

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007**



## Compte rendu intégral

des séances du jeudi 15 février 2007

(62<sup>e</sup> jour de séance de la session)

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint

  
JOURNAUX  
OFFICIELS

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance.....	1183
2 <sup>e</sup> séance.....	1217
3 <sup>e</sup> séance.....	1257

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007**

140<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 15 février 2007**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE Mme HÉLÈNE MIGNON

1. **Droit au logement opposable.** – Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (n<sup>os</sup> 3656, 3671) (p. 1185).

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Mme Christine Boutin, rapporteure de la commission des affaires culturelles.

M. Georges Fenech, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles.

## EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 1197)

Exception d'irrecevabilité de M. Jean-Marc Ayrault : MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, le ministre, Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, Michel Piron, Frédéric Dutoit, Mme Annick Lepetit, M. Michel Hunault. – Rejet.

## QUESTION PRÉALABLE (p. 1207)

Question préalable de M. Alain Bocquet : MM. Patrick Braouezec, le ministre, Mme la rapporteure, MM. Frédéric Reiss, Jean-Yves Le Bouillonnet, Jean-Claude Sandrier, Jean-Pierre Abelin. – Rejet.

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

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 1214).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE Mme HÉLÈNE MIGNON,**  
**vice-présidente**

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

**Discussion d'un projet de loi  
adopté par le Sénat après déclaration d'urgence**

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (n<sup>os</sup> 3656, 3671).

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

**M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, vous êtes aujourd'hui saisis d'un texte – un de ces textes fondamentaux de la République – instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Le Sénat l'a adopté le 1<sup>er</sup> février sans aucun vote contraire. L'avancée majeure pour les droits sociaux de nos concitoyens que représente le droit au logement opposable aura donc une force irrévocable.

Instituer l'opposabilité du droit au logement, c'est-à-dire garantir à chacun qu'il pourra disposer d'un toit décent quelles que soient ses ressources et ses capacités, c'était, vous le savez, le combat ultime de la grande figure qui nous a quittés voici quelques semaines. Quel plus bel hommage, en effet, rendre à l'abbé Pierre, sinon que l'Assemblée nationale vote largement à son tour, par-delà les clivages partisans habituels, et pourquoi pas à l'unanimité, ce progrès décisif de notre république sociale ?

En instituant le droit au logement opposable, nous consacrons l'aboutissement d'un long parcours républicain entrepris depuis plus de vingt ans par des gouvernements successifs et d'inspirations différentes.

**Mme Christine Boutin, rapporteure de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Absolument !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ce projet de loi se place délibérément dans la continuité des efforts précédemment menés pour mettre en œuvre le droit au logement et lutter contre les exclusions. Je veux citer en particulier les efforts de Louis Besson, qui ont marqué une étape essentielle, avec le vote de la loi éponyme du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au

logement. Sous l'actuelle législature, les Premiers ministres Jean-Pierre Raffarin puis Dominique de Villepin ont toujours affirmé publiquement qu'ils plaçaient leur action en faveur du logement dans la perspective du droit au logement opposable. C'est cette même perspective qui était inscrite dans l'exposé des motifs de la loi portant engagement national pour le logement, que j'ai eu l'honneur de présenter avec Catherine Vautrin, et que le Parlement a adoptée en 2006. Lors des débats concernant cette loi, j'avais proposé que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, présidé par Xavier Emmanuelli et dont on connaît la richesse de la composition, approfondisse les conditions objectives permettant de franchir le cap de l'opposabilité du droit au logement. Cela a donné lieu à la commande par le Premier ministre, le 16 juin 2006, d'un rapport sur cette question, que le Haut Comité a mis au point à la fin de l'automne dernier.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui répond à la demande formulée par le Président de la République lors de ses vœux aux Français, le 31 décembre 2006. L'actualité, la mobilisation d'associations ont contribué à faire avancer le moment de sa présentation au Parlement, et c'est heureux. Pour autant, ce texte n'est en aucune façon improvisé, tant il est vrai qu'il prolonge et renforce les résultats déjà obtenus dans la loi ENL et s'appuie sur le rapport demandé à Xavier Emmanuelli.

Mais ne nous y trompons pas : cette avancée sociale, attendue par nombre de nos concitoyens, n'est possible aujourd'hui qu'en raison de l'effort sans précédent qui a été fait en matière de logements depuis quatre ans.

Lorsque l'abbé Pierre pousse son cri en 1954, la France construit 200 000 logements par an, et 60 % de son parc ne dispose pas des quatre éléments essentiels de confort. Pendant près de vingt-cinq ans, nous avons augmenté la production de logements pour atteindre 600 000 par an. Puis ce fut la chute, de plus en plus rapide : de 1981 à 2001, pendant vingt ans, exception faite des efforts de Pierre-André Périssol, ici présent, la France a construit moins de 300 000 logements par an en moyenne, toutes catégories confondues, et plutôt aux alentours de 270 000 logements. C'est donc au minimum de 100 000 à 120 000 logements qui ont manqué chaque année, soit plus de 2 millions de logements. Ne nous étonnons pas, dès lors, d'assister à une crise du logement, qui aussi une crise familiale et une crise du pouvoir d'achat. La comparaison avec nos voisins Belges ou Allemands, voire la simple projection des chiffres nous le montrent : si on avait continué à produire ne serait-ce que de 400 000 à 450 000 logements par an, le pouvoir d'achat des Français serait de 28 % supérieur.

C'est donc une crise lourde, et qui dure depuis longtemps. Et ce texte, au-delà de la volonté qu'il porte d'élever le droit au logement à la hauteur, par exemple, des droits à l'éducation ou à la santé, représente une forme de vigie républicaine, afin que plus jamais, dans notre pays, on ne construise aussi peu de logements que pendant ces vingt ans.

Depuis quatre ans, le redressement s'est opéré, avec plus de 430 000 mises en chantier l'année dernière, soit le meilleur chiffre depuis trente ans. Tous les segments du logement ont progressé : le très social, le social, le PLS...

**M. Jean-Louis Idiart.** Le « de Robien » !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Monsieur le député, sachant que les années noires du logement ont eu lieu sous votre législature,...

**M. Jean-Louis Dumont.** Caricature !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... vous pourriez faire preuve d'un peu de décence et de correction. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Jean-Louis Idiart.** Ne croyez pas pouvoir nous faire taire !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Afin d'atteindre l'objectif d'un lancement annuel de 450 000 logements neufs et de 120 000 logements locatifs sociaux dans le parc public, l'État a décidé de montrer l'exemple en mobilisant ses propres terrains, pour 30 000 logements sur trois ans : fin 2006, 17 500 nouveaux logements ont déjà été construits, sur 130 terrains.

Entre 2005 et 2009, la construction de 500 000 logements sociaux dans le parc public et de 200 000 logements à loyer maîtrisé dans le parc privé est prévue par le plan de cohésion sociale, loi de programmation qui – faut-il le rappeler ? – est une première dans l'histoire des politiques sociales. En 2006, 144 000 logements à loyer accessible ont été produits, parcs public et privé confondus, soit un triplement par rapport aux chiffres d'il y a cinq ans.

**M. Yves Bur.** L'opposition n'aime pas l'entendre !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Dans le seul parc public, 106 000 logements ont été construits, soit le double, et 38 000 dans le parc privé social, contre 8 000 il y a cinq ans, sans compter la production de 50 000 logements d'accès social à la propriété l'année dernière.

Le Sénat et le Gouvernement ont souhaité, de surcroît, augmenter spécifiquement les prêts locatifs à usage social et les prêts locatifs aidés d'intégration en augmentant, bien entendu, les financements prévus par la loi de programmation pour la cohésion sociale en vue d'atteindre cet objectif.

Le texte qui vous est présenté prévoit, en outre, d'indexer définitivement l'aide personnalisée au logement à l'indice de référence des loyers, qui a été modifié.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Nous attendions ce moment depuis trente, voire trente-cinq ans.

La loi portant engagement national pour le logement, entrée en application voici quelques mois, a déjà facilité l'accès des personnes défavorisées au logement locatif social. La commission de médiation prévue dans chaque département voit son rôle renforcé. Elle peut désormais être saisie par ceux dont la demande de logement social est restée sans réponse au-delà d'un délai anormalement long et peut être saisie sans condition de délai, par trois catégories de personnes prioritaires : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, celles accueillies dans une structure d'hébergement, celles logées dans une habitation insalubre.

Je vous proposerai un amendement complémentaire afin de préciser dans la loi les mesures prévues par le protocole du 8 janvier 2006 relatives à l'augmentation des résidences relais sur l'ensemble du territoire national.

Je sais qu'un amendement vous sera présenté par Michel Piron, président du Conseil national pour l'habitat,...

**M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Il a été adopté dans le cadre de l'article 88 du règlement, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... pour soumettre à la TVA à taux réduit et exonérer sur une longue durée de la TFPB toutes les opérations de construction de CHRS ou de restructuration de centres d'hébergement d'urgence en stabilisation. Cette bonne mesure aidera grandement à atteindre les objectifs du plan d'action pour 2007 en faveur de l'hébergement d'urgence que Catherine Vautrin met en place avec, notamment, la création de 5 000 nouvelles places d'hébergement de stabilisation et de 4 500 places de CHRS, dont 3 000 ont déjà fait l'objet d'un accord du CROSS.

**Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Tout à fait !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Sur cette base, le droit au logement opposable sera progressivement mis en place en cinq ans.

Les résultats obtenus pour relancer toute la chaîne du logement et l'aboutissement de la réflexion du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées permettent aujourd'hui d'aller plus loin. Le principe du droit au logement opposable est une obligation de résultat consistant, pour la collectivité nationale, à offrir un logement décent et indépendant aux personnes qui n'ont pas des ressources suffisantes dans notre société pour y accéder : les défavorisés, les sans-abri et les personnes vivant dans un inconfort important. Le droit au logement sera ainsi placé au même rang que le droit aux soins ou à l'éducation. Il fera de la France l'un des pays les plus avancés en matière de droits sociaux.

Concrètement, le projet prévoit un certain nombre de dispositions fondamentales.

L'État est clairement désigné comme le garant du droit au logement, et ce dans la continuité de la loi Besson de 1990, qui affirme ce principe. C'est donc contre l'État, après une procédure très encadrée, qu'un éventuel recours devant la juridiction administrative sera possible. Le droit au logement opposable sera ouvert à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 aux catégories de demandeurs d'emploi les plus prioritaires visées par la loi ENL et auxquelles s'ajoutent les personnes privées de logement et les personnes, avec enfants mineurs, logées dans des conditions inacceptables du fait de l'indécence du logement ou de la sur-occupation. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, il sera étendu à toutes les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un délai anormalement long. Toutes ces catégories de personnes pourront saisir la commission de médiation et, en cas d'avis défavorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable, former un recours devant la juridiction administrative, laquelle pourra, dès lors, ordonner à l'État de loger le demandeur sous astreinte financière et, éventuellement, de lui verser des dommages et intérêts.

Je répondrai aux critiques formulées ça et là. La conception du droit au logement opposable pour le Gouvernement n'est pas celle d'un droit sans conditions. L'attribution

de logements ne consistera pas à « donner des logements gratuits » : il s'agit essentiellement de donner un logement décent, compatible avec les ressources des uns et des autres.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a salué à l'unanimité le projet de loi initial et a réitéré cette appréciation à l'issue de la lecture du projet de loi au Sénat, en insistant sur les précieuses améliorations apportées au texte, notamment sur l'institution d'un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Je connais votre souci de voir mis en place les moyens supplémentaires propres à permettre l'effectivité du droit au logement. Au-delà de l'effort considérable déjà entrepris par le Gouvernement, comme je l'ai rappelé, celui-ci vous proposera un amendement destiné à augmenter les moyens afin que davantage de logements adaptés aux besoins et aux capacités des différents demandeurs puissent leur être proposés avant la fin de l'année 2008.

Il est vrai qu'il ne suffit pas de déclarer opposable le droit au logement, mais il est pourtant impérativement nécessaire de le faire pour que celui-ci devienne effectif.

Le Sénat a, par ailleurs, adopté un amendement du Gouvernement tendant à accroître la capacité d'engagement de l'Agence nationale de rénovation urbaine. En effet, devant son succès, le programme doit, vous le savez, être porté de 20 à 35 milliards d'euros. Aujourd'hui, 420 quartiers sont concernés. Il en reste une centaine à faire démarrer.

Le Sénat a également intensifié les moyens du plan de cohésion sociale pour que le droit au logement opposable devienne effectif. Ce sont 100 000 logements sociaux PLUS et PLAI supplémentaires qui sont désormais inscrits au titre des exercices 2007-2008-2009 dans la loi de programmation pour la cohésion sociale, portant à près de 600 000 logements sociaux l'objectif de réalisation sur les années 2005-2009 dans le parc public. Donc, 120 000 logements locatifs sociaux seront réalisés en 2007 dans le parc public et plus de 142 000 en 2008 et 2009.

Un amendement gouvernemental proposera de mettre en cohérence la programmation financière des crédits avec l'augmentation des objectifs physiques de logements sociaux décidée au Sénat. Cela représentera un abondement de plus de 850 millions d'euros de moyens d'engagements sur 2007, 2008 et 2009 pour les logements PLUS et PLAI.

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faudrait le mettre en œuvre tout de suite !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Enfin, le Gouvernement a été très attentif aux propositions du Sénat conduisant à mobiliser davantage le parc locatif privé en votant un amendement visant à étendre l'avantage fiscal « Borloo ancien » aux cas de location à une association ou de sous-location à une personne démunie. Cet avantage fiscal puissant permettra aux associations de « faire le tampon » entre le parc privé, le propriétaire et la personne fragile. Cet amendement sera, je le crois, unanimement salué. Je sais que les trois commissions proposeront des amendements pour conforter ce dispositif. Un enjeu dans le proche avenir sera incontestablement de renforcer par la voie de l'incitation la participation du parc locatif privé à la mise en œuvre du droit au logement opposable en développant, notamment, la location intermédiée par les associations d'insertion.

Le texte qui vous est soumis permet de mettre en place la garantie des risques locatifs universels. J'ai lu, ici ou là, que certains souhaitaient la création de cautions publiques ou d'un service public de la caution. Cela fait plus d'un an que nous y travaillons avec les partenaires sociaux.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.** C'est une très bonne idée !

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faut aboutir !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Le sujet est crucial.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Absolument !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** D'un côté, se trouvent des propriétaires plutôt modestes, possédant un studio ou un deux-pièces, sorte de garantie pour leur retraite.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Tout à fait, c'est un complément de retraite !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ces propriétaires craignent de rencontrer des difficultés quant au paiement du loyer et à la récupération de leur bien pour eux-mêmes ou un membre de leur famille. Il est donc nécessaire de garantir le paiement des loyers jusqu'à parfaite libération en cas de défaillance. Les partenaires sociaux estiment que plus de 600 000 logements vacants pourraient être remis sur le marché immédiatement, c'est-à-dire sur une période de trois ans, au rythme de 200 000 par an. Ce parc composé de ce que l'on appelle les « logements vacants » est donc extrêmement important dans notre pays. D'un autre côté, un certain nombre de nos concitoyens sans emploi, en intérim, en CDD, étudiants ou jeunes travailleurs percevant un faible salaire, ne peuvent, de fait, accéder au parc locatif social, faute de caution et de garanties. Cette spirale infernale rend la situation inacceptable. La solution évidente consiste à mettre en place une organisation intermédiaire, garantissant aux propriétaires qu'au premier impayé – et j'insiste sur ce point – l'organisme paiera immédiatement au lieu et place du locataire jusqu'à parfaite libération du local avec la mise en place d'un système de responsabilité, similaire à celui auquel recourent les organismes HLM en matière d'impayés.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ce tiers de confiance déléguera immédiatement une personne qui jugera si le locataire est de bonne foi et rencontre une difficulté passagère, ou s'il est de mauvaise foi. Dans ce dernier cas, le tiers garant demandera son expulsion – cela se passe ainsi dans le parc social.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** De nombreux pays, comme l'Allemagne, ont adopté ce système. Une telle mesure permettra de mettre un terme à cette méfiance entre le propriétaire et le locataire qui, au final, crée un gâchis de disponibilités dans notre pays. Cette garantie des risques que Mme la rapporteure Christine Boutin souhaite voir qualifier d'« universelle » sera rendue possible par la mise en place du fonds de garantie proposé par le Gouvernement.

**M. Jean-Louis Dumont.** Quel que soit le bailleur : public ou privé ! C'est important !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Vous le voyez, mesdames, messieurs les députés, certains décrivent ce qu'il faudrait faire et d'autres travaillent. Je voudrais rendre hommage au regroupement des assurances françaises qui, sous le pilotage des partenaires sociaux, a travaillé près de dix-huit mois pour mettre en place cette machine extrêmement précise et fine permettant une avancée sociale et un système responsabilisant. Nous pourrions ainsi proposer 600 000 logements de plus dans le parc privé finalement modeste...

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... et arrêter ce délire des cautions et garanties indignes dans certains cas ! Ce texte relancera, de surcroît, la production de logements dans le parc privé, car la location sera enfin garantie.

Je citerai quelques mesures complémentaires.

S'agissant de la cotisation sociale professionnelle, nous vivons dans un monde où les travailleurs indépendants aux revenus les plus modestes sont aussi ceux à qui la législation impose le plus fort taux de cotisations sociales. Les forfaits demandés lorsque l'on crée une entreprise artisanale sont trop élevés. J'ai tout simplement proposé de faire en sorte que ces cotisations soient proportionnelles au chiffre d'affaires. Je n'y reviendrai pas, puisque ce texte a déjà fait l'objet d'un débat il y a quelques mois.

Un autre article me tient à cœur, comme à nombre d'entre vous : celui concernant nos anciens, nos « chibanis », comme on le dit en arabe. Un certain nombre de vieux migrants – voyez dans le mot « vieux » toute la tendresse qu'on peut y apporter – ont contribué à construire notre pays.

Un certain nombre d'entre eux n'ont pas choisi le regroupement familial. Leurs familles sont toujours en Algérie, au Maroc, en Tunisie ou ailleurs, et une partie de leur cœur est bien entendu dans leur pays d'origine. Ils ont cotisé, parfois de façon sporadique, et, en général, ils n'ont pas l'intégralité des points de retraite. Ils ont acquis par leur travail le droit à la santé et au minimum vieillesse, mais ils doivent passer neuf mois sur le territoire national pour en bénéficier. Ce n'est pas normal. Pour retourner dans leur pays une fois par an ou une fois tous les deux ou trois ans, ils doivent prendre le car, le train, le bateau, et à nouveau le car. Certains d'entre eux souhaitent y rester six ou neuf mois par an, ou même définitivement. Ce texte va leur permettre de continuer à bénéficier de leurs droits chez eux ou chez nous. C'est une question de dignité. Il n'était pas acceptable de laisser vieillir nos « chibanis » dans des structures collectives ou dans du logement social isolé, loin de chez eux. Les laisser choisir leur vie, c'est un devoir de reconnaissance et c'est la moindre des choses que la République pouvait faire.

Cet article a été voté à l'unanimité au Sénat. Il concerne entre 38 000 et 77 000 personnes. C'est un message de fraternité que leur adresse la République, et je suis heureux que ce soit au moment où sont nommés à Cannes quelques acteurs du film *Indigènes*.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Il aura fallu un film pour vous faire réagir !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Un article complémentaire vous est proposé sur les services à la personne.

N'en déplaise à ceux qui ont critiqué le plan de services à la personne, nous sommes passés de 4 500 associations ou entreprises dans ce secteur à 14 800 en dix-huit mois. Plus

de 150 000 emplois ont été créés. Tous les grands réseaux, à commencer par La Poste, sont aujourd'hui des acteurs et des prescripteurs des services à la personne. Cette révolution est en marche, c'est un nouveau modèle économique, ce sont des services et des emplois qui rendent service, non délocalisables, bien répartis sur le territoire national et de proximité.

L'article qui vous est proposé tend à aller plus loin encore, comme c'est nécessaire, et à instaurer un crédit d'impôt, c'est-à-dire un véritable financement par l'État pour nos compatriotes qui ne paient pas l'impôt sur le revenu.

Je voudrais, avant de conclure, rendre un hommage à tous ceux qui ont permis de lutter contre la crise du logement, scandaleuse, que nous avons connue de 1981 à 2001. Il a fallu une union sacrée des villes, des agglomérations, de la famille HLM, des départements et de l'État. Je veux rendre hommage aux maires, qui ont pris à bras-le-corps ce problème et qui, contrairement à ce qu'on dit, sont des acteurs positifs de la construction de logements. Le logement social n'est pas une maladie. Les logements que l'on construit aujourd'hui, de petits collectifs, des maisons de ville, des logements écologiques, sont bien souvent plus beaux que ce qui se fait dans le privé. L'effort qui a été demandé à la famille HLM est considérable : on lui a demandé de doubler et maintenant de tripler la production de logement locatif social de grande qualité, en prévoyant des logements pour les personnes à mobilité réduite, en respectant des engagements écologiques complémentaires, et également de copiloter avec les maires le programme national de rénovation urbaine de 35 milliards sur 500 quartiers.

**M. Yves Bur.** C'est un effort extraordinaire !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** C'est le plus grand projet civil mis en place dans notre pays depuis la guerre !

**M. Yves Bur.** Et il est soutenu par tous les maires socialistes et communistes !

**M. Alain Néri.** Il faudrait déjà appliquer la loi SRU ! Certains maires ne veulent pas de logement social dans leur commune !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Comme à Neuilly !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** En conclusion, je souhaite qu'au cours des semaines pendant lesquelles ce texte est discuté, on évite d'échanger de mauvais arguments et que l'on s'en tienne à l'essentiel. Je crois vraiment que c'est un beau et grand texte.

Il demandera un suivi considérable. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, en lien avec l'Association des maires de France, les régions, les départements et tous les grands acteurs, présentera tous les ans un suivi au Parlement et proposera, dans la transparence, les mesures qui pourraient être nécessaires pour que l'on parvienne à un véritable droit effectif au logement. Dès le mois de juillet 2007, il viendra devant le Parlement faire part de ses propositions.

Se posera à l'évidence la question de la gouvernance en matière de foncier et de production de logements en Île-de-France.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Ailleurs aussi !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Nous n'atteindrons notre objectif qu'en cessant d'opposer les logements en fonction de leur nature. Le

logement, c'est une chaîne complète, de l'extrême urgence à l'accession à la propriété, du social au très social, de l'urbain au péri-urbain. On ne peut s'intéresser qu'à un seul segment de la société française.

Catherine Vautrin, qui a largement piloté ce projet de loi, et moi-même sommes fiers et heureux de présenter le dernier texte de cette législature. Le quinquennat se termine par un grand texte de cohésion sociale. C'est l'*alpha* et l'*oméga* de notre action et nous en sommes extrêmement heureux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.*)

**M. Jean-Louis Idiart.** Comme en 1997...

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**Mme Christine Boutin, rapporteure de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est des moments qui justifient à eux seuls les aléas d'une vie politique. Je crois que nous en vivons un aujourd'hui. On peut le qualifier de magique tant chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de l'opposabilité de notre droit au logement : les mal-logés, les associations, la population, les responsables politiques.

Le problème du logement est sans aucun doute l'une des questions sociales les plus graves. Les personnes ne disposant pas d'un logement adéquat se comptent en France par millions, vous le savez – plus de 3 millions selon le dernier rapport de la Fondation Abbé-Pierre pour 2007. C'est inacceptable. Au même titre que d'autres problèmes sociaux comme le chômage, il doit recevoir un traitement d'urgence et, pour répondre de façon adéquate à un problème de cette envergure, il faut une volonté politique concertée, de même qu'une conscience accrue de la responsabilité individuelle de nos concitoyens. C'est ce qu'a compris Jacques Chirac le 31 décembre dernier.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Pas trop tôt !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Plus qu'une « divine surprise », il s'agit en réalité de l'arrivée à maturité d'une réflexion, de l'aboutissement d'une longue marche initiée voilà plus de cinquante ans par l'abbé Pierre, qui a offert sa vie entière en faveur des personnes les plus déshéritées et qui n'a cessé de réclamer pour elles un logement décent. Construire une société où personne ne soit dans l'impossibilité de satisfaire les besoins essentiels d'une vie dans la dignité, où personne ne soit dépourvu d'un logement décent, tel est le défi d'humanité lancé à chaque nation et à la France en particulier.

À peine un mois après la déclaration du Président de la République, le Sénat vient d'adopter le projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Ce texte, que nous devons examiner, après déclaration d'urgence, et qui comportait initialement neuf articles, a été considérablement élargi, puisqu'il en comptait hier une quarantaine et que nous en sommes aujourd'hui à une soixantaine. On pourrait le qualifier de « loi fourre-tout », en raison notamment des mesures de cohésion sociale figurant au chapitre II. Il ne faudrait pas que ces digressions viennent amoindrir la portée de cette loi sur le droit au logement opposable. Veillons à ce que ces dispositions ne viennent pas brouiller le message que nous voulons envoyer à nos concitoyens, celui d'une volonté politique forte en

faveur du logement, inscrite dans la loi, avec un calendrier. Ne nous y trompons pas : ce droit s'imposera au futur Président de la République.

Ce texte est une première étape, laquelle doit amorcer un véritable tournant culturel, celui de la responsabilité de chaque citoyen face au problème de la pauvreté, chacun devant accepter la construction de nouveaux logements près de chez lui.

**M. Alain Néri.** Très bien !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Nous devons tous nous sentir concernés et responsables. En instaurant une obligation de résultat, et non plus seulement de moyens, le droit au logement opposable exprime cette logique de responsabilisation des acteurs, dont la France a bien besoin.

Chers collègues, nous tous, ici rassemblés dans cet hémicycle, représentons aujourd'hui cette volonté politique, cette responsabilité collective. Sachons être à la hauteur des espérances des milliers de personnes qui vivent dans la détresse et qui nous pressent.

Ce projet constitue tout d'abord une réponse à la question, persistante depuis une quinzaine d'années, du mal-logement. Avant toute chose, il faut affirmer qu'il ne doit pas y avoir de confusion entre le logement et l'hébergement.

Examinons tout d'abord le logement.

On admet assez communément aujourd'hui qu'environ 3 millions de personnes seraient mal logées, et je vous fais grâce de tous les éléments qui pourraient être évoqués. Ajoutés les uns aux autres, ils explicitent les raisons de ce mal-logement et il convient de parler d'une véritable crise, pour reprendre le terme utilisé par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport de décembre 2005.

Nous sommes unanimes pour affirmer que le mal-logement se trouve aujourd'hui au cœur du processus d'exclusion. Sans logement, on peut difficilement prétendre à certains droits : faire scolariser ses enfants, rechercher un emploi, accéder aux soins, exercer son droit de vote, sans compter les difficultés d'insertion professionnelle ou les fragilisations familiales. Et nous savons tous aujourd'hui qu'il ne suffit pas d'avoir un CDI pour être assuré de trouver un logement.

Le Conseil économique et social, dans son rapport de 2005, a mis en exergue les impacts du mal-logement en termes de santé publique.

Il est révélateur qu'en décembre dernier, à la question : « Pensez-vous que vous puissiez devenir un jour SDF ? », près de la moitié des personnes interrogées – 48 % – ait répondu : « Oui, cela pourrait m'arriver » ou : « Oui, c'est très possible ».

Pourtant, le Gouvernement, depuis plusieurs années, déploie des efforts soutenus en faveur du logement. Citons pour mémoire, en ce qui concerne le parc locatif social, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui a prévu le financement de 500 000 logements de 2005 à 2009, et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui a prévu un nombre significatif de mesures nouvelles destinées à favoriser l'accès des personnes défavorisées à un logement locatif social.

Mais l'effort de ces dernières années a porté également sur le secteur locatif privé, avec le dispositif dit « Borloo », ou encore l'extension des compétences de l'Agence nationale de

l'habitat. On peut citer également le dispositif de garantie des risques locatifs mis en place par la loi ENL – mesure particulièrement importante – et la revalorisation de 2,8 % de l'aide personnalisée au logement au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

J'en viens maintenant à l'hébergement.

Il est essentiel de distinguer hébergement et logement. C'est d'ailleurs l'un des enjeux du présent projet. De nombreuses personnes entendues au cours des auditions réalisées ont réaffirmé la nécessité de respecter cette différence. Dans cet esprit, le Sénat a apporté un certain nombre de modifications au projet de loi, destinées à assurer la distinction entre les deux objectifs ; je proposerai d'aller encore plus loin.

À cet égard, l'avis établi il y a quelques mois par M. Patrick Beaudouin, au nom de la commission des affaires sociales, sur le budget de la solidarité et de l'intégration pour 2007, est riche d'enseignements, puisqu'il détaille les quelque 90 000 places aujourd'hui réparties entre centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, maisons-relais, places conventionnées en allocation logement temporaire, centres d'accueil des demandeurs d'asile.

Au-delà de ces chiffres, cet avis établit un constat qualitatif fortement étayé, qui permet de rendre compte de l'embolie qui menace l'ensemble du dispositif.

Ces difficultés ne peuvent toutefois masquer les indéniables efforts réalisés par le Gouvernement en matière d'hébergement. Les mesures sont nombreuses : le plan de cohésion sociale de 2004 et la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, qui ont prévu un accroissement très important des places disponibles, ou encore le plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence, annoncé en avril 2006. Dans le plan renforcé, qu'il a annoncé le 8 janvier dernier, le Gouvernement a adopté le principe de non-remise à la rue de toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence.

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Tout à fait !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Après cet état des lieux très synthétique, le texte mis en discussion aujourd'hui nous propose d'aller plus loin encore.

Le droit au logement est certes apparu dans la législation française il y a une vingtaine d'années – la loi Quilliot a fait du droit à l'habitat un droit fondamental en 1982 et le droit au logement a été consacré par la loi Besson de 1990.

**M. Alain Néri.** Merci de le rappeler !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Le présent projet de loi ouvre, ce qui est nouveau, la voie de l'opposabilité, donc de l'effectivité, de ce droit. D'aucuns pourraient être tentés de déplorer cette longue marche vers la reconnaissance d'un droit au logement opposable. Mais un regard sur des exemples comparables – le droit à l'éducation ou le droit à la santé – invite à ne pas s'étonner d'une marche si lente. L'exemple écossais est souvent cité, et il est de fait important puisqu'il montre comment a pu être organisée avec succès une forme de progressivité dans la mise en œuvre d'un droit comparable.

Une chose est sûre : la France, grâce à ce projet de loi, a une chance unique de devenir elle aussi un exemple en Europe, conformément à sa tradition. La maturation de la question du droit au logement doit beaucoup à l'action associative, ainsi qu'aux travaux du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Dans son rapport

d'octobre 2006, ce dernier suggérait la mise en place d'une double voie de recours, amiable et contentieuse, le recours contentieux ne devant, en tout état de cause, constituer qu'un dernier recours – j'insiste sur ce point – une fois que tout a été fait pour organiser le dialogue. Le présent projet s'inspire de ces propositions.

Il y va de notre responsabilité collective de saisir ce moment « magique », car l'enjeu humain est essentiel. Nous ne devons pas le perdre de vue ! Derrière l'expression « sans-abri » se cache une multitude de situations, toutes dramatiques. Il y a tout d'abord les individus littéralement « sans-abri », souvent victimes de problèmes personnels tels que l'alcoolisme ou une rupture sociale. Chacun d'entre eux porte le poids d'un problème différent qui, parfois, est à l'origine du manque de logement. Il y a, ensuite, les personnes à qui la précarité de leur situation et le manque de logements, ne permettent pas l'accès à un logement digne. Il y a, enfin, le groupe social des marginalisés, en milieu rural comme en milieu urbain, dont la gravité de la situation requiert toute notre attention.

Comme me l'ont dit les représentants des Enfants de don Quichotte, ce n'est pas un problème de logement : c'est un problème d'êtres humains.

**M. Frédéric Dutoit.** Tout à fait !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Le problème de ceux qui, au sens strict, n'ont pas de toit est certainement le plus urgent et le plus grave. Mais ce n'est pas le seul. Il doit, en effet, être envisagé en rapport avec la crise du logement affectant en maints endroits des couches entières de la population qui ne se trouvent pas toutes en dessous du niveau de pauvreté.

Cette crise du logement présente un double aspect : quantitatif, parce qu'il n'y a pas de logements ou qu'il en existe mais en nombre insuffisant, et qualitatif, parce que ceux qui sont disponibles ne sont pas toujours dignes.

**Mme Annick Lepetit.** Bon constat !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Cette situation, dont nous devons tous prendre conscience, est un scandale et une nouvelle preuve de l'injuste distribution des biens, contre laquelle nous nous devons d'agir et pour laquelle je m'engage de façon militante. La répartition de la richesse devrait être au cœur de nos préoccupations. C'est donc bien de volonté politique qu'il s'agit, donnant le tempo à l'ensemble des acteurs du logement.

En ce sens, je tiens à infirmer les objections de nature pratique, selon lesquelles la filière de la construction ne pourrait assumer les conséquences de la mise en œuvre de ce nouveau droit opposable s'agissant de la production de logements. Ces interrogations ont été clairement levées par les représentants de la Fédération française du bâtiment que j'ai entendus. Alors, mes chers collègues, allons-y avec enthousiasme !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Très bien !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Le projet de loi qui nous est soumis vise avant tout à poser le principe de la garantie par l'État du droit au logement décent et indépendant de toute personne qui, résidant sur le territoire français de manière régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement ou de s'y maintenir.

À cet effet sont créées deux procédures de recours. D'une part, le projet de loi ouvre la possibilité de saisir sans délai la commission de médiation – prévue aujourd'hui dans les

départements au profit des demandeurs de logements sociaux n'ayant pas obtenu d'offre de logement – à deux nouvelles catégories de personnes défavorisées : les personnes dépourvues de logement – autrement dit les « sans-abri » – et les familles avec enfants logées dans des logements indécents ou sur-occupés.

La commission désigne les demandeurs déclarés prioritaires dont la demande de logement doit être satisfaite d'urgence. Le préfet a alors obligation d'assurer le logement des intéressés, soit par l'intermédiaire des organismes bailleurs, soit directement.

Par ailleurs – et dans le cadre d'une procédure distincte –, la commission de médiation examine aussi le cas des personnes sollicitant un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Le projet crée ensuite un recours devant le juge administratif, ouvert à toute personne dont la demande de logement n'a pas reçu de réponse correspondant à ses besoins et ses capacités, dans le cadre du recours amiable devant la commission de médiation, dès lors que sa demande a été regardée comme prioritaire et urgente par cette commission. Ce recours devant la juridiction administrative est dirigé contre l'État. Le juge pourra alors ordonner sous astreinte le logement, le relogement ou l'accueil dans une structure adaptée.

Le recours juridictionnel sera ouvert à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 aux cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 aux autres personnes éligibles au logement social dont la demande de logement aura été laissée sans réponse durant un délai anormalement long.

Un débat important a eu lieu au Sénat pour savoir, dans le cas où le contingent de réservation de logements sociaux préfectoral est délégué par le préfet à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale, à qui, dans les faits, incomberont les obligations de logement. Contrairement aux dispositions du texte initial, le Sénat a décidé qu'en tout état de cause, qu'il y ait ou non délégation du contingent, ce sera toujours au préfet d'assumer cette responsabilité. Il a toutefois ouvert une possibilité d'expérimentation à titre provisoire, dans certains EPCI volontaires et sous certaines conditions, d'une délégation de l'obligation de logement par l'État.

Le suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement sera assuré par une instance indépendante dont la composition sera fixée par un décret qui devrait être publié en même temps que la loi. Cette instance serait présidée par le président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Il serait important qu'elle puisse remettre chaque année un rapport au Président de la République – mais nous y reviendrons.

Le travail réalisé au Sénat a été important et, je dois le dire, assez remarquable.

**Mme Annick Lepetit.** C'est vrai !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Par-delà les modifications déjà évoquées, il a procédé à de nombreuses clarifications du texte proposé. Ces mesures, très nombreuses, permettent d'assurer l'accroissement de la production de logements sociaux, de favoriser la mobilisation du parc privé, ou encore d'améliorer la solvabilité des ménages. J'en citerai pour ma part deux, qui me paraissent emblématiques : l'indexation des barèmes des aides au logement sur

l'indice de référence des loyers, réclamée depuis longtemps et qui est une avancée très importante car une des difficultés du logement est justement l'accroissement du *delta* entre le coût réel du loyer et le montant des aides aux logements, et la création du fonds de garantie du risque locatif.

Mais je sais que de nombreuses autres mesures méritent toute notre attention, qu'il s'agisse du nouveau dispositif destiné à inciter certaines communes à créer des places d'hébergement d'urgence ou de la mesure visant à étendre le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU.

La seconde partie du texte, consacrée dès l'origine aux dispositions diverses de cohésion sociale, s'est encore plus dispersée au Sénat. Nous retiendrons l'harmonisation et la clarification des règles de domiciliation des personnes sans domicile stable, car cette question est au cœur de celle de l'accès aux droits pour les plus défavorisés. Les mesures initiales de la seconde partie du projet, que le Sénat a peu modifiées, sont également importantes, qu'il s'agisse de la création des cotisations sociales assises sur le chiffre d'affaires, pour simplifier les obligations des micro-entreprises et alléger leurs charges, mais aussi pour accompagner la lutte contre le travail au noir, de l'élargissement du crédit d'impôt remboursable pour les dépenses d'aide à domicile des non-imposables ou de la création d'une aide au retour, en alternance ou plus durable, sur laquelle M. Borloo s'est exprimé longuement et avec émotion.

Après le travail important d'amélioration et d'enrichissement du projet de loi par le Sénat, notre commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité préserver ces acquis, tout en apportant certains compléments sur des points ciblés, mais dont la portée est grande s'agissant de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable. La commission a en effet poursuivi le travail d'amélioration des procédures proposées, dans un esprit de clarification, en portant une attention accrue à la mise en place du droit au logement opposable. C'est pourquoi j'ai choisi de ne déposer que quelques amendements significatifs. Il s'agit tout d'abord de distinguer les notions de logement et d'hébergement, pour lesquelles deux types de procédures de médiation existent désormais.

**M. Denis Jacquat.** Très bien !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** La commission a aussi été sensible à la nécessité de ne pas en rester au logement et de veiller dans le même temps à l'accompagnement social des personnes logées, relogées ou hébergées.

**Mme la présidente.** Madame la rapporteure, il faudrait vous acheminer vers votre conclusion.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** J'y arrive, madame la présidente.

La commission a également créé, dans le cadre de la procédure de médiation, une obligation pour le représentant de l'État dans le département d'informer par écrit les personnes auxquelles une proposition de logement ou d'hébergement a été adressée.

À l'initiative du groupe socialiste, et notamment de M. Le Bouillonnet, trois modifications significatives ont été apportées à la procédure de médiation. Les représentants de l'État et des collectivités locales, d'une part, et les représentants des bailleurs et associations œuvrant pour le logement des personnes défavorisées, d'autre part, figureront en nombre égal dans les commissions de médiation.

Les commissions de médiation auront en outre la possibilité de demander des informations à d'autres acteurs.

La commission des affaires culturelles a également décidé que le Gouvernement présenterait chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre du dispositif dit de « numéro unique » de demande de logement social : nous pourrions ainsi connaître précisément le nombre de personnes en demande de logement.

En proposant la notification par écrit aux demandeurs de la décision de la commission de médiation, décision qui en outre doit être motivée, la commission des affaires culturelles a apporté une garantie nouvelle très importante aux demandeurs de logements sociaux.

Le temps me manquant, je vous fais grâce de l'exposé du chapitre II du présent projet. Je me contenterai de faire remarquer qu'il regroupe un ensemble assez disparate de mesures.

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. Un ensemble hétéroclite !

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Initialement constitué de quatre articles seulement, il en compte aujourd'hui près de trente !

Je ne peux pas, monsieur le ministre, faire l'économie de questions fondamentales. J'aimerais ainsi que vous m'éclairiez sur la question de l'opposabilité en outre-mer, notamment en ce qui concerne les conditions de permanence sur le sol français. Notre volonté de ne pas rester avec ces incertitudes est bien légitime car notre droit au logement restera en panne aussi longtemps que l'on n'établira pas des leviers efficaces. L'opposabilité en est un, à condition que nous fassions la lumière sur l'ensemble de ce dispositif, afin d'effacer toute inquiétude. C'est pourquoi une réponse claire et précise du Gouvernement est impérative. Des décrets sont attendus et il nous tarde d'en connaître le contenu.

Je tiens à vous dire en conclusion, mes chers collègues – et au-delà, à l'ensemble de nos concitoyens –, que le droit au logement opposable, ce n'est pas de l'assistanat : c'est le simple respect d'un droit fondamental. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Très bien !

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Le droit au logement opposable, c'est l'assurance d'avoir un toit, mais ce n'est pas la gratuité d'occupation !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**. Tout à fait !

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Chers collègues, en rendant opposable le droit au logement, faisons de la France la pionnière d'une politique du logement juste et efficace, qui donne à chacun, de manière sereine et pérenne, l'assurance de ne jamais être à la rue. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, messieurs les présidents des commissions, messieurs les rapporteurs, mes

chers collègues, les crises du logement sont un phénomène récurrent de notre histoire contemporaine. À chaque fois, le législateur est intervenu, dans la limite de ses compétences, pour permettre à la société de lutter contre ce fléau : citons pour mémoire la législation votée durant la Première Guerre mondiale, la loi du 1<sup>er</sup> avril 1926 ou celle du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

À chaque fois, des hommes, des associations, se sont faits les porte-voix de la souffrance des personnes privées de logement : c'est ce que fait l'abbé Pierre, depuis les années cinquante jusqu'à ses derniers instants ; c'est ce que font aujourd'hui les Enfants de don Quichotte, dont l'occupation pacifique et digne des berges du canal Saint-Martin a, par son impact médiatique, secoué l'opinion.

S'il devient possible de rendre opposable le droit au logement, c'est aussi parce que ces mouvements sont apparus dans un contexte favorable. C'est d'abord le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, qui, le 12 octobre 2006 à Périgueux, s'est prononcé en faveur de l'opposabilité de ce droit. Puis c'est le Président de la République qui, à l'occasion de ses vœux aux Français, s'est résolument engagé dans cette voie.

Dès lors, ce qui était une revendication des associations et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, présidé par Xavier Emmanuelli, devenait une possibilité. Elle devenait d'autant plus accessible que le Gouvernement, sous votre impulsion, madame et monsieur les ministres, avait dès 2002 rompu avec la politique du gouvernement précédent, qui avait accumulé un retard considérable en matière de construction de logements sociaux.

**M. Alain Néri**. Caricature ! Restez modeste !

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 430 000 mises en chantier en 2006 contre 308 000 en 2000, soit une augmentation de 40 % ; 565 000 permis de construire en 2006 contre 330 000 en 2000, soit une augmentation de 70 % ; 97 230 logements sociaux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration, PLAI, des prêts locatifs à usage social, PLUS, ou des prêts locatifs sociaux, PLS, dans le cadre du plan de cohésion sociale, auxquels il faut ajouter les 8 350 financés par l'ANRU, soit 105 580 logements sociaux, contre 42 262 en 2000, soit une augmentation de 130 %. Les résultats de 2006 traduisent ainsi un doublement de l'offre nouvelle de logements économiquement accessibles par rapport à l'année 2000.

Rappelons enfin le vote, le 30 juin 2006, de la loi portant engagement national pour le logement, qui renforce les mesures facilitant l'accès des personnes défavorisées à un logement locatif social.

Cette revendication légitime a également été prise en compte en matière d'hébergement d'urgence des plus démunis, puisque le nombre de places d'hébergement et d'insertion a augmenté de 50 % depuis 2002. À l'échéance 2007, l'objectif de 100 000 places fixé par le plan de cohésion sociale sera atteint.

Voilà, mes chers collègues, comment une action gouvernementale volontaire permettra d'apporter des réponses concrètes aux quelque 100 000 personnes sans logement, aux 700 000 personnes occupant un habitat insalubre ou précaire et aux près de 3 millions de personnes occupant un logement non décent.

Lors de l'hiver 2006, l'ampleur de la précarité a fait apparaître comme une nécessité pressante la consécration juridique d'un droit au logement garanti pour tous, voire

comme un impératif d'intérêt national, reconnu comme tel par le Président de la République. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement nous présente ce projet de loi.

Ce projet propose de franchir une nouvelle étape dans l'affirmation du droit au logement en transformant ce droit en un véritable « droit-créance ». C'est une avancée considérable, dont il importe de prendre toute la mesure, d'apprécier toute la portée.

L'idée directrice du projet est que le droit au logement, déjà affirmé à plusieurs reprises par le législateur dans les années quatre-vingt, et reconnu par le Conseil constitutionnel en 1995 comme un objectif à valeur constitutionnelle, sera effectivement garanti dès lors que les personnes dans les situations les plus précaires pourront obtenir, par la voie d'un recours amiable, et éventuellement d'un recours contentieux, un logement décent et indépendant.

C'est dans ce but que l'article 2 du projet élargit les possibilités de saisine de la commission de médiation ; il prévoit en outre qu'une décision positive de la commission devra avoir pour conséquence systématique une offre de logement.

L'article 3 permettra aux demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation et qui n'auraient cependant pas reçu d'offre de logement de demander à la juridiction administrative d'ordonner leur logement ou leur relogement.

Le Sénat a apporté au texte initial un certain nombre de modifications, ainsi que de nombreux ajouts.

Au titre des principales modifications, il faut signaler la suppression des dispositions qui prévoyaient une responsabilité des communes et des EPCI en matière de droit au logement dès lors qu'elles auraient reçu la délégation du contingent préfectoral de logements sociaux. Le choix qui a été fait par le Sénat, et qu'il ne serait guère opportun de remettre en cause, est de confier intégralement la garantie du droit au logement à l'État.

Cependant, afin de tempérer cette exclusion des collectivités territoriales, le Sénat a adopté un article 5 *quinquies*, qui s'inspire largement des propositions formulées par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport d'octobre 2006. Celui-ci propose que les EPCI ayant obtenu la délégation des aides à la pierre puissent exercer, à titre expérimental pour une durée de six ans, la responsabilité confiée par le présent projet de loi à l'État et visant à garantir à chacun un logement décent et indépendant.

J'attire votre attention, mes chers collègues, sur le fait que l'article 3 suscite une certaine perplexité chez les magistrats administratifs, qui s'inquiètent de l'importance du contentieux à venir. En effet, non seulement le juge administratif aura à connaître de requêtes tendant à ordonner le logement ou l'hébergement de personnes, mais ce nouveau droit de recours induira en outre au moins deux contentieux périphériques : le contentieux de l'annulation des décisions de la commission de médiation en amont ; celui de la responsabilité en cas d'inexécution des injonctions du juge administratif en aval. Il est donc important de souligner que cet article 3 n'a pas pour objectif de faire du recours au juge la panacée en matière de droit au logement : il ne doit être que le recours ultime quand tous les autres ont échoué.

La commission des lois vous propose également que le juge administratif saisi d'une requête tendant à ordonner le logement d'un demandeur reconnu prioritaire n'ait pas à

apprécier le caractère prioritaire de la demande. En effet, une telle possibilité de réappréciation aurait pour conséquence de ralentir ce qui doit être une procédure d'urgence.

D'autre part, en introduisant des modalités de recours différentes pour les départements où n'aurait pas été créée une commission de médiation, le Sénat met en péril le principe d'égal accès des citoyens à la justice : l'accès au juge administratif serait plus ou moins aisé selon que le département compterait ou non une commission de médiation. Il me semble donc nécessaire de supprimer cette disposition.

La commission des lois vous propose par ailleurs de distinguer plus clairement le traitement des recours contentieux relatifs aux demandes d'hébergement de celui des recours contentieux relatifs à des demandes de logement.

Enfin, la commission des lois vous propose des amendements identiques à ceux adoptés par la commission des affaires sociales et par la commission des affaires économiques. Ce consensus entre les trois commissions sur un certain nombre de points importants est le signe d'une volonté partagée d'agir en faveur du logement des plus défavorisés. Ces propositions sont les suivantes : les décisions des commissions de médiation devront être motivées et écrites ; certains logements du parc locatif privé conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat pourront être attribués à des personnes bénéficiant de la mise en œuvre du droit au logement garanti ; enfin, les personnes ainsi logées ou hébergées devront être informées des dispositifs d'accompagnement social existants.

Mes chers collègues, ce projet de loi devrait permettre d'attribuer à chacun un logement décent et indépendant ou un hébergement adapté à sa situation. Il est raisonnable de considérer cette procédure nouvelle de recours visant à prononcer d'une injonction pour loger le demandeur de logement comme un simple aiguillon permettant de stimuler l'action des pouvoirs publics en matière de logement.

Le présent projet de loi n'est donc, madame et monsieur les ministres, que la première étape dans la constitution du droit au logement en un véritable droit-créance. Nous pouvons, mes chers collègues, être fiers de participer, en cette toute fin de législature, à ce progrès décisif vers une République généreuse et solidaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est avec une vraie émotion que je prends la parole, en cet instant, dans cet hémicycle, pour donner l'avis de la commission des affaires économiques. Mon émotion est d'autant plus intense que je suis – pardon pour cette précision d'ordre personnel – depuis plus de dix ans membre du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, grâce au Président de la République et à Pierre-André Périssol, qui m'avait fait l'honneur de m'y nommer. Cette émotion intense est partagée, comme vous l'avez excellemment dit, monsieur le ministre, madame Boutin, monsieur Fenech, par tous ceux pour lesquels ce jour est l'aboutissement d'un combat qui a un sens véritable, et qui n'est pas médiocre étant donné l'importance des enjeux.

L'idée de rendre le droit au logement opposable n'est pas neuve, puisque, comme vous l'avez rappelé, monsieur Borloo, Louis Besson, en charge du logement sous d'autres majorités, avait déjà tenté de la faire avancer. À son tour, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées l'a défendue avec beaucoup de détermination, notamment dans son rapport annuel – je peux en témoigner pour avoir assisté à la remise de ce rapport au Président de la République, en présence de l'abbé Pierre. Pendant des années, il s'est appliqué à faire passer le message que résoudre le problème du logement supposait qu'on aille au-delà de la déclaration de principe : il fallait rendre l'État juridiquement responsable en matière de droit au logement, afin qu'il en assure l'effectivité pour chacun d'entre nous, comme il le fait pour le droit à la santé ou le droit à l'éducation.

C'est pourquoi je veux encore une fois redire que je partage avec notre collègue Christine Boutin, qui l'a exprimée avec beaucoup de talent, la conscience émue de l'importance du moment. Le Haut Comité a fini par être entendu, notamment parce que le Président de la République a relayé très puissamment ses revendications, manifestant ainsi l'attention qui le caractérise sur de tels sujets, et qui lui a permis de percevoir l'importance de cette avancée.

À cela se sont ajoutés les événements de cet hiver. Cette période de l'année est toujours le moment d'une prise de conscience particulièrement aiguë du problème. Il nous apparaît alors si insupportable, quelles que soient nos convictions ou nos engagements, qu'il nous fait sortir momentanément de nos égoïsmes et interroge les citoyens que nous sommes : comment un pays tel que le nôtre, cinquième puissance économique du monde, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, porteur du message universel des droits de l'homme, peut-il accepter que tant de ses habitants dorment dans la rue, et que tant d'autres soient mal logés ?

Cette prise de conscience est le produit d'une extraordinaire alchimie républicaine pour laquelle nous avons en France un talent particulier. C'est un de ces moments de génie qui caractérisent notre pays. Il est essentiel, en effet, de savoir faire d'un problème politique une avancée sociale. Ainsi, monsieur le ministre, madame la ministre, même si nous ne sommes pas aussi nombreux que nous devrions l'être pour consacrer cette avancée, nous nous souviendrons, nous qui avons le privilège d'être ici aujourd'hui avec vous, de ce moment important. Je tenais à en souligner tout le sens – pardonnez-moi d'être quelque peu sorti de mon rôle de rapporteur pour le faire.

La commission des affaires économiques ne répétera pas, moins bien qu'ils ne viennent de les exposer, les analyses formulées par Mme Christine Boutin au nom de la commission des affaires sociales ou M. Georges Fenech au nom de la commission des lois. Je ne décrirai pas à nouveau le mécanisme prévu, qui a été présenté dans ses grandes lignes et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir tout au long du débat, d'une manière que j'espère constructive et productive pour ceux qui sont en attente de logement.

Je me contenterai de relever que, finalement, si on regarde le travail accompli pendant cette législature, ce texte vient à point nommé.

**M. Patrick Braouezec.** C'est le moins qu'on puisse dire !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Il n'aurait guère de sens, en effet, s'il ne venait à la suite de l'effort que nous avons accompli depuis cinq ans. Nous avons voté le programme de rénovation urbaine, qui vise à rénover le bâti dans les quartiers

sensibles, le plan de cohésion sociale, qui a permis de relancer la construction de logements locatifs sociaux – avec 105 000 logements construits en 2006 – et la loi portant engagement national pour le logement, qui facilitera la mobilisation des terrains de l'État, et plus généralement de la ressource foncière, relancera l'accession sociale à la propriété, renforce la lutte contre la vacance et l'insalubrité des logements et permet d'accroître considérablement le nombre de logements locatifs privés à loyer modéré dans le neuf et dans l'ancien. La plupart de ces textes sont entrés en application ou, pour les derniers que nous avons votés, sont en train de produire leurs effets. Je tiens à saluer, monsieur le président Ollier, le travail approfondi réalisé, sous votre responsabilité, par la commission des affaires économiques. M. Piron, en qualité de rapporteur, a lui aussi joué un rôle essentiel, ainsi que M. Marc-Philippe Daubresse, qui a une grande part dans le travail accompli au cours de la législature sur ces textes, ainsi que d'autres collègues, qui me pardonneront de ne pas les citer.

M. Fenech a souligné tout à l'heure l'esprit de collaboration et de symbiose dans lequel ont travaillé la commission des lois et la commission des affaires économiques saisies pour avis, la commission des affaires sociales, saisie à titre principal compte tenu de la connotation du texte, pour faire en sorte qu'après le travail accompli par le Sénat nos amendements et améliorations permettent à ce texte d'être présenté devant notre assemblée dans un état encore plus positif.

M'exprimant au nom de la commission des affaires économiques, j'ai jugé utile de m'intéresser plus spécifiquement à une question essentielle, comme l'a évoqué tout à l'heure la rapporteure de la commission des affaires sociales, dès lors qu'il est ici question d'un droit opposable au logement : la production de logements. Mme Boutin a en effet rappelé que nous avions entendu le président de la Fédération française du bâtiment car, comme l'a souligné le ministre, s'il y a une crise du logement, c'est que, même si on a fait des efforts, on n'a pas produit assez de logements. Cela paraît une lapalissade,...

**M. Patrick Braouezec.** C'en est une !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** ... mais, si nous avions produit 200 000 logements de plus depuis dix ans, nous ne serions pas en train de nous demander s'il faut rendre le logement opposable ! Il y aurait probablement beaucoup moins de monde dans les rues et beaucoup moins de mal-logés, y compris dans les zones rurales !

**M. Patrick Braouezec.** C'est le même problème !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** On a toujours tendance à considérer, en effet, que le logement est un problème urbain, mais, à la campagne, dans ma circonscription, de jeunes adultes continuent de vivre chez leurs parents.

**M. Patrick Braouezec.** Exactement !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Les problèmes de mal-logement sont très graves, avec des conséquences qu'on ne mesure pas sur les relations intrafamiliales. Les problèmes sociaux qui se posent – y compris des risques d'inceste – vont bien au-delà du strict mal-logement.

Le secteur du bâtiment nous dit qu'il est en mesure de produire plus. Se pose le problème du foncier, face auquel l'engagement national pour le logement a tenté d'apporter quelques améliorations. Nous devons poursuivre l'effort et

les collectivités, les acteurs du monde de la construction, le secteur du bâtiment, le Gouvernement et, en un mot, tous les acteurs doivent se mobiliser encore davantage.

Le secteur du bâtiment évoque un deuxième problème, sur lequel je tiens, monsieur le ministre, à attirer votre attention : la méconnaissance du marché. Les acteurs nous disent en effet qu'ils ne savent pas, département par département, le volume que les acteurs publics devront construire chaque année. Plutôt que de rédiger un amendement – car il me semble que la question relève du domaine réglementaire –, j'ai suggéré que la généralisation d'observatoires tels que certains départements en ont mis en place permettraient d'apprécier et d'anticiper la charge de travail de la maîtrise d'ouvrage publique et privée dans les départements. En tant que maître d'ouvrage public, je suis confronté en permanence à l'extraordinaire difficulté qu'il y a à trouver des constructeurs pour répondre aux appels d'offres que nous lançons. Il conviendrait donc d'envisager en détail un véritable travail de planification – au bon sens du terme – et d'organisation de la production.

Le secteur du bâtiment a enfin attiré notre attention sur le problème de l'excès de normalisation, qui tend à renchérir le coût de la construction et contribue à exclure un certain nombre de nos concitoyens de l'accès au logement.

Vous priant de m'excuser, madame la présidente, d'avoir dépassé mon temps de parole, je conclurai en évoquant les amendements que nous avons adoptés.

Nous nous sommes efforcés, tout d'abord, de rétablir un parallélisme des formes entre les dispositions de l'article 55 de la loi SRU et le dispositif créé à l'article 1<sup>er</sup> bis, qu'il me paraît important de clarifier.

J'ai également proposé, et mes collègues m'ont suivi, d'étendre la liste des demandeurs très prioritaires aux handicapés. Il m'a en effet paru surprenant que moins d'un an après avoir voté dans cet hémicycle une grande loi sur le handicap, qui réforme la loi fondatrice de 1975, nous ne parlions plus des handicapés dès lors que nous examinions un texte dont ils ne sont pas l'objet spécifique. Car s'il est une catégorie qu'il est essentiel de considérer comme prioritaire en matière de logement, c'est bien celle-là ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Patrick Ollier**, président de la commission des affaires économiques. Excellent !

**M. Georges Fenech**, rapporteur pour avis de la commission des lois, et **M. Marc-Philippe Daubresse**. Très bien !

**M. Jérôme Bignon**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Ne pas faire de lien de transversalité entre ces dispositions me semblerait être une erreur, une faute contre l'esprit et contre la solidarité à laquelle appelle la loi sur l'égalité des droits et des chances. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

Nous avons également adopté des amendements supprimant le mois de carence pour le versement des aides et allocations au logement, tout en étant conscients que ces amendements étaient irrecevables au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Nous avons proposé de prévoir l'accompagnement des demandeurs prioritaires devant la commission de médiation et devant le juge par les associations de défense.

Nous avons ainsi adopté de nombreux amendements qui, s'ils ne paraissent pas fondamentaux au premier regard, améliorent le texte à la marge, dans le sens souhaité par tous ceux qui s'y sont investis et que le ministre a généreusement remercié tout à l'heure.

Voilà, mes chers collègues, très succinctement, au début de l'examen que nous allons engager, le point de vue de la commission des affaires économiques.

Toutefois, je ne veux pas conclure sans rappeler que nous avons également proposé un amendement sur l'énergie, qui nous semble une question importante. Loger les gens, c'est bien, mais s'ils ne peuvent pas payer leurs charges...

**M. Patrick Ollier**, président de la commission des affaires économiques. Très bien !

**M. Jérôme Bignon**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. À l'initiative du président de la commission des affaires économiques, il nous est apparu intéressant de pouvoir trouver, compte tenu du dispositif européen sur l'énergie, un dispositif français qui ne pénalise pas l'accès à l'énergie de ceux qui construisent et de ceux qui accèdent à un logement en leur imposant des tarifs prohibitifs. Il ne faut pas, alors qu'on fait des efforts pour les aider à payer leur loyer, les pénaliser avec les charges qu'ils ont à assumer.

**M. Michel Piron**. Très bien !

**M. Jérôme Bignon**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Sous le bénéfice de toutes ces observations, la commission des affaires économiques a, bien évidemment, émis un avis extrêmement favorable à l'adoption du projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Patrick Ollier**, président de la commission des affaires économiques. À l'unanimité !

**Mme la présidente**. La parole est à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Jean-Michel Dubernard**, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le ministre, madame la ministre, je tiens en premier lieu à saluer votre action dans ce ministère et votre détermination – tout comme celles, d'ailleurs, du Président de la République – qui nous permettent de débattre aujourd'hui de ce texte. Il nous paraît très important, en effet, de pouvoir le faire avant la fin de la législature.

Je souhaiterais aussi vous interroger sur quelques notions, telles que le principe d'opposabilité, sur lesquelles les approches de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de la commission des affaires économiques – dont je salue au passage le président, Patrick Ollier –, par définition plus fonctionnelles et moins techniques, diffèrent légèrement de celles de la commission des lois telles que nous les a exposées avec brio Georges Fenech.

Sans doute conviendra-t-il aussi de se poser la question de l'application, de l'applicabilité du texte que vous nous proposez.

Quoi qu'il en soit, j'ai été, comme la plupart de mes collègues sur tous les bancs, par l'élan de générosité qui s'est manifesté dans le pays, grâce peut-être au rôle de catalyseur – sinon de détonateur – qu'ont joué les Enfants de don Quichotte. Cet élan rassure sur la présence très forte et très prégnante des valeurs républicaines de fraternité et de solidarité.

La réactivité de la classe politique s'est appuyée sur cette mobilisation de l'opinion publique et ce texte, qui s'inscrit dans un contexte favorable, emboîte – car il s'agit plutôt d'« emboîter » que d'« empiler » – toute une série de textes de loi qu'on peut faire remonter à la loi Quilliot de juin 1982, qui a fait de la notion de droit à l'habitat un droit fondamental, à la loi de juillet 1989 dans laquelle le droit au logement s'est précisé comme un droit fondamental et à la loi Besson de mai 1990, déjà citée, qui vise les personnes qui n'ont pas pu accéder à un logement ou n'ont pas pu s'y maintenir, jusqu'à présent exclues du dispositif législatif. Avec la loi du 13 août 2004 apparaît, enfin, la notion de logement décent et indépendant, avec ses corollaires : l'eau, l'énergie et le téléphone.

Nous ne sommes pas loin déjà, en 2004, d'un droit fondamental opposable. Encore faut-il que ce droit devienne réellement opposable et donc, monsieur Fenech, qu'il puisse faire l'objet de recours en justice.

Je veux saluer tous ceux, anonymes ou officiels, à qui nous devons cette évolution. Je pense à Paul Boucher, président d'ATD Quart Monde, qui a joué un rôle clé, et je me souviens du colloque organisé à La Défense en 2002. Je voudrais aussi saluer l'action du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Je salue aussi, à cette occasion, le travail de Christine Boutin...

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** J'y suis très sensible !

**M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles.** ... et la proposition de loi qu'elle a déposée en septembre 2005 – il y a dix-huit mois déjà ! – à la suite des incendies dramatiques qui avaient frappé les habitants de logements insalubres. Je salue également l'avis budgétaire formulé pour le budget de 2007 par M. Patrick Beaudouin, qui a abordé la question de façon très précise.

Je comprends l'émotion et la compassion qui se sont manifestées dans la société française et dans les propos que viennent de prononcer le ministre et les trois rapporteurs. Je les comprends, mais je m'interroge aussi sur les causes de la situation actuelle – dont vous avez évoqué un certain nombre.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Quelles racines nous faut-il sectionner pour que le phénomène de mal-logement se réduise, puis disparaisse ? Les conditions sont aujourd'hui très différentes de celles qui ont conduit l'abbé Pierre à lancer son combat : c'était dans les années cinquante, après la guerre, alors que la France connaissait une importante immigration venue du sud de l'Europe – cela n'a pas grand-chose à voir avec la situation actuelle.

Je ne rappellerai que très rapidement ces causes, que j'ai déjà citées : le prix du foncier, la crise du logement et le montant des loyers, qui repoussent à la périphérie des grandes villes une bonne part des classes moyennes et, au passage, modifient l'équilibre social de celles-ci. C'est aussi l'augmentation du nombre de pauvres – la pauvreté est bien difficile à définir, mais il est de fait que le nombre de nos concitoyens qui vivent d'une assistance souvent insuffisante est allé croissant au cours des deux dernières décennies. C'est encore la diminution du nombre de logements. Sans revenir sur les chiffres que vous avez les uns et les autres cités, je relèverai toutefois qu'au cours des cinq dernières années la demande de logement social s'est accrue, à elle seule, de 222 %, ce qui est énorme.

De plus, il est probablement plus difficile d'établir la distinction entre besoin de logement et besoin d'hébergement. La commission des affaires sociales, à l'initiative de Mme Boutin, a voté des amendements qui font bien la différence entre ces deux notions.

**M. Michel Piron.** C'est une bonne chose !

**M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles.** Désormais, il existera donc deux types de procédure de médiation différentes.

Cela m'amène à lancer une réflexion, à propos des sans-abri, dans des directions que l'on n'ose pas aborder de front habituellement : combien de travailleurs pauvres sans logis ? Est-ce une nouvelle catégorie sociale ? Peut-on l'accepter ? Combien de sans-logis relèveraient d'un soutien médical continu parce qu'ils sont alcooliques ou porteurs de syndromes psychopathologiques – quelquefois d'ailleurs liés à leur situation, mais il est difficile de différencier causes et conséquences ? Comment mieux les prendre en charge ? Ne faut-il pas développer des formes d'hébergement qui relevaient, il n'y a pas si longtemps, de l'hôpital psychiatrique ? Combien d'étrangers parmi les sans-logis, en situation régulière ou non ? Comment sont-ils arrivés en France, et quelle image de notre pays avaient-ils avant d'y venir ? Que fait la France pour eux ? À ce propos, je m'associe au mot tendre et affectueux du ministre à l'égard des « chibanis » qui, eux aussi, ont bien mérité l'aide que la France peut leur apporter.

Mes chers collègues, si nous analysons plus en détail les questions que je viens d'évoquer, nous pourrions trouver des solutions qui nous permettraient de réduire le nombre des personnes vivant dans la rue, un nombre toujours plus grand, qui choque lorsqu'on vient de l'étranger – comme nous étions nous-mêmes choqués, il y a vingt-cinq ou trente ans, lorsque nous marchions dans les rues de certaines grandes villes européennes ou américaines.

Je voudrais aborder maintenant le principe d'opposabilité. Il est séduisant. Les citoyens que nous représentons l'attendent. Mais il reste un degré d'incertitude sur le sens du mot « opposable », que j'ai mis un long moment à comprendre, et que je ne suis pas sûr d'avoir compris totalement. (*Sourires.*)

Pour l'expliquer, on fait souvent appel au modèle écossais.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Oui.

**M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles.** Ce modèle, c'est non seulement l'*Homeless Scotland Act* de 2003, mais c'est aussi le fruit d'une très longue évolution qui remonte à 1987, c'est-à-dire à vingt ans, depuis le premier *Housing Act*, évolution marquée par une étape intermédiaire, en 2001, avec l'*Housing Scotland Act*. Mais peut-on comparer la situation du logement en Écosse et en France ?

**M. Georges Fenech, rapporteur pour avis de la commission des lois.** Non.

**M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles.** En outre, que signifie réellement la notion de bonne foi, monsieur Fenech ? C'est une notion que vous aviez évoquée dans votre proposition de loi, qui ciblait elle aussi les personnes résidant régulièrement sur le territoire national et dont les ressources sont insuffisantes. Il y aura besoin de précisions dans ce domaine.

**M. Georges Fenech, rapporteur pour avis de la commission des lois.** Cela relèvera du décret.

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. J'en reviens à l'opposabilité : comment la définir ? À qui le droit sera-t-il opposable ? Devant qui pourra-t-il être évoqué ? Quelle sanction et qui sera sanctionné ? Quelle sera la collectivité concernée ?

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Il faut lire le texte, cher président ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. Il faut préciser quelle collectivité devra mettre en œuvre le droit au logement garanti par l'État.

**M. Jérôme Bignon**, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques*. Nous allons en parler !

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. J'ai bien compris que c'est l'État qui sera responsable, mais il pourra déléguer dans certaines conditions la mise en œuvre du dispositif à certaines collectivités.

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Oui, mais ce sera tout de même de la responsabilité de l'État.

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. En outre, quelle sera l'articulation entre la commission régionale de médiation et la juridiction administrative ? Il faudra préciser ces notions.

Telles sont les principales questions que je me pose sur l'opposabilité, questions que les sénateurs ont abordées avec leur connaissance des collectivités territoriales.

Se pose enfin la question de l'application de la loi compte tenu du nombre des textes législatifs et réglementaires, de la multiplicité des acteurs, de la complexité des circuits de décision et des moyens d'intervention empilés avec le temps, et que la loi Besson a encore complexifiés, même si elle a été très positive. L'ensemble est bien difficile à comprendre pour le non-spécialiste.

Par ailleurs, la Cour des comptes a pointé la dégradation de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement. L'APL, l'ALF, l'ALS représentent 13,8 milliards d'euros pour 6 millions de ménages : qu'est-ce que cela veut dire ? Recentrer les aides sur les personnes qui en ont le plus besoin est effectivement indispensable.

Comment le juge pourra-t-il intervenir, lui qui est déjà surchargé ? Quel impact la loi aura-t-elle sur le fonctionnement des tribunaux administratifs ? Peut-on considérer le recours juridictionnel comme une simple épée de Damoclès qui ne s'appliquera pas, comme semble le penser M. Fenech ?

Je conclurai en soulignant que le vrai problème, c'est le manque de logements en France.

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. On est d'accord sur ce point ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. Vous connaissez les solutions, vous, monsieur le ministre, dont tous les efforts se sont tournés vers la construction de logements sociaux. Mais je sais que les problématiques de la rue ne peuvent se réduire à la seule question du logement. Et je salue, une fois de plus, l'action du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées...

**M. Jean-Louis Dumont**. Ça ne coûte pas cher !

**M. Jean-Michel Dubernard**, *président de la commission des affaires culturelles*. ... ainsi que celle de Xavier Emmanuelli. Les dimensions sanitaires, économiques, éducatives et psychologiques ont leur part dans la complexité de la vie des

personnes concernées. Je sais aussi que la loi s'appliquera progressivement, mais je la considère d'ores et déjà comme une grande victoire contre l'exclusion ! (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

### Exception d'irrecevabilité

**Mme la présidente**. J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'exigence vertueuse, en politique, ce n'est pas se contenter de s'enthousiasmer pour un nouveau progrès consolidant l'édifice républicain et social.

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. Pourquoi ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Non, l'exigence vertueuse, c'est d'abord s'interroger sur les raisons réelles ou feintes, obscures ou avérées, qui ont injustement empêché pendant des décennies tant de générations d'en bénéficier, puis de mesurer, à la lumière des réponses à ces questions, si ce progrès annoncé n'est pas qu'un artifice.

**M. Jean-Claude Sandrier**. Bien sûr !

**M. Frédéric Dutoit**. Très juste !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. À l'heure où les travaux de la XII<sup>e</sup> législature s'achèvent, notre assemblée discute aujourd'hui d'un texte dont l'importance aurait dû en marquer l'histoire. Par son objectif, le projet de loi instituant un droit au logement opposable exprime une ambition à la mesure des grandes lois de la République. Garantir un habitat digne à tous nos concitoyens, c'est, tout à la fois, une exigence minimale pour la France du XXI<sup>e</sup> siècle et un formidable défi pour la puissance publique ; c'est un but, en vérité, qui égale celui des législateurs lorsqu'ils ont choisi d'assurer, par le passé, l'accès de tous aux soins et à l'instruction.

En défendant cette motion de procédure, mon groupe politique n'entend donc en rien contester la pertinence et l'urgence de mettre enfin en adéquation le principe du droit au logement et la réalité quotidienne que vivent nos concitoyens.

**Mme Christine Boutin**, *rapporteuse*. Je vous remercie.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Mais il souhaite alerter notre assemblée et, au-delà, l'opinion publique sur les graves insuffisances du texte...

**M. Manuel Valls**. Et voilà !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. ... qui, selon nous, peuvent gravement entamer l'idée même d'un droit au logement opposable.

**Mme Marylise Lebranchu**. Très juste !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Avant d'évoquer le fond du projet de loi, il me paraît opportun de revenir sur les circonstances incertaines qui ont vu naître ce texte, car elles livrent une des clés de sa radicale imperfection.

**Mme Annick Lepetit**. Très bien !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Si la genèse de la loi portant engagement national pour le logement fut laborieuse à juste titre – deux années de travail –, celle du présent projet fut au contraire expéditive : deux semaines auront suffi. Sorti de nulle part, ou d'ailleurs, à l'occasion des vœux du Président de la République le 31 décembre 2006,...

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** C'est faux, monsieur Le Bouillonnet !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Le Haut Comité avait été saisi en juin 2006 !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** ... le projet de loi instituant un droit au logement opposable a été bouclé et adopté par le Gouvernement dès le 16 janvier 2007 ! Une telle célérité, mes chers collègues, est la marque d'un pouvoir aux abois face à la pression de l'opinion publique. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

Qualifiée à l'origine de « poudre aux yeux » par certains ministres de ce gouvernement,...

**M. Manuel Valls.** N'est-ce pas, madame Vautrin ?

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Je parlais des tentes !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** ... l'initiative conduite par l'association Les Enfants de don Quichotte a pourtant rapidement suscité la sympathie et l'adhésion de nos concitoyens. Loin d'être un simple phénomène médiatique, l'opération menée sur les berges du canal Saint-Martin s'est fait l'écho d'un profond malaise social. Selon un sondage réalisé en novembre 2006 par l'institut BVA, 48 % des Français estiment en effet qu'ils pourraient un jour devenir sans-domicile-fixe. Quelle angoisse !

La hâte avec laquelle a été rédigé le projet de loi a inquiété, dès l'origine, les défenseurs du droit au logement opposable.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** C'est faux ! Il a été adopté à l'unanimité par le Haut Comité ! Vous faites de la désinformation !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Selon les responsables de la FAPIL – je me permets de citer ici les termes de leur analyse –, « la précipitation dans le contexte actuel ne peut que restreindre la portée d'un droit qui se veut fondamental et universel ».

Pire, dans le plan d'action proposé par le Haut Comité, l'adoption d'une loi devait être précédée, selon ses propres termes, de la « création d'une *task force* chargée de conduire une concertation nationale des acteurs et de dégager des propositions » !

**Mme Marylise Lebranchu.** Très juste !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Soucieux d'identifier les besoins bassin d'habitat par bassin d'habitat, le Haut Comité précisait même que cette concertation devrait être « complétée par une concertation spécifique en Île-de-France ».

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Votre attitude est moralement condamnable, monsieur Le Bouillonnet !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Dans la nervosité d'agir, aucune de ces recommandations essentielles n'a été entendue.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** C'est faux !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Rédigé dans la fébrilité, le projet de loi du Gouvernement a donc été, en toute logique, réécrit en profondeur par les sénateurs. Alors qu'il ne comptait que neuf articles lors de son passage en conseil des ministres, ce texte en regroupe aujourd'hui quarante-quatre ! Il faut que la copie initiale ait été bien mauvaise pour qu'elle ait provoqué tant d'ajouts et de corrections !

**M. Jean-Louis Idiart.** Eh oui !

**M. Manuel Valls.** C'est incontestable !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Préjudiciable par elle-même, la précipitation du Gouvernement nous paraît d'autant plus suspecte qu'elle l'oblige à une spectaculaire volte-face.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Vous valez mieux que ce que vous dites !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Dommage que vos arguments ne soient pas à la hauteur de l'enjeu !

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Surtout que la gauche n'a jamais rien fait !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Depuis près de vingt ans, le droit au logement est au cœur des combats de la gauche. Consacré par la loi Mermaz comme « un droit fondamental » en 1989, le droit au logement a été élevé au rang de « devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » par la loi Besson, l'année suivante.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Ça vous gêne que ce soit nous qui proposons ce texte !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** En 1998, soit juste un an après son retour aux responsabilités, la gauche a adopté une nouvelle loi contre les exclusions pour dégager des moyens en faveur de « l'accès effectif de tous » au logement.

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** On a vu quels moyens !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** En 2000, la loi « solidarité et renouvellement urbains » a poursuivi cet effort en mettant en place un dispositif essentiel pour relancer l'offre locative sociale et lever les verrous de l'égoïsme communal. Or, mes chers collègues, chacune de ces lois a été déferée par l'opposition de droite devant le Conseil constitutionnel ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Si ces recours furent vains, ils restent révélateurs de réticences idéologiques ! Selon les principes du libéralisme, le logement est un bien comme les autres qui doit être soumis aux lois du marché...

**M. Michel Piron.** C'est lamentable de dire ça, monsieur Le Bouillonnet !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Toute intervention volontariste de la puissance publique en faveur d'un droit au logement risque de casser le miraculeux équilibre entre l'offre et la demande !

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Quelle médiocrité !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Plus que méfiante sur le principe d'un droit au logement assuré par l'État, la droite a rejeté avec dédain et sans ambages les premières démarches du groupe socialiste en faveur de son opposabilité ; elle a même rejeté celles des membres de sa majorité ! Dès la discussion de la loi « responsabilités locales », en février 2004, je m'étais inquiété de la dispersion des compétences en matière de logement au motif qu'elle pourrait porter atteinte à une condition essentielle d'un droit au logement. Désormais largement partagée, cette inquiétude

était alors restée sans écho au sein de la majorité. Et, lorsque mon groupe a défendu en décembre 2004, à l'occasion des débats sur la loi « cohésion sociale »,...

**M. Patrick Ollier**, *président de la commission des affaires économiques*. Texte que vous n'avez pas voulu voter, monsieur Le Bouillonnet ! (« Très juste ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. ... des amendements mettant en place l'opposabilité au 1<sup>er</sup> janvier 2009, nous nous sommes heurtés à un rejet tout aussi méprisant de la part du Gouvernement que de sa majorité. (« Eh oui ! » sur les bancs du groupe socialiste.) En avril 2006, le même accueil a été réservé aux tentatives faites par les sénateurs socialistes lors de la discussion du projet de loi « engagement national pour le logement ».

Comment, dans ces conditions, ne pas s'interroger sur les mobiles qui ont conduit le Gouvernement à un retournement aussi brutal ?

**Mme Annick Lepetit**. La question se pose !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Comment, mes chers collègues, ne pas douter de l'authenticité de sa conversion à l'opposabilité du droit au logement ?

**Mme Marylise Lebranchu**. Eh oui !

**M. Patrick Ollier**, *président de la commission des affaires économiques*. C'est indigne de dire ça !

**M. Manuel Valls**. Nous allons vous ressortir vos propos !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. En vérité, à quelques semaines d'élections décisives, un ralliement aussi précipité à cette revendication relève, avant tout, de la diversion !

Alors qu'une récente enquête réalisée par l'institut CSA signale que le logement est devenu la troisième priorité de nos concitoyens après l'emploi et la sécurité, le Gouvernement espère envoyer un signal fort aux Français. Une telle manœuvre n'est pas honorable,...

**M. Patrick Ollier**, *président de la commission des affaires économiques*. C'est ce que vous faites qui ne l'est pas !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. ... car elle consiste d'abord à tirer des chèques sans provision sur l'avenir. Le calendrier fixé par le projet de loi renvoie la responsabilité de la mise en œuvre de l'opposabilité à la prochaine majorité. En captant cette revendication *in extremis*, le Gouvernement se donne d'autant plus le beau rôle qu'il est assuré de n'avoir pas à payer la facture !

**M. Manuel Valls**. Très bien !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Cette manœuvre est inadmissible aussi parce qu'elle masque la diminution de l'effort public en faveur du logement enregistrée depuis 2002. Selon les chiffres du rapport de la fondation Abbé-Pierre publié le 1<sup>er</sup> février dernier, les dépenses consenties par l'État pour le logement sont progressivement descendues de 1,36 % du PIB en 2000 à 1,21 % en 2004 et à 1,16 % en 2006.

Les statistiques de ce même rapport établissent que cette baisse globale des engagements de l'État a frappé, au premier chef, les ménages modestes. Alors que les constructions sous plafond représentaient 66,9 % de l'ensemble des constructions en 2000, elles n'en représentent plus que 41,2 % en 2005.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**. Comment peut-on dire des choses pareilles ?

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**. Quelle outrance !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. J'entends les protestations, mes chers collègues. Mais ces chiffres ne sont pas issus d'un obscur bureau d'études ni d'un argumentaire du Parti socialiste ! Ce sont les statistiques d'une institution dont chacun, sur les bancs de cet hémicycle, devrait respecter l'objectivité des analyses autant qu'il affirme respecter la mémoire de son fondateur ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**. Les chiffres noirs du logement social, c'est vous !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. En évoquant d'abord le contexte du présent projet de loi, j'ai souhaité faire écho aux craintes, largement partagées à l'extérieur de notre assemblée, quant à la bonne foi de ses auteurs, car cela hypothèque la pertinence du dispositif législatif qu'ils présentent.

**M. Patrick Ollier**, *président de la commission des affaires économiques*. C'est votre intervention qui est un chef d'œuvre de mauvaise foi !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Mais ces craintes, hélas ! ne tiennent pas au seul contexte : elles tiennent surtout au texte lui-même.

En premier lieu, de nombreuses dispositions du projet de loi sont entachées par des vices techniques, à commencer par ceux qui concernent la procédure de médiation prévue par l'article 2. Certes, des avancées significatives ont bien été obtenues lors de la discussion au Sénat. L'ouverture des commissions de médiation aux associations agréées et la fixation d'un délai pour rendre les décisions constituent des progrès aussi limités qu'indéniables.

L'amendement créant un droit opposable à l'hébergement spécifique est d'une autre ampleur. Si tous les doutes ne sont pas encore dissipés, cet amendement permet néanmoins de lever certaines craintes en ce qui concerne la dilution du droit au logement dans un droit à l'hébergement. Une telle dilution condamnerait en effet à elle seule l'ensemble du texte. Comme l'explique l'UNIOSS dans ses observations du 23 janvier 2007, « l'hébergement ne peut être qu'une formule temporaire et non une fin en soi ».

Le droit à l'hébergement et le droit au logement sont bel et bien deux choses différentes, qui s'adressent à des publics différents, dont les besoins le sont aussi.

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. En effet : personne n'a jamais dit le contraire !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Malgré ces améliorations, l'article 2 souffre encore de défauts majeurs. Le premier d'entre eux est particulièrement paradoxal : la procédure de médiation mise en place est censée s'appuyer sur les commissions départementales créées par une loi de 1998. Or, selon les conclusions d'un rapport parlementaire, seuls 55 départements comptaient une commission sur leur territoire en 2004. Si les dernières estimations indiquent que l'on en serait aujourd'hui à 80, de nombreuses commissions n'ont en réalité aucune activité. Pour que l'article 2 garde son sens, il faudrait donc qu'il oblige chaque département à se doter dans les meilleurs délais d'une commission opérationnelle.

Le fonctionnement des commissions prévu par le projet de loi prête ensuite le flanc à de sérieuses critiques. Il est ainsi inexplicable que les décisions rendues par ces commissions ne soient pas motivées et ne puissent faire l'objet

d'aucun appel. Cette dérogation inacceptable aux règles du droit français n'aurait pour seul effet que d'empêcher tout recours.

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. C'est prévu dans le projet de loi !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**. M. Le Bouillonnet ne l'a pas lu !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Mais nous nous interrogeons surtout sur la faculté accordée à ces commissions de hiérarchiser les demandes selon le critère vague et aléatoire de l'« urgence ». Non seulement cette faculté entre en contradiction avec l'universalité du droit au logement posée par l'article 1<sup>er</sup>, mais elle risque d'opposer les personnes en situation précaire aux personnes les plus démunies.

Les vices affectant la procédure contentieuse mise en place par l'article 3 sont également nombreux, malgré les progrès enregistrés au Sénat. Au premier rang d'entre eux, un amendement socialiste a permis la saisine directe du juge administratif en cas d'absence de commission de médiation. Quant à la possibilité de faire appel des décisions du juge administratif, elle ramène la procédure dans le droit commun des recours et assure mieux les droits des justiciables.

Mais ces avancées sont bien maigres si on les compare aux défauts qui entachent encore l'article 3. L'absence de dispositions permettant aux requérants de bénéficier de l'aide juridictionnelle ou du soutien d'associations agréées est injustifiable. Compte tenu de la précarité et des difficultés économiques des publics concernés, il est improbable que ces derniers puissent saisir le juge sans ces garanties.

Dans une note adressée à l'ensemble des parlementaires, le syndicat de la juridiction administrative a regretté, avec raison, le coté déclaratoire du texte lorsque ce dernier précise que « le président du tribunal administratif ou le juge qu'il désigne statue en urgence [...] ». Selon ce syndicat, compétent en la matière, « il ne peut s'agir que d'une règle indicative », puisqu'elle n'est assortie d'aucune contrainte. Il s'interroge donc sur l'effectivité des décisions rendues et pose la question suivante : « Que signifie l'expression "ordonner le logement ou le relogement" ? »

Quant à l'astreinte, elle est, elle aussi, sans effet pour le requérant, puisqu'elle sera versée à un fonds public. En obligeant l'État à se verser à lui-même le montant de l'amende, le caractère coercitif de l'astreinte devient tout aussi problématique que le caractère exécutoire de l'ordre de relogement.

Une dernière série de défauts techniques frappe l'article 5 *quater*, relatif au comité de suivi.

**M. Marc-Philippe Daubresse**. Où est l'irrecevabilité ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Si nous nous réjouissons tous du rétablissement d'une telle structure par l'amendement adopté au Sénat, nous considérons que la rédaction de l'article 5 *quater* n'offre pas les garanties nécessaires au bon fonctionnement de cette instance.

En effet, rien n'est dit sur son rôle ni sur ses moyens. Il est impératif de rappeler d'abord que ce comité devra rendre au Gouvernement, à une date précise, un rapport sur les modalités de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ce rapport pourra notamment comprendre toutes les recommandations que le comité jugera utiles pour surmonter les obstacles relevés sur le terrain.

En outre, l'article 5 *quater* devrait préciser les outils grâce auxquels le comité de suivi pourra assurer cette mission. À l'instar de ce qu'a proposé l'UNIOPSS, nous sommes favorables à ce que les préfets lui adressent régulièrement des informations sur la mise en place de l'opposabilité dans leurs départements.

Mes chers collègues, comme je viens d'essayer de le démontrer, le projet de loi instituant un droit au logement opposable souffre d'importants vices techniques. Mais ces vices sont d'une gravité moindre si l'on considère les très sérieuses lacunes du texte.

**M. Michel Piron**. Quelle caricature !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. En effet, selon notre analyse, le projet de loi pâtit avant tout d'un rédhitoire manque de moyens et d'ambition. Tous ceux qui portent de bonne foi, et depuis des années, la revendication d'un droit au logement opposable s'accordent pour considérer essentielles à sa mise en œuvre les quatre conditions suivantes : la construction massive de logements abordables ;...

**M. Georges Fenech**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. Qu'avez-vous fait en ce domaine ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. ... la « solvabilisation » des ménages modestes ; la mobilisation de toutes les communes de France ; enfin, la concentration des compétences aux mains d'une seule collectivité publique. Or la politique conduite depuis cinq ans par la majorité et ses différents gouvernements entre en contradiction frontale avec chacune de ces quatre conditions.

**M. Marc-Philippe Daubresse**. Quelle amnésie que la vôtre !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. En dépit d'amendements importants adoptés au Sénat, le présent texte n'offre pas les moyens suffisants pour inverser la tendance.

En premier lieu, le projet de loi ne garantit pas les conditions d'un droit au logement opposable car il n'engage aucune rationalisation du partage des compétences en matière de logement. Depuis l'adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités locales à l'été 2004, ces compétences ont pourtant été dangereusement dispersées entre les différents échelons de la puissance publique : les départements gèrent les aides du fonds de solidarité pour le logement versées pour loger les personnes défavorisées ; les communautés d'agglomération gèrent – si elles le souhaitent, car dans le cas contraire, ce sont les départements qui le font – les aides à la pierre versées pour la construction ; les maires peuvent solliciter l'obtention du contingent préfectoral ; l'Agence nationale pour la rénovation urbaine prend en charge les opérations faites sur les territoires situés en ZUS. Pour les autres, c'est le droit commun – mais en reste-t-il un ?

**M. Michel Piron**. De plus en plus nuancé !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. À la question : « qui fait quoi en matière de logement ? », seuls les juristes compétents et chevronnés parviennent aujourd'hui à s'y retrouver.

**Mme Annick Lepetit**. Et encore !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. La complexité de ce dédale législatif hypothèque gravement la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Si l'État doit rester le garant de ce droit, il doit en effet pouvoir déléguer à une collectivité locale unique la responsabilité de cette mise en œuvre dès lors qu'il lui accorde, par ailleurs, tous les moyens nécessaires à sa mission. Sur ce point, les conclusions des

différents rapports du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées sont sans appel. Depuis 2002, le Haut Comité insiste constamment sur le besoin essentiel de désigner une autorité publique responsable au plan local. Selon son analyse, cette responsabilité devrait être attribuée aux EPCI – établissements publics de coopération intercommunale – sur l'ensemble du territoire et au conseil régional en Île-de-France. Si mon groupe politique se félicite que l'amendement des sénateurs socialistes créant l'article 5 *quinquies* permette de concentrer certaines compétences aux mains des EPCI qui le souhaitent, il regrette fortement que ce dispositif n'ait pas été rendu obligatoire et élargi à l'ensemble du territoire.

En deuxième lieu, le projet de loi ne garantit pas les conditions d'un droit au logement opposable car il ne comporte pas d'effort significatif en faveur de la « solvabilisation » des ménages. Certes, à l'approche des échéances électorales, les députés socialistes constatent que les revendications qu'ils portent depuis des années en faveur des aides personnelles au logement finissent par être partiellement entendues.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Eh bien réjouissez-vous en ! Ce sont des hommes et des femmes qui en profiteront !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** À l'automne dernier, c'est le seuil de non versement des APL qui a été – enfin ! – redescendu à 15 euros dans le cadre de la loi de finances pour 2007 : la commission des affaires économiques a voté, deux années de suite, cette disposition à l'unanimité.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Tant mieux ! Applaudissons !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Aujourd'hui, c'est le taux de revalorisation de ces APL qui vient d'être, enfin, indexé sur l'indice de révision des loyers dans le cadre du nouvel article 6 B du présent projet de loi.

Pour indispensable qu'elle soit, cette dernière avancée reste très largement insuffisante pour restaurer la solvabilité des locataires modestes. Si l'indexation sur l'IRL préserve, à l'avenir, les aides personnelles au logement de l'érosion, elle ne permet nullement d'effacer les dégâts que celles-ci ont subis depuis 2002. Versées à 6 millions de ménages, les APL n'ont pas été revalorisées à la hauteur de l'augmentation des loyers. Les économistes estiment ainsi qu'elles ont perdu plus de 10 % de leur pouvoir de « solvabilisation » en l'espace de 5 ans !

**Mme Marylise Lebranchu.** C'est énorme !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** La revalorisation sensible de ces aides est un objectif incontournable pour les prochains années.

En troisième lieu, le projet de loi ne garantit pas les conditions d'un droit au logement opposable car il ne met pas en œuvre les dispositifs nécessaires au renforcement de la mixité sociale. Offrir un habitat digne à tous nos concitoyens suppose – c'est une évidence ! – de mobiliser toutes les villes de notre pays. Faire porter l'effort de solidarité sur les seules communes dont le parc social est abondant reviendrait à la fois à condamner l'opposabilité du droit au logement à l'échec et à aggraver la ségrégation territoriale.

Or les dispositions de l'article 55 de la loi SRU, menacées à plusieurs reprises depuis 2002, n'ont pas encore fait l'objet des adaptations indispensables. Il n'est en effet pas acceptable qu'un tiers des communes ne respectant pas l'obligation des 20 % de logements sociaux n'aient toujours pas commencé à en construire.

**Mme Marylise Lebranchu.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ce n'est pas vrai !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Il n'est pas plus acceptable qu'aujourd'hui, 90 % du parc social soit concentré sur moins de 2000 communes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Vous devriez, monsieur le ministre, porter ce combat !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Vous ne risquez pas de le mener : vous n'avez construit aucun logement social !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Aussi intéressant qu'il soit, l'amendement créant l'article 5 *bis* a avant tout une portée symbolique. L'extension des dispositions de l'article 55 de la loi SRU à 250 nouvelles villes ouvre une brèche dans les défenses redoutables de l'égoïsme communal. Mais, hélas ! elle ne dissuadera pas les villes riches de préférer encore l'amende à l'effort de solidarité nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Cette brèche est d'ailleurs encore trop large au goût de certains. Au sein de la commission des affaires économiques, les députés de la majorité ont repoussé l'application de l'article 5 *bis* à l'année 2017, soit dans deux législatures ! Chassez le naturel...

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Ces propos sont inadmissibles !

**M. Manuel Valls.** Voulez-vous que l'on parle de Rueil-Malmaison, monsieur Ollier ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Non, mes chers collègues, de telles méthodes ne sont pas à la hauteur des enjeux. Si nous voulons vraiment mettre en œuvre un droit au logement opposable, il faut adopter des mesures autrement plus volontaristes en matière de mixité sociale. Il est notamment essentiel de contraindre les communes déficitaires en logements sociaux à en construire 25 % dans chacun de ses programmes immobiliers. Voilà un autre objectif pour ces prochaines années ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

En quatrième et dernier lieu, le projet de loi ne garantit pas les conditions d'un droit au logement opposable car il ne dégage pas suffisamment de moyens pour créer une offre de logements abordables. Sur ce point, la version initiale du texte était proprement calamiteuse.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** C'est votre bilan qui est calamiteux !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Le projet issu du conseil des ministres prévoyait en effet de mobiliser le seul contingent préfectoral pour mettre en œuvre l'opposabilité du droit au logement. Or la mobilisation de ce seul contingent n'aurait en rien permis de régler les problèmes. Selon les estimations des travailleurs sociaux et des associations d'insertion, 70 % des personnes sans domicile fixe sont trop désocialisées pour pouvoir intégrer, du jour au lendemain, un logement.

Pour toutes ces personnes, il est donc indispensable de prévoir un placement en centre d'hébergement afin qu'elles bénéficient d'un soutien médical et d'un accompagnement social.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** La commission a adopté un amendement à ce sujet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** La mobilisation du seul contingent préfectoral n'aurait pas plus offert de solution aux personnes précaires en mesure d'habiter seules. En raison de son nombre de logements trop réduit et de son taux de rotation extrêmement faible, les ressources de ce contingent sont très insuffisantes en proportion du nombre de requérants potentiels. Sur l'ensemble du territoire national, on estime que le contingent préfectoral compte chaque année moins de 100 000 logements vacants. Or les cinq catégories prioritaires définies à l'article 1 regroupent entre 500 000 et un million de ménages, suivant les évaluations.

Le problème est là, mes chers collègues. Loin de mettre en place un droit au logement opposable, le projet du Gouvernement se bornait donc à gérer la pénurie, en changeant l'ordre pour modifier les priorités dans la file d'attente des demandeurs de logements sociaux ! Pis, la rédaction initiale du texte portait atteinte à la mixité sociale, en réservant le parc social aux plus démunis et en sollicitant, mécaniquement, les seuls communes qui disposent d'un nombre significatifs de logements sociaux !

Je veux donc le rappeler avec force, au nom de mon groupe politique, l'opposabilité du droit au logement restera un leurre tant que nous n'aurons pas relancé massivement l'offre de logements abordables !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ça vous va bien de dire ça !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Vous êtes très fort pour les leçons, beaucoup moins pour les actions !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Cette relance passe par le financement annuel de cent mille logements vraiment sociaux, de type PLUS et PLAI, et par une mobilisation accrue des logements conventionnés du parc privé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Cette exigence, mes chers collègues, est aujourd'hui d'autant plus aiguë qu'elle n'a pas été satisfaite depuis près de cinq ans.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Menteur !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** À l'occasion de chaque débat législatif, les députés socialistes ont alerté la majorité sur le décalage préoccupant entre les niveaux de loyers de l'offre nouvelle et les ressourcés de nos concitoyens.

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faut une aide à la pierre !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Mois après mois, nous n'avons cessé d'expliquer que, si l'offre de logements était bien répartie à la hausse, elle ne répondait pas aux besoins des Français. Pour la seule année 2006, sur les 430 000 mises en chantier lancées, seules 25 % d'entre elles produiront des logements accessibles aux deux tiers de nos compatriotes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Monsieur le ministre, pourquoi ne tenez-vous pas compte de ces chiffres ? Ils sont aujourd'hui connus et reconnus par tous. Depuis la récente publication du dernier rapport de la fondation Abbé-Pierre, l'aveuglement du Gouvernement sur les résultats de sa politique n'est plus une erreur – il devient une faute ! Non, monsieur le ministre, la crise du logement n'est pas derrière nous, comme vous le prétendez ; elle est toujours là, et elle le sera encore demain, si vous continuez votre politique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il est donc impérieux de changer de stratégie et de réorienter l'effort de l'État en faveur de la construction de logements abordables. À l'inverse du choix fait depuis

cinq ans, les aides à la pierre doivent profiter, avant tout, au financement de logements vraiment sociaux, de type PLUS et PLAI.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Vous n'êtes pas contents parce que nous vous avons pris votre sujet !

**M. Georges Fenech, rapporteur pour avis de la commission des lois.** Vous brisez l'union sacrée !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** On devrait plutôt travailler ensemble !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Par ailleurs, s'agissant du parc privé, il n'est pas acceptable que l'État accorde chaque année aux investisseurs 500 millions d'avantages fiscaux, sans assortir ces allègements d'impôt de contrepartie sociale. Le droit au logement opposable devrait donc également s'appliquer à ces patrimoines, dès lors qu'ils ont bénéficié d'une aide publique.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Cessez de jouer la comédie !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ces évidences, mes chers collègues, sont d'ailleurs si prégnantes qu'elles ont inspiré certains amendements importants adoptés au Sénat et qu'elles sont soulignées par les rapporteurs.

Pour éviter l'engorgement du contingent préfectoral, l'article 2, alinéa 13, ouvre désormais au préfet la possibilité de recourir au parc privé. Pour répondre aux besoins spécifiques des personnes sans domicile fixe, l'amendement socialiste créant l'article 1 *bis* a renforcé sensiblement les obligations en matière de places d'hébergement posées par la loi de 1994. Enfin, pour satisfaire la demande des ménages en situation précaire, l'article 6A a augmenté la programmation de logements sociaux établie par la loi de cohésion sociale.

Mais si chacune de ces avancées va dans le bon sens, si chacune d'elle témoigne d'une prise de conscience de la gravité de la situation, chacune fait également l'objet de sérieux doutes sur son efficacité. S'agissant de la mobilisation du parc privé prévue par l'article 2, elle est évoquée en des termes si vagues et si laconiques qu'elle relève davantage d'une profession de foi que d'une mesure juridique. Dire que « le représentant de l'État dans le département peut également proposer au demandeur un logement mentionné aux articles L. 321-4 et L. 321-8 » ne met en place aucun dispositif contraignant et opérationnel.

Dans son avis du 8 février, l'UNIOPSS demande ainsi que « cette procédure soit précisée afin d'être effective ». En outre, la mobilisation du parc privé doit impérativement s'accompagner de celle des contingents réservés aux maires et aux partenaires sociaux de l'UESL. Or aucune mesure n'a encore été prise en ce sens.

S'agissant des obligations en matière de places d'hébergement prévues à l'article 1 *bis*, elles ont déjà fait l'objet d'un puissant tir de barrage au sein de la commission des affaires économiques de notre assemblée. En changeant les règles de calcul des sanctions financières, les députés de la majorité sont parvenus à diviser par dix le montant des amendes. Comme je l'ai déjà dit, chassez le naturel...

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Ce n'est pas honnête de dire cela !

**M. Manuel Valls.** C'est la vérité !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** S'agissant, enfin, de l'augmentation du nombre des logements sociaux programmés par la loi de cohésion sociale, tout laisse craindre qu'elle ne se traduise jamais dans la réalité et demeure une simple déclai-

ration d'intention. Si le Gouvernement est généreux avec les zéros, lorsqu'il s'agit de les ajouter aux nombres des PLAI et des PLUS, il ne l'est plus lorsqu'il s'agit d'ajouter ces zéros dans la colonne des crédits qu'il accorde ! L'article 6A fait ainsi passer de 500 000 à 591 000 le chiffre de logements sociaux programmés entre 2005 et 2009. Mieux encore : il opère un renversement aussi tardif qu'inespéré des choix budgétaires en privilégiant les logements vraiment sociaux, qui passent de 63 000 à 100 000. Mais, mes chers collègues, ces réorientations stratégiques ne sont malheureusement gagées que sur la crédulité des naïfs ou des laudateurs !

Si l'augmentation des PLAI et des PLUS est indispensable, comme le souligne l'USH, « il est tout aussi indispensable que la partie financière du plan de cohésion sociale soit modifiée en proportion. [...] Proposer un objectif plus important sans réviser le financement imposerait de diminuer la subvention unitaire, alors que l'équilibre des opérations est déjà difficile à atteindre ». À défaut d'une revalorisation des crédits, « les organismes de logement social ne pourraient tenir les objectifs ».

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faut des crédits budgétaires !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je vous ai entendu, monsieur le ministre, et nous vous surveillerons. De temps en temps, la pertinence d'un député de l'opposition rejoint celle du ministre.

**M. Alain Cousin.** Vous êtes meilleur dans l'opposition !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Or, mes chers collègues, aucune modification n'est prévue pour assurer aux bailleurs sociaux les aides financières de l'État nécessaires à la réalisation de ces nouveaux objectifs, et l'argument selon lequel des amendements de ce genre ne peuvent être adoptés que dans le cadre d'une loi de finances est irrecevable – vous venez de nous le démontrer.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Je proposerai des amendements en ce sens.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Nous allons examiner les amendements que vous présentez, mais nous compterons !

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Laborieux !

**M. Manuel Valls.** Brillant, plutôt !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Et quand bien même, mes chers collègues, le Gouvernement se résoudrait à modifier les crédits programmés, cette modification ne sera probablement qu'un jeu d'écritures. Qui peut encore croire, en effet, les promesses du Gouvernement, alors que les engagements programmés pour 2007 n'ont pas été tenus dans la loi de finances discutée à l'automne dernier ? Sur les 610 millions d'euros que les bailleurs auraient dû recevoir en 2007, ils n'en recevront que 450, soit 25 % de moins que les crédits prévus !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** C'est faux !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ce texte comporte aujourd'hui un grand objectif et des moyens dérisoires. Il appartient donc à chaque parlementaire de remettre cet objectif et ces moyens en harmonie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Le vote du groupe socialiste dépendra de ce succès ou de cet échec communs.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Très bien, monsieur Le Bouillonnet, la raison vous revient !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** La mémoire de l'abbé Pierre a souvent été évoquée par les uns et les autres depuis la présentation de ce projet de loi en conseil des ministres. Durant quelques jours, certains ont même jugé possible – ou habile – de donner son nom à ce texte. Le respect que l'on doit à l'homme et à son combat empêche, heureusement, toute manœuvre de captation d'héritage. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Ce n'est pas la bonne raison, et vous le savez !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Pour ma part, je caresse l'espoir que le sens de la justice sociale dont une telle vie rend témoignage animera chacun d'entre nous, y compris moi-même, à l'occasion de la discussion des articles et des amendements.

En janvier 2004, évoquant sa fin qu'il espérait prochaine, l'abbé Pierre disait ne pas souhaiter que l'on apporte des fleurs sur sa tombe, pas plus, à mon avis, qu'il ne souhaitait de cérémonie grandiose à Notre-Dame. Il demandait simplement – terrible testament ! – que l'on y dépose la liste des demandeurs de logements à qui l'on aurait remis la clef de leur appartement. Mes chers collègues, qu'allons nous, pour notre part, déposer sur la tombe de l'abbé Pierre ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Utiliser ainsi l'abbé Pierre est indigne ! Vous n'êtes qu'un politicien !

**Mme Marylise Lebranchu.** Non, la démonstration était bonne !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** J'ai omis, dans ma présentation générale, de vous lire le communiqué en date du 9 février 2007 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Ce document devrait nous permettre de revenir à l'essentiel.

« Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, réuni le 9 février 2007, a examiné le texte du projet de loi instituant un droit au logement opposable, tel qu'il a été adopté par le Sénat et doit être examiné par l'Assemblée nationale.

« Le Haut Comité rappelle qu'il avait émis, sur le texte initial proposé par le Gouvernement, un avis favorable, sous réserve de la création d'une instance de suivi chargée notamment de faire des propositions, d'ici au 1<sup>er</sup> juillet, sur les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour la bonne mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup>, dans le respect de l'objectif de mixité sociale. Il constate que cette réserve est aujourd'hui levée, en raison, d'une part, du courrier adressé par le Premier ministre à Xavier Emmanuelli, dont la teneur a été reprise par Jean-Louis Borloo devant le Sénat, et, d'autre part, de l'adoption d'un amendement intégrant ce comité de suivi dans le projet de loi.

« Le Haut Comité, à l'unanimité, tient à saluer la qualité du travail des sénateurs, qui a abouti à l'adoption du projet de loi sans aucune voix contre. »

**M. Patrick Braouezec.** Il y a quand même eu quelques abstentions.

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** « Il souligne les améliorations apportées par le Sénat sur les points suivants : le renforcement des obligations des communes en matière de création de places d'hébergement ; la composition des commissions de média-

tion ; l'introduction d'un délai de décision pour ces commissions ; la mention du logement locatif privé conventionné parmi les réponses possibles ; l'octroi des avantages fiscaux du conventionnement dans le cas d'une location à des organismes pratiquant la sous-location ou l'hébergement ; l'extension des dispositions de l'article 55 de la loi SRU à tous les EPCI de plus de cinquante mille habitants comportant une commune de plus de quinze mille habitants ; l'ouverture aux EPCI délégués des aides à la pierre de la possibilité d'expérimenter la délégation de la responsabilité du droit au logement opposable ; la révision à la hausse des objectifs de production de logements sociaux fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale, et particulièrement pour les logements d'insertion ; l'indexation du barème des aides à la personne sur l'indice de référence des loyers et la création d'un fonds de garantie des risques locatifs qui sera abondé par l'État, pour permettre la prise en charge dans le parc privé de tous les publics. »

Voilà l'essentiel de ce communiqué. Je n'en poursuis pas la lecture, mais les éléments qu'il évoque comme les points complémentaires – la mise en harmonie des besoins de financement complémentaire avec les objectifs de production de logements sociaux, PLUS et PLAI, l'instauration de moyens destinés aux résidences-relais, conformément aux engagements pris par le Gouvernement le 8 janvier, ainsi que les autres modifications proposées – dessinent de manière objective le contexte dans lequel doit se dérouler ce débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.** Je n'avais pas prévu de prendre la parole, mais M. Le Bouillonnet étant membre de la commission que je préside...

**M. Alain Néri.** Il a été brillant !

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Non, laborieux !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** ... je tiens à lui répondre.

Je souscris aux propos M. le ministre et je souhaite, chers collègues, que nous soyons conscients que ce problème implique que règnent sur ces bancs le respect et un minimum de consensus.

**Mme Marylise Lebranchu.** Et de vérité !

**Mme Annick Lepetit.** Vous demandez le consensus maintenant ! Qu'avez-vous fait pendant cinq ans ?

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** M. Le Bouillonnet vient de faire une opération de récupération politicienne d'une action conduite dans l'intérêt de ceux qui ont réellement besoin d'aide en matière de logement.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Dès lors qu'on n'est pas d'accord avec vous, vous parlez de récupération !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** C'est l'honneur de la majorité de s'engager dans cette action et c'est l'honneur du Gouvernement d'avoir pris ses responsabilités pour répondre à la souffrance de certains de nos concitoyens (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire*), comme l'a

dit Mme Christine Boutin. Je ne peux accepter, monsieur Le Bouillonnet, que vous laissiez penser à ceux qui nous écoutent aujourd'hui que la majorité a failli à sa mission.

Lorsque vous parlez des pénalités, vous donnez l'impression que nous les avons divisées par dix. Pourtant, c'est vous qui avez voté la loi SRU...

**Mme Annick Lepetit.** C'est sûr et pas vous !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques...** et qui avez imaginé ce système de pénalités. Dont acte. Notre commission n'a fait que rendre les pénalités prévues dans le cadre du droit opposable au logement identiques à celles prévues par la loi SRU. Nous voulons une loi juste et équitable !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** C'est ce que l'abbé Pierre était venu vous demander ici l'année dernière ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** Laissez M. Ollier s'exprimer !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Je le dis avec sérénité, parce que je suis conscient que ceux qui nous écoutent attendent des réponses concrètes à des problèmes concrets.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Nous n'avons pas de leçons de morale à recevoir de vous !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** C'est celle que vous avez voulu nous donner qui n'est pas fondée !

S'agissant de l'application de la loi SRU dans quelque deux cents communes, souhaitée par le Sénat, nous n'y sommes pas opposés, mais il faut laisser le temps à ces communes d'adapter leur plan local d'urbanisme.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** À Neuilly, par exemple !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Je refuse de vous laisser insinuer que la majorité est malhonnête. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il faut trois ans pour établir un plan local d'urbanisme et nous voulons que les mairies aient le temps de s'adapter. C'est vous qui avez prévu, dans la loi SRU, un délai de vingt ans pour atteindre 20 % de logements sociaux. Pour notre part, nous prévoyons un délai de dix ans ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Nous prenons une mesure juste et adaptée aux exigences du terrain.

Contrairement à vous, monsieur Le Bouillonnet, je le redis en toute sérénité...

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Quel cynisme !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** ... je refuse que ceux qui nous écoutent puissent penser même un millième de seconde que nous avons tort de mener ce combat, qui est juste et que nous revendiquons, dans l'intérêt des populations qui vivent dans la précarité. Je le répète, c'est l'honneur de notre majorité que de le mener avec enthousiasme, bonne foi et efficacité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Pourquoi avoir refusé tous nos amendements ?

**Mme la présidente.** Dans les explications de vote sur l'exception d'irrecevabilité, la parole est à M. Michel Piron, pour le groupe UMP.

**M. Michel Piron.** Je suis de ceux, monsieur Le Bouillonnet, que votre récupération de l'abbé Pierre a choqués.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je ne l'ai pas récupéré !

**M. Patrick Braouezec.** D'autres ont bien récupéré Jaurès !

**M. Michel Piron.** Que d'excès dans vos propos, monsieur Le Bouillonnet, qui sont autant d'erreurs ! Comment pouvez-vous qualifier d'expéditif un texte, longuement préparé, qui constitue l'aboutissement de précédentes lois et des engagements que nous avons pris ? Que faites-vous de la loi de cohésion sociale et de l'engagement national pour le logement ?

**Mme Annick Lepetit.** Hélas, nous les connaissons bien !

**M. Michel Piron.** Que faites-vous de la commission de médiation, de la garantie des risques locatifs, en discussion depuis plus d'un an ? Que faites-vous de l'effort consenti qui a permis de doubler le nombre de logements sociaux ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Non, pas des logements sociaux !

**M. Michel Piron.** Vous n'avez pas le monopole de la générosité. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*) Puisque vous prétendez attendre une loi depuis vingt ans, permettez-moi de vous poser cette question : qu'avez-vous fait durant les années où vous étiez aux responsabilités ? Non, monsieur Le Bouillonnet, en matière de droit au logement opposable, nous n'avons pas attendu vingt ans sans rien faire !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous avez rejeté nos amendements !

**M. Michel Piron.** Voilà pourquoi nous voterons contre votre exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Frédéric Dutoit, pour le groupe des député-e-s communistes et républicains.

**M. Frédéric Dutoit.** Je ne voulais pas intervenir de cette façon, mais vos propos, monsieur Ollier, m'incitent à le faire.

Le groupe communiste a toujours été très favorable à un projet de loi sur le droit opposable. Mais, constatant vos manœuvres politiciennes, je ne peux que poser cette question : ce projet de loi, si tardif, n'est-il pas hypocrite ? Durant cette législature, nous avons beaucoup travaillé, et notamment sur la question du logement, mais il faudrait mieux prendre en compte la réalité : si nous devons nous occuper des SDF et des mal-logés, nous devons aussi éviter que d'autres ne se retrouvent à la rue. Le groupe communiste, profitant d'une niche parlementaire, avait déposé une proposition de loi de mon ami Jean-Claude Sandrier sur le droit à vivre dans la dignité, qui a été débattue ici et qui visait à interdire les expulsions, particulièrement pour celles et ceux qui ne peuvent plus acquitter leur loyer, et à prévenir les coupures d'électricité et de gaz. Or ni le Gouvernement ni la majorité n'ont accepté de voter cette proposition de loi – nous n'avons même pas pu passer à la discussion des articles !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Et voilà !

**M. Frédéric Dutoit.** Je m'interroge donc sur vos motivations. Vous qui, aujourd'hui, parlez haut et fort du droit opposable au logement, comment avez-vous pu refuser

de voter cette proposition de loi du groupe communiste ? Permettez-moi d'exprimer ma colère : qui donc ici, à quelques semaines d'importantes échéances électorales, profite de l'occasion pour tenter une manœuvre politique ?

Vous ne vous étonnez donc pas que le groupe communiste vote cette exception d'irrecevabilité, pour les raisons qu'a évoquées notre collègue et ami Jean-Yves Le Bouillonnet. Aujourd'hui, les lois de la République ne sont pas appliquées et ce projet de loi est une simple question d'opportunité. En effet, il ne répond en rien à l'ampleur des difficultés ni à l'enjeu que constitue le droit au logement pour tous. Il ne comporte d'ailleurs aucune garantie sérieuse. Ce n'est pas parce que les gouvernements précédents, de quelque bord qu'ils fussent, ont insuffisamment agi en faveur du logement, y compris en matière de droit opposable – et j'assume l'action de mon ami Jean-Claude Gayssot – que cela vous exonère de votre responsabilité dans la situation que nous connaissons depuis cinq ans.

**Mme Marylise Lebranchu.** Très juste !

**M. Manuel Valls.** C'est vrai !

**M. Frédéric Dutoit.** C'est donc en conscience et en affichant notre volonté de voir le droit opposable au logement devenir très rapidement une réalité que nous voterons cette exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Annick Lepetit, pour le groupe socialiste.

**Mme Annick Lepetit.** Jean-Yves Le Bouillonnet, a fait une intervention précise et de grande qualité.

D'abord, il a montré que notre groupe ne contestait ni la pertinence ni la nécessité de mettre en place l'opposabilité du droit au logement.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Tant mieux, avançons !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous voyez, vous ne m'avez pas écouté !

**Mme Annick Lepetit.** C'est d'ailleurs inscrit dans notre programme depuis juin 2006, mais d'une façon différente.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Pour autant que l'on puisse parler de programme...

**Mme Annick Lepetit.** Mais M. Le Bouillonnet a énuméré les graves insuffisances du texte que nous examinons aujourd'hui : il a démontré qu'il était inapplicable et discréditait l'idée même du droit opposable.

**M. Jean-Pierre Abelin.** C'est laborieux !

**M. Patrick Braouezec.** C'est plutôt la loi qui est laborieuse !

**Mme Annick Lepetit.** De nombreuses dispositions sont entachées de vices techniques qui concernent tant la procédure de médiation – je pense notamment à l'article 2 – que la procédure de contentieux – à l'article 3.

Ce projet de loi risque d'être sans effet, car, pour rendre effectif le droit au logement opposable, il faut des logements pour tous et sur tout le territoire – c'est mathématique. Or pour le moment, ce texte ne permet pas de mobiliser les logements et les territoires nécessaires à son application.

Selon les chiffres, il est vrai, monsieur le ministre, que de nombreux logements ont été mis en chantier, mais pour quels publics ? En 2005, moins de 23 % des logements produits étaient destinés à 70 % de la population. La part de PLS est passée de 7,5 % en 1997 à 9,2 % en 2000, mais à 35,9 % en 2006.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Il serait plus honnête de citer les chiffres de 2007 !

**Mme Annick Lepetit.** Ces chiffres sont incontestables.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** Ce ne sont pas les chiffres d'aujourd'hui !

**Mme Annick Lepetit.** On nous accuse de faire fi des lois précédentes. Au contraire, nous avons profité de ces débats pour proposer par amendements d'augmenter le nombre de PLAI et de mieux répartir les logements sur le territoire.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** C'est vrai !

**Mme Annick Lepetit.** Mais ce n'est toujours pas le cas, et vous le savez, puisque vous contestez sans cesse l'article 55 de la loi SRU, au motif qu'il faut du temps pour l'appliquer. Je ne peux, monsieur Ollier, m'empêcher de relever cette contradiction. Que dire alors du droit opposable au logement ? Comment l'appliquer s'il n'y a pas de logements, notamment pour les plus démunis ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Cela n'a rien à voir ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Manuel Valls.** Comment ? C'est directement lié !

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.** Relisez le texte !

**M. Manuel Valls.** Quel cynisme !

**Mme Annick Lepetit.** Nous allons d'ailleurs proposer des amendements visant à renforcer les sanctions de la loi SRU, pour obliger des villes telles que Neuilly (« *Au hasard !* » sur les bancs du groupe socialiste), qui ne compte que 3 % de logements sociaux, à en construire davantage.

**M. Alain Néri.** Votons un contingent spécial pour Neuilly !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Ce n'est pas le problème !

**M. Patrick Braouezec.** Si, c'est une partie du problème !

**Mme Annick Lepetit.** Vous avez dit, madame Boutin que l'on ne trouvait pas forcément de logement avec un CDI, et je partage votre sentiment, parce que je constate quotidiennement ce phénomène dans ma circonscription. Imaginez donc l'avenir que réserve un contrat unique de type CNE à nos concitoyens qui n'ont pas les moyens d'accéder à un logement !

Dans un communiqué publié hier, de nombreuses associations craignent que la version actuelle du projet de loi ne puisse mettre un terme au drame quotidien que vivent les trois millions de personnes mal logées et sans logis de notre pays, ni régler les difficultés croissantes que rencontrent tous ceux qui ne peuvent se loger convenablement du fait du coût de plus en plus élevé des loyers et de l'immobilier.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Absolument !

**Mme Annick Lepetit.** Les Enfants de Don Quichotte que vous avez tant chouchoutés, monsieur le ministre, font remarquer que le texte, en l'état, ne permettra aucune

avancée concrète, car le contingent préfectoral – 20 % des droits de réservation – est très limité et sert déjà aux publics défavorisés.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Voilà !

**Mme Annick Lepetit.** Et vous savez combien il est difficile aujourd'hui, du fait de la situation du logement à Paris et en Île-de-France et du manque d'hébergements d'urgence, de reloger ceux qui dorment encore sous les tentes du canal Saint-Martin !

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste appelle à voter l'exception d'irrecevabilité soutenue par notre collègue et ami Jean-Yves Le Bouillonnet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Hunault, pour le groupe Union pour la démocratie française.

**M. Michel Hunault.** Le groupe UDF, lui, votera contre l'exception d'irrecevabilité du groupe socialiste.

**M. Manuel Valls.** L'UDF est à droite !

**M. Michel Hunault.** Je voudrais vous dire, monsieur le ministre, à quel point nous apprécions ce projet de loi, qui consacre le droit opposable au logement. Je m'étonne du tour polémique que prend la discussion sur un sujet aussi important...

**M. Manuel Valls.** Eh oui !

**M. Michel Hunault.** ... qui touche la vie quotidienne d'un grand nombre de nos concitoyens, mobilise la société civile – dont certains représentants sont aujourd'hui présents dans les tribunes – et place les politiques devant leurs responsabilités.

Il y a moins de quinze jours, nous étions tous réunis pour saluer le courage de l'abbé Pierre qui a voué sa vie au combat pour le logement des plus démunis. Face à cela, nous avons une responsabilité particulière. Sous l'impulsion du Président de la République, le Gouvernement propose au Parlement de rendre opposable le droit au logement pour tous. C'est une avancée qui devrait faire l'unanimité.

Jamais il n'y a eu autant de logements en construction. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme Huguette Bello.** Pas outre-mer !

**M. Michel Hunault.** Laissez-moi m'exprimer ! Essayons, sur un sujet aussi important, de nous écouter les uns et les autres ! La construction de 500 000 logements a été dernièrement engagée, avec une priorité pour le logement social.

**M. Patrick Braouezec.** C'est faux !

**M. Michel Hunault.** Certes, il reste beaucoup à faire et les loyers sont trop élevés. Mais je ne pense pas que le spectacle que nous offrons soit la meilleure réponse à apporter. Sur un tel sujet, nous devrions au contraire dépasser nos clivages.

Si le groupe UDF s'oppose à l'exception d'irrecevabilité, il vous demande cependant de poursuivre votre effort, monsieur le ministre. Mme Boutin, qui a réuni il y a deux jours les associations et les représentants des personnes sans domicile fixe, connaît bien la situation de ces familles rejetées hors des villes. Nous devons renforcer notre effort en direction de ces familles.

**Mme Christiane Taubira.** Ce sont des paroles !

**M. Michel Hunault.** Non, ce ne sont pas des paroles ! D'ailleurs, je suis prêt à comparer l'action des uns et des autres en matière de solidarité et de cohésion sociale !

**M. Patrick Braouezec.** Quand vous voulez !

**M. Michel Hunault.** Monsieur le ministre, le groupe UDF ne votera pas cette motion, mais il vous demande instamment de poursuivre l'effort et de veiller à l'application des lois que nous votons. Plusieurs de vos prédécesseurs au ministère du logement sont présents dans l'hémicycle et chacun y a œuvré à sa manière. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

*(L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.)*

### Question préalable

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. Alain Bocquet et des membres du groupe des député-e-s communistes et républicains une question préalable, déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Patrick Braouezec.

**M. Patrick Braouezec.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la ministre déléguée, mes chers collègues, à la suite du Sénat, notre assemblée se penche à son tour sur le projet de loi instituant le droit au logement opposable.

Loin de nous l'idée de contester la volonté affichée par ce texte de renforcer la déclinaison législative d'un objectif dont nous avons constamment soutenu l'opportunité, notamment lors de la discussion du projet de loi portant engagement national en faveur du logement.

**M. Michel Piron.** Cela commence plutôt bien !

**M. Patrick Braouezec.** Le droit au logement est en effet une véritable exigence sociale et républicaine, qui appelle une action durable, loin de la réponse chimérique que vous nous proposez aujourd'hui.

Élaboré dans la plus grande précipitation, à quelques semaines d'échéances électorales, votre projet de loi ne répond en rien aux attentes et aux besoins concrets des personnes en situation de mal-logement.

Comment ne pas s'étonner du retournement de situation – pour ne pas dire de veste – auquel nous avons assisté ces dernières semaines ? Le Gouvernement avait jusqu'ici rejeté toutes les propositions sur le droit au logement opposable, qu'elles soient défendues par les associations ou sur les bancs de cette assemblée. A l'automne dernier, il les jugeait encore prématurées et irréalistes.

**M. Frédéric Dutoit.** C'est vrai !

**M. Patrick Braouezec.** Pourquoi nous proposer ce texte seulement aujourd'hui, alors que des associations comme le Droit au logement, ATD Quart Monde, La Ligue des droits de l'homme, Médecins du Monde ou la CNL réclament depuis plus de trois ans de nouvelles mesures visant la garantie d'un droit au logement effectif pour tous, et que des élus s'en font depuis longtemps l'écho dans cet hémicycle – quel que soit le gouvernement ? Je le fais moi-même depuis dix ans lors de chaque débat budgétaire.

Comment ne pas voir, dans la brutale accélération de ce dossier en souffrance, autre chose qu'une opération électorale ?

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Mais non, vous le savez bien !

**M. Patrick Braouezec.** Je ne parle pas pour vous, madame Boutin, qui défendez ce droit depuis plusieurs années !

Nous en voulons pour commencement de preuve que ce projet de loi entérine le principe du droit au logement, en organisant un droit de recours à une commission, mais laisse sciemment de côté l'examen des questions essentielles, au premier rang desquelles celle de l'offre de logement.

Je reviendrai sur l'ensemble de nos griefs, mais il importe en premier lieu d'établir un diagnostic précis de la situation du logement dans notre pays. Je vais essayer de le faire sans *a priori* ni provocation, et en démontrant la responsabilité de chacun. Il est clair que votre politique n'est pas étrangère à l'aggravation spectaculaire du mal logement ces dernières années. En témoigne l'accroissement du nombre de personnes privées de logement : plus de 100 000 personnes sont aujourd'hui sans domicile fixe, dont 40 % ont un contrat de travail.

Le nombre de demandeurs de logements sociaux n'a cessé lui aussi de croître : il se situe actuellement entre 1,3 ou 1,4 million, soit 300 000 de plus qu'il y a trois ans.

Ces quelques données ne rendent pas compte du caractère multiforme de la crise du logement, de la situation des victimes de l'insécurité locative, des habitants d'immeubles insalubres ou dégradés, des personnes hébergées dans leur famille ou chez des amis, de celles qui habitent dans des campings à l'année ou vivent dans des squats...

Au total, selon la fondation Abbé-Pierre – il ne s'agit pas de récupération mais d'un constat –, la crise du logement frappe aujourd'hui plus de trois millions de personnes.

Le premier facteur de cette situation catastrophique est l'explosion de la spéculation immobilière et l'installation d'une crise durable de l'immobilier, caractérisée par une augmentation prohibitive des prix de l'immobilier et des loyers. Ces derniers ont ainsi augmenté de 30 % en moyenne ces dernières années, et les contentieux locatifs de près de 40 %. Les prix du foncier ont, quant à eux, progressé de 94 % entre 1998 et 2004.

Cette flambée a été largement encouragée – excusez-moi, monsieur le ministre – par la politique fiscale de ce gouvernement. Certaines incitations fiscales, comme le dispositif de Robien ou le « Borloo populaire » – qui n'a de populaire que le nom – contribuent à alimenter la flambée des prix et à assécher le marché foncier, rendant chaque jour plus difficile la construction de logements sociaux. Quand on voit que le dispositif de Robien, qui ne sert qu'à constituer un patrimoine privé, permet aux particuliers de bénéficier de la même déduction fiscale – environ 22 000 euros – que pour le logement locatif social, on est en droit de se demander si la solidarité nationale fonctionne dans notre pays !

De même, le « Borloo populaire » – excusez-moi d'employer cette expression devant vous, monsieur le ministre – va coûter à la collectivité entre 20 000 et 40 000 euros par acquisition, alors que ces acquisitions n'ont pas vocation à répondre à des besoins sociaux. Quand on sait l'importance des besoins de logements, n'y a-t-il pas lieu d'être inquiet de voir l'État se priver de ressources à travers de telles incitations fiscales ? Pourquoi ne pas imaginer plutôt un vrai retour à l'aide à la pierre, à la hauteur des enjeux...

**M. Jean-Louis Dumont et Mme Marylise Lebranchu.** Très bien !

**M. Patrick Braouezec.** ... ou assortir les incitations fiscales de contreparties sociales ?

**M. Jean-Louis Dumont.** Sinon M. Séguin ne sera pas d'accord !

**M. Patrick Braouezec.** Le constat s'impose en effet – c'est le second facteur de crise – de l'insuffisance criante de la production de logements véritablement sociaux. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2000, la production immobilière était de 311 000 logements, dont 208 000 sous plafond de ressources, soit environ 67 %. En 2005, la production globale a été de 410 000 logements – et non pas 500 000 – mais la construction de logements sous plafond de ressources est tombée à 169 000, soit seulement 41 % de l'ensemble. Vous ne pouvez donc pas dire que vous construisez des logements sociaux !

**M. Jean-Louis Dumont.** Exactement !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** C'est totalement faux !

**M. Patrick Braouezec.** Selon des estimations récentes, les besoins en logements se chiffrent à 900 000 unités, dont deux tiers de logements sociaux, soit environ 600 000. La France dispose de quatre millions de logements sociaux. Le taux de rotation est inférieur à 10 % – il est même passé de 9 à 4 % en Seine-Saint-Denis.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** En effet !

**M. Patrick Braouezec.** Le nombre annuel d'attributions s'élève donc à 400 000 – à peine le tiers de la demande. Bref, le problème se situe bien au-delà de la construction de 70 000 ou 80 000 logements sociaux par an ! Pour satisfaire les besoins, il faudrait construire 150 000 logements sociaux par an pendant au moins cinq ans. Cela devrait être possible !

**Mme Marylise Lebranchu.** Oui !

**M. Patrick Braouezec.** Pour sortir de l'ornière, il faut faire preuve d'une réelle volonté politique, et donc renoncer à ces politiques d'affichage qui ont eu votre faveur depuis cinq ans.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Ce n'est pas juste de dire cela !

**M. Patrick Braouezec.** Ce que le formidable écho médiatique rencontré par Les Enfants de Don Quichotte a révélé, c'est que le voile de vos effets d'annonce ne peut masquer durablement la triste réalité. Les Français, d'ailleurs, ne sont pas dupes. Selon un sondage réalisé par le CSA pour l'Union sociale de l'habitat en septembre dernier, 84 % d'entre eux estiment que les responsables politiques ne s'occupent pas suffisamment des problèmes de logement, et 66 % qu'il n'y a pas assez de logements sociaux.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Cela vaut pour tout le monde !

**M. Patrick Braouezec.** Sans doute un peu plus pour certains que pour d'autres... La communauté d'agglomération que je préside compte plus de 50 % de logements sociaux, et jusqu'à 80 % dans certaines communes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

La priorité des priorités de l'action publique doit donc être de proposer une offre suffisante de logements accessibles à tous. Pour répondre à cet objectif, une autre majorité avait fait adopter une loi qui fait encore grincer des dents nombre de nos collègues de la majorité d'aujourd'hui : la fameuse loi SRU, relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Il faudrait la renforcer et la doter de nouvelles dispositions.

Dans un contexte tendu, le risque est grand en effet de voir disparaître les disponibilités foncières dont nous avons besoin, sur l'ensemble du territoire, pour construire des logements sociaux, créer de nouveaux quartiers, donner sens et réalité au droit au logement et à des conditions de vie décentes pour le plus grand nombre.

Le risque est grand, également, de voir mises en œuvre des politiques ségrégatives, ne respectant pas la réalité de la demande sociale, au seul motif que celle-ci correspondrait à des plans locaux d'urbanisme conçus dans le secret de quelques services municipaux ou intercommunaux, avec le concours de promoteurs avisés.

Face à l'ampleur de ces enjeux, force est de constater que le texte que vous nous présentez aujourd'hui demeure, lui aussi, c'est le moins qu'on puisse dire, au milieu du gué, quand il ne fait pas l'impasse sur des mesures essentielles. Conçu dans l'urgence pour répondre à l'urgence, il laisse apparaître des failles, dénoncées par de nombreuses associations, à commencer par la CNL, la Confédération nationale du logement, le DAL, Droit au logement et Les Restos du Cœur. Je tiens ici à rendre un hommage particulier à l'action de ces associations qui ont, comme l'affirment à bon droit Les Restos du Cœur, « toujours refusé », je cite, « d'être les complices de ceux qui continuent à croire qu'on peut reléguer et concentrer la misère à la périphérie des villes ».

Ces mêmes associations s'étaient mobilisées, rappelez-vous, au printemps dernier pour s'opposer à quelques membres de votre majorité quand celle-ci a voulu s'attaquer à l'article 55 de la loi SRU. Elles avaient pour seul mot d'ordre : « Ne touchez pas aux 20 % de logements sociaux par commune ». La revendication qu'elles portaient alors était celle de la nécessité d'une juste répartition du logement social sur l'ensemble du territoire, de façon à garantir le maintien du lien des exclus avec leur ville et leur quartier d'origine et aussi, conjointement, une mixité sociale de l'habitat. On comprend dès lors qu'elles soient aujourd'hui, comme nous, assez dubitatives à l'égard de votre texte.

Comme nous, ces associations soutiennent la notion de droit opposable pour les ménages qui, à raison de leur situation très difficile, n'ont pu se voir attribuer un logement. Pour autant, nous partageons avec elles le point de vue selon lequel le droit au logement ne peut se concevoir sans modifier la politique du logement.

L'opposabilité est un outil dont la pertinence s'évalue au regard d'une politique d'ensemble. Une politique que vous n'avez pas menée. Une politique à construire et qui doit mettre en son centre le droit effectif au logement.

Nous nous félicitons, bien sûr, des quelques avancées adoptées par le Sénat, qui ont donné plus de consistance au projet, en particulier l'indexation des aides au logement sur l'augmentation des loyers, l'élargissement du nombre de communes soumises aux 20 % de la loi SRU, l'élargissement des sanctions SRU aux places d'hébergement,...

**M. Frédéric Dutoit.** Ce n'est pas suffisant !

**M. Patrick Braouezec.** ... enfin, l'augmentation des objectifs de production de logements sociaux PLUS et très sociaux PLAI, même si ceux-ci restent insuffisants au regard des besoins.

Nous regrettons, en revanche, que l'État ne puisse recourir, pour imposer le relogement, qu'au contingent préfectoral déjà réservé aux ménages défavorisés et qui est notablement trop faible quantitativement. De fait, le décalage entre le nombre de demandes et l'offre annuelle issue du seul

contingent préfectoral – celui-ci représentant bien moins de 100 000 logements par an – rendra extrêmement limitée l'efficacité du droit au logement opposable.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec.** C'est évident !

**M. Patrick Braouezec.** Nous estimons, pour notre part, que le droit au logement opposable, à partir du moment où il est garanti par l'État, doit pouvoir s'appliquer à tous les parcs de logements, à l'exclusion du parc des propriétés privées individuelles. L'enjeu central doit être de ne pas permettre de spécialiser le parc HLM dans l'accueil des populations les plus pauvres. Cela ne contribuerait, nous le savons, qu'à accentuer la ségrégation sociale à l'œuvre dans les villes. Le risque serait aussi, comme le souligne Patrick Doutreligne, délégué général de la fondation Abbé-Pierre, de voir se développer dans les classes moyennes « une animosité contre les plus défavorisés en croyant que les pouvoirs publics n'agissent que pour eux ». C'est sur de telles thèses que s'appuie, pour partie, le discours de l'extrême droite.

**Mme Marylise Lebranchu.** C'est vrai !

**M. Patrick Braouezec.** Et c'est pour cela, aussi, qu'il nous paraît impensable de sacrifier, de quelque manière, la mixité sociale sur l'autel du droit opposable. Il faut assurer les deux, mais cela ne peut s'envisager sans moyens, sans des mesures d'accompagnement fortes qui font cruellement défaut à votre texte.

Le texte exonère enfin la responsabilité des collectivités locales – une fois de plus – qui ont pourtant la charge des permis de construire, des choix de construction et d'une grande partie des attributions de logements. Je souligne ce point, car cette question ne manquera pas de revenir au cours de nos débats, à savoir le respect de la loi SRU. Il est inacceptable que près de 742 communes puissent prétendre, en toute quiétude – parfois même en le revendiquant – s'exonérer de l'obligation légale qui leur est faite de construire 20 % de logements sociaux sur leur territoire. Seuls une aggravation des sanctions et le pouvoir donné au préfet de refuser les PLU non conformes pourraient constituer des solutions efficaces.

À en juger par les amendements adoptés en commission, vous n'en prenez pas le chemin. Vous continuez de vouloir faire obstacle à la pleine application de l'article 55 de la loi SRU. Nous ne l'accepterons pas. Nous n'accepterons pas que la thématique du droit opposable vous serve à créer un nouveau rideau de fumée, qui n'aurait d'autre objet que de masquer votre volonté de maintenir *in fine* le statu quo.

Il est frappant et choquant de constater que votre texte ne prévoit aucune mesure concernant les réquisitions des logements vacants, l'augmentation des moyens budgétaires, la gestion de patrimoine de l'État que vous cédez aujourd'hui au plus offrant,...

**M. Frédéric Dutoit.** Très juste !

**M. Patrick Braouezec.** ... plutôt que de le proposer à des tarifs préférentiels aux communes qui ont besoin de disponibilité foncière. Voilà d'ailleurs un bel exemple de double langage qui consiste, d'un côté, à clamer votre attachement au droit au logement et, de l'autre, à favoriser la spéculation immobilière et à refuser toute entrave à la sacro-sainte fluidité du marché. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Si le droit au logement opposable doit être un instrument efficace dans la construction d'un droit au logement effectif pour tous, il ne saurait, en somme, se résumer à de nouvelles techniques de gestion de la pénurie. Il ne saurait

se concevoir sans un programme de lutte contre la spéculation immobilière, sans une politique ambitieuse de revalorisation des salaires, des pensions de retraite et des minima sociaux.

Le droit au logement est une problématique transversale. C'est pourquoi nous réaffirmons que son effectivité ne sera pas véritablement garantie tant que des gouvernements comme le vôtre continueront d'alimenter la précarité, de casser les services publics et de maintenir des millions de citoyens la tête sous l'eau.

La crise du logement que nous connaissons, qui puise dans le déséquilibre croissant entre qualité de l'offre et réalité des ressources des demandeurs, appelle une autre politique : une politique résolue, agissant dans un même mouvement sur tous les leviers disponibles.

**Mme Marylise Lebranchu.** Exact !

**M. Patrick Braouezec.** Il faut assurément concevoir aujourd'hui un plan d'urgence qui comprenne, d'emblée, l'arrêt des expulsions, des coupures d'eau, de gaz et d'électricité, la production massive de logements sociaux, la sécurisation des parcours résidentiels, la non-incitation à la spéculation immobilière, le recentrage de la dépense fiscale, la revalorisation des aides au logement et la baisse des loyers de façon qu'ils n'excèdent pas 20 % des revenus du foyer.

**M. Frédéric Dutoit.** Excellent !

**M. Patrick Braouezec.** Enfin et surtout, il nous faut créer un grand service public du logement chargé de faire prévaloir le droit sur la loi du marché et d'assurer la transparence entre l'offre locative et la satisfaction de la demande.

C'est avec ces moyens, retracés dans les amendements que nous avons déposés sur ce texte, et que vous n'avez pas acceptés en commission, que nous donnerons sens à l'opposabilité du droit au logement.

Quelques mots, enfin, sur la seconde partie du projet de loi.

On peut effectivement se demander ce que viennent faire ces mesures, pour le moins diverses, à la remorque des dispositions relatives à l'opposabilité du droit au logement et qui, pour certaines en tout cas, apparaissent plutôt comme une remise en cause des droits que comme une avancée.

Il serait regrettable, mes chers collègues, que l'émotion suscitée par l'adoption du droit au logement opposable ne serve de cache-misère à quelques coups de canif supplémentaires dans notre contrat social, dans notre modèle social !

J'insisterai sur l'article 6 M, introduit par les sénateurs et qui complète le dispositif légal sur la domiciliation. Avec cet article, il est fait obligation, pour bénéficier de l'ensemble des prestations sociales, d'une élection de domicile. Jusqu'à présent, seuls le RMI, la CMU, l'AME et les démarches liées à l'asile étaient concernés par cette obligation.

Certaines associations voient dans l'extension à l'ensemble des prestations sociales un risque de compliquer la vie de nombreuses personnes – dont la vie est déjà bien compliquée – qui ne bénéficient pas de résidence stable. Quelle garantie, monsieur le ministre, pouvez-vous leur donner pour que cela ne soit pas une source d'exclusion supplémentaire en rendant l'insertion sociale encore plus difficile ?

Passons à l'article 7. Le versement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens « migrants » semble supposer la suspension de l'aide au logement. Cette décision n'est pas sans poser un problème à de nombreuses associations qui s'alarment, encore une fois, de cette possibilité. Monsieur le

ministre, quelle garantie pouvez-vous donner aux retraités qui veulent passer un long séjour dans leur pays qu'aucune des prestations dont ils bénéficient, ici, ne sera suspendue pendant leur séjour ? Je reviendrai sur cet article qui n'est pas sans soulever d'autres questions sur lesquelles nous avons besoin de précisions.

Je m'arrête également aux dispositions de l'article 9 visant à refuser le bénéfice des prestations sociales à certains ressortissants de la Communauté européenne. Cela revient à plonger les migrants, notamment ceux venant des pays de l'Est, dans la misère. Est-ce ainsi que votre gouvernement considère le devoir de solidarité et d'accueil envers eux ?

Je n'oublie pas les nouvelles mesures d'exonérations prévues par l'article 6... Nous y reviendrons.

Toutes ces questions justifient largement de poser la question préalable pour exiger un droit au logement effectif, et non celui que vous proposez dans votre projet, rédigé à la hâte, dans une visée purement électorale.

Nous sommes loin de ce que le président de la commission des affaires culturelles qualifie de « grande victoire ». Tout reste à faire. En ce qui nous concerne, nous continuerons à porter l'exigence d'un droit au logement effectif pour tous dans cet hémicycle, lors des prochaines années. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre

**M. Jean-Louis Dumont.** Je sens qu'il va prendre des engagements pour un droit effectif et sur la production de logements !

**M. Alain Néri.** Il monte à la tribune : le propos va prendre de la hauteur !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Non, je vais tenter d'apaiser M. Braouezec. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. Michel Piron.** Ce n'est pas possible !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Je n'ignore pas qu'un de ses amis proches est membre du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, et que d'une certaine manière, celui-ci est associé à ses revendications.

Monsieur Braouezec, vous ne pouvez pas, dans votre effort pour expliquer la crise du logement, faire l'impasse sur une réalité : le toboggan des années 80.

Lorsque l'abbé Pierre poussa son premier cri de détresse en 1954, la France produisait 200 000 logements. Elle a continué à progresser pour atteindre 600 000 logements quelques mois avant l'arrivée du président Mitterrand au pouvoir. La réalité est que, pour de nombreuses raisons qu'on peut expliquer, par exemple, une décentralisation sans contractualisation,...

**M. Patrick Braouezec.** Ce constat, je le partage avec vous, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... on en est arrivé, écoutez-moi bien, à moins de 280 000 logements par an, et ce pendant vingt ans !

**M. Frédéric Dutoit.** Et alors ?

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Alors si l'on accepte l'idée qu'il en fallait 400 000 ou 450 000 au minimum,...

**M. Michel Piron.** Ça ne se rattrape pas en un jour !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... cela signifie un déficit de 2 500 000 logements de 1981 à 2001, c'est-à-dire la pénurie ! (*Exclamations sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. Frédéric Dutoit.** C'est absurde !

**Mme Huguette Bello.** La responsabilité est partagée !

**M. Manuel Valls.** Qui était maire de Paris ?

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Je ne mets absolument pas en cause les gouvernements précédents, mais, monsieur Braouezec, la réalité du logement est une chaîne et si vous voulez de la fluidité, il faut augmenter l'offre.

La principale attaque portée contre le pouvoir d'achat des Français, finalement, a été la rareté du logement,...

**M. Michel Piron.** Exactement !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Très bien !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... avec une pénurie de logements de 28 % par rapport à nos amis belges et allemands. Il ne faut pas être un grand économiste pour comprendre que construire, pendant vingt ans, deux fois moins de logements que le pays n'en avait besoin, a créé de la rareté, empêché la mobilité, a créé de véritables drames de la scolarité, empêché le logement adapté et a même été un frein à l'emploi ! Souvenez-vous des années 80, des emplois détruits et des plans sociaux dans les entreprises de construction de logements en France !

Il était indispensable d'inverser cette tendance, ce que nous avons fait,...

**M. Frédéric Dutoit.** Non !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... peut-être pas de manière exceptionnelle, sûrement de façon contestable, mais le résultat est là : la production globale a augmenté de 80 %. Je veux que mes propos figurent au *Journal officiel* des débats de l'Assemblée car, à force de désinformation, on finirait par avoir quelque inquiétude !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Tout à fait !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** « Désinformation » ? Qui visez-vous ?

**M. François Scellier.** Les socialistes !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Monsieur Braouezec, le logement social, selon la définition de la loi SRU – la vôtre –,...

**M. Alain Néri.** Vous avez voté contre !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... a permis de financer, en parc public, 42 260 logements sociaux en 2000, 105 580 cette année, et 120 000 sont programmés pour 2007. Voilà la première réalité.

Cependant, si, après que la représentation nationale a pris acte que, de 2000 à 2007, la production de logements sociaux a triplé, vous considérez que la définition du logement social mérite d'être affinée...

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Tout à fait ! Elle doit être revisitée, et c'est ce que nous vous proposons depuis cinq ans !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... je veux bien vous suivre sur cette voie, monsieur Le Bouillonnet, mais il nous faut entrer dans le détail, étudier les documents ligne à ligne. Vous avez raison de considérer que les PLAI ne sont pas suffisants, mais je n'accepte pas la façon dont vous le dites. Les chiffres sont clairs : on a dénombré 4 999 petits PLAI en 1999, 5 009 en 2000.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Et en 2001, 8 944 ! Ce sont vos chiffres !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** En 2001, 5 327...

**Mme Marylise Lebranchu.** Non, vous faites erreur !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** En 2002, 5 188 ; en 2004, 6 032 ; en 2005, 7 502 ; en 2006, 8 880.

En matière de logement social, tout ne se vaut pas : cette idée ne me révolte pas, et je l'accepte.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Mais vous avez refusé nos amendements !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Je connais trop bien ce sujet, monsieur Le Bouillonnet, pour ne pas le savoir. Mais la somme des PLUS et des PLAI donne, en 2000, 33 172.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Non, 38 181 !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** En 2001, 41 224 ; en 2002, 39 278 ; cette année, 58 780 et 80 000 en 2007.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous ne nous lisez pas les chiffres de vos services !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Mais si ! Je trouve vos déclarations un peu surprenantes. Je comprends que vous soyez gênés : d'une certaine manière, vous considérez que cela doit être l'un de vos thèmes de prédilection. Malheureusement, force est de constater que cela n'a pas été le cas.

En ce qui concerne le logement privé social sous plafond de ressources, on est passé de 8 000 à 40 000. Quant à l'accession populaire à la propriété, monsieur Braouezec, je me permets de vous rappeler que nous sommes passés de 80 000 à 240 000 en trois ans.

Vous avez prétendu, d'autre part, que ce texte avait été construit dans la précipitation.

**M. Frédéric Dutoit.** Difficile de le nier !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Laissez-moi vous répondre, monsieur Dutoit, et permettez-moi de vous rappeler que, jusqu'à présent, aucun amendement n'avait répondu à cette question.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Que dites-vous ?

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Le Haut Comité a d'ailleurs soulevé la principale difficulté : le droit serait opposable à qui ?

**M. Manuel Valls.** Là, vous n'êtes pas très crédible !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Pendant les débats sur la loi portant engagement national pour le logement, j'ai indiqué que j'étais favorable au droit au logement opposable,...

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** C'est vrai, j'en témoigne !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... que nous allions saisir le Haut Comité, qui lui-même a travaillé sur le mode d'organisation. Ce débat est compliqué et vous savez très bien qu'il avait été proposé de réaliser une expérimentation, au terme de laquelle on pourrait définir à qui ce droit serait opposable.

**M. Manuel Valls.** C'est trop beau pour être vrai !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Il a finalement été proposé que l'État prenne ses responsabilités et que le droit lui soit directement opposable. Nous sommes – heureusement ! – dans une démocratie vivante, et des événements, des associations, le corps vivant du pays ont pu accélérer l'inscription de ce texte à l'ordre du jour. Il n'en reste pas moins que le processus qui avait été enclenché était lent.

Enfin, en ce qui concerne le patrimoine de l'État, monsieur Braouezec, la question du foncier de l'État et des établissements publics ou parapublics se pose depuis vingt-cinq ans, au cours desquels il ne s'est rien passé. Je vois, sur ces bancs, suffisamment de députés qui connaissent le sujet pour n'avoir pas besoin de rappeler que nous avons mis en place une délégation interministérielle à l'offre de logement...

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faudrait commencer par dire à quoi ça sert !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... que nous avons identifié de quoi faire 30 000 logements sociaux, que nous avons profondément modifié la logique en déterminant d'abord l'objectif des logements à bâtir, avant de définir la valeur des terrains. Nous avons même proposé un texte qui permettait de baisser de 35 % le prix défini par les Domaines pour chacun de ces terrains, l'État compensant la différence de prix auprès des établissements publics et parapublics. Vous savez, monsieur Braouezec, que la valeur d'un terrain dépend de l'objet qu'on lui assigne, et qu'elle ne doit évidemment pas être la même selon qu'on compte y construire des bureaux ou des logements sociaux. Aujourd'hui, sur les 30 000 logements prévus, 18 000 sont en cours de démarrage : on n'avait jamais consenti un effort aussi important.

Enfin, il me faut parler de la garantie universelle des risques locatifs. Relisez le projet de loi, vous verrez que le fonds d'indemnisation est prévu.

**M. Jean-Louis Dumont.** Si ça marche comme pour les expulsions !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Il a fallu un an et demi de travail avec les partenaires sociaux pour mettre au point ce mécanisme qui va permettre à tous ceux qui ont des petits patrimoines – studios ou deux-pièces – de les mettre sur le marché sans s'inquiéter du risque de loyers impayés. Tout le monde le souhaitait. Désormais, dès le premier mois d'impayé, l'organisme tiers se substituera au locataire défaillant. Tous les experts considèrent que 600 000 logements nouveaux au moins seront ainsi mis sur le marché.

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faudra que l'État tienne ses engagements !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** En outre, grâce à cette garantie, le scandale de cautions, des garanties diverses et variées, des avances de loyer massives va enfin cesser, et des personnes en intérim, en CDD, des demandeurs d'emplois ou des titulaires des minima sociaux pourront accéder à un logement digne.

**M. Jean-Louis Dumont.** Il faudra prévenir la MILOS !

**M. Alain Néri.** Il faudrait citer certains passages du *Journal officiel* lors des débats budgétaires !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** J'ai noté que M. Braouezec éprouvait des inquiétudes à propos du maintien des droits. Nous aurons l'occasion d'en parler. La question s'étant posée au Sénat, un vote unanime a été acquis, ce qui devrait vous rassurer. Cela concerne, bien entendu, les *Chibanis* et ce beau texte de dignité enfin retrouvée pour ceux qui nous ont aidés à construire notre pays.

Telles sont les quelques mises au point que je souhaitais faire à la question préalable de M. Braouezec. J'espère que tous ensemble, dans un élan républicain, vous la repousserez. Je ne prétends pas que tout est réglé par ce texte : le suivi par le Haut Comité, élargi aux villes, aux départements, aux régions et à tous les acteurs, est indispensable. Il faudra s'adapter en permanence, faute de quoi, dans quelques années, nous devrions tenir un nouveau débat, pour tenter de désigner des coupables.

**M. Jean-Louis Dumont.** Soyez efficaces !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Nous devons faire fonctionner en même temps toutes les formes, tous les segments et toutes les chaînes du logement...

**M. Jean-Louis Dumont.** Allégez votre administration !

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** ... pour que ce droit soit opposable, de valeur universelle, mais effectif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Je voulais simplement apporter mon témoignage. Lors de la réponse du ministre, j'ai entendu que certains mettaient en doute le fait qu'il ait dit qu'il était favorable au droit au logement opposable. Vous avez été nombreux, sur les bancs de cette assemblée, à reconnaître que, pour ma part, je me suis depuis longtemps engagée en faveur de ce droit. Or, au cours de cette mandature, j'ai souvent abordé cette question, tant dans des conversations privées avec les différents ministres – M. Daubresse, par exemple – qu'en public. Vous pourrez retrouver au *Journal officiel* telles interventions que j'ai faites à la tribune pour réclamer ce droit au logement opposable. Or, en réponse à l'une de ces interventions, M. Borloo a dit très clairement qu'il était favorable à ce droit...

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** C'est vrai !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** ... et qu'il fallait mener une réflexion à ce sujet. La réflexion a été menée pendant de nombreux mois. Au nom de l'intérêt de tous ceux qui ont besoin d'être logés, dans ce moment de fin de mandature, à propos d'un texte aussi important, je voudrais que nous essayions de dépasser les clivages et affirmions ensemble ce droit opposable. Laissons de côté les querelles partisans. Ne croyez pas – je vous le dis avec sincérité – que ce texte a été inscrit à notre ordre du jour pour des raisons électorales. Il est, simplement, arrivé à un moment particulier. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. Jean-Pierre Dufau.** Ce sont les élections qui sont arrivées en même temps que le texte !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Ce texte est l'aboutissement d'une réflexion sur une réalité dont personne ne peut se réjouir, le développement du mal-logement, et qui fait que, aujourd'hui, nous vivons un moment particulier, que je qualifie de magique.

**M. Jean-Pierre Dufau.** La magie, c'est l'art de l'illusion !

**Mme Christine Boutin, rapporteure.** Nous pouvons tous nous retrouver sur ce droit au logement opposable. Je vous demande de ne pas abîmer cette belle posture. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** Nous en venons aux explications de vote sur la question préalable.

La parole est à M. Frédéric Reiss, pour le groupe de l'UMP.

**M. Frédéric Reiss.** Madame la présidente, nul ne peut mettre en doute l'engagement et la conviction de nos ministres, Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin, et de notre rapporteure Christine Boutin pour la mise en place de ce droit au logement garanti par l'État. Le projet dont nous discutons est le fruit d'un travail de longue haleine, nous venons d'en avoir confirmation. L'avancée sociale que constitue l'instauration d'un droit au logement opposable est l'aboutissement d'un long processus et d'avancées successives au fil des dernières décennies. Le ministre nous a montré les failles qui sont apparues entre 1981 et 2001, avec, notamment, une baisse du nombre de logements construits chaque année. En 2006, le nombre de constructions n'a jamais été aussi important : une part non négligeable en est constituée par des logements sociaux.

Dans ce projet, la création de places d'hébergement d'urgence, le recours amiable devant la commission de médiation ou la création d'un comité de suivi du droit au logement opposable devraient entraîner l'adhésion de tous les députés. Je ne comprends pas, monsieur Braouezec, votre obstination à vouloir vous opposer à ce beau projet, sous prétexte de spéculation immobilière ou de prix du foncier.

**M. Frédéric Dutoit.** Il n'a jamais dit cela !

**M. Patrick Braouezec.** Vous m'avez mal écouté !

**M. Frédéric Reiss.** Les arguments que vous avez développés ne nous ont pas convaincus et le groupe de l'UMP votera contre la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet, pour le groupe socialiste.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Le mérite des deux motions qui viennent d'être soutenues – celle que j'ai eu l'honneur de défendre et celle de Patrick Braouezec – sera, en définitive, de consigner clairement notre position dans le *Journal officiel*. Elle n'est pas, comme tente de le faire croire Mme Boutin, contraire au principe du droit au logement opposable.

**M. Frédéric Dutoit.** Bien au contraire !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Inutile de jouer à essayer de nous culpabiliser : nous ne nous sentirons pas coupables de défendre nos arguments et nos amendements, car notre seul objectif est de donner un contenu à ce droit.

Comme Patrick Braouezec, j'ai tenté d'expliquer tout à l'heure à la tribune que l'opposabilité du droit au logement n'aura de sens que si la politique mise en œuvre par le Gouvernement et par l'État garant du droit au logement

rend effectivement possible, sur tous les territoires, pour tous ceux qui doivent bénéficier de ce dispositif, une offre de logement qui corresponde.

**M. Frédéric Dutoit.** C'est une évidence !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Si, chaque fois que nous défendons un amendement, vous dites que nous ne sommes pas respectueux de l'attente des millions de demandeurs de logement,...

**M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.** Ce ne sera pas le cas !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** ... vous affirmerez ce qui est contraire à la vérité du travail législatif que nos groupes ont accompli dans cet hémicycle pendant cette législature.

Je ne le redirai plus, car je n'ai pas besoin de lever, pour mon groupe, d'option sur la moralité de nos interventions et le sens de nos engagements.

**M. Jérôme Bignon,** *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.* Nous sommes bien d'accord !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Madame Boutin, depuis plusieurs années, j'ai défendu, comme vous, ce type d'idées dans cet hémicycle, et c'est pourquoi notre groupe n'acceptera pas d'être culpabilisé.

J'en reviens aux chiffres, monsieur le ministre. Je ne sais quelle sera l'issue des prochaines élections législatives – je vous laisse imaginer ce que j'espère ardemment ! –, mais une chose est sûre : si la gauche vient aux responsabilités, elle réalisera en matière de lisibilité une avancée importante – je prends toutes les précautions oratoires pour ne pas faire de polémique –, celle de créer un instrument quantifiant l'action qui est réellement menée dans le domaine du logement.

**M. Patrick Braouezec.** Il faut un grand service public du logement !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Il n'est pas normal, en effet, que les chiffres que vous nous donnez diffèrent des nôtres, lesquels émanent pourtant de vos propres services. Nous sommes confrontés à un maelström de chiffres qui mêlent construction, permis de construire, logement social, foncier, et qui finissent par mélanger financements, mises en chantier et livraisons. Un seul chiffre – mais ce n'est pas la faute du ministre si nous n'en disposons pas – devrait nous guider : celui des logements livrés en 2006. Les ambitions exprimées dans les lois ou les intentions d'engagement de crédits n'ont rien à y faire.

Tant que l'on ne se donnera pas un instrument autonome et fiable de lecture de la politique suivie en matière de logement, permettant de savoir, face à ce qui a été financé, à ce que les bailleurs ont engagé et à ce qui a été mis en chantier, combien de logements ont été livrés, le Parlement ne pourra pas apprécier la réalité de la politique de l'État ni d'ailleurs de celles des régions, des départements et des EPCI, voire des communes. Comme toute la gauche, j'aspire à ce que nous disposions d'un tel instrument d'évaluation de l'action publique en la matière.

J'en viens à un problème plus fondamental, celui de la réalité à laquelle nous sommes confrontés. Vous parlez, monsieur le ministre, des PLUS, des PLAI et des PLS. Or quelle réponse apportez-vous à la question posée par les gens du quai Saint-Martin comme par une partie – je parle des demandeurs de logement en situation régulière – de ceux du gymnase de Cachan, comme par tous ceux qui ont souffert du dur hiver de l'an dernier ? Cette question, vous

ne la réglez ni avec les PLS ni avec les PLUS, et à peine – nous le disons tous – avec les PLAI. Tous ces logements sont en effet peu accessibles à cette catégorie de population, parce qu'ils sont déjà difficilement accessibles aux demandeurs de logement qui, eux, figurent sur nos listes d'attente et dont l'ordre de priorité sera bouleversé par votre loi.

Si l'on veut mener une véritable politique de puissance publique, il faut que l'État concentre ses moyens sur les logements qui répondent le mieux aux besoins du plus grand nombre, et même des plus en difficulté.

Ce que nous contestons, monsieur le ministre, c'est que la capacité que vous avez eue à réenclencher le processus de construction, vous ne l'avez pas d'abord mise au service de ceux pour qui un logement est une nécessité.

Nous ne critiquons pas l'homme que vous êtes.

**M. Michel Piron.** Encore heureux !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Nous ne contestons ni votre engagement ni vos convictions. Ce que nous déplorons, c'est que vous ayez agi – que vous l'avez voulu ou non – dans un contexte à dimension libérale. C'est cette démarche libérale qui a conduit à créer des logements de Robien sur des territoires où ils resteront inoccupés car inutiles, à construire des PLUS parce qu'ils ne coûtent rien à l'État, à appuyer la Foncière Logement qui bâtit des PLUS, le tout sans rien faire suffisamment pour répondre à la demande du plus grand nombre.

**M. Jean-Louis Dumont.** C'est vrai !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** L'engagement qu'il faut prendre, au contraire, c'est de construire pour ceux qui en ont besoin (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*), que ce soit pour les gens du canal Saint-Martin ou pour les millions d'inscrits sur nos listes d'attente. Répondre à cette demande, monsieur le ministre, est la démarche que nous voulons partager avec vous.

Si, durant les jours qui viennent, vous nous apportez la certitude que l'État s'engage, sur les territoires où il en manque le plus de logement, à construire pour ceux qui en ont le plus besoin, et donc pour les plus défavorisés – en demandant un effort aux communes qui n'en font pas assez –, alors nous porterons avec vous l'opposabilité du droit au logement. Si au contraire, vous nous donnez le sentiment que, volontairement ou involontairement, vous êtes contraint de ne faire qu'un demi-pas, alors ne comptez pas sur nous pour servir à la France une illusion, en faisant preuve de cynisme envers ceux qui sont sans logement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour le groupe des député-e-s communistes et républicains.

**M. Jean-Claude Sandrier.** Madame la rapporteure, je ne mets absolument pas en cause votre sincérité, mais qu'il me soit permis de rappeler ce que l'on a pu entendre dans cet hémicycle lorsque nous avons déjà débattu du droit au logement. Alors que les débats portaient sur le respect du droit au logement, qui est inscrit dans nos principes constitutionnels et dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, je me souviens en effet des questions posées comme des réponses obtenues – je n'ai pas tout noté : on nous a alors parlé de déresponsabilisation...

**M. Patrick Braouezec.** C'est vrai !

**M. Jean-Claude Sandrier.** ... ou encore d'atteinte au droit de propriété.

**M. Patrick Braouezec.** Tout à fait !

**M. Jean-Claude Sandrier.** Bref, on nous a expliqué qu'il était impossible de respecter correctement le droit au logement.

**M. Patrick Braouezec.** Eh oui !

**M. Jean-Claude Sandrier.** Nous sommes donc d'accord pour débattre dans la sérénité, mais que chacun assume ses responsabilités.

Il faut le dire et le répéter, le Gouvernement agit en fait sous une double contrainte : celle du mouvement social – et je ne vois là rien de choquant –, soutenu par une majorité de nos concitoyens et qui représente quelque chose de noble et qu'il faut respecter, et celle d'échéances électorales proches. Vous faites de nécessité vertu, et cela n'échappe à personne.

Pour en venir à la question préalable, je ferai simplement deux remarques.

La première est que, lorsqu'on se trouve contraint, on a tendance, qu'on le veuille ou non, à aller très vite et à rester soit dans le flou soit dans l'insuffisant. Je prendrai pour seul exemple – il y en aurait d'autres – celui de l'article 2, qui définit les personnes qui pourront saisir la commission de médiation. Cette liste, que l'on pourrait malgré tout allonger, est acceptable puisqu'elle est constituée de gens prioritaires. Malheureusement, l'article prévoit ensuite que la commission désignera parmi ces demandeurs ceux qui sont apparemment plus prioritaires que d'autres. Cela signifie que des gens pourront être logés immédiatement tandis que d'autres auront pour seul droit celui d'attendre. C'est un point qu'il conviendra de modifier.

Enfin – ce sera ma seconde remarque –, je ne crois pas que quiconque, contrairement à ce que j'ai pu entendre sur les bancs de la majorité, puisse crier victoire, et cela pour une bonne et simple raison : c'est que vous continuez toujours à courir derrière une réalité sociale et économique qui se dégrade, du fait du chômage et, de plus en plus, de la précarité du travail et de la multiplication de ceux que l'on appelle aujourd'hui les travailleurs pauvres.

La différence par rapport à la situation que nous connaissons voici quinze ou vingt ans apparaît particulièrement à la lecture d'un récent sondage selon lequel 48 %, pourcentage énorme, des Français – peut-être ont-ils tort, mais c'est en tout cas l'impression qu'ils ressentent – pensent qu'à un moment ou à un autre de leur vie ils peuvent se retrouver à la rue. Il faut bien reconnaître qu'il y a de bonnes raisons à cet état d'esprit. On ne peut impunément en effet laisser engraisser les actionnaires, multiplier les dividendes, accepter que les grands patrons s'octroient des revenus insultants pour tout un chacun, et faire en même temps pression sur les coûts salariaux, sur les salaires, sur les retraites et sur toutes sortes de revenus sociaux. Vous ne voulez pas en voir les conséquences sur le terrain, mais telle est pourtant la politique que vous menez.

Il n'y a aucune victoire à revendiquer. Il faut prendre des mesures d'urgence et corriger toutes les insuffisances que nous dénonçons dans le texte. Aussi, sans que cela signifie que nous ne soutenons pas certaines dispositions du projet de loi, nous voterons la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Abelin, pour le groupe Union pour la démocratie française.

**M. Jean-Pierre Abelin.** Je ne comprends pas très bien ces manœuvres de retardement à propos d'un texte qui, tant sur le principe que sur les objectifs, recueille une quasi-unanimité. Même les associations sont très favorables au texte (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains*),...

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Non !

**M. Jean-Pierre Abelin.** ... et, même si elles s'interrogent sur les moyens, elles nous demandent de le voter.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Bien sûr qu'elles y sont favorables !

**M. Jean-Pierre Abelin.** Oui, le texte doit être enrichi, comme l'a déjà fait le Sénat.

Oui, il faut augmenter l'offre, afin de rendre le droit au logement effectif. À cet égard, des problèmes spécifiques existent en Île-de-France, et il conviendra de les traiter.

Non, il ne suffit pas de voter des PLAI pour que les crédits soient consommés. Il faut sans doute inciter les communes à en construire.

Oui, il faut relever le montant des aides par logement, faute de quoi les sociétés d'HLM risquent d'être asphyxiées compte tenu de l'ampleur des projets de rénovation urbaine et plus généralement de production de logements.

Cela étant, l'UDF tient à adopter une attitude constructive dans ce débat. Elle votera donc contre la question préalable. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la question préalable.

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

**Mme la présidente.** La suite de la discussion du projet de loi est renvoyée à la prochaine séance.

2

## ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

**Mme la présidente.** Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi, n° 3678, autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon :

Rapport, n° 3692, de M. Roland Blum, au nom de la commission des affaires étrangères ;

Discussion du projet de loi, n° 3677, autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République fédérale d'Allemagne relatif à la construction d'un pont ferroviaire sur le Rhin à Kehl :

Rapport, n° 3691, de M. André Schneider, au nom de la commission des affaires étrangères ;

(Procédure d'examen simplifiée – Article 107 du règlement)

Suite de la discussion du projet de loi, n° 3656, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale :

Rapport, n° 3671, de Mme Christine Boutin, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,

Avis, n° 3675, de M. Jérôme Bignon, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,

Avis, n° 3685, de M. Georges Fenech, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

À 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 cinquante-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN-PIERRE CARTON*

