

PROJET DE LOI – DISCUSSION GENERALE

Monsieur le Président,
Messieurs les Présidents des commissions des Affaires économiques, des finances et des
Affaires sociales,
Messieurs les Rapporteurs,
Mesdames, Messieurs les Députés,

Le « *projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* » que j'ai l'honneur de vous présenter entend promouvoir une politique du logement, à la fois juste, solidaire et conforme aux attentes des Français.

C'est un projet global de réformes structurelles.

La question du logement est en effet au cœur des préoccupations de nos concitoyens et en particulier, de toute une génération qui ne parvient plus à se loger avec les mêmes facilités que celles de ses parents.

Nous devons construire plus de logements pour répondre à ce besoin élémentaire de toute personne : se loger correctement.

A cet égard, la politique du logement est l'une des plus belles politiques publiques en cela qu'elle touche aux aspirations les plus intimes des Français, à leur psychologie et à leur projection dans l'avenir.

Notre volonté, c'est d'offrir à chacun de nos compatriotes la possibilité de se loger conformément à ses moyens.

Notre volonté, c'est d'être juste et d'aider davantage celui qui a le plus de difficulté parce que ces difficultés induisent une logique d'exclusion qui met en péril la mixité sociale et l'égalité des chances portées par la République.

Le projet de loi dont vous allez débattre est déclaré en urgence. C'est un projet qui vise à mobiliser tous les acteurs du logement. Il se fonde sur une nouvelle approche : celle de l'efficacité, de la culture du résultat, celle de la responsabilité. Ce n'est pas une loi de plus, c'est un texte qui donnera aux différents acteurs les moyens d'agir et à l'Etat, de suivre les objectifs.

Le projet de loi a été soumis à vos collègues du Palais du Luxembourg cet automne.

Ils lui ont apporté quelques améliorations rédactionnelles mais aussi de fond, sans toutefois en modifier ni les grands équilibres, ni les lignes de forces.

Je veux souligner aujourd'hui le très remarquable travail accompli par Messieurs Michel PIRON, rapporteur saisi au fond, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Étienne Pinte, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et enfin François Scellier, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Je tiens à saluer tous les présidents de ces

Seul le prononcé fait foi

commissions et en particulier le président OLLIER pour son investissement personnel dans les amendements.

Je n'oublie pas non plus Monsieur Henri Feltz, qui a été rapporteur du projet de loi auprès du conseil économique, social et environnemental.

Ce texte, nous l'avons conçu au début de l'année 2008 pour conforter l'exceptionnelle dynamique de construction qu'a connu la France ces toutes dernières années.

Je vous le rappelle.

Avec près de 437 000 nouveaux logements, nous avons construit en 2007 comme jamais dans notre pays depuis longtemps.

En 2008, la conjoncture, qui s'est dégradée brutalement depuis cet été, a trahi nos espérances.

Néanmoins, le rythme de production de logements s'est maintenu à un très haut niveau, inégalé depuis des dizaines d'années. La crise, Mesdames, Messieurs les députés ne doit pas nous faire oublier que jamais nous n'avons autant construit de logements sociaux.

Je peux vous indiquer ce soir, qu'en 2008, nous avons financé plus de 110 000 logements locatifs sociaux, dépassant ainsi l'excellent résultat de 2007, qui était lui aussi exceptionnel. Nous avons financé la réalisation de près de 17 000 logements très sociaux, les PLAI, soit une augmentation de 20 % par rapport à l'année dernière.

En outre, près de 25 000 logements devraient être rachetés par les bailleurs sociaux et la SNI à des promoteurs privés dans le cadre des ventes en état futur d'achèvement, les VEFA. Ce programme de rachat, lancé par le président de la République lors de son discours de Toulon en septembre 2008, sera un succès.

Jamais, enfin, il n'aura été autant fait dans notre pays pour les sans abri. Près de 100 000 places sont désormais disponibles en France, avec une augmentation de 28% des places pérennes en 4 ans. Cette évolution quantitative est accompagnée par une amélioration qualitative des conditions d'accueil grâce notamment à l'humanisation des structures qui va être accélérée dans les deux prochaines années avec l'ouverture dès 2009 d'une enveloppe de 110 M€

Pour amplifier cette dynamique exceptionnelle, le texte qui vous est soumis est bâti sur trois ambitions :

- nous permettre de construire encore et toujours plus ;
- faciliter l'accès au logement des classes moyennes et modestes ;
- lutter contre le mal logement.

Depuis cet automne, la bourrasque de la crise mondiale s'est diffusée sur l'ensemble de l'économie réelle entraînant un retournement du marché immobilier. Si nous ne faisons rien, cela aurait des conséquences graves sur la construction : moins de réponses de logement pour nos concitoyens, moins d'activité et d'emploi dans le secteur du bâtiment, mais aussi moins de recettes fiscales. Dois-je rappeler qu'une chute de production de 10 000 logements, c'est 20 000 chômeurs en plus et 370 millions d'euros de recettes fiscales en moins ? Nous devons

Seul le prononcé fait foi

protéger l'emploi. Nous devons protéger notre outil de production. Or, comme l'a rappelé le Président de la République à Douai, le logement est le pilier du soutien à l'emploi.

L'inscription de ce texte à votre ordre du jour arrive donc à point nommé. La loi qui en sera issue va constituer un rempart supplémentaire pour endiguer les effets de la crise. Et ce d'autant plus que le président de la république, qui a fait part de son total soutien à ce texte lors de son déplacement à Meaux, a décidé de mettre le logement au cœur du Plan de relance pour l'économie.

Pour soutenir de manière exceptionnelle la construction de logements et l'activité du bâtiment, sans empêcher l'ajustement des prix, quatre grandes mesures vont être mises en oeuvre :

- un programme de 100 000 logements supplémentaires, sociaux et intermédiaires, qui intègre l'acquisition de 30 000 logements à des promoteurs, lancée en octobre dernier par le Président de la République ;
- l'accélération du programme national de rénovation urbaine dans les banlieues ;
- le doublement du prêt à taux zéro pour l'achat de logements neufs ;
- une aide supplémentaire de l'Etat pour l'accession sociale à la propriété à travers le Pass foncier, pour 30 000 ménages.

Ce projet de loi, enrichi par les mesures du Plan de relance, va donc nous permettre d'assumer nos responsabilités les plus urgentes tout en poursuivant nos objectifs à plus long terme.

Grâce au plan de relance, ce sont près de 1,8 milliards d'euros supplémentaires qui seront apportés par l'Etat au secteur du logement.

Les critiques sur les insuffisances de financement entendues en octobre ne sont plus d'actualité. Ce qu'il faut maintenant, c'est consommer ces crédits pour répondre aux besoins de logements et à la création d'emploi.

La mise en œuvre des mesures prévues dans le plan de relance, mais aussi celles du projet de loi concernent tous les acteurs, que je veux mobiliser autour de cette ambition, simple mais cruciale : construire, construire et construire encore.

Je veux, au premier chef, mobiliser les élus, qui sont des acteurs essentiels et incontournables de la politique du logement.

Et pour les mobiliser, il faut aller encore plus loin sur le chemin de la territorialisation de la politique du logement.

La territorialisation de la politique du logement, c'est la prise en compte des réalités locales. C'est la marque de fabrique de ce projet.

Nous sommes tous conscients que la situation n'est pas la même à Avignon, à Saint-Nazaire, au Havre, à Gagny ou à Strasbourg.

Et que dire de la difficile équation francilienne ! Ces différences ne sont pas suffisamment intégrées dans notre action. Ce texte va apporter des outils nombreux et diversifiés qui, selon les domaines - parc locatif social ou privé, politique d'accession à la propriété - vont permettre à tous les élus locaux d'inaugurer des politiques locales du logement adaptées aux

Seul le prononcé fait foi

réalités du terrain : ici, les élus vont pouvoir construire plus de logements sociaux, là, ils pourront promouvoir et accompagner l'accès social, là encore il pourront travailler main dans la main avec les opérateurs privés dans le cadre d'un projet urbain partenarial.

Dans certaines villes ils pourront mettre en œuvre un vaste plan de réhabilitation des quartiers anciens dégradés. Ces plans, parfaitement adaptés aux situations locales, participeront à la lutte contre l'habitat indigne, à la remise sur le marché des logements vacants, à la transformation des logements sociaux de fait en logements sociaux de droit.

Les élus vont également pouvoir être associés à l'élaboration des conventions d'utilité sociale. Ces conventions fixeront, par territoires, les grandes orientations, pour chaque bailleur social, en terme d'évolution du patrimoine, de politique d'investissement, de politique des loyers, de qualité de service rendue au locataires.

Le logement est, par excellence, un domaine où les légitimités sont multiples mais dans lequel l'action n'est possible qu'avec l'engagement de tous et au premier chef, des élus locaux. Ce projet de loi, je l'ai conçu pour favoriser leur passage à l'acte. Je les invite fortement, demain à se mobiliser.

La mobilisation des élus est essentielle mais elle doit aussi s'accompagner de la mobilisation de tous les acteurs : les organismes HLM, le 1% Logement, les associations.

Je veux aborder à présent trois sujets particulièrement importants :

1. La réforme du 1% logement ;
2. La mobilité dans le parc HLM ;
3. L'article 17 de mon projet de loi – en d'autres termes, les mesures concernant l'article 55 de la loi SRU.

I - CONCERNANT LE 1% LOGEMENT

Comme vous le savez, cette réforme répond à des observations formulées par la Cour des Comptes, qui seront très bientôt publiées au rapport public.

Je tiens à dire que les discussions que j'ai conduites de juin à octobre 2008 avec les partenaires sociaux ont été menées avec franchise et un véritable sens du dialogue de part et d'autre. Le projet de loi reprend les orientations essentielles de ces échanges en ce qui concerne la gouvernance du 1% et les emplois prioritaires de la contribution du 1% Logement. Il y a convergence de vues avec les partenaires sociaux sur ces deux points.

En matière de gouvernance, les grandes catégories d'emploi des ressources du 1% seront désormais définies par la loi et le décret, de manière à conforter leur utilisation au service des priorités de la politique du logement.

Les partenaires sociaux, dans le cadre de l'Union d'économie sociale pour le logement, l'UESL, seront pleinement responsables de la mise en œuvre des orientations définies dans la loi. L'Etat, par l'intermédiaire de ses commissaires du gouvernement auprès de l'UESL, aura un droit de veto portant sur les aspects essentiels : le respect de la réglementation et l'équilibre financier du 1%.

Seul le prononcé fait foi

Ce dispositif clarifie les responsabilités du Parlement, de l'Etat et du 1% logement en apportant plus de transparence. C'est le législateur qui définira désormais les grands emplois du 1% logement, comme il vous est proposé à l'article 3. Cela nécessite, bien évidemment, la concertation préalable avec les partenaires sociaux.

Je suis bien évidemment disposée à accepter les amendements qui permettront de préciser les dispositions du projet de loi sur cette question de la gouvernance, sur laquelle nous avons travaillé avec les rapporteurs.

En ce qui concerne les emplois, il y a également convergence de vue avec les partenaires sociaux sur les grands objectifs concernant l'emploi des ressources du 1%, durant les trois prochaines années.

Il s'agit de mobiliser les ressources pour accroître nos efforts conjoints en faveur du logement de nos concitoyens, notamment des salariés des entreprises.

Nous sommes d'accord pour produire plus de logements économiquement abordables sur la base des propositions des partenaires sociaux. Dans ce cadre, l'Etat apportera un contingent spécifique de 10 000 PLS par an pendant trois ans, ce qui représente un accompagnement de plus d'un milliard d'euros au total. Dans la conjoncture immobilière que nous traversons, c'est essentiel.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont accepté, à ma demande, d'augmenter le montant des subventions au programme annuel de production de logements locatifs sociaux de 225 millions à 300 millions d'euros soit + 33%.

J'ai également convaincu les partenaires sociaux de renforcer les actions destinées à faciliter l'accès à un logement des personnes les plus fragiles, dans le cadre du droit au logement opposable. J'ai proposé, en effet, une disposition importante qui était demandée par les associations, préconisée par le rapport Pinte et acceptée par les partenaires sociaux : 25% des réservations du 1% logement seront mobilisés pour le logement des salariés de droit privé déclarés prioritaires par les commissions de médiation au titre du droit opposable au logement.

La ***garantie des risques locatifs*** (GRL) sera très prochainement opérationnelle. Les grandes lignes du nouveau dispositif sont fixées à la suite d'une négociation menée entre les représentants des assureurs et le 1 % Logement.

Je veux saluer ici l'esprit d'ouverture et le sens des responsabilités du 1% Logement et des représentants des assureurs qui ont permis d'aboutir à un dispositif qui révolutionnera, j'en suis intimement persuadée, les relations entre locataires et propriétaires.

Sa philosophie ? Garantir aux propriétaires leurs loyers, en cas de défaillance de leurs locataires. Pour les locataires de bonne foi, mettre en place très rapidement un traitement social des impayés. Les locataires de mauvaise foi seront mis face à leurs responsabilités. A ce titre, les mesures prévues de l'article 19 vont réduire les délais accordés aux juges pour surseoir à leur décision d'expulsion.

Il ne s'agit pas d'organiser un système qui déresponsabilise le locataire.

Au contraire, il s'agit de mettre en oeuvre un système qui permette de protéger les propriétaires et leur laisse toute latitude pour poursuivre les personnes de mauvaise foi. Les propriétaires, grâce à la garantie des risques locatifs, ne seront pas laissés seuls en cas de défaillance de leur locataire.

Seul le prononcé fait foi

Grâce à la contribution du 1% Logement, nous allons pouvoir aussi intensifier la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation urbaine, avec l'Anru et l'Anah. Pour conforter la lutte contre l'habitat indigne, 1,3 Milliards d'euros seront engagés chaque année sur les trois prochaines années.

Enfin le développement de l'accession populaire à la propriété sera amplifié, pour répondre notamment à la volonté du Président de la République, en réponse à la crise actuelle, de porter à 30 000 le nombre de PASS FONCIER financé par le 1% Logement.

Je souhaite, sur tous ces points, poursuivre la collaboration entre l'Etat et les partenaires sociaux, car le 1% logement rénové grâce à cette loi sera un puissant facteur de développement de l'offre de logement et de réhabilitation du parc.

2) EN CE QUI CONCERNE LE PARC HLM

Mesdames, Messieurs les Députés,

Il faut tenir compte de la réalité de la vie des Français, de leur rapport au logement.

Il faut que davantage de logements sociaux deviennent accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin. Près de 30% des places de CHRS sont occupées par des personnes prêtes à accéder au logement et qui souvent ont déjà un travail. Il est inadmissible que les plus modestes d'entre nous aient tant de difficultés pour accéder aux logements HLM. C'est pourquoi le principe du droit au maintien dans le parc social, s'il doit rester une référence fondamentale, doit être aussi clairement lié au niveau de ressources des occupants.

Plusieurs mesures sont présentes dans le texte de loi.

Tout d'abord, il est inscrit une disposition visant à inciter pour les personnes dont les revenus sont deux fois supérieurs aux plafonds de ressources à trouver d'autres solutions de logement : accession à la propriété ou location dans le parc privé. C'est une évolution qui s'impose à nous. Elle vise, par exemple, le ménage avec deux enfants qui vit en Ile-de-France, dont les revenus dépassent 9 000 euros par mois. Cette situation ne serait pas choquante si d'autres familles, plus modestes, ne vivaient pas dans des conditions déplorables, faute de pouvoir accéder au logement social. Ce n'est malheureusement pas le cas. Il ne s'agit pas de déséquilibrer l'ensemble mais d'être justes. Ce n'est pas une mesure contre la mixité sociale, c'est au contraire une mesure de justice sociale. Mixité ne doit pas dire inéquité.

Les plafonds de ressources doivent retrouver le niveau qu'ils avaient avant l'augmentation mécanique du « Smic horaire » due au passage aux 35 heures. La part de la population pouvant prétendre à un logement social retrouvera ainsi la proportion considérée comme normale jusqu'à la fin des années 90, c'est-à-dire 60% des ménages. C'est ce que propose le projet de loi.

Le nouveau barème de surloyer, publié en août dernier, entre en application.

La loi engagement national pour le logement a modifié les dispositions relatives au supplément de loyer de solidarité (SLS), afin de restaurer une équité de traitement au sein du parc social en prenant mieux en compte le niveau des ressources des ménages.

Seul le prononcé fait foi

Elle prévoit la possibilité, pour les bailleurs sociaux et pour les collectivités locales, d'adapter le surloyer aux réalités locales.

A défaut, le barème national, défini par décret, s'applique. Ce barème est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009 sur les territoires ou chez les bailleurs sociaux qui n'ont pas souhaité prévoir de dispositif de surloyer dérogatoire.

Etonnamment, très peu d'entre eux ont saisi cette opportunité.

Ma volonté, aujourd'hui, c'est de faire preuve de pédagogie en remettant ce sujet en discussion et d'engager les bailleurs sociaux comme les élus locaux à convenir d'une politique efficace mais équilibrée en matière de surloyers pour restaurer une certaine équité de traitement au sein du parc social.

Je rappelle que :

- le surloyer ne s'applique pas en ZUS et en zone de revitalisation rurale ;
- le taux d'effort (loyer + surloyer rapporté au revenu) ne peut dépasser 25% des ressources du ménage même si les PLH peuvent néanmoins porter ce taux à 35%.

Toutefois, afin de tenir compte au mieux des réalités locales, le gouvernement est favorable à un amendement du Président Ollier qui précise explicitement la possibilité de moduler le surloyer dans le cadre des conventions d'utilité sociale.

En outre, le gouvernement donnera un avis favorable à l'amendement qui plafonnera le niveau des surloyers de telle sorte que la somme du loyer et du surloyer ne puisse dépasser le niveau des loyers pratiqués dans le marché locatif privé

3) EN CE QUI CONCERNE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

Ma volonté reste intacte : je souhaite promouvoir l'accession sociale à la propriété. Un des moyens pour y parvenir aurait pu être de comptabiliser ce type d'accession dans le décompte des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Le Sénat en a décidé autrement.

Depuis, de nombreuses mesures, destinées à promouvoir l'accession sociale à la propriété sont mises en œuvre dans le cadre du plan de relance.

Il s'agit notamment du doublement du prêt à taux zéro, du relèvement des plafonds des prêts d'accession sociale, de l'extension du PASS FONCIER au collectif, de l'extension du prêt à taux zéro au prêt social de location accession.

Toutes ces mesures, qui incitent de manière conséquente à l'accession sociale à la propriété, répondent totalement à l'ambition du président de la République de développer l'accession sociale à la propriété.

C'est pourquoi il n'est plus nécessaire de modifier l'article 55 de la loi SRU.

En tout état de cause, je continuerai à faire appliquer avec rigueur cet article et à assurer la plus parfaite transparence sur le respect, par les communes, de leurs obligations.

Ce que je vous propose enfin, dans le cadre du projet de loi, c'est de construire autrement.

Seul le prononcé fait foi

Nous avons en effet l'obligation de construire en optimisant l'utilisation du foncier.

C'est pourquoi il est prévu d'étendre le PASS FONCIER au collectif.

Il est également prévu de donner les moyens aux collectivités publiques, si elles le souhaitent, de majorer les règles fixées dans leurs documents d'urbanismes et de les augmenter, par simple délibération, jusqu'à, dans certains cas, 50 %.

Le foncier est et restera rare là où les besoins en logement sont cruciaux. Nous devons l'utiliser avec parcimonie et intelligence. Ces deux mesures nous en donneront les moyens.

Ce texte permet aussi de répondre aux préoccupations de nos concitoyens, au quotidien.

C'est pourquoi le gouvernement répondra favorablement à des amendements qui auront pour ambition de lutter contre la disparition progressive des gardiens d'immeubles ou encore pour assurer le relogement des personnes victimes de violences conjugales.

C'est pourquoi également le gouvernement cherchera, dans le cadre de ce projet de loi, à apporter une réponse à nos concitoyens qui ont investi dans le cadre du « Robien » ou du « Borloo » et qui, faute de l'existence d'un marché locatif attractif, ne trouvent pas de locataires et ne peuvent donc pas rembourser leurs emprunts.

Intervenir dans le domaine du logement, c'est agir pour conforter une chaîne de solidarité entre tous les citoyens de notre pays, depuis celui qui, chaque soir, se demande où il va pouvoir dormir jusqu'à celui qui rentre chez lui sans se préoccuper du lendemain.

Là encore, le projet de loi et le plan de relance se complètent. Et je veux souligner ici, combien a été important le travail mené avec Etienne Pinte sur le volet de la lutte contre l'exclusion dans la continuité du rapport remis à l'automne dernier. Les principales propositions ont été reprises dans le projet de loi, dans les mesures du plan de relance et dans les amendements auxquels le Gouvernement sera heureux de donner un avis favorable.

Ainsi, le projet de loi prévoit notamment une articulation forte entre le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion et le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées puisque le premier sera une composante du second. La question de l'accès au logement et du maintien dans les logements des populations les plus fragiles sera, de ce fait, traitée de manière plus cohérente.

En outre, tenant compte du contexte spécifique de l'Île-de-France, le projet de loi met en place une interdépartementalisation de la gestion de l'attribution de logements dans le cadre de la procédure instituée par la loi instituant le droit au logement opposable. Cette nécessaire mutualisation a précisément pour objet de mieux prendre en compte la situation propre de chaque demandeur dans l'attribution d'un logement.

De son côté, le plan de relance prévoit un accroissement à hauteur de 217 M€ des moyens destinés à la lutte contre l'exclusion. Sur ce point je voudrais souligner à nouveau l'effort exceptionnel qui va être réalisé pour l'humanisation des structures d'hébergement. Grâce à la mobilisation des associations gestionnaires de centres et des services de l'Etat, les conditions

Seul le prononcé fait foi

d'accueil vont être radicalement transformées. Cette évolution permettra de dépasser les appréhensions nourries par certains sans abri à recourir à ces structures.

CONCLUSION

En conclusion, mesdames, messieurs les députés,

la mobilisation de tous les acteurs de la chaîne du logement, bailleurs sociaux, 1% Logement, collectivités territoriales, propriétaires privés et associations est plus que jamais à l'ordre du jour. La crise du logement n'est pas une fatalité en France : des solutions sont à notre portée.

Je suis persuadée que ce projet de loi va nous permettre de traverser la crise actuelle tout en répondant à notre impératif : construire plus de logements pour répondre à l'insuffisance chronique de l'offre en restaurant la fluidité de la chaîne du logement et de l'hébergement, qui va du sans abri à celui qui a un toit !

Ce projet de loi va nous permettre d'apporter un peu plus de justice sociale à ceux qui sont touchés par la crise, à tous les hommes, les femmes et les enfants de ce pays qui peinent à se trouver un toit.

Je vous fais confiance pour l'enrichir encore plus, comme l'a fait le Sénat, car vous avez tous à cœur, je le sais, d'améliorer la qualité de vie de vos administrés, de répondre à leurs attentes. Vous avez à cœur de faire du logement l'exemple d'une politique sociale, à la fois populaire et solidaire.

C'est une loi qui lève des blocages et permet de répondre aux attentes concrètes des Français.

C'est une loi préparée avec tous les partenaires.

C'est une loi qui anticipe.

C'est une loi de relance.

Je vous remercie.