organismes pour parvenir à enclencher ce que j'appellerai une « spirale positive », où la réussite appelle la réussite.

C'est dans cet esprit que je suis en mesure de vous annoncer aujourd'hui que le Gouvernement va déposer au cours de la discussion de ce texte de loi un amendement qui prolongera de cinq ans le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Michel Giraud. Tout arrive !

M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Je vous rappelle que c'est une disposition que j'avais instaurée en 1985. Ses effets positifs ont été reconnus, semble-t-il, sur tous les bancs, et au-delà. Cette mesure ne s'éteindra donc pas comme prévu à la fin de 1992. Chacun pourra reconnaître, ici et hors de cette enceinte, qu'il s'agit d'un encouragement significatif à l'investissement immobilier locatif.

La loi d'orientation pour la ville qui vous est présentée aujourd'hui porte bien son nom finalement puisqu'il s'agit, à travers de nouveaux outils, de nouveaux moyens, de nouvelles relations entre les collectivités locales et l'Etat, et par un décloisonnement des disciplines, de parvenir enfin à concevoir la ville comme un tout, comme un ensemble vivant et diversifié.

Certes, ce texte est rendu nécessaire par le caractère d'urgence que revêt la question des quartiers enclavés et des réponses que l'on doit leur apporter. Michel Delebarre vient de souligner les dangers pour la cohésion sociale de notre pays de la persistance de ces phénomènes ségrégatifs. Mais je voudrais souligner - c'est la raison de ma présence devant vous aujourd'hui - que ce texte de loi poursuit l'ambition et il en indique la méthode de parvenir à éviter que de tels dysfonctionnements de la ville ne se perpétuent et ne se reproduisent à l'avenir. Les enclaves dans la ville, qui posent problème aujourd'hui, ne se sont pas constituées par hasard. Elles résultent à la fois de choix explicites qui se révèlent aujourd'hui contestables et d'une série de choix individuels dont on a mal mesuré les effets à terme.

Il est clair, face à cette réalité pesante et massive, que les différents textes qui permettaient une maîtrise du développement urbain - je pense notamment à la loi sur l'aménagement que j'ai moi-même présentée au Parlement en 1985 - doivent être aujourd'hui complétés, et qu'une série d'outils nouveaux doivent être mis à la disposition des élus pour qu'ils adoptent une véritable démarche de planification. Celle-ci doit être mieux adaptée à la réalité sociale et économique d'aujourd'hui et suffisamment prospective pour embrasser l'avenir. La ville est au service de la société, et, à cette fin, elle doit être voulue, et non subie.

La question centrale, c'est naturellement celle du « comment ». De même que la ville ne peut pas se concevoir comme une addition de quartiers, de même une politique pour la ville ne peut plus se concevoir comme une addition de politiques segmentées ou sectorielles. Ainsi, le titre II du projet de loi propose de créer des liens institutionnels entre les objectifs et les moyens de l'urbanisme décentralisé et les politiques locales de l'habitat. Il vise également à assurer une meilleure cohérence entre une politique décentralisée, celle de l'urbanisme, et la politique d'aide au logement, qui est de la responsabilité de l'Etat. Et cela grâce à des relations contractualisées entre les deux parties.

Pour réussir, et c'est naturellement l'objectif qui anime l'ensemble de la société française, il faut donc davantage de cohérence entre les politiques s'appliquant à la ville.

Il est clair également que la réflexion et l'action doivent s'efforcer de sortir du strict cadre communal et s'étendre au plan intercommunal. L'intérêt du programme local de l'habitat est bien là. S'il ne concerne pas nécessairement l'ensemble des communes d'une agglomération, il regroupe cependant des communes qui, relevant d'un même marché local de l'habitat, ont décidé de coopérer pour répondre aux problèmes de développement avec le souci d'une répartition équilibrée de l'offre de logements.

L'autre intérêt du programme local de l'habitat est qu'il constitue un outil de planification avant l'heure, dans la mesure où les objectifs poursuivis comportent en regard les moyens nécessaires pour y parvenir, et ce sur une période d'au moins cinq ans. Le projet de loi vise donc à encourager cette démarche en donnant un contenu législatif aux programmes locaux de l'habitat, qui avaient été créés par la loi du 7 janvier 1983. Il précise leur contenu, leur mode d'élaboration et leurs effets pour qu'ils s'affirment, dans le contexte local, comme un moyen d'assurer la diversité de l'habitat.

Si l'on devait résumer cette loi d'un mot, celui de « diversité » conviendrait, je crois, parfaitement. Que cherche-t-on à travers cette loi ? Pourquoi, finalement, rechercher un niveau plus élevé de cohérence des politiques s'appliquant à la ville et l'action combinée des différents acteurs ? L'objectif visé à travers ce projet de loi, c'est, on l'a dit, la fluidité du marché, c'est-à-dire la possibilité pour les gens, pour les habitants,

d'exercer leurs choix. Le « droit à la ville », tel qu'il est exprimé dans ce texte, signifie, en effet, faciliter le changement de quartier et d'habitat. C'est cette fluidité qui doit permettre d'éviter la constitution de ce que j'ai appelé des enclaves dans la ville, c'est-à-dire des quartiers qui se sont figés et d'où les habitants ne peuvent sortir, tant le reste de la ville leur semble hors de portée, inaccessible. La fluidité du marché ne peut être assurée que par la diversité. Alors, comment s'en assurer ?

Le titre II de la loi traite notamment des documents d'urbanisme. Que ce soient les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les plans d'aménagement de zones, les opérations d'aménagement, tous les niveaux de planification s'attacheront à favoriser, ou, à tout le moins à permettre cette recherche de diversité. Cette préoccupation a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, et à ce titre elle s'impose à toutes les actions et opérations d'urbanisme.

Les communes de plus de 350 000 habitants sont soumises à des dispositions particulières et obligatoires pour atteindre cet objectif. Cela concerne douze agglomérations : Paris, Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Nantes, Toulon, Grenoble, Strasbourg et Rouen. L'accroissement significatif du parc des logements sociaux ne peut se réaliser que par une contribution active de ces communes. Elles pourront le faire de plusieurs manières.

Première manière : en contribuant financièrement et en versant à un ou à plusieurs organismes habilités une contribution qui servira à acquérir des terrains ou des locaux destinés aux logements sociaux. Cette contribution sera égale chaque année à 1 p. 100 de la valeur locative des immeubles. Ce montant est toutefois plafonné à 5 p. 100 du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Une autre manière consistera, en fonction de leur programme local de l'habitat, à mettre en œuvre les actions foncières nécessaires à la réalisation de logements sociaux.

Des délais sont naturellement prévus. Le projet de loi prévoit que la commune dispose d'un délai de trois ans pour dégager les terrains nécessaires à la réalisation d'un nombre de logements égal à 1 p. 100 du nombre total de résidences principales existant sur la commune et égal à 9 p. 100 du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années précédentes. A travers ces deux taux, ce qui est recherché, c'est l'équité entre les communes qui ont un parc de logements important et qui construisent peu, et celles qui, plus petites, sont en croissance. Cela vise également à contrebalancer les effets de concentration auxquels on assiste dans certaines communes du fait de la faiblesse du parc social dans une commune voisine.

Si une commune n'atteint pas son objectif, elle est soumise à la contribution, diminuée, bien entendu, des actions engagées. Il est exact que, dans ce cas, la contribution peut peser sur le budget des communes. Mais il ne tient qu'à elles d'utiliser toute la palette, encore enrichie par cette loi, des mécanismes de péréquation foncière pour engager une politique foncière active permettant d'anticiper sur la hausse des coûts des terrains. C'est d'ailleurs une pratique courante dans les zones d'aménagement concerté.

Le souci de diversité de l'habitat doit se manifester également au sein même des programmes. Pour y parvenir, le projet - section 4 du titre II - dote d'un moyen nouveau les communes qui disposent d'un programme local de l'habitat. C'est ce qui est appelé la « participation à la diversité de l'habitat », et qui permet la réalisation de logements locatifs sociaux à l'occasion d'opérations de construction. Cette contribution à la charge des constructeurs ne concerne pas les opérations d'accession sociale, de logement locatifs sociaux et intermédiaires, les constructions dans les Z.A.C., les programmes répondant aux objectifs de diversité et les maisons individuelles. Cette participation peut prendre la forme d'un paiement, mais, l'objectif essentiel étant la réalisation effective de logements sociaux au sein des opérations, la loi prévoit que le constructeur pourra s'en acquitter par la dation d'une partie du terrain ou de locaux. Une réduction de la contribution est prévue pour inciter les constructeurs à faire ce choix.

Chacun le sait, cette participation n'est nouvelle que dans les textes. Elle est déjà mise en pratique dans de nombreuses communes, dans des conditions que le projet de loi a le mérite de clarifier et d'officialiser. J'ajoute, et je sais que cette question a donné lieu à d'intenses débats, que le texte

exprime le souci de ne pas faire peser des charges exagérées sur les constructeurs. Il offre notamment la possibilité du report de densité dans le cas de la dation d'une partie du terrain. La participation vient également en déduction du versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Dans un souci de symétrie, il est nécessaire d'éviter que des opérations importantes soient entièrement vouées à l'habitat locatif social. Il reviendra aux préfets d'y veiller.

En ce qui concerne les quartiers anciens, la loi manifeste le souci - c'est le titre III - d'éviter l'exclusion des familles modestes à l'occasion des opérations d'amélioration, comme c'est malheureusement souvent le cas. Le fondement et le contenu législatif donnés aux opérations programmées de l'habitat précisent que la réhabilitation des logements s'accompagne du respect des droits des habitants et de la préservation des équilibres locaux. Dans ce même souci de préservation des diversités sociales au sein des quartiers rénovés, la loi propose de préciser les objectifs sociaux des avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires bailleurs d'immeubles restaurés dans le cadre d'opérations groupées, lesquelles sont souvent réalisées dans les secteurs sauvegardés. Il est proposé de limiter les possibilités de déduction fiscale aux propriétaires bailleurs qui s'engagent à respecter des plafonds de loyer. Cela permettra de maintenir un parc locatif accessible aux personnes disposant de revenus moyens.

En ce qui concerne maintenant les grands ensembles, la loi prévoit d'abroger les Z.U.P. La dimension symbolique de cette disposition est tout à fait évidente, mais il s'agit bien, en mettant un terme à la singularité institutionnelle des grands ensembles, de les traiter comme tous les autres quartiers de la ville, même si des rééquilibrages sont nécessaires. Je pense notamment aux activités et aux commerces dont ces quartiers sont généralement dépourvus. Les communes pourront les exonérer totalement ou partiellement de la taxe professionnelle pendant cinq ans.

Le dernier volet de la loi qui vous est soumise porte sur un ressort essentiel de la ville, qui est primordial dans toute stratégie de maîtrise et de développement de la ville - je veux parler du foncier.

La loi propose la création d'une nouvelle génération d'établissements publics fonciers. Créés à l'initiative des communes ou de leurs groupements, sur une aire géographique très large, ils auront pour vocation de porter à moyen et à long terme le portefeuille de réserves foncières de ces collectivités. Grâce à leur souplesse d'intervention, ces établissements pourront saisir rapidement les opportunités foncières qui se présentent. Pour mener cette politique, ils bénéficieront de ressources provenant d'une taxe spéciale d'équipement additionnelle à la fiscalité locale, qui sera arrêtée chaque année par le conseil d'administration.

En ce qui concerne les droits de préemption, il est à noter que, là aussi, nous essayons, d'une part, d'en améliorer l'efficacité et, d'autre part, de changer des habitudes préjudiciables aux vendeurs et préjudiciables à la procédure elle-même, qui souffre, il faut le dire, d'une mauvaise image. Ainsi, dès que le juge de l'expropriation aura été saisi, le titulaire du droit devra consigner la moitié de la valeur du bien - cela de manière à éviter les procédures qui n'aboutissent pas.

Enfin, dernier point, qui constitue une innovation très importante : les Z.A.D., zones d'aménagement différé, pourront désormais être créées sur tout le territoire.

Tels sont, mesdames, messieurs les députés, les traits saillants du projet de loi qui vous est soumis. Il a fait l'objet d'une large concertation, de beaucoup d'écoute, et votre assemblée, à travers sa commission de la production et des échanges et sa commission des lois, a pu mener un travail parlementaire d'une grande utilité et d'une grande richesse. Mon prédécesseur au ministère de l'équipement, Louis Besson, a tenu à ce qu'il en soit ainsi, et cela en communauté d'esprit avec Michel Delebarre. Je tenais à lui rendre cet hommage alors que le texte qu'il a porté - lui et ses services - pendant de longs mois vous est présenté aujourd'hui dans toute son ambition sociale et économique.

Dans l'interrogation fondamentale dont est saisi notre pays, et qui porte sur les moyens de maîtriser son destin et de conserver une identité forte en Europe et dans le monde, je crois nécessaire d'affirmer les cohésions sociales. Ces cohésions, dont la ville est le creuset, représentent aussi, ne l'oublions pas, une condition essentielle de la réussite écono-

mique. Telle est l'ambition de la loi d'orientation pour la ville. Elle est grande. Elle mérite d'être approuvée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation urbaine, n° 2009, pour la ville (rapport n° 2060 de M. Guy Malandain, au nom de la commission de la production et des échanges).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

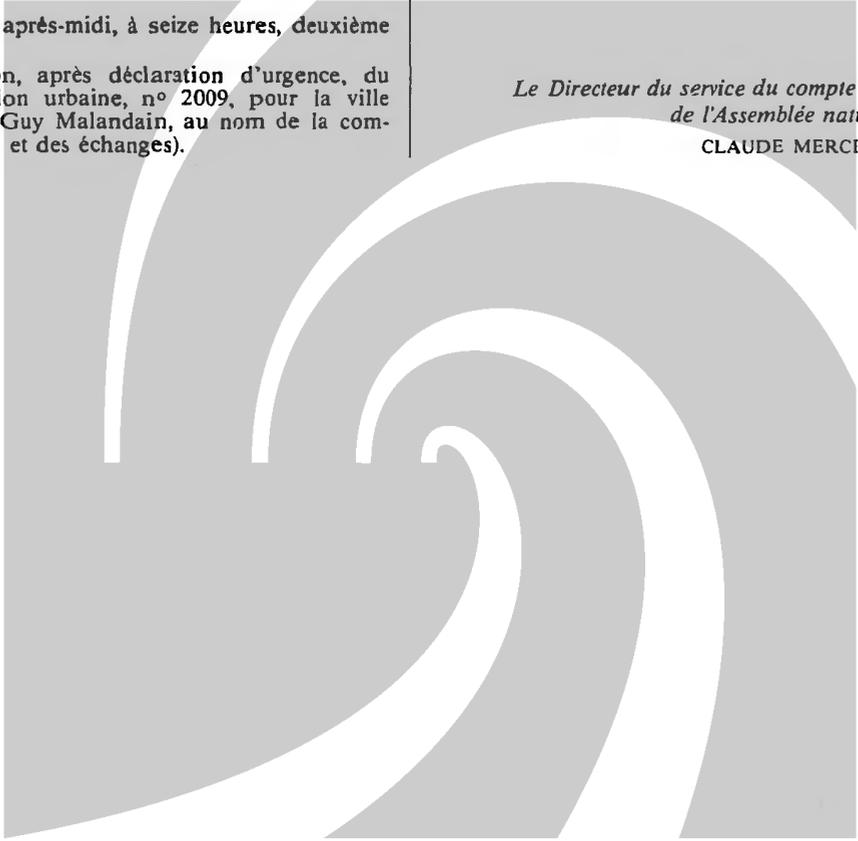
Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quinze.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale.*

CLAUDE MERCIER



LuraTech

www.luratech.com



LuraTech

www.luratech.com