

**Discours de
Jean-Yves LE BOUILLONNEC**

**Motion de Renvoi en commission
du
projet de loi
« Engagement national pour le logement »**

**Assemblée nationale
le
Jeudi 19 janvier 2006**

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mes chers collègues,

INTRODUCTION

Les critiques et les propositions entendues tout au cours de notre discussion générale justifient pleinement selon notre groupe – et je vais essayer de vous en convaincre – le renvoi en commission du projet de loi Engagement national pour le logement.

1. La genèse du texte ENL a été extrêmement longue et laborieuse

Annoncé en novembre 2003 à l'occasion du débat budgétaire, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui porte les stigmates de sa genèse longue et laborieuse. Au fil des ans et des différents gouvernements, ce texte a été modifié, de fond en comble, à plusieurs reprises. Baptisé « Propriété pour tous » par Monsieur Gilles de Robien, il s'est transformé en « Habitat pour tous » avec Monsieur Marc-Philippe Daubresse avant d'accomplir une nouvelle métamorphose en « Engagement national pour le logement » sous l'inspiration de Monsieur Jean-Louis Borloo.

Ses diverses appellations témoignent bien des mutations considérables de son contenu. Imaginé à l'origine pour contraindre les organismes HLM à vendre leur patrimoine, le projet de loi a été totalement réécrit au point de ne plus comporter – à l'heure où je vous parle – aucune mesure en ce sens. Cette transformation radicale du contenu du texte trahit de façon spectaculaire l'improvisation des différents ministères et leur impuissance à définir un cap précis en matière de logement.

Depuis novembre 2003, les gouvernements successifs ont d'ailleurs profité du mystère entourant les objectifs et les dispositions du texte pour promettre tout et son contraire. Lors de divers colloques comme lors de différents débats législatifs, les ministres en charge ont systématiquement renvoyé au projet en cours de rédaction les réponses aux attentes pressantes des acteurs du logement et de l'opinion publique. Devenu un véritable serpent de mer et une très célèbre arlésienne, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui a fini par cristalliser de multiples aspirations. De son contenu, personne n'en savait rien, mais chacun en espérait beaucoup.

La consternation a donc été générale lorsqu'en octobre dernier, après deux ans de gestation, le projet de loi a enfin été rendu public et soumis au Conseil des ministres. Le texte présenté depuis des mois comme une panacée ; le texte sensé être l'expression d'un « Engagement national pour le logement » ; ce texte, mes chers collègues, ne comportait finalement que 11 articles, d'ordre technique pour la plupart ! Le décalage entre les mesures du texte soumis au Conseil des ministres et l'ampleur de la crise à résoudre était spectaculaire.

2. La crise du logement est pourtant devenue une crise de société

Nul ne conteste plus que la crise du logement ait atteint désormais les proportions d'une véritable crise de société. Si le « non logement » ne concerne qu'une faible partie de la

population – environ 86 000 personnes – le « mal logement », c'est-à-dire l'occupation d'un logement inconfortable, insalubre, surpeuplé ou précaire atteint plus de 3 millions de nos concitoyens. En outre, le poids des dépenses liées au logement n'ayant cessé d'augmenter dans le budget des ménages, c'est aujourd'hui l'ensemble de la classe moyenne qui subit à son tour les effets de cette crise.

Chaque année, de multiples rapports rappellent aux pouvoirs publics cette triste réalité. En 2005, hélas, les signaux d'alerte du milieu associatif ont été tragiquement relayés par l'actualité. L'été dernier, les incendies meurtriers dans plusieurs immeubles parisiens ont brutalement rappelé l'étendue des problèmes liés à l'insalubrité et à la sur-occupation. A l'automne, ce sont les scènes de violence dans les quartiers sensibles qui ont souligné l'urgence de briser les ghettos urbains et de construire davantage de logements sociaux au cœur de toutes les communes.

3. On construit plus, certes, mais pour qui ?

Face à une telle situation, je le redis, tout retard dans l'action de l'autorité publique est coupable ! Et il ne suffit pas pour agir, Monsieur le Ministre, de répéter à satiété que le nombre de mises en chantier en 2005 a dépassé des niveaux jamais atteints depuis 25 ans. En effet, si 400 000 mises en chantier ont bien été entamées au cours des 12 derniers mois – contre 300 000 les années précédentes – encore faut-il se poser cette question simple : on construit plus, certes, mais pour qui ?

Or, mes chers collègues, l'augmentation du nombre de constructions ne profite pas aux ménages modestes, ceux-là même qui souffrent le plus de la crise du logement. Seuls 20% des mises en chantier supplémentaires permettront en effet de réaliser des logements sociaux. Et encore faut-il s'interroger sur le caractère vraiment social de ces nouveaux logements. En attendant de disposer des chiffres pour 2005, permettez moi d'illustrer cette interrogation en revenant sur les derniers chiffres connus, ceux de l'année 2004. En février dernier, le ministre alors en charge du Logement s'était réjoui que 75 000 logements sociaux aient été financés en 2004 contre 40 000 en 2000. Or la réalité était beaucoup moins flatteuse.

Sur les 75 000 agréments accordés, seuls 57 000 ont servi à la création de logements neufs ; 18 000 agréments ont en effet été affectés à l'acquisition de logements déjà existants, ce qui, vous en conviendrez, ne crée aucun logement supplémentaire. Pire, sur les 57 000 logements nouveaux, seuls 38 000 auront vraiment un caractère social ; 20 000 agréments serviront en effet à réaliser des PLS dont les loyers sont 50 % supérieurs à ceux des HLM classiques. Dans ces conditions, les PLS restent inaccessibles à une large part de demandeurs. Au final, la construction neuve de logements vraiment sociaux – à savoir celle des PLUS et surtout des PLAI – est donc restée en 2004 dans les étiages de l'année 2001. Or une telle stagnation est inacceptable car le nombre de demandeurs de logements sociaux n'a cessé de croître pour atteindre plus de 1,3 millions de personnes.

Tout laisse craindre que les chiffres de l'année 2005 seront du même acabit. Le plan de programmation de la loi de Cohésion sociale – ce plan que le Gouvernement présente si souvent comme un signe fort de son volontarisme – ce plan grave dans le marbre l'augmentation constante du pourcentage de PLS. Si les engagements du plan sont tenus, le nombre de PLS atteindra en effet 32% en 2005, 37% en 2006 et 40% en 2007 !

Cette progression spectaculaire est malheureusement en complet décalage avec les besoins. Alors que les constructions des logements les plus sociaux – je parle ici des PLAI – ne représentent que 5% des constructions annuelles, 50% des demandeurs de logements sociaux rentrent pourtant dans leurs critères ! Le plan de programmation de la loi de Cohésion sociale est donc vicié par une erreur stratégique majeure qu'il faut absolument corriger à l'occasion de l'examen du texte « Engagement national pour le logement », sous peine de le voir échouer.

4. Le projet de loi ENL est un rendez-vous manqué

Or, en dépit des nombreux amendements adoptés au Sénat – plus de 50 articles, mes chers collègues, ont été ajoutés aux 11 articles initiaux ! – plus de 50 articles qui sont autant de témoignages de l'extrême pauvreté du texte présenté en Conseil des ministres ! – en dépit de tous ces amendements donc, ce projet de loi demeure encore largement en deçà des besoins et n'offre pas de solutions efficaces à la crise du logement.

En l'état actuel, le rendez-vous auquel nous convie le Gouvernement dans son « Engagement national pour le logement » a tout d'un rendez-vous manqué. Non seulement les mesures les plus intéressantes du projet restent d'une portée très insuffisante (I), mais le projet de loi fait l'impasse sur des problèmes essentiels (II).

I. LA PORTEE LIMITEE DES MESURES INTERESSANTES

Parmi les dispositions du texte, plusieurs présentent un intérêt réel pour mobiliser le foncier ou développer l'offre de logement. Malheureusement, si l'inspiration de ces dispositions est bonne, leur portée est encore beaucoup trop limitée.

1. La cession des terrains de l'Etat

Il en est d'abord ainsi des mesures relatives à la cession des terrains appartenant à l'Etat. Chacun s'accorde pour juger nécessaire que l'Etat montre l'exemple en mobilisant ses ressources foncières et en vendant ses terrains à un prix privilégié aux bailleurs sociaux. Annoncé à l'automne 2004 lors du débat sur la loi de Cohésion sociale, le principe d'une décote tarde déjà trop à être mis en œuvre.

Devant les sénateurs, le Gouvernement a évoqué la possibilité de fixer cette décote à un niveau maximum de 35%. Sachant l'envolée des cours de l'immobilier au cours des dernières années, ce niveau paraît beaucoup trop modeste. Il reviendrait en fait à céder les terrains appartenant à l'Etat au prix du foncier établi en 2003. Si la spéculation immobilière a permis à des particuliers d'enregistrer des plus-values notoires, il n'est pas acceptable que l'Etat en tire également profit lorsqu'il vend ses biens à des bailleurs sociaux.

Surtout, il est impératif que le niveau de la décote soit fixé par la loi et non par un décret. Les propos de certains membres du Gouvernement font en effet craindre que votre bonne volonté, Monsieur le Ministre, ne soit pas partagée par tous vos collègues. Lorsque le Ministre du Budget annonce dans un communiqué, en octobre dernier, qu'il faut valoriser le patrimoine de l'Etat en commercialisant ses biens selon les standards du marché, il est permis de douter que la générosité du ministère de la Cohésion sociale l'emporte sur les calculs financiers du

ministère de l'Economie. Il est donc indispensable, Monsieur le Ministre, que vous puissiez vous appuyer sur une obligation légale pour rendre effectif le principe de la décote.

2. Le soutien aux maires bâtisseurs

Les dispositions visant à soutenir les maires bâtisseurs restent elles aussi, en l'état, très insuffisantes. Les sénateurs ont eu l'heureuse initiative de voter un amendement permettant de partager entre la commune et le propriétaire les plus-values réalisées par celui-ci lors de la vente d'un terrain reclassé en zone constructible. Lorsqu'une commune décide d'un tel reclassement, elle démultiplie en effet la valeur du terrain. Il n'est donc pas illégitime qu'elle profite également de la création de richesses qu'elle a provoquée. Nous regrettons cependant que le taux du prélèvement effectué par la commune soit limité à 10 % des 2/3 du prix de cession.

Au registre des mesures en faveur des maires bâtisseurs, les sénateurs ont également adopté un amendement du groupe socialiste prévoyant la compensation intégrale par l'Etat des pertes de recettes enregistrées par les communes avec l'exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bailleurs sociaux. Dans le souci légitime d'appuyer la construction de logements sociaux, la loi prévoit que les propriétés bâties sont exonérées de la TFPB pendant 25 ans lorsqu'il s'agit de logements sociaux. Or, si l'Etat compense intégralement les pertes de recettes subies par les collectivités locales durant les 10 dernières années de cette exonération, il compense mal celles subies durant les 15 premières. L'article R. 2335-4 du Code général des collectivités territoriales prévoit en effet que ces pertes ne sont compensées que si elles sont supérieures à 10 % du produit communal de la TFPB.

Dans ces conditions, les communes qui construisent des logements sociaux sont donc budgétairement désavantagées par rapport à celles qui n'en font pas. Pire, les communes qui participent au programme national de rénovation urbaine sont victimes d'un « effet de ciseau » : d'une part, les immeubles anciens grâce auxquels elles touchent de la TFPB sont détruits ; d'autre part, les immeubles nouvellement construits ne lui permettent pas de percevoir la TFPB.

Dès le débat sur le projet de loi de finances pour 2006 à l'automne dernier, nous avons souhaité attirer votre attention, Monsieur le Ministre, sur cet inacceptable paradoxe en déposant un amendement. J'avais également pris le soin de vous écrire personnellement à ce sujet.

Nos collègues de la Haute assemblée, tous bancs confondus, ont donc adopté un dispositif permettant une compensation intégrale de l'exonération de la TFPB. Las ! A peine chacun avait-il eu le temps de se réjouir de cette avancée, que vous avez demandé, Monsieur le Ministre, une seconde lecture de cet amendement afin d'en diminuer considérablement la portée. Non seulement vous avez exclu les PLS du bénéfice de cette compensation intégrale, mais vous l'avez limitée, en outre, aux seules opérations relevant du plan de programmation de la loi de Cohésion sociale. De la sorte, vous accordez une prime à toutes les communes qui n'ont rien fait les années passées au détriment de celles qui construisent depuis toujours du logement social.

Un tel dispositif est donc doublement inacceptable : sur le plan de l'efficacité, il réduit trop l'application de la compensation intégrale ; et sur le plan de l'équité, il est contraire aux principes les plus élémentaires.

3. La maison à 100 000 €

Largement médiatisée lors de la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, la « maison à 100 000 € » est l'une des mesures qui se veulent les plus symboliques de l'Engagement national pour le logement. L'accession sociale à la propriété est un objectif partagé par tous lorsqu'elle est réalisée dans des conditions qui garantissent l'équilibre financier des ménages et la qualité de l'habitat.

Le parcours résidentiel est une priorité et mon groupe politique n'a donc aucune réticence à voir un locataire devenir propriétaire. Il s'étonne cependant que la majorité cherche à établir les ménages dans un lieu d'habitat alors qu'elle contraint par ailleurs les salariés à toujours davantage de flexibilité professionnelle et de mobilité géographique. Il y a là une contradiction dans les objectifs qui nous échappe...

L'exemple passé des « chalandonnettes » et les engagements contenus dans la charte signée en décembre 2005 semblent pouvoir assurer la bonne qualité des maisons à 100 000 €. Mais les moyens juridiques et financiers dégagés pour ramener le coût de ces logements à 100 000 € paraissent, par contre, très largement insuffisants. Très rares en effet sont les maires en mesure d'offrir gratuitement ou à faible prix des terrains. Dans les zones immobilières tendues, celles justement où la demande et le besoin de logements sont les plus forts, la réduction du taux de TVA à 5,5% permettra juste de couvrir l'acquisition du seul bâtiment tant le coût du terrain y est élevé.

La « maison à 100 000 € » relève ainsi du dangereux mirage car elle expose les ménages au risque du surendettement. Après avoir remboursé, durant 20 ans, l'achat de la construction, ils devront encore, pour la plupart, rembourser durant 20 autres années le paiement du foncier. Si l'on veut faire de la « maison à 100 000 € » autre chose qu'un simple effet d'annonce, il faudra donc lui consacrer des moyens largement supérieurs à ceux qui figurent aujourd'hui dans le projet de loi.

4. Le « Borloo populaire »

A l'instar de la « maison à 100 000 € », le dispositif fiscal dit « Borloo populaire » entretient l'illusion trompeuse que le gouvernement dégage des moyens en faveur des ménages modestes. Les loyers attendus des logements construits grâce à ce dispositif restent en effet beaucoup trop élevés. Selon des estimations faites au Sénat, ils dépasseraient de 17 % les loyers des PLI. Selon vos propres estimations, Monsieur le Ministre, le « Borloo populaire » permettrait d'obtenir des loyers 30 % inférieurs au prix du marché. Le hic, Monsieur le Ministre, c'est que vous prenez pour référence les prix du marché parisien. Or ces prix sont justement 30 % supérieurs à ceux de la province. Il est donc d'ores et déjà évident que l'effet du « Borloo populaire » sera nul en province. Quant à la région parisienne, le marché immobilier est trop tendu pour espérer que les investisseurs renoncent au « de Robien ».

Le plafond de ressources exigé pour profiter de ce nouveau dispositif révèle, lui aussi, que le « Borloo populaire » n'a de populaire que son nom. Identique à celui du PLI, il permet à 91 % de la population française d'y prétendre. Dans ces conditions, il est manifeste que le « Borloo populaire » n'est pas destiné à loger les ménages modestes mais bien ceux de la tranche supérieure de la classe moyenne. On retrouve ainsi dans le parc privé la même logique qui conduit à privilégier les PLS sur les PLAI dans le parc social. Malheureusement, ce sont

pourtant bien les ménages modestes qui subissent le plus durement les effets de la crise du logement.

Dans la continuité de ses précédentes décisions – de la création du « de Robien » à l'extension du PTZ aux ménages gagnant 7 000 € par mois – le « Borloo populaire » conduit donc à accorder de nouveaux cadeaux fiscaux sans bien en mesurer les effets sociaux. Cette tendance devient d'autant plus préoccupante que les aides fiscales ont augmenté de 9,3 % dans le budget du logement pour 2006 et dépassent désormais les subventions directes versées par l'Etat.

Inquiets de cette dérive, les acteurs du logement réunis lors du dernier congrès de l'USH ont solennellement appelé le Gouvernement à mieux garantir la transparence et à mieux évaluer l'impact des moyens consacrés au logement par l'Etat. Permettez moi de vous dire, Monsieur le ministre, que nous souscrivons pleinement à cette revendication.

II. L'IMPASSE SUR DES PROBLEMES ESSENTIELS

Le projet de loi Engagement national pour le logement ne souffre pas seulement de la faiblesse de ses dispositions les plus intéressantes ou les plus médiatiques ; il pâtit surtout de ses lacunes qui sont autant d'impasses sur des problèmes essentiels posés par la crise du logement. C'est à l'aune de ces lacunes que l'on mesure le mieux le décalage entre les besoins et les solutions présentées par le texte. C'est également à l'aune de celles-ci que l'on constate à quel point le Gouvernement peut rester sourd aux avertissements les plus sévères de l'actualité.

1. La mixité sociale des villes

Ainsi, en dépit de la gravité de la crise traversée par notre pays à l'automne dernier, le projet de loi Engagement national pour le logement ne comporte-t-il, en premier lieu, aucune mesure susceptible de contraindre certains maires à construire davantage de logements sociaux. Alors que l'opinion publique était encore sous le coup de l'émotion provoquée par les scènes de violence dans les quartiers sensibles, le Président de la République avait déclaré solennellement le 14 novembre dernier – je le cite : « j'appelle [...] tous les représentants des communes à respecter la loi qui leur impose d'avoir 20 % au moins de logements sociaux. Oh, j'ai conscience des difficultés. Mais on ne sortira pas de la situation actuelle, si l'on ne met pas en cohérence les discours et les actes ».

Mettre en cohérence les discours et les actes ! Voilà un objectif que tout élu soucieux de respecter le mandat des électeurs place au premier rang de ses priorités ! Voilà un objectif que tout Gouvernement devrait scrupuleusement tenir lorsqu'il est fixé par le chef de l'Etat en personne ! Eh bien, mes chers collègues, voilà pourtant bien un objectif qui n'a nullement inspiré les rédacteurs du projet de loi Engagement national pour le logement ! Si les mots de « mixité sociale » reviennent jusqu'à saturation dans les discours du Gouvernement, ils ne leur aient jamais donné de traductions législatives.

Pour casser les ghettos urbains, il est pourtant essentiel que toutes les communes se mobilisent et assument leur part de la solidarité territoriale. Or, depuis 3 ans, la majorité parlementaire y rechigne quand elle ne tente pas de s'y soustraire. En septembre dernier, une tentative a même été publiquement faite pour organiser la résistance et le lobbying de tous les maires qui

sacrifient l'application de la loi à l'égoïsme municipal. Aujourd'hui encore, certains voudraient réduire la portée de l'article 55 de la loi SRU en intégrant dans les 20 % de logements sociaux les logements achetés en accession sociale à la propriété. D'autres, comme en Commission des finances, évoquent le taux de 20% à l'échelle du territoire de l'agglomération, ce qui est, vous l'admettez, la pire des forfaitures.

Monsieur le Ministre, pour faire front à ces démarches, il ne suffit pas de demander aux préfets de dresser un état des lieux et d'infliger aux maires de faibles et inefficaces majorations d'amendes. Il faut prendre des initiatives fortes qui marquent et imposent à tous, la volonté de l'Etat de faire triompher l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Il faut donc saisir l'opportunité de ce projet de loi pour – par exemple – exiger des préfets qu'ils se substituent aux maires défaillants et engagent à leur place la construction de logement sociaux ; il faut saisir l'opportunité de ce projet de loi pour – par exemple – lier le montant de la DGF à la réalisation d'HLM ; il faut saisir l'opportunité de ce projet de loi pour – par exemple – imposer un pourcentage de logement social dans tout projet immobilier sous peine de suspendre la délivrance du permis de construire. Enfin, il faudrait saisir l'opportunité de ce projet de loi pour affecter des coefficients différents à chaque catégorie de logements sociaux. Il n'est pas normal en effet que certaines communes se défassent de leur obligation de solidarité en construisant uniquement des PLS.

Mes chers collègues, les idées et les solutions ne manquent pas pour briser les ghettos urbains et mettre en cohérence les discours et les actes. Ce qui fait par contre cruellement défaut dans le projet de loi dont nous discutons, c'est le courage et la volonté politique. L'engagement national auquel convie le gouvernement ne se donne pas les moyens de surmonter l'égoïsme municipal. Il s'agit là d'une tare extrêmement grave qui suffit par elle-même à condamner l'ensemble du texte.

2. La solvabilité des locataires

Dans un contexte marqué par l'envolée des loyers, l'absence totale de mesures en faveur de la solvabilisation des locataires est une seconde tare toute aussi grave du projet de loi. Selon les estimations moyennes les plus répandues, en dehors du parc social, les locataires consacrent désormais près de 30 % de leurs ressources au paiement de leurs loyers et des charges. Budget après budget, la majorité a pourtant porté une série de mauvais coups contre les aides personnelles au logement versées à plus de 6 millions de locataires. Après avoir revalorisé les APL une seule fois en deux ans, après avoir limité leur progression à 1,8% en septembre dernier, la majorité a voté dans la dernière loi de finances une diminution de 1,38% des crédits qui leur sont consacrés ! Selon les estimations faites par des économistes reconnus, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement a ainsi diminué de 8% en l'espace de 3 ans !

A cette intolérable diminution de la masse globale des APL, s'ajoutent des mesures d'économie plus ciblées et plus mesquines. En 2004, le Gouvernement a exclu 200 000 personnes du bénéfice de ces aides par le simple relèvement de leur seuil de non versement de 15 à 24 €. Devant l'émoi suscité par cette décision – émoi dont s'est fait l'écho le Médiateur de la République en personne – le Gouvernement a annoncé qu'il redescendrait le seuil de non versement à 15 €. Cet engagement est resté purement verbal et n'a, pour l'instant, toujours pas été tenu... Par contre, le Gouvernement a déjà fait part de son intention d'augmenter de 3 € le montant du ticket modérateur dû par les locataires. Grâce à cette mesure, il devrait réaliser une économie de 180 millions d'€. Cette économie faite, il lui sera alors toujours loisible de

ramener le seuil à 15 € : cette décision ne devrait en effet lui coûter que 50 millions d'€ ! Et vous prétendez, comme vous l'avez fait hier, que vous avez rétabli les APL ??

Cette politique de gribouille est d'autant plus inacceptable qu'elle frappe les ménages modestes. Avec le RMI, les APL sont les aides sociales les plus redistributives. Selon des chiffres fournis par le Gouvernement lui-même lors du débat budgétaire, les $\frac{3}{4}$ des APL sont versées à des ménages dont les revenus sont inférieurs au SMIC. Toujours selon ces mêmes chiffres, le taux d'effort consenti pour se loger des bénéficiaires de minima sociaux est ainsi passé de 15% en 2003 à 20% en 2005, soit, mes chers collègues, une augmentation de près de 5 points en 2 ans ! Alors que le Gouvernement allège toujours davantage la charge fiscale des ménages les plus aisés, il n'hésite pas à rétablir son équilibre budgétaire en exigeant des économies de la part nos concitoyens les moins favorisés !

Dans son rapport présenté le 3 novembre dernier, le Secours catholique a alerté les pouvoirs publics sur cette dérive et sur l'augmentation dramatique des loyers pour les locataires modestes du parc privé. L'explosion spectaculaire du nombre de contentieux locatif révèle en effet que l'on a dépassé le seuil critique.

Dans ces conditions, la passivité du Gouvernement laisse pantois. Pour justifier son absence complète de mesure significative en faveur des APL, il cherche d'abord à accréditer la thèse selon laquelle ces aides auraient un effet inflationniste sur le montant des loyers. Pourtant, il n'est nul besoin de commander des rapports pour constater que cette thèse n'est pas défendable. Entre 1993 et 1995, le blocage des aides à la personne par le Gouvernement Balladur n'avait aucunement empêché l'augmentation des loyers. Plus récemment encore, en 2004, les loyers ont enregistré leur plus forte progression en 20 ans alors même que, cette année-là, les APL n'ont pas été revalorisées !

Afin d'excuser son inertie, le Gouvernement espère également pouvoir s'appuyer sur la mise en place d'un nouvel indice pour calculer l'augmentation annuelle des loyers. Avancée au 1^{er} mars 2006 par l'article 17 du présent projet de loi, cette mise en place risque malheureusement d'avoir des effets funestes pour les locataires. Non seulement le nouvel indice n'est pas purement et simplement aligné sur le cours de l'inflation, mais il peut provoquer des augmentations de loyers supérieures à l'ancien dispositif. Alors qu'au 3^{ème} trimestre 2005, cet ancien dispositif – l'ICC – enregistrait une hausse de 0,47 %, le nouvel indice – l'IRL – progressait lui de 2,33 % !

L'urgence d'améliorer la solvabilité de millions de locataires exige donc, de toute évidence, d'autres mesures que ces médiocres expédients. Outre une revalorisation sensible du montant unitaire des APL, le projet de loi Engagement national pour le logement devrait prévoir – par exemple – une indexation minimale de ces aides sur le niveau de l'inflation ou sur celui de l'IRL. Il devrait également prévoir une meilleure prise en compte du montant des charges car la part de celle-ci ne cesse de croître dans le budget des locataires. Il devrait enfin supprimer le mois de carence et le seuil de non versement qui génèrent pour l'Etat des économies mesquines mais qui grèvent lourdement l'équilibre financier des ménages modestes.

A défaut de procéder à ces modifications, le projet de loi n'apportera aucun secours aux millions de locataires qui sont pourtant parmi les principales victimes de la crise.

III. LES SOLUTIONS SOCIALISTES A LA CRISE

Par-delà ces profondes modifications auxquelles nous vous invitons, je souhaiterais conclure mon propos en vous faisant part, Monsieur le Ministre, de nos propres solutions à la crise du logement.

1. Une réflexion sur le taux d'effort

Au commencement de notre discussion générale, notre Président Jean-Marc Ayrault a eu l'occasion de vous exposer les réflexions du groupe socialiste sur le taux d'effort. La qualité de sa démonstration rend inutile une nouvelle présentation de celles-ci dans leurs détails ; mais la pertinence de ces réflexions rend nécessaire, j'en suis convaincu, de rappeler leur principe.

Depuis plusieurs années, l'envolée des cours de l'immobilier – à l'achat comme à la location – a entraîné une augmentation très sensible des dépenses consacrées par les ménages à leur logement. Plusieurs analyses estiment que les français versent en moyenne près de 30 % de leurs ressources budgétaires pour se loger, plaçant ainsi le logement aux premiers postes de leurs dépenses.

Pourtant, alors même que ce taux d'effort a atteint des proportions considérables pour les ménages, il reste actuellement une variable d'ajustement des mesures prises par les pouvoirs publics. Au lieu d'être le socle à partir duquel serait déterminée toute la politique du logement, le taux d'effort n'est aujourd'hui que la conséquence des différentes aides versées. Il est donc temps d'inverser les perspectives et de transformer la conséquence en cause afin de fixer à la politique du logement un objectif stratégique.

Ramener le taux d'effort moyen à 25% pourrait être cet objectif stratégique autour duquel s'ordonneraient toutes les décisions des pouvoirs publics. Le montant des aides versées – de toutes les aides, des aides à la personne comme des aides à la pierre – serait ainsi déterminé, bassin d'habitat par bassin d'habitat, de manière à descendre, pour chaque ménage, leur taux d'effort à 25 %.

Monsieur le Ministre, voilà une ambition forte et lisible qui obligerait à mieux évaluer l'impact social des avantages fiscaux que votre majorité accorde si généreusement aux investisseurs ; voilà une ambition forte et lisible qui impliquerait qu'aucune aide publique ne soit versée sans contreparties sociales. Voilà une ambition en somme, qui donnerait enfin sens et vigueur à votre politique !

2. Un réflexion sur l'opposabilité du droit au logement

Avant de conclure, je souhaiterais vous faire part d'une seconde proposition relative au droit au logement, droit reconnu par le Conseil constitutionnel dans une décision du 28 décembre 1994 comme un « objectif à valeur constitutionnelle ». Cette seconde proposition, je la porte ici en mon nom, bien qu'elle soit partagée par plusieurs collègues et par de très nombreux acteurs associatifs. A l'instar des réflexions sur le taux d'effort, elle nous invite tous à réaliser une nouvelle révolution copernicienne dans notre façon de concevoir la politique du logement.

Portée à l'origine par le milieu associatif, l'opposabilité du droit au logement est une revendication qui reçoit depuis quelques années une écoute toujours plus attentive de la part des autorités publiques et des responsables politiques. Après que le Conseil Economique et Social ait fait sienne cette revendication, dans un avis voté le 14 janvier 2004, votre prédécesseur, Monsieur le Ministre, a manifesté publiquement l'attention qu'il portait à cette question.

Pourtant, lors du débat sur le projet de loi Cohésion sociale, la majorité a refusé d'adopter nos amendements relatifs à l'opposabilité au droit au logement au motif qu'il fixait un objectif que l'on ne pourrait atteindre que d'ici plusieurs années. Considérée ainsi, l'opposabilité du droit au logement serait la conséquence heureuse et lointaine d'une augmentation massive de la construction de logements et notamment de logements sociaux.

Avec tous ceux qui ont activement réfléchi à ce problème, je vous suggère à nouveau, mes chers collègues, d'inverser les perspectives : l'opposabilité du droit au logement ne doit plus être conçue comme la conséquence d'une augmentation du nombre des constructions, mais comme la cause même de cette augmentation. En fixant par la loi, à l'horizon des 5 prochaines années, le principe de l'opposabilité du droit au logement, le législateur conduirait en effet tous les acteurs à se mobiliser pour atteindre cet objectif. Pour ne pas s'exposer ultérieurement à des poursuites judiciaires, chaque collectivité publique serait amenée à rassembler tous ses moyens pour satisfaire les besoins en logement.

En aucun cas, naturellement, il ne s'agirait pour l'Etat de se défaire de ses responsabilités sur les collectivités locales. Celles-ci ne pourraient être responsables de la mise en œuvre du droit au logement qu'à la condition qu'elles aient, au préalable, reçus de l'Etat toutes les ressources financières nécessaires. En outre, l'opposabilité du droit au logement devrait être rigoureusement encadrée pour éviter tout recours abusif devant les juridictions.

Mais l'exemple de l'Ecosse qui construit progressivement, depuis plusieurs années, un droit au logement opposable, prouve que toutes ces difficultés techniques peuvent être surmontées dès lors que les pouvoirs publics en ont la volonté politique.

Depuis la fin du 19^{ème} siècle, la République française a garanti successivement à tous ses citoyens l'accès à l'école et l'accès aux soins. Il ne paraît ni illégitime, ni fantaisiste d'affirmer qu'il est temps, au 21^{ème} siècle, qu'elle garantisse à tous l'accès à un toit.

CONCLUSION

Monsieur le Ministre, mes chers collègues, le projet de loi Engagement national pour le logement porte un beau titre. Pour que ce titre ne reste pas une vaine promesse, il est de toute évidence impératif de renvoyer ce texte en commission, afin d'en accroître la portée et d'en corriger les inacceptables lacunes.