

SEUL LE PRONONCE FAIT FOI

ASSEMBLEE NATIONALE

15 février 2007

Projet de loi instituant le droit au logement opposable
et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Projet d'intervention de Monsieur Jean-Louis BORLOO,
Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

[A) Le droit au logement opposable]

Vous êtes saisis aujourd'hui de ce texte historique instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures de cohésion sociale.

Le Sénat a adopté ce projet de loi le 1^{er} février dernier, sans aucun vote contraire : l'avancée majeure pour les droits sociaux de nos concitoyens que représente le droit au logement opposable aura une force irréversible.

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 ?

A1) En instituant le droit au logement opposable, nous consacrons l'aboutissement d'un long parcours républicain, entrepris depuis 20 ans par des Gouvernements successifs et d'inspiration différente.

- 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 toutes 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 Engagement national pour le logement (ENL) que j'ai eu l'honneur de faire adopter en 2006 par le Parlement. Lors des débats d'ENL, vous vous souvenez que j'avais proposé que le **Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**, présidé par Xavier EMMANUELLI, 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, en juin 2006, d'un **rapport** sur cette question, que le Haut Comité avait mis au point à la fin de l'automne dernier.
- Ce 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 : si l'actualité a pu

contribuer à faire avancer le moment de sa présentation au Parlement, 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, en s'appuyant 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 logement depuis plusieurs années **par les Gouvernements** qui se sont succédés au cours de **cette législature**.

A2) L'arrivée à maturité du caractère opposable du droit au logement consacre l'action entreprise depuis 2002 pour relancer toute la chaîne du logement.

Depuis 2002, le Gouvernement a pris toute une batterie de mesures pour **augmenter considérablement la construction de logements** :

- ✓ L'année 2006 a battu tous les records avec plus de **420 000 mises en chantier**, toutes catégories de logement confondues : c'est le meilleur résultat depuis quasiment 30 ans. Le nombre des **permis de construire**, soit 565 000 permis délivrés en 2006, se situe lui-aussi à un niveau historique ;
- ✓ Afin d'atteindre l'objectif de 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 terrains** représentant 30 000 logements sur trois ans : les

résultats obtenus, à fin 2006, représentaient déjà 17 500 nouveaux logements, pour 130 terrains concernés ;

Sur la période 2005/2009, c'est la construction de **500 000 logements sociaux** dans le parc public et de **200 000 logements à loyers maîtrisés** dans le parc privé qui est prévue par la loi de programmation de janvier 2005 traduisant le Plan de cohésion sociale, loi de programmation qui, faut-il le rappeler, est une première dans l'histoire des politiques sociales. **Les résultats 2006 sont plus que satisfaisants, avec 144 000 logements à loyers accessibles produits, dont 106 000 dans le parc public et 38 000 dans le parc privé, contre à peine, à titre de comparaison, 50 000 logements accessibles produits sur l'année 2000.**

J'évoquerai plus loin l'augmentation nécessaire du nombre des logements locatifs sociaux financés en PLUS ou en PLAI par rapport aux objectifs initiaux du Plan de cohésion sociale.

Le **Gouvernement s'est également engagé dans une bataille résolue pour alléger le coût du logement :**

- ✓ Que ce soit, **d'une part, pour les locataires :**
 - avec la mise en place du nouvel indice des loyers le 1^{er} janvier 2006 (IRL = + 3,2 %, à comparer à l'ICC = + 6, 8 %) et la signature par le Premier ministre d'un **moratoire sur les loyers** avec les bailleurs privés ;
 - avec la **revalorisation de l'APL : +2,8% au 1^{er} janvier 2007.**

Le Sénat, avec le plein soutien du Gouvernement, a décidé **l'indexation automatique chaque 1^{er} janvier du barème de l'APL et de l'allocation-logement sur l'IRL** : cette mesure essentielle vise à garantir la stabilité du taux d'effort des locataires dans le temps et à défendre le pouvoir d'achat des ménages modestes.

- ✓ Ou que ce soit, **d'autre part**, pour **faciliter l'accès à la propriété** avec le développement massif des **prêts à taux zéro** : **240 000 ont été signés en 2006** contre 80 000 en 2004.

Avec la loi **ENL**, ce sont de **nouvelles mesures** qui ont été prises pour **favoriser l'accès des personnes défavorisées** à un 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** ;
 - elle peut également être saisie, sans condition de délai, par **3 catégories de personnes prioritaires** : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, celles accueillies dans une structure d'hébergement, enfin, celles logées dans une habitation insalubre.

Enfin, beaucoup a été fait pour **développer et améliorer l'accueil dans les structures d'hébergement d'urgence** pour les plus démunis : augmentation du nombre de places dans le cadre du plan de cohésion sociale, transformation des places d'urgence actuelles en places pérennes et adaptées...

Je sais qu'un amendement vous sera présenté par Michel PIRON, également Président du CNH, pour **soumettre à la TVA à taux réduit et permettre l'exonération de longue durée de la TFPB toutes les opérations de construction de CHRS ou de restructuration des centres d'hébergement d'urgence en centres de stabilisation** : ceci aidera grandement à accomplir les objectifs du plan d'actions 2007 en faveur de l'hébergement d'urgence que je mets en œuvre avec Catherine VAUTRIN (création de 5 000 places d'hébergement de stabilisation, création de 4 500 places de CHRS).

A3) C'est sur cette base que le droit opposable au logement sera progressivement mis en place en 5 ans avec la loi que le Gouvernement a l'honneur de vous soumettre aujourd'hui.

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 opposable au logement**, c'est l'obligation de résultat consistant, pour la collectivité, à offrir un logement décent et indépendant aux personnes qui n'ont pas des ressources suffisantes dans notre société pour y accéder, à tous les défavorisés, aux sans-abri, aux 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 de loi 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 **1er décembre 2008**, aux **3 catégories** de demandeurs les plus prioritaires déjà visées par la loi ENL, auxquelles se rajoutent **2 nouvelles catégories** : les personnes **privées de logement** (les « sans-abri ») et les **ménages avec enfants mineurs** logés dans des conditions inacceptables du fait de l'indécence du logement ou de sa sur-occupation.

L'évaluation précise du nombre des demandeurs concernés est difficile : il pourrait se situer **entre 300 000 et 400 000 ménages**.

- ✓ **A compter du 1^{er} 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 auront la **possibilité** :
 - de **saisir la commission de médiation**, mais aussi d'**engager un recours devant la juridiction administrative** en cas d'avis

favorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable ;

- la juridiction pourra dès lors ordonner à l'État le **logement** du demandeur, sous **astreinte financière**.

Je voudrais cependant répondre à des critiques qu'il m'arrive d'entendre ici ou là. La conception du droit opposable au logement pour le Gouvernement n'est **pas celle d'un droit absolu et sans condition** :

- ✓ en effet, l'attribution de logements ne consistera pas à « donner des logements gratuits » aux publics en grande difficulté. C'est la raison pour laquelle, afin de les responsabiliser, il leur sera **toujours demandé un loyer**, même si celui-ci peut être minime ;
- ✓ il ne suffira pas plus de décider du jour au lendemain de s'établir sur telle ou telle commune pour mettre en œuvre son droit opposable au logement : les « **effets d'aubaine** » seront écartés.

Je souligne que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a salué à l'unanimité le projet de départ du Gouvernement. Il 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 initial, notamment l'institution d'un Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

A4) Je connais le souci qui est le vôtre de voir mis en place des moyens supplémentaires, propres à permettre l'effectivité du droit au logement. Au-delà de l'effort considérable déjà entrepris par le Gouvernement et que j'ai rappelé, celui-ci est prêt à augmenter, une

nouvelle fois, ces moyens afin que davantage de logements adaptés aux besoins et aux capacités des demandeurs défavorisés 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 pour que celui-ci devienne effectif. Sauf à vouloir engorger les tribunaux, ce qui serait absurde, il convient de continuer à stimuler la production de logements confortables à bas loyers.

- Ainsi, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement visant à **accroître la capacité d'engagement de l'ANRU**, qui sera relevée de 10 milliards d'euros environ à 12 milliards d'euros sur la période 2004/2013, en portant la participation de l'État de 5 milliards d'euros à 6 milliards d'euros sur cette même période.

L'objectif est en effet de répondre à la très forte mobilisation des élus locaux et des bailleurs sociaux autour des projets urbains concernant 530 quartiers et de pouvoir financer ces projets ambitieux dans leur totalité.

- Comme vous le savez, **le Sénat a également intensifié les moyens du Plan de cohésion sociale** pour que le droit au logement opposable ne demeure pas virtuel.

Ce sont près de 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. **Il y aura**

quasiment 120 000 logements locatifs sociaux réalisés sur 2007 dans le parc public, et plus de 142 000 sur 2008 comme 2009.

De plus, je proposerai un amendement au nom du Gouvernement pour mettre en cohérence, dans la loi de cohésion sociale, la programmation financière des crédits avec l'augmentation des objectifs physiques de logements sociaux décidée au Sénat. Cela représentera un abondement de près de 850 Meuros des moyens d'engagement sur 2007-2008-2009 pour les logements PLUS et PLAI.

- Enfin, le Gouvernement a été très attentif aux propositions du Sénat conduisant à **mobiliser davantage le parc locatif privé** au service du logement des populations défavorisées.

Un amendement y a été voté étendant l'avantage fiscal « Borloo ancien » (conventionnement ANAH) au cas de location à une association/sous-location à une personne démunie.

Je sais que vos trois Commissions saisies du projet de loi proposeront des **amendements pour conforter ce dispositif**. Incontestablement, un enjeu dans le proche avenir sera de trouver des idées nouvelles pour **renforcer, par la voie de l'incitation, la participation du parc locatif privé** à la mise en œuvre du droit au logement opposable, notamment en développant la location intermédiée par les associations d'insertion.

Surtout, la **garantie des risques locatifs (GRL)** permettra **dès la fin février 2007** aux candidats qui ne peuvent apporter de caution d'accéder plus facilement à un logement.

Le Sénat a institué le fonds de garantie des risques locatifs, qui sera géré par les partenaires sociaux du « 1 % logement ». Votre Commission des Affaires sociales proposera un amendement pour consacrer la dimension « **universelle** » de la GRL : absence de discrimination suivant la nature du contrat de travail ou le statut salarié/non salarié ; ainsi et en particulier, les titulaires de minima sociaux seront bien dans le champ de la GRL. Je proposerai un **amendement permettant aux collectivités locales de se joindre également au dispositif GRL** afin d'offrir des garanties supplémentaires aux propriétaires.

Au total, de l'ordre de **200 000 logements actuellement vacants** pourront être remis sur le marché de la location grâce au dispositif de la GRL et marquer la contribution du parc privé à la mise en œuvre du droit au logement opposable.

[Transition]

Président, mesdames et messieurs les Députés, à côté de ce qui constituera le cœur du débat dans les heures qui vont venir, le Gouvernement a décidé de porter et vous soumettre, à côté de l'article 9 du projet de loi qui met en œuvre l'article 24 de la directive européenne relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, **trois dispositions en faveur de la cohésion sociale** :

- la première vise à mettre un terme à des dispositions inacceptables pénalisant les micro-entreprises par la mise en place d'un dispositif dit de « **cotisation sociale proportionnelle** » ;
- la deuxième a pour but de permettre aux **vieux migrants**, sous certaines conditions,
- enfin, la troisième disposition entend apporter des ajustements au dispositif de **crédit d'impôt**, mis en place dans le cadre des **services à la personne, en faveur de ménages non imposables.**

[B) Trois dispositions en faveur de la cohésion sociale]

[B1) Cotisation sociale proportionnelle]

Nous vivons dans un monde où **les travailleurs indépendants ayant les revenus les plus modestes sont aussi ceux à qui la législation impose le plus fort taux de cotisations sociales.** Nous vivons dans un monde où des caisses de sécurité sociale peuvent exiger plus de cotisations que le travailleur n'est en mesure d'en payer.

Certains prélèvements sont en outre confiscatoires, disposition préjudiciable lorsque la personne ne dispose déjà que de très faibles revenus. D'une certaine manière, **nous vivons dans un monde de l'absurde qui voit un vivier essentiel de la création d'emplois durement pénalisé.**

Face à cette injustice, le Gouvernement ne pouvait rester inactif. A ce titre, la « cotisation sociale proportionnelle » affirme un principe simple et de bon sens : les cotisations sociales des micro-entreprises se doivent d'être proportionnelles au chiffre d'affaires.

A ce titre, les travailleurs indépendants en micro-entreprise seront donc exonérés des cotisations minimales, dont le montant s'élève à 1393€ par an pour les artisans – 1352€ pour les commerçants. Ils seront aussi exonérés des cotisations forfaitaires, s'élevant, pour la deuxième année, à 4904 € pour un artisan et 4749€ pour un commerçant.

La « cotisation sociale proportionnelle » permet enfin une simplification administrative tant attendue des artisans et commerçants, en permettant une déclaration fiscale et sociale unique.

[B2) « Vieux migrants »]

Président, mesdames et messieurs les Députés, la France se doit de reconnaître « les vieux migrants », ces immigrés retraités, ceux-là même qui ont contribué à reconstruire ou à bâtir notre pays dans les années soixante-dix mais aussi ceux-là même qu'une législation rigide empêche toujours de bénéficier dans leurs pays d'origine d'une aide sociale acquise en France.

Ces hommes qui sont près de 38 000, ont passé au moins 15 ans de leur vie à contribuer au développement de notre nation tout en restant éloignés de leur famille et de leurs proches. Ils n'ont en outre

pas toujours les ressources suffisantes pour effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et se rapprocher de leur famille.

Si vous suivez le Gouvernement, la deuxième disposition en faveur de la cohésion sociale mettra un terme à cette situation inique.

Pour ce faire, le projet de loi crée une **prestation d'aide à la réinsertion familiale et sociale** dont pourront bénéficier dans leurs pays d'origine les immigrés retraités ayant vécu au moins quinze ans en France. Vivant seuls sur le territoire français et ayant des revenus modestes, cette aide leur permettra de passer de longs séjours dans leur pays d'origine tout en conservant une aide sociale.

Vous le voyez, il ne s'agit ni plus ni moins que de permettre à ces personnes qui ont contribué à l'essor économique de la France, de vivre avec leurs proches dans des conditions décentes.

C'est un devoir de reconnaissance pour notre pays et une obligation de dignité à leur égard.

[B3) Crédit d'impôt en faveur de ménages non imposables]

Enfin, la troisième et dernière disposition en faveur de la cohésion sociale concerne le dispositif de crédit d'impôt mis en place dans le cadre des services à la personne.

Au préalable, je voudrais faire quelques constats.

Tout d'abord, dans le domaine des services à la personne, tous les facteurs d'un potentiel de croissance exceptionnel sont réunis :

- **la conciliation des vies professionnelle et familiale** qui fait peser des contraintes d'organisation sur les personnes et les familles ;
- **le regain de natalité** qui place la France avec l'Irlande dans une situation exceptionnelle en Europe et qui, combiné au taux d'emploi élevé des femmes, engendre des besoins accrus pour la garde des enfants,
- **le vieillissement de la population** qui s'accompagne d'une demande forte d'aide et d'assistance au domicile, dans de bonnes conditions.

Le **plan de développement des services à la personne**, que vous avez adopté par la loi du 26 juillet 2005, **porte d'ores et déjà ses fruits** :

- **le nombre de structures agréées a plus que doublé en un an** : plus de 11 000 fin 2006 contre 5000 en début d'année. On assiste à l'émergence, parmi elles, d'activités totalement nouvelles comme l'assistance informatique à domicile, qui, dans la société d'aujourd'hui, fait partie des savoirs fondamentaux au même titre que la lecture ou l'écriture et devrait générer 30 000 emplois en 5 ans ;
- **130 000 emplois ont déjà créés**, soit le double de l'année précédente, ce qui, sans excès d'optimisme et compte tenu de l'accélération du taux de croissance, nous donne **bon espoir d'atteindre, voire de dépasser, notre objectif de création de 500 000 emplois en trois ans.**

La solvabilisation du secteur, au travers des avantages fiscaux et sociaux accordés, explique pour partie l'augmentation de la demande.

Malgré ces résultats, des améliorations méritaient encore être apportées pour rendre le dispositif plus juste et faire du plan de développement des services à la personne un véritable plan populaire.

Fin 2006, la loi de finances rectificative y a contribué, pour sa part, en instaurant un crédit d'impôt pour les salariés non imposables ayant recours à du soutien scolaire ou de la garde d'enfant.

Le projet de loi qui vous est soumis veut **aller plus loin**. L'article 8 propose d'ouvrir le bénéfice du crédit d'impôt à **toutes les activités entrant dans le champ des services à la personne**, comme cela est déjà le cas pour les ménages imposés sur le revenu.

Au-delà, l'amendement à l'article 8 présenté par le Gouvernement entend vous demander :

- d'une part, de **lever une restriction sur les modes de paiement** ouvrant droit au crédit d'impôt - jusqu'alors limitées au seul CESU,
- d'autre part, **d'instaurer un remboursement annuel du crédit d'impôt** – celui-ci ne s'opérant à présent en vertu du texte de la loi de finances rectificative qu'une fois tous les cinq ans.

Vous le voyez, ces mesures sont des mesures de justice sociale qui permettront à ceux qui ne pouvaient jusque là l'envisager, de recourir à des services à la personne tout en confortant ainsi le développement d'un secteur hautement générateur d'emplois non-délocalisables.

Conclusion

Monsieur le Président, mesdames et messieurs les Députés, le ministre que je suis est heureux, et pourquoi ne pas le dire, fier de porter ce dernier projet de loi qui met un terme à un travail législatif riche et intense du département dont j'aurai eu la responsabilité pendant près de trois ans, en soumettant à la représentation nationale un droit qui fera date dans les politiques et les conquêtes sociales dont ce pays peut s'honorer.

Je vous remercie.