



N° 1200

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

AVIS

PRESENTE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME X

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE RÉFORME	9
A.— UNE MISSION « VILLE ET LOGEMENT » MARQUÉE PAR LA RÉNOVATION DU DISPOSITIF DU « 1 % LOGEMENT » ET LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.....	9
1. Une mission marquée par la réforme du 1 % logement.....	9
2. Une priorité accordée à la lutte contre l'exclusion.....	9
3. Le budget du logement en 2009.....	10
B.— LE PROGRAMME « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN BUDGET EN LÉGÈRE BAISSÉ.....	10
1. Action 1 : « Aides personnelles au logement ».....	11
2. Action 2 « Aide au public en difficulté » : une action en hausse de 3,2 %.....	11
C.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE.....	12
1. Des changements de périmètre importants.....	12
2. L'action « Construction locative et amélioration du parc ».....	13
3. L'action « soutien à l'accession à la propriété » connaît une extinction progressive au profit d'une dépense fiscale.....	15
4. L'action « lutte contre l'habitat indigne ».....	16
5. L'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » : une action en forte hausse pour financer les objectifs du Grenelle de l'environnement et l'accessibilité du cadre bâti.....	16
6. L'action « Soutien » : une action en reconduction.....	16
7. L'action « Délégués du préfet dans les quartiers » : une action qui s'inscrit dans le cadre du programme « respect et égalité des chances ».....	17
D.— LE PROGRAMME « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES ».....	17
1. L'action « prévention de l'exclusion ».....	18
2. L'action en faveur des plus vulnérables : une hausse nécessaire.....	18

3. L'action « Conduite des politiques de lutte contre l'exclusion ».....	18
4. L'action « Rapatriés »	18
E.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN POIDS SUPÉRIEUR AUX DOTATIONS BUDGÉTAIRES	18
DEUXIÈME PARTIE : QUELS BÉNÉFICIAIRES POUR LE PARC LOCATIF SOCIAL ?	21
A.— LE PRINCIPE : DES LOYERS MODÉRÉS AU PROFIT DE LOCATAIRES MODESTES.....	21
1. Des plafonds de loyer faisant l'objet d'un conventionnement.....	22
2. Des plafonds de ressources déterminés en fonction du revenu, de la composition du ménage, et de la localisation du logement	23
3. Le droit au maintien dans les lieux	24
<i>a) Un principe fondamental dans le parc social</i>	<i>24</i>
<i>b) Une certaine rigidité du système entraînant un manque de fluidité dans le parc HLM.....</i>	<i>24</i>
4. L'application du supplément de loyer de solidarité	24
<i>a) Le dispositif en vigueur.....</i>	<i>24</i>
<i>b) Bilan de son application</i>	<i>26</i>
B.— UN DISPOSITIF EN COURS DE RÉFORME	27
1. La réforme du droit au maintien dans les lieux.....	28
<i>a) Une obligation de proposer un autre logement en cas de sous-occupation</i>	<i>28</i>
<i>b) La création d'une aide à la mobilité</i>	<i>28</i>
<i>c) Une obligation de congé en cas de refus de trois offres de relogement</i>	<i>28</i>
<i>d) La remise en cause du droit au maintien dans les lieux en cas de revenu deux fois supérieur aux plafonds</i>	<i>29</i>
2. La réforme des plafonds de ressources.....	29
TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU « 1 % LOGEMENT ».....	31
A.—LE RÔLE INDISPENSABLE DU 1 % LOGEMENT	31
1. Une organisation institutionnelle en réseau.....	31
<i>a) Les collecteurs associés de l'UESL : les CIL et les CCI.....</i>	<i>31</i>
<i>b) Les collecteurs non associés de l'UESL : les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte et la SICF</i>	<i>31</i>
<i>c) L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), établissement public chargé du contrôle des collecteurs</i>	<i>32</i>
<i>d) L'Union d'économie sociale du logement (UESL), tête de réseau des CIL et des CCI.....</i>	<i>32</i>

<i>e) Le rôle indispensable de la Foncière logement dans la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine.....</i>	33
2. Un système fondé sur la signature de conventions avec l'État	35
3. Des interventions diverses	36
<i>a) Les emplois se ventilent en 2006 en :</i>	36
<i>b) L'effort en faveur des populations connaissant des difficultés particulières :</i>	37
<i>c) Les aides au secteur locatif social.....</i>	38
<i>d) L'accompagnement de la rénovation urbaine</i>	39
<i>e) Les aides aux personnes physiques</i>	40
B.— UNE GESTION COÛTEUSE AYANT INDUIT UNE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT PAR LA PEEC.....	41
1. Une gestion coûteuse soulignée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.....	41
2. La réforme de la gouvernance proposée dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement : la suppression du mode de gestion conventionnel et partenarial.....	42
3. Le volet financier de la réforme.....	43
4. Le résultat des négociations entre le « 1% » et l'État.....	43
5. La mise en place d'un comité de réforme du « 1 % logement »	44
EXAMEN EN COMMISSION	45
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	47
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	51

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est dans un contexte fort contraint pour l'économie nationale et les finances publiques que nous examinons le projet de budget 2009 en faveur du logement.

Il s'agit tout d'abord d'un contexte contraint pour l'économie. Sans revenir sur le détail de la crise économique et financière mondiale, le constat, dans le secteur immobilier, est clair : diminution des mises en chantier, tassement des ventes de logement, allongement des délais de commercialisation, arrêt de la hausse des prix, puis amorce des baisses ⁽¹⁾, tels sont les phénomènes observés sur le marché français. Ce retournement constitue un réajustement, après plusieurs années de progression continue de l'activité et de hausse des prix de l'immobilier. La crise des *subprimes* américains a probablement joué un rôle de facteur déclencheur, davantage qu'il ne serait la véritable cause de ce retournement.

A cet égard, il convient de rappeler qu'il n'y a pas en France *un* marché du logement, mais *des* marchés du logement, tant les situations territoriales sont diverses. Ainsi que le souligne l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « *la baisse la plus forte concerne les marchés les moins tendus, à la différence de ce qui s'était passé lors de l'éclatement de la bulle immobilière en 1990 qui n'avait concerné que les zones les plus chères, Paris et la Côte d'Azur* ».

Par ailleurs, le resserrement du crédit, dû au manque de liquidité des banques, renforce la crise. Surtout, le secteur de la construction semble extrêmement sensible au retournement économique : le nombre de permis de construire s'est effondré en France au troisième trimestre de 23,3 % à 111 342 unités par rapport à la même période en 2007. Le nombre de mises en chantier a, lui aussi, reculé de 8,1 % à 110 329 unités sur la même période. Au cours des douze derniers mois (d'octobre 2007 à septembre 2008), le repli est encore plus sensible.

(1) Source : Agence nationale pour l'information sur le logement, *Habitat Actualité*, septembre 2008 : « *Hausse des prix, crise du logement ; baisse des prix, crise immobilière* ? »

Le contexte est également contraint pour nos finances publiques : si le Rapport économique, social et financier du projet de loi de finances pour 2009 prévoit un taux de croissance d'1 % en 2009, cette prévision date du mois de septembre et vient d'être revu à la baisse (0,2 à 0,5 %).

Dans ce contexte, le budget du logement se présente comme un budget de réforme. En effet, dans le cadre de la réforme de la gouvernance du « 1 % logement », la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) devrait fortement contribuer à soutenir les actions engagées par l'État en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement. En outre, en dépit des contraintes budgétaires s'imposant à l'État, la poursuite du plan de cohésion sociale en 2009 est assurée, l'État devant apporter un financement de 550 millions d'euros pour la construction de logements locatifs sociaux.

Les dépenses fiscales engagées par l'État en faveur de la construction et du logement sont également très fortes, et paraissent indispensables à votre rapporteur, tant l'effet de levier est important, s'agissant aussi bien de la politique du logement que de la politique de l'emploi d'ailleurs : on estime en effet qu'entre un et deux emplois, en moyenne selon les zones du territoire, sont mobilisés pour la construction d'une unité de logement.

Plus globalement, ce soutien budgétaire et fiscal est indispensable dans le contexte actuel, tant les objectifs que s'est fixés l'État en matière de politique du logement demeurent ambitieux :

- mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, avec des exigences normatives accrues pour le secteur du bâtiment ;

- poursuite de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi « DALO ») - la lutte contre l'exclusion du logement constituant à cet égard un « chantier prioritaire » du Gouvernement, ce que traduit le présent projet de loi de finances ;

- mobilisation très forte des acteurs du logement, en particulier des bailleurs sociaux, dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, actuellement au débat au Parlement ;

- établissement, dans le cadre du projet de loi précité, d'un nouveau programme pluriannuel de requalification des quartiers anciens dégradés, sur le modèle du programme national de rénovation urbaine.

Le présent rapport revient donc tout d'abord sur la politique budgétaire et fiscale en faveur du logement prévue par le projet annuel de performance en 2009 (I). Votre rapporteur a également souhaité présenter les principaux enjeux de la réforme en cours des règles d'occupation dans le parc locatif social (II) et de celle de la Participation des employeurs à l'effort de construction (III).

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE RÉFORME

Le budget 2009 de la mission « ville et logement » est fortement marqué par des changements de périmètre, le financement de l'ANAH et de l'ANRU devant désormais être essentiellement financé par le « 1 % logement », en cours de réforme. En outre, il intègre désormais les crédits consacrés par l'État à la lutte contre l'exclusion, qui constitue désormais un « chantier prioritaire ».

A.— UNE MISSION « VILLE ET LOGEMENT » MARQUÉE PAR LA RÉNOVATION DU DISPOSITIF DU « 1 % LOGEMENT » ET LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

1. Une mission marquée par la réforme du 1 % logement

En matière budgétaire, la principale réforme du budget du logement induite par les orientations préconisées par le Conseil de modernisation des politiques publiques consiste dans la rénovation du dispositif du « 1 % logement » et de sa gouvernance, afin de « réorienter l'utilisation des crédits et de limiter les coûts de gestion ».

En conséquence, deux programmes sont affectés par cette orientation :

– le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », en particulier s'agissant du financement de l'Agence nationale de l'habitat (cf. *infra*), désormais assuré par le budget du « 1 % logement » ;

– l'ancien programme « rénovation urbaine », qui disparaît de la mission, le financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) étant assuré par le « 1 % logement », à l'exception de 5 des 14 millions d'euros de l'action 4 du programme « politique de la ville », devant couvrir les dépenses de fonctionnement de l'agence (subvention pour charges de service public)⁽¹⁾.

2. Une priorité accordée à la lutte contre l'exclusion

En outre, ainsi que le précise le projet annuel de performance, la décision du Premier ministre du 29 janvier 2008 de déclarer l'hébergement et l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012 » « *trouve sa traduction dans l'évolution très significative des crédits consacrés au financement de l'hébergement d'urgence et d'insertion. (...) Ces structures d'hébergement verront, pour 2009, leurs crédits augmenter de plus de 17 %.* »

Votre rapporteur estime que cette priorité est d'autant plus impérative qu'elle s'inscrit dans le contexte d'une montée de la pauvreté liée à la crise.

(1) Cet aspect de la mission « ville et logement » figurant dans le rapport pour avis de M. Olivier Carré.

Ce programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est désormais intégré à la mission « ville et logement ».

3. Le budget du logement en 2009

En 2009, le budget du logement et de la prévention de l'exclusion qui comprend les programmes « aide à l'accès au logement », « développement et amélioration de l'offre de logement » et « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », s'élèvera, selon le projet annuel de performance, à 6,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 6,867 milliards d'euros en crédits de paiement. Il enregistre par conséquent une baisse de 9,3 % en autorisations d'engagement et de 3,6 % en crédits de paiement.

B.— LE PROGRAMME « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN BUDGET EN LÉGÈRE BAISSÉ

Le programme « aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages. Près de 6 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement en 2007, leur permettant de réduire, dans le secteur locatif, comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement.

Le programme devrait être doté en 2009 de 4,945 milliards d'euros (soit une baisse de 1 % par rapport à 2008), dont 4,937 milliards d'euros correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement par une dotation au FNAL (fonds national d'aide au logement) en baisse de 1 % par rapport à 2008.

Cadrage pluriannuel du programme

Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, le coût de l'indexation annuelle des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers est en partie compensé par une prévision d'augmentation des recettes provenant de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL), fondée sur une prévision d'augmentation de la masse salariale à raison d'environ 4 % annuels. On peut néanmoins s'interroger quant à la fiabilité de cette prévision de croissance.

Concernant l'accompagnement des publics en difficulté, soutien essentiellement fourni par l'intermédiaire du tissu associatif, il est prévu une augmentation annuelle et régulière des crédits afin de renforcer et soutenir le réseau des 75 associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) existant actuellement pour la mise en œuvre de la politique du logement en général et le droit au logement opposable en particulier.

1. Action 1 : « Aides personnelles au logement »

L'évolution des prestations supportées par le FNAL dépend du niveau d'augmentation des dépenses de logement et de la situation économique des ménages (évolution du revenu et du chômage). Le montant prévu des prestations tient également compte de l'actualisation au 1^{er} janvier 2009 des loyers-plafonds et du forfait de charges, qui sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) de mesures d'accompagnement comme le relèvement de 2 euros de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement.

L'évolution des recettes du FNAL tient compte d'une augmentation de la masse salariale estimée à environ + 4 % par rapport à 2008. Comme indiqué plus haut, votre rapporteur s'interroge quant à la pertinence de cette prévision, étant donné la conjoncture macro-économique actuelle.

Les modalités d'équilibre du FNAL pour 2009 sont détaillées ci-dessous :

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	11 325
Prestations APL	6 463
Prestations ALS	4 639
Frais de gestion	222
Ressources du FNAL	11 325
Contribution des régimes sociaux	3 722
dont CNAF	3 706
dont MSA	16
Cotisations employeurs	2 527
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140
Contribution de l'État	4 937

2. Action 2 « Aide au public en difficulté » : une action en hausse de 3,2 %

Selon le projet annuel de performance, cette action sera dotée en 2009 de 8,3 millions d'euros. Selon les informations fournies par le Gouvernement, la dotation demandée permettra à l'État :

– d'encourager la création de trois nouvelles associations départementales d'information sur le logement (ADIL) et de soutenir l'ensemble du réseau existant (6,82 millions d'euros) ;

– d'apporter, comme chaque année, son soutien financier à environ 30 fédérations ou associations qui concourent, sur le plan national, à la mise en œuvre des politiques du logement (1,48 million d'euros).

C.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

Cadrage pluriannuel du programme : poursuite du plan de cohésion sociale et recentrage des politiques sur les zones tendues et sur les publics fragiles

Le programme n° 135 regroupe l'ensemble des aides à la pierre à l'exception :

– des aides accordées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ;

– et des aides à la pierre en outre-mer, qui sont budgétisées sur le programme « conditions de vie outre-mer ».

Le cadrage budgétaire triennal 2009-2011 du programme permet l'achèvement du plan de cohésion sociale et le recentrage des besoins sur les zones tendues et les publics les plus fragiles.

Il permet également la mise en œuvre des décisions du Premier ministre en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les moyens consacrés à cet objectif seront puissamment augmentés de 2009 à 2012 afin de satisfaire, à la fin de l'année 2012, le traitement de 100 000 logements indignes.

Le financement par l'État des aires d'accueil des gens du voyage s'est terminé au 31 décembre 2008. La dotation demandée pour le financement des aires d'accueil doit permettre la réalisation des objectifs de production des schémas départementaux pour 2008 qui auraient été reportés en raison de retards dans la transmission de dossiers recevables pour leur instruction. Comme l'indique le Gouvernement, les années 2010 et 2011 ne permettront plus que le financement ponctuel de projets particulièrement importants, la majorité des besoins ayant été satisfaite de 2000 à 2008.

1. Des changements de périmètre importants

Le programme est marqué en 2009 par plusieurs changements de périmètre importants.

Pour l'ensemble de son action, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) bénéficiera, à compter de 2009, du concours du 1 % logement. C'est la raison pour laquelle l'action « amélioration du parc privé » comprend seulement la subvention pour charge de service public de l'ANAH.

En outre, une nouvelle action intitulée « délégué du préfet dans les quartiers » (cf. infra) a été créée au sein du programme : elle devrait représenter 22,4 millions d'euros en 2009.

Les crédits de l'action « lutte contre l'habitat indigne » ont été transférés à l'ANAH au sein de l'action « construction locative et amélioration du parc ».

La baisse des crédits consacrés à l'accession à la propriété est due à l'extinction progressive de l'ancien dispositif budgétaire du « prêt à taux zéro ».

Ainsi, en 2009, le programme serait doté de 797,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et de 804,7 millions d'euros de crédits de paiement. Cela constitue une baisse de 47,8 % en autorisations d'engagements, et de 29,1 % en crédits de paiement, par rapport à 2008. Cependant, à périmètre constant, on constate que les crédits diminuent de 20,6 % pour les autorisations d'engagement et augmentent de 5,9 % pour les crédits de paiement.

2. L'action « Construction locative et amélioration du parc »

Elle regroupe les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles qui sont dans le champ d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette action inclut également les subventions destinées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

Comme indiqué précédemment, la dotation budgétaire de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) s'élève à 6 millions d'euros pour contribuer à ses frais de fonctionnement.

La dotation en faveur de la création de places d'aires d'accueil des gens du voyage s'élèverait à 25 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2009, afin de faire face aux reports de charge pour des dossiers présentés après la clôture de l'exercice comptable et le 31 décembre. Une enveloppe complémentaire de 5 millions d'euros est également prévue pour financer les opérations relevant des deux schémas dont l'échéance est postérieure à 2009

Le développement et l'amélioration du parc locatif social

La loi du 18 janvier 2005 prévoyait la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux sur la période 2005 à 2009, soit une moyenne de 100 000 logements par an. Ces objectifs de production ont été portés à 591 000 par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale.

En 2009, pour financer la production de 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 530 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit une baisse de 31,1 % par rapport à 2008) et de 546,8 millions d'euros de crédits de paiement (soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2008).

En dépit de l'apparente baisse des autorisations d'engagement et de la faible hausse des crédits de paiement entre 2008 et le projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur note que les crédits consacrés au financement du parc locatif social ont progressé par rapport à l'année 2007. Il convient en effet de rappeler que ces crédits ont connu une très forte hausse en 2008. En effet, les autorisations d'engagement avaient progressé de 65,9 %, et les crédits de paiement, de 16,1 %. En outre, cette baisse optiquement importante s'explique par le fait que la mise en œuvre des objectifs poursuivis par ce programme s'appuie sur la mobilisation de financements extra-budgétaires. Selon les estimations du Gouvernement, « la contribution des partenaires sociaux, les marges existant chez certains opérateurs de logements sociaux et les dépenses fiscales permettent de maintenir une égale qualité de service à destination des publics cibles malgré une contribution budgétaire moins élevée. »

Cette enveloppe globale se décompose de la manière suivante :

- 156 millions d'euros consacrés au financement de 58 000 logements « PLUS ⁽¹⁾ » ;
- 240 millions d'euros pour financer 20 000 logements « PLA-I ⁽²⁾ » ;
- 143 millions d'euros pour financer la surcharge foncière ;
- 3,4 millions d'euros pour financer 1 360 démolitions ;
- 7 millions d'euros pour financer des actions d'accompagnement.

Le Gouvernement se fixe par ailleurs un objectif de réalisation de 42 000 logements de type « PLS » (prêts locatifs sociaux).

Ce chiffre s'ajoute aux logements construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. En effet, le principe du « un pour un », un logement construit pour chaque logement détruit fait, en principe, que l'impact du programme national de rénovation urbaine devrait être neutre sur le stock de logements sociaux existant. Cette dotation doit permettre de réaliser un nombre croissant de logements : en effet, selon les informations fournies par le Gouvernement, 94 829 logements ont été financés en 2007 et 116 000 sont programmés pour 2008.

En outre, le Gouvernement indique que *« l'offre sera diversifiée et la production réorientée afin de mieux prendre en compte les évolutions de la société française. Les zones les plus tendues seront ciblées. Les objectifs en terme de logements pour les plus démunis (logements de type « PLA-I ») fixés par la loi du 5 mars 2007 pour la mise en œuvre du droit au logement opposable sont réaffirmés. Certains de ces logements très sociaux seront réalisés dans des*

(1) Logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social.

(2) Logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé à l'intégration.

structures collectives pour les personnes à la recherche d'une réponse intermédiaire entre hébergement et logement autonome. »

Amélioration du parc privé

Les actions de l'ANAH devraient être financées en 2009 par le 1 % logement à hauteur de 480 millions d'euros (cf. la troisième partie du présent rapport, consacrée au « 1 % logement »). L'État apportera une dotation de 30 millions d'euros en faveur de la lutte contre l'habitat indigne.

Le programme prévisionnel de l'ANAH s'élève à 553,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Il se décline de la manière suivante :

– production de 31 915 logements à loyers maîtrisés, pour un coût de 223,4 millions d'euros ;

– remise sur le marché de 3 000 logements vacants, pour un coût de 9 millions d'euros ;

– lutte contre l'habitat indigne, dans 15 000 logements, pour un coût total de 132,4 millions d'euros ;

– traitement des copropriétés en difficulté, concernant 22 000 logements, pour un coût de 37,4 millions d'euros ;

– amélioration de 30 000 logements appartenant à des propriétaires modestes, pour un coût de 81 millions d'euros ;

– adaptation de 14 500 logements au handicap et au vieillissement, pour un coût de 42,05 millions d'euros ;

– aide au développement durable, pour un coût de 12 millions d'euros ;

– 6 millions d'euros de frais de fonctionnement ;

– 10 millions d'euros de prestations d'ingénierie.

3. L'action « soutien à l'accession à la propriété » connaît une extinction progressive au profit d'une dépense fiscale

Les crédits de cette action s'élèveront en 2009 à 4,7 millions d'euros d'autorisation d'engagement, ce qui constitue une baisse de 25,9 %, et à 4,8 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui constitue une baisse de 21,2 %. Cette forte baisse s'explique par l'extinction progressive du financement budgétaire du prêt à taux zéro, dont le financement a pris la forme, depuis 2005, d'un crédit d'impôt sur les sociétés au profit des établissements de crédit accordant une avance remboursable sans intérêt.

Les dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété (crédit d'impôt pour avance remboursable sans intérêt, et crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt) sont présentées ci-dessous (cf. *infra*).

4. L'action « lutte contre l'habitat indigne »

Selon les informations transmises par le Gouvernement, l'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » est formellement maintenue en 2009 afin d'assurer la transition de la gestion des crédits par l'État et l'Agence nationale de l'habitat.

5. L'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » : une action en forte hausse pour financer les objectifs du Grenelle de l'environnement et l'accessibilité du cadre bâti

Cette action sera dotée, en 2009, de 8,68 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 8,68 millions d'euros de crédits de paiement. La hausse est de 7,7 % en autorisations d'engagement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, et de 23,5 % en crédits de paiement.

S'agissant de la première sous-action, dont la dotation s'élève à 7,98 millions d'euros, l'augmentation de la dotation doit permettre de satisfaire les besoins afférents aux exigences de développement durable dans le bâtiment en général et ceux issus du Grenelle de l'environnement en particulier, ainsi que la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La seconde sous-action, dont la dotation s'élève à 700 000 euros, doit permettre à l'État de faire face aux frais des contentieux qui l'opposent à des tiers en matière d'habitat.

6. L'action « Soutien » : une action en reconduction

La dotation prévue pour cette action s'élève à 176,01 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 167,18 millions d'euros de crédits de paiement. Le budget est donc en hausse de 4,6 % en autorisations d'engagement et de 5,3 % en crédits de paiement.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, l'action 5 « soutien » est en reconduction globale. Elle permettra d'assurer directement le fonctionnement de l'administration centrale chargée de mettre en œuvre le programme (communication, informatique, frais de déplacement), d'accueillir certaines dépenses relevant des budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés (externalisation de prestations pour la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 et études), ainsi que de prendre en charge le fonctionnement d'organismes périphériques à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature pour ce qui est du logement (mission interministérielle

d'inspection du logement social et délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement).

Elle permet également la prise en charge de 3 156 ETP (équivalents temps plein) des 3 505 ETP chargés de mettre en œuvre la totalité du programme sur des thématiques aussi variées que l'accès sociale, l'hébergement des plus démunis, le financement du logement social, ou la lutte contre l'habitat indigne.

7. L'action « Délégués du préfet dans les quartiers » : une action qui s'inscrit dans le cadre du programme « respect et égalité des chances »

Cette nouvelle action est dotée de 22,4 millions d'euros en 2009 pour financer les 350 délégués du préfet dans les quartiers dans le cadre du programme « respect et égalité des chances ».

Ces 350 ETP sont chargés de la mise en œuvre du plan « Espoir Banlieues ». Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, cette action a été créée avant tout pour des raisons pratiques de suivi de la dépense et de gestion des personnels.

En effet, plusieurs ministères ont été mis à contribution préalablement aux recrutements qu'effectueront in fine les représentants de l'État. Un transfert de crédits en base accompagne ces prévisions et a été affecté au programme lors des négociations interministérielles. Il s'agira ensuite d'opérer un transfert en gestion des crédits et des ETP vers les ministères selon leur contribution réelle. Ce circuit méritait donc la construction d'une action spécifique.

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence d'inscrire ces crédits sur le budget de la politique des aides à la pierre, alors que cette action a manifestement un tout autre objectif. De tels procédés ne peuvent que nuire à la lisibilité des documents budgétaires, et, partant, des politiques menées par l'État.

D.— LE PROGRAMME « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Selon le projet annuel de performance, le programme « *prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* » bénéficiera de 1,117 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une hausse de 7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 12,4 % pour les crédits de paiement.

1. L'action « prévention de l'exclusion »

Elle devrait être dotée, en 2009, de 64,87 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une hausse de 11,7 % par rapport à 2008. L'évolution des crédits de cette action est détaillée dans le tableau suivant :

	2008	2009	% 2008-2009
Allocations et prestations sociales aux pers. handicapées et âgées	41,07	50	21,7
Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux	1	–	–
Dispositifs en faveur des jeunes	12,54	12,04	– 4
Action en faveur des gens du voyage et lutte contre l'illettrisme	3,39	2,83	– 16,5

2. L'action en faveur des plus vulnérables : une hausse nécessaire

Cette action devrait bénéficier de 988,3 millions d'euros, soit une hausse de 9,1 % pour les autorisations d'engagement et de 15,3 % pour les crédits de paiement.

3. L'action « Conduite des politiques de lutte contre l'exclusion »

Cette action devrait représenter 28,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et de 28,4 millions d'euros pour les crédits de paiement. Elle enregistre ainsi une baisse de 7,2 % en autorisations d'engagement et de 7,9 % en crédits de paiement.

4. L'action « Rapatriés »

Elle devait représenter 38 millions d'euros, soit une baisse de 25,5 % par rapport à 2008.

E.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN POIDS SUPÉRIEUR AUX DOTATIONS BUDGÉTAIRES

Les dépenses fiscales jouent un rôle majeur dans la politique du logement menée par le Gouvernement. Les principales dépenses fiscales sont :

– le taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans ; cette dépense fiscale s'est élevée, selon les estimations du Gouvernement, à 5,1 milliards d'euros en 2008, et devrait s'élever à 5,4 milliards d'euros en 2009 ;

– le crédit d’impôt sur le revenu au titre des intérêts d’emprunts supportés à raison de l’acquisition ou de la construction de l’habitation principale ; cette dépense s’élevait à 230 millions d’euros et devrait atteindre 1,17 milliard d’euros en 2009 ;

– le taux de TVA à 5,5 % pour les opérations portant sur les logements sociaux à usage locatif, sur les logements destinés à la location-accession, à l’accession sociale à la propriété avec acquisition différée du terrain, sur les logements relevant des structures d’hébergement temporaire ou d’urgence, ...) ; cette dépense s’est élevée à 780 millions d’euros et devrait représenter 800 millions d’euros en 2009 ;

– la déduction de l’impôt sur le revenu des dépenses de grosses réparations et d’amélioration ; cette dépense, qui s’est élevée à 800 millions d’euros en 2008, devrait rester stable en 2009 ;

– le prêt à taux zéro, ayant coûté 500 millions d’euros de crédit d’impôt au profit des établissements de crédit en 2008, et qui devrait s’élever à 700 millions d’euros en 2009 ;

– l’exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l’épargne logement, qui devrait s’élever à 700 millions d’euros en 2009, comme en 2008 ;

– l’exonération d’impôt sur les sociétés au profit des organismes HLM et des offices publics d’aménagement et de construction ; la dépense s’est élevée à 650 millions d’euros en 2007 et 2008, et devrait rester stable en 2009 ;

– la déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d’habitation principale pour les investissements réalisés à compter d’avril 2003 (Robien classique et Robien recentré) ; cette dépense est en progression régulière, s’étant élevée à 220 millions d’euros en 2007 et à 300 millions d’euros en 2008, elle devrait s’élever à 350 millions d’euros en 2009.

Ainsi que le souligne le projet annuel de performance, « le niveau de fiabilité des chiffrages de dépenses fiscales dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l’impôt qui serait dû en l’absence des dépenses fiscales considérées. Par ailleurs, les chiffrages des dépenses fiscales ne peuvent intégrer ni les modifications des comportements fiscaux des contribuables qu’elles induisent, ni les interactions entre dépenses fiscales. »

DEUXIÈME PARTIE : QUELS BÉNÉFICIAIRES POUR LE PARC LOCATIF SOCIAL ?

Dans le cadre de la navette parlementaire sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ⁽¹⁾, votre rapporteur a souhaité apporter un éclaircissement dans le présent rapport budgétaire, sur le fonctionnement du parc locatif social, financé sur le programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

En effet, la réforme proposée par le Gouvernement s'agissant des publics bénéficiaires du parc social, présentée comme ayant l'objectif de renforcer la mobilité dans ce parc, devrait avoir un certain impact sur les locataires, à commencer par un impact psychologique, la question sensible de la remise en cause du droit au maintien dans les lieux étant posée par le Gouvernement. On peut également s'interroger quant à l'impact qu'aura cette mesure en termes de renforcement de l'offre locative sociale dans le contexte de la mise en œuvre de la loi instituant le droit au logement opposable.

Les débats parlementaires sur le projet de loi pourraient donc se cristalliser autour de la nécessaire mais difficile conciliation d'objectifs divergents :

– mixité sociale des habitants du parc HLM, supposant la présence de foyers dont les revenus se situent à proximité (en deçà ou au delà) des plafonds de ressources ;

– politique orientée sur le logement des publics prioritaires au titre de la loi « DALO » ;

– nécessité de favoriser le parcours résidentiel des citoyens sur l'ensemble de la chaîne du logement.

Dans le contexte actuel de crise financière, économique et immobilière que traverse la France comme le reste du monde, ces questions se poseront avec une acuité forte, l'augmentation des capacités de production étant rendue plus difficile par ces conditions macro-économiques, et ne pouvant par conséquent pas permettre le fort accroissement de l'offre de logements pourtant rendu indispensable par l'entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2008 de la loi « DALO ».

A.— LE PRINCIPE : DES LOYERS MODÉRÉS AU PROFIT DE LOCATAIRES MODESTES

Par définition, les logements du parc locatif social sont soumis à deux types de plafonds, le second étant la contrepartie du premier :

(1) L'examen du projet de loi en première lecture au Sénat s'étant achevé le 21 octobre dernier, et devant reprendre à l'Assemblée nationale au mois de décembre prochain.

– un plafond de loyer, imposé au bailleur, dont les règles de calcul sont définies au niveau réglementaire (1) ;

– un plafond de ressources, qui conditionne l’attribution des logements à leurs locataires (2).

Les locataires du parc social bénéficient en principe d’un droit au maintien dans les lieux (3).

Enfin, lorsque le plafond de ressources est dépassé, les locataires se voient appliquer un supplément de loyer de solidarité (4), plus couramment appelé surloyer.

1. Des plafonds de loyer faisant l’objet d’un conventionnement

Les logements financés à l’aide d’un prêt locatif aidé à l’intégration (PLA-I), d’un prêt locatif à usage social (PLUS) ou d’un prêt locatif social (PLS) font l’objet d’un conventionnement à l’aide personnalisée au logement (APL).

Les loyers plafonds de la convention APL ne peuvent dépasser un montant (« LMconv ») déterminé en fonction du loyer maximum de zone réglementaire, du coefficient de structure de l’opération et des éventuelles marges locales, par la formule suivante :

$$LM_{conv} = LM_{zone} \times CS \times (1 + \text{Marge}),$$

exprimé en euro par m² de surface utile (SU), où :

– LM_{zone} est un loyer maximum au m² de surface utile, qui dépend de la zone comme indiqué dans le tableau ci-dessous ;

– CS : coefficient de structure égal à $0,77 \times [1 + (NL \times 20 \text{ m}^2 / SU)]$, où NL est le nombre de logements et SU la surface utile.

Pour les territoires situés en dehors des délégations de compétences, la marge est de 12 % au maximum (18 % pour les immeubles avec ascenseur) ; cela permet à la direction départementale de l’équipement (DDE) de fixer un loyer au m² supérieur à la valeur standard en fonction de critères arrêtés par ses services tels que, par exemple, la qualité d’isolation ou le mode de chauffage, la localisation.

Pour les délégataires de compétence la marge est de 20 % au maximum. Il n’y a de possibilité de marge que pour les logements financés à l’aide d’un PLUS (prêt locatif à usage social) ou d’un PLA-I (prêt locatif aidé à l’intégration), mais pas à l’aide d’un PLS.

Le respect du plafonnement du loyer est apprécié à l'échelle de l'opération, sur la base de la somme des loyers de chaque logement rapporté à la surface utile de l'opération. Sous cette réserve, les loyers au m² de SU de chaque logement peuvent être modulés au sein d'une même opération.

LMzone	Zone 1 bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Logements financés avec un PLAI	5,42 €/m ²	5,09 €/m ²	4,46 €/m ²	4,14 €/m ²
Logements financés avec un PLUS	6,09 €/m ²	5,73 €/m ²	5,03 €/m ²	4,67 €/m ²
Logements financés avec un PLS	9,14 €/m ²	8,60 €/m ²	7,54 €/m ²	7,01 €/m ²
Logements financés avec un PCL	6,77 €/m ²	6,38 €/m ²	5,57 €/m ²	5,18 €/m ²

2. Des plafonds de ressources déterminés en fonction du revenu, de la composition du ménage, et de la localisation du logement

Les plafonds de ressources des logements locatifs sociaux sont définis en termes de revenu fiscal de référence de l'année N-2 en fonction de la composition du ménage (ensemble des personnes qui occupent le logement) et de la localisation du bien. Ils sont réévalués chaque année.

Néanmoins, pour chaque opération, les contraintes suivantes doivent être respectées :

- 30 % au moins des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % desdits plafonds,

- 10 % au plus des logements peuvent être loués à des ménages dont les ressources n'excèdent pas 120 % desdits plafonds.

Définition de la catégorie de ménage pour les logements locatifs sociaux :

Catégorie de ménage	Nombre de personnes composant le ménage
1	Une personne seule
2	Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages
3	Trois personnes >> ou une personne seule avec une personne à charge >> ou un jeune ménage sans personne à charge
4	4 Quatre personnes >> ou une personne seule avec deux personnes à charge
5	Cinq personnes >> ou une personne seule avec trois personnes à charge
6	Six personnes >> ou une personne seule avec quatre personnes à charge

3. Le droit au maintien dans les lieux

a) Un principe fondamental dans le parc social

Le droit au maintien dans les lieux a été instauré par la loi du 1^{er} septembre 1948. Dans le parc social, le locataire qui en bénéficie peut, sous réserve de remplir ses obligations locatives, se maintenir dans son logement sans limitation de durée, quelle que soit l'évolution de sa situation familiale ou de ses revenus.

Le bénéfice du droit au maintien dans les lieux est reconnu au locataire ou à l'occupant de bonne foi. Ainsi, en cas d'abandon du domicile ou de décès du locataire, le contrat de location est résilié de plein droit, même en l'absence de délivrance d'un congé au locataire. Toutefois, dans ces deux cas, le droit au maintien dans les lieux est alors transféré :

- au conjoint ou au partenaire lié à lui par un pacte civil de solidarité ;
- aux enfants mineurs jusqu'à leur majorité ;
- aux ascendants et aux personnes handicapées vivant de façon effective avec le locataire ou l'occupant depuis plus d'un an.

b) Une certaine rigidité du système entraînant un manque de fluidité dans le parc HLM

Le dispositif en vigueur est très protecteur pour le locataire, ce qui se justifie par la vocation sociale du parc.

Cependant, il peut constituer un facteur de rigidité dans la gestion de la mobilité des locataires, notamment dans un certain nombre de cas. Ainsi, il n'est pas rare que des locataires se soient vu attribuer un logement social correspondant pleinement à leurs besoins à un instant donné mais qu'au fur et à mesure de l'évolution de la cellule familiale (départ des enfants, décès du conjoint ou des ascendants), ce dernier puisse être surdimensionné par rapport à leurs besoins, occasionnant des phénomènes de sous-occupation.

Etant donné le contexte actuel, le Gouvernement a jugé nécessaire de favoriser une certaine fluidité dans le parc HLM. En effet, non seulement le droit actuel est peu incitatif en matière de mobilisation des logements en sous-occupation, mais, de surcroît, ce système ne prend pas en compte l'évolution des revenus des locataires.

4. L'application du supplément de loyer de solidarité

a) Le dispositif en vigueur

Le supplément de loyer de solidarité (SLS) vise à appliquer un loyer majoré aux personnes occupant un logement locatif social, dès lors que leurs

ressources sont supérieures aux plafonds définis pour l'attribution des logements sociaux.

L'article 71 de la loi ENL du 13 juillet 2006 a modifié certaines dispositions relatives au supplément de loyer de solidarité (SLS) :

- un barème national unique a été instauré, et les bailleurs n'ont plus la faculté d'opter pour un barème de calcul fixé par délibération ;
- le SLS s'applique désormais dès que les ressources dépassent d'au moins 20 % les plafonds de ressources applicables pour l'attribution d'un logement HLM. Auparavant, le SLS était obligatoire lorsque le dépassement était de 60 %, mais les bailleurs pouvaient appliquer le SLS par délibération exécutoire dès que le dépassement était de 20 %.

Les principes de calcul du montant du SLS restent les mêmes : le montant du SLS est égal au produit de la surface habitable du logement, par :

- le coefficient de dépassement du plafond de ressources,
- et par le supplément de loyer de référence dont la valeur est fixée par en euros par m² habitable selon des zones géographiques.

Le montant du SLS cumulé avec le loyer, a été plafonné à 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer, mais ce plafonnement peut être porté au maximum à 35 % du loyer par le programme local de l'habitat/PLH.

Le SLS s'applique en métropole et dans les DOM. Toutefois, il n'est pas applicable :

- dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) mentionnées à l'article 1466 A I du code général des impôts, c'est-à-dire dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés ;
- dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts.

Les ressources à prendre en considération sont les revenus fiscaux de référence de l'année N-2 de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Toutefois, les revenus de l'année N-1 ou ceux des 12 derniers mois de l'ensemble des personnes vivant au foyer sont pris en compte s'ils sont globalement inférieurs de 10 % à ceux de l'année N-2.

La composition du ménage prise en compte par le bailleur est celle qui ressort de l'enquête annuelle « ressources ».

Toutefois, en cas de modification en cours d'année, il est tenu compte de l'évolution de la composition familiale, à condition qu'elle soit dûment justifiée.

Dans les deux cas, le locataire doit en informer le bailleur et apporter les justifications nécessaires.

Le bailleur doit prendre en compte cette nouvelle situation et revoir les conditions de liquidation du SLS à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel il est informé de la modification.

b) Bilan de son application

Les principaux résultats de l'application du supplément de loyer observés en 2004 révèlent que :

Le nombre de logements occupés par les locataires assujettis au supplément de loyer a diminué de plus de deux tiers entre 1997 et 2004

Il est passé successivement de 225 322 logements en 1997 (soit 10 % des logements situés dans le champ du SLS) à 115 190 logements en 1999 (soit 5 % des logements situés dans le champ du SLS), puis à 76 948 logements en 2002 (soit 3 % des logements situés dans le champ du SLS) **et enfin à 75 019 logements en 2004** (soit 3 % des logements situés dans le champ du SLS).

Ainsi, entre 1997 et 1999, la réduction a été de moitié. Entre 1999 et 2002, la diminution a été moins soutenue, de l'ordre d'un tiers. Et entre 2002 et 2004, l'érosion, très faible, a été de 3 %.

Cette évolution résulte des actualisations successives des plafonds de ressources d'accès au parc locatif social intervenues principalement au cours de l'année 1998, du relèvement du seuil facultatif d'application du supplément de loyer de solidarité de 10 % à 20 % et celui du seuil obligatoire d'application du supplément de loyer de solidarité de 40 % à 60 %.

La majorité des bailleurs sociaux continue d'opter pour un barème de calcul fixé par une délibération exécutoire

77 % des barèmes de calcul du SLS pratiqués sont des barèmes « spécifiques » fixés par une délibération exécutoire. Cette proportion atteint 92 % en Ile-de-France, 71 % en province et 60 % dans les DOM.

L'effort financier pour les locataires assujettis au SLS se réduit entre 1997 et 1999

De fait, les conditions de plafonnement des paramètres de calcul du SLS introduites par la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont conduit à une diminution d'ensemble des valeurs adoptées dans les barèmes de calcul du SLS par les bailleurs sociaux en 1999 et par voie de conséquence à une baisse des montants moyens de SLS appelés auprès des locataires. Depuis, il est resté quasiment stable, à 15 % en 1999 et 2002 contre 18 % en 1997, et 14 % en 2004.

La forte diminution du nombre de logements occupés par des locataires assujettis au supplément de loyer et la baisse des montants moyens de SLS appelés auprès de ces derniers ont induit une nette réduction du montant global de SLS appelé par les bailleurs sociaux entre 1997 et 2004, de plus de deux tiers.

Ainsi, le produit du SLS liquidé par les organismes pour l'année 2004 est estimé à 39 960 000 euros contre 39 005 000 euros en 2002, 53 700 000 euros en 1999 et 120 756 000 euros en 1997. Entre 1997 et 1999, la diminution a été de 56 % ; entre 1999 et 2002, elle a été moins forte, soit d'un plus d'un quart. Entre 2002 et 2004, on observe une légère progression de 2 %.

Au niveau national (France métropolitaine et DOM), au 1^{er} janvier 2004, 9 % des logements étaient occupés par un locataire dont les ressources excèdent les plafonds de ressources pour accéder au parc locatif social (soit 235 529 logements).

Cette proportion était de :

- 9% en province (163 131 logements sociaux),
- 10% en Ile-de-France (66 572 logements sociaux),
- 10% en France métropolitaine (229 703 logements sociaux),
- 10% dans les DOM (5 826 logements sociaux).

Ces 235 529 logements se répartissaient pour :

- 72 % en province,
- 26 % en Ile-de-France,
- 2 % dans les DOM.

A l'échelle nationale, pour près de 60 % d'entre eux, les locataires disposaient de ressources inférieures à 20 % de dépassement.

B.— UN DISPOSITIF EN COURS DE RÉFORME

Le projet de loi de mobilisation pour le logement réforme deux aspects de ce dispositif :

- le principe du droit au maintien dans les lieux ;
- le niveau des plafonds de loyer, diminué de 10,3 %.

1. La réforme du droit au maintien dans les lieux

a) Une obligation de proposer un autre logement en cas de sous-occupation

L'article 20 du projet de loi de mobilisation pour le logement vise à renforcer les dispositifs qui permettent aux bailleurs sociaux de promouvoir la mobilité de leurs locataires en situation de sous-occupation.

En cas de sous-occupation, le bailleur devra proposer au locataire un nouveau logement correspondant à ses besoins, nonobstant les plafonds de ressources prévus pour l'attribution des logements sociaux.

Sont considérés comme insuffisamment occupés les locaux comportant un nombre de pièces habitables, non compris la cuisine, supérieur de plus de deux au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale.

En outre, pour la détermination de ces conditions d'occupation, peuvent seuls être compris au nombre des personnes ayant effectivement leur résidence principale dans le local considéré :

- l'occupant et son conjoint ;
- leurs parents et alliés ;
- les personnes à leur charge ;
- les personnes à leur service et affiliées de ce fait à une caisse d'assurances sociales et de compensation d'allocations familiales ;
- les personnes titulaires d'un contrat de sous-location.

Le projet de loi précise par ailleurs que le loyer principal du nouveau logement ne peut être supérieur à celui du logement d'origine.

b) La création d'une aide à la mobilité

Afin de ne pas pénaliser les locataires du parc social concernés par cette mesure, le projet de loi prévoit la création d'une aide à la mobilité, prise en charge par le bailleur.

c) Une obligation de congé en cas de refus de trois offres de relogement

Dans les territoires correspondant aux marchés tendus, le bailleur sera tenu de donner congé au locataire ayant refusé trois offres de relogement.

Les logements proposés doivent être en bon état d'habitation, remplir les conditions d'hygiène normales et correspondre aux besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels, et aux possibilités du ou des locataires. Ils doivent en outre être situés :

– dans le même arrondissement ou les arrondissements limitrophes ou les communes limitrophes de l'arrondissement où se trouve leur actuel logement, si celui-ci est situé dans une commune divisée en arrondissements ;

– dans le même canton ou dans les cantons limitrophes de ce canton inclus dans la même commune ou dans les communes limitrophes de ce canton si la commune est divisée en cantons ;

– dans les autres cas sur le territoire de la même commune ou d'une commune limitrophe, sans pouvoir être éloigné de plus de cinq kilomètres.

En cas d'application de ce dispositif, le délai de préavis sera de six mois et, à l'expiration de ce dernier, le locataire serait déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

Ces dispositions ne trouveraient cependant à s'appliquer ni aux locataires âgés de plus de soixante-dix ans, ni lorsque le locataire est une personne handicapée à mobilité réduite ou a, à sa charge, une personne handicapée à mobilité réduite.

d) La remise en cause du droit au maintien dans les lieux en cas de revenu deux fois supérieur aux plafonds

Le projet de loi de mobilisation pour le logement prévoit en outre que ne bénéficient plus de ce droit au maintien dans les lieux les locataires du parc HLM dont les ressources sont au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources. Dans cette hypothèse, le bail de location serait requalifié en contrat de location de trois ans non renouvelable.

Ainsi que l'a souligné M. Dominique Braye, rapporteur au Sénat sur le projet de loi, *« s'agissant des la question des locataires dont les revenus sont au moins deux fois supérieurs aux plafonds d'attribution des logements sociaux, (...) cette mesure doit être appréhendée en ayant à l'esprit le fait que l'article 21 du projet de loi prévoit par ailleurs une diminution de 10,3 % de ces plafonds de ressources. Dès lors, la mise en œuvre conjointe de ces dispositions a pour effet de concerner un plus grand nombre de locataires »*.

2. La réforme des plafonds de ressources

Conformément aux décisions rendues à l'occasion du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril dernier, l'article 21 du projet de loi de mobilisation pour le logement procède à la diminution des plafonds de ressources de 10,3 % pour l'attribution des logements sociaux et réforme leur mécanisme d'indexation.

Le projet de loi modifie les conditions d'indexation de ces plafonds telles qu'établies par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. Dans le droit en vigueur, il dispose que les plafonds sont révisés annuellement en

fonction de l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC). Le projet de loi substitue à cette référence d'indexation l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond actuellement à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Comme cet indice est moins dynamique que la variation du SMIC, cette disposition entraînera probablement une réduction progressive du nombre de ménages éligibles au logement social.

TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU « 1 % LOGEMENT »

En 1953, le législateur a généralisé la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés en imposant aux entreprises de contribuer au financement de la construction à hauteur de 1 % de la masse salariale. Cette contribution, dont l'appellation juridique est la « Participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC), a conservé le nom de « 1 % logement » dans le langage commun, alors même que son taux n'est plus que de 0,45 % depuis 1991.

Depuis 1996 et la création de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), État et partenaires sociaux s'accordent par convention sur les politiques nationales d'emploi des fonds issus de la PEEC.

A.—LE RÔLE INDISPENSABLE DU 1 % LOGEMENT

1. Une organisation institutionnelle en réseau

a) Les collecteurs associés de l'UESL : les CIL et les CCI

Plus de 95% de la collecte du « 1 % Logement » sont versés à des collecteurs financiers qui sont associés de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), chambres de commerce et d'industrie (CCI) - au nombre de 14 fin 2007 contre 16 fin 2006 - ou comités interprofessionnels du logement (CIL) - au nombre de 102 fin 2007 contre 104 fin 2006.

Les CIL sont des associations à but non lucratif et à statut réglementé, administrées par des conseils d'administration composés de représentants des organisations syndicales d'employeurs, de représentants des organisations syndicales de salariés et de représentants des entreprises.

b) Les collecteurs non associés de l'UESL : les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte et la SICF

Les collecteurs constructeurs que sont les organismes HLM et les SEM de logement social peuvent également, sous certaines conditions, recevoir le versement de la PEEC des employeurs pour les opérations locatives dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Leur collecte s'élève à 11 millions d'euros en 2006. Deux tiers de cette collecte doivent être reversés, pendant la durée du plan de cohésion sociale, aux collecteurs associés de l'UESL.

La Société immobilière des chemins de fer (SICF), filiale de la SNCF, est également agréée comme collecteur (15 millions d'euros en 2006).

c) L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), établissement public chargé du contrôle des collecteurs

L'ANPEEC est un établissement public sous tutelle de l'État créé en 1987. Elle a pour objet principal le contrôle des collecteurs de la PEEC et des opérations réalisées à l'aide de la PEEC. Elle assure également une mission d'études statistiques (qui donne lieu à la publication d'un rapport annuel), de proposition en matière réglementaire sur la gestion du 1 %, de programmation de l'emploi des fonds de la PEEC consacrés aux emplois les plus sociaux (en application de la convention dite « 10% » ou sur le fonds « 1/9^{ème} » géré par l'agence) et de gestion d'un fonds de garantie des collecteurs.

Le conseil d'administration de l'agence est formé de quatre collèges de cinq membres (représentants des employeurs, des organisations syndicales de salariés, des collecteurs et de l'État). S'agissant du collège État, les ministres chargés respectivement du logement, des affaires sociales, de l'économie et du budget sont représentés. Le président de l'Agence est élu pour trois ans par le conseil d'administration parmi les représentants des employeurs. Sa nomination est soumise à l'approbation du ministre chargé du logement.

Chacun des quatre collèges du conseil d'administration est représenté au comité permanent de l'agence. Composé du président de l'agence, de trois représentants des ministres, d'un représentant des salariés et d'un représentant des organismes collecteurs, le comité permanent peut être consulté par le président sur toute question relevant de ses attributions et donne un avis sur certains sujets (programme annuel de contrôle, rapports de contrôle, suites des contrôles, propositions réglementaires).

d) L'Union d'économie sociale du logement (UESL), tête de réseau des CIL et des CCI

L'Union d'économie sociale du logement (UESL), créée par la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996, joue le rôle de tête de réseau pour l'ensemble des CIL et des CCI. Elle représente les intérêts communs de ses associés, en particulier auprès des pouvoirs publics. A ce titre, elle conclut avec l'État les conventions permettant de définir les politiques nationales d'emplois des fonds issus de la PEEC, émet des recommandations qui s'imposent à ses associés collecteurs et rend un avis préalable sur certaines opérations financières relatives aux collecteurs financiers.

Société anonyme coopérative à capital variable, l'UESL a pour associés les CIL et CCI agréés à collecter la PEEC, ainsi que les organisations interprofessionnelles de salariés représentatives au plan national (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au plan national (MEDEF, CGPME). L'UESL est administrée par un conseil de 15 membres, représentant à parts égales les associés

collecteurs, élus en son sein par le comité des collecteurs, les organisations syndicales d'employeurs associées et les organisations syndicales de salariés associées. Le président de l'UESL est élu par le conseil d'administration parmi ses membres. L'État est représenté au conseil d'administration de l'UESL par deux commissaires du gouvernement, désignés l'un par le ministre chargé de l'économie et des finances, l'autre par le ministre chargé du logement.

Un comité paritaire des emplois, organe « politique » de l'UESL, regroupe les organisations d'employeurs et de salariés. Il permet à ces organisations de définir en commun les orientations du 1 % Logement, notamment dans le cadre de la négociation de conventions avec l'État. Un comité des collecteurs se réunit en tant que de besoin à la demande des collecteurs et peut demander l'inscription de points à l'ordre du jour du conseil d'administration.

Pour l'exécution des conventions signées avec l'État, l'Union dispose d'un fonds d'intervention, auquel les associés apportent une contribution dont le montant est fixé par le conseil d'administration de l'Union. Il s'agit d'un fonds de mutualisation qui contribue à la bonne adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux compte tenu des politiques nationales et locales d'emploi de la PEEC. Le fonds d'intervention est décomposé en plusieurs sections (Agence nationale pour la rénovation urbaine, Foncière Logement, foyers de travailleurs migrants, 10 %...), en fonction des emplois mutualisés.

Un fonds de soutien permet d'assurer la sécurisation des accédants « PAS » (prêts d'accèsion sociale) pour les générations de prêts antérieures à 2003 et un fonds spécifique assure le financement du dispositif de garantie des risques locatifs.

Enfin, un fonds de fonctionnement a pour objet de financer les frais de fonctionnement de l'Union et le remboursement des frais engagés par les partenaires sociaux dans leurs actions au sein de cette union. Tous ces fonds sont alimentés par appels de fonds auprès des associés collecteurs dont les montants sont définis par le conseil d'administration.

e) Le rôle indispensable de la Foncière logement dans la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine

Le champ d'intervention de l'association Foncière Logement recoupe en grande partie le champ d'intervention de l'ANRU.

L'association Foncière Logement (AFL) a été constituée le 7 janvier 2002 par les partenaires sociaux en application des conventions entre l'État et l'UESL du 11 octobre et du 11 décembre 2001 et de l'article 116 de la loi de finances pour 2002. Son action est complémentaire de la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine. Elle consiste en effet :

– d'une part, à réaliser des logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet d'opérations de renouvellement urbain, sur des terrains reçus par

l'association Foncière Logement en contrepartie du soutien du « 1% Logement » au financement de la rénovation urbaine et en particulier de l'ANRU. Depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, ces logements bénéficient du taux réduit de TVA s'ils sont loués à des ménages sous plafond de ressources de niveau PLI (prêt locatif intermédiaire) ainsi que d'une exonération de taxe foncière pendant 25 ans. Cette part de l'activité est qualifiée de « rénovation urbaine » ;

– d'autre part, à réaliser des logements locatifs sociaux dans les communes souffrant d'une insuffisance de l'offre locative sociale (communes déficitaires en logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU en particulier). Les logements sont alors soumis aux plafonds de loyers et de ressources et sont appelés « PLS Foncière » (prêt locatif social – Foncière). Ils bénéficient d'un taux de TVA à 5,5 %, ainsi que d'une exonération de taxe foncière pendant 25 ans. Ces logements entrent dans le décompte de la loi « SRU », mais ne peuvent pas représenter, commune par commune, plus de 30 % de l'engagement triennal. L'État et les partenaires sociaux ont arrêté pour chaque programme une règle d'occupation dite des trois tiers. Ainsi un tiers des locataires à l'entrée (origine ou renouvellement) doivent avoir des revenus inférieurs à 60 % des plafonds d'accès aux logements sociaux de niveau « PLUS » (prêt locatif à usage social), un autre tiers des revenus compris entre 60 et 100 % de ces plafonds, et un dernier tiers entre 100 et 130 %. Le plafond de loyer résultant de la convention est le loyer PLS, même si l'association prévoit des loyers inférieurs pour les ménages dont les ressources sont inférieures au PLUS. Cette part de l'activité est qualifiée de « développement immobilier ».

Sur le plan financier, l'AFL assure la réalisation de ces opérations neuves en empruntant – à hauteur des rentrées locatives attendues sur la durée d'exploitation des logements – et en bénéficiant de subventions de l'UESL qui constituent les fonds propres de l'association. Le montant autorisé d'emprunt est fixé à 150 % des fonds propres.

Sur le plan de l'activité, il convient de distinguer la part « rénovation urbaine » de la part « développement immobilier ». En effet, la montée en puissance progressive du PNRU et du rythme des démolitions fait que les opérations de « rénovation urbaine » sont à un stade moins avancé. S'agissant du volet « rénovation urbaine », à fin 2007 162 dossiers dans 89 villes, représentant 4 000 logements, sont à l'étude. 13 chantiers sont en cours, dont 6 livrés au cours de l'année 2008. S'agissant du volet « développement immobilier », le nombre de logements engagés fin 2007 s'élève à 4 238 pour un montant de 935 millions d'euros ⁽¹⁾. A fin 2007, l'association a acquis 20 282 logements en cumulé, pour un montant global de 4,2 milliards d'euros. Au 31 janvier 2008, 8 288 logements ont été livrés, dont 7 395 sont loués, 205 attribués mais non encore loués et 893 sont disponibles et non encore attribués.

(1) Montant TTC pour une TVA à 19,6%.

2. Un système fondé sur la signature de conventions avec l'État

Depuis la création de l'UESL en 1996, les interventions du « 1 % Logement » ont fait l'objet de conventions signées avec l'État. Les plus importantes sont les suivantes :

– la convention du 3 août 1998, qui crée les aides « loca-pass ⁽¹⁾ », « pass travaux ⁽²⁾ », et « securi-pass ⁽³⁾ » ;

– les conventions des 11 octobre et 11 décembre 2001, qui créent l'Association Foncière Logement (AFL) ;

– la convention du 10 septembre 2003, prévoyant la participation du « 1 % logement » au programme national de rénovation urbaine (PNRU) ;

– les conventions du 15 juillet et du 27 octobre 2004, qui prévoient l'accompagnement par le « 1 % logement » du volet logement du plan de cohésion sociale ;

– cinq conventions signées en 2006, créant notamment le pass-GRL ⁽⁴⁾ et le pass-Foncier ⁽¹⁾.

(1) L'avance LOCA-PASS est une aide qui permet de financer le dépôt de garantie, demandé par le propriétaire bailleur à l'entrée dans le logement.

La garantie LOCA-PASS est une caution solidaire gratuite donnée au propriétaire bailleur, pendant une durée de 3 ans à compter de l'entrée dans les lieux du locataire, qui peut couvrir jusqu'à 18 mensualités de loyers et charges. Elle ne couvre ni les frais annexes, ni les indemnités d'occupation dues après résiliation du bail en cas de maintien dans les lieux. Le plafond de la GARANTIE LOCA-PASS est de 2 300 euros par mensualité garantie, quelque soit le type de logement.

(2) Le prêt PASS-TRAVAUX d'un montant maximum de 9 600 € - au taux de 1,5% l'an et d'une durée de remboursement de 10 ans - est distribué aux salariés des entreprises du secteur privé non agricole, qu'ils soient propriétaires ou locataires occupants de leur résidence principale, sous certaines conditions. Il est également accordé aux copropriétaires, occupants ou bailleurs (personnes physiques) pour financer la réhabilitation de copropriétés dégradées. Consentit aux mêmes conditions que ci-dessus, son montant maximal est de 18 000 € par lot.

(3) Le prêt SECURI-PASS est une avance au taux de 0 %, d'un montant maximum de 10 200 € à hauteur de 100% des mensualités des emprunts immobiliers nettes d'APL (et le cas échéant de l'assurance chômage), accordé dans la limite de 850 € par mensualité pendant 6 mois, renouvelable une fois pour une nouvelle période de 6 mois, après examen de la situation du salarié. Les emprunts concernés sont ceux contractés pour le financement de l'achat, de la construction ou de l'amélioration de la résidence principale, quelque soit leur date d'octroi. Ce prêt est remboursable sur 15 ans maximum au dernier déblocage des fonds avec ou sans différé d'amortissement. La durée de cette aide sera déterminée de façon à maintenir le taux d'effort global du bénéficiaire en deçà de 35%. Le taux d'effort prend en compte tous les prêts, y compris les prêts à la consommation.

(4) Le PASS-GRL permet, grâce à une garantie des paiements des loyers pour le bailleur, un assouplissement des seuils de solvabilité du locataire et propose un traitement adapté des incidents de paiements. Les garanties accordées par le PASS-GRL® sont la couverture des impayés de loyer (loyer + charges locatives TTC net d'éventuelles aides au logement), sur toute la durée du bail ou indemnités d'occupation acquises jusqu'au départ du locataire avec un plafond de garantie maximum de 2.300 € / mois ; la gestion automatique du recouvrement des loyers impayés pour le compte du bailleur, sans avance des frais de procédures judiciaires la prise en charge des détériorations immobilières constatées au départ du locataire ; l'écoute et conseils du locataire en difficulté ; l'analyse sociale et proposition au locataire en impayé d'un plan de remboursement adapté à sa situation. Le taux d'effort du locataire doit se situer entre 33 et 50 % des revenus.

3. Des interventions diverses

Il résulte des différentes conventions conclues entre l'État et l'UESL une diversité des interventions du 1% Logement. Celles-ci peuvent néanmoins être réparties entre financement d'opérations locatives (locatif social, accompagnement de la politique de rénovation urbaine, locatif intermédiaire) et d'aides aux ménages (prêts accession et travaux, aides pour la location ou la mobilité).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des emplois et des ressources, selon les principaux postes, des collecteurs financiers associés de l'UESL.

Flux financiers des associés de l'UESL (M€) - fonds réglementés

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Echanges entre collecteurs	97	85	115	99	115	103	87
Echanges avec l'UESL dont:	357	470	1 615	1 579	1 917	2 510	2 335
Association Foncière	0	0	153	100	271	453	726
Rénovation urbaine	0	0	442	334	414	679	279
Sécurisation des	58	31	-10	-5	-28	-22	-7
Maintien des capacités d'investissement et	144	146	152	165	159	134	9
Préfinancements accordés	178	122	177	215	237	184	162
Financements long terme dont:	1 641	2 034	2 016	2 160	2 332	2 450	2 417
Personnes physiques	1 083	1 503	1 334	1 396	1 550	1 708	1 758
Personnes morales	575	531	648	764	782	660	659
Versement à l'Etat	771	495	274	0	0	0	0
Prélèvements autorisés	99	94	116	125	130	150	162
Remboursement aux entreprises	82	91	105	146	172	158	152
Total	3 225	3 391	4 418	4 324	4 903	5 555	5 315

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Echanges entre collecteurs	95	93	112	103	124	99	84
Echanges avec l'UESL dont:	31	428	887	993	1 130	965	1 390
Association Foncière	0	0	0	0	21	45	50
Rénovation urbaine	0	0	1	9	15	16	30
Préfinancements remboursés/consolidés	212	162	158	156	202	246	239
Ressources long terme dont :	1 900	2 124	2 679	3 104	3 335	3 428	3 596
Collecte exercice n-1	1 129	1 085	1 205	1 285	1 327	1 364	1 410
Retours sur prêt LT	1 437	1 415	1 629	1 714	1 911	2 058	2 181
Sommes incorporées	105	111	112	98	92	82	93
Participation volontaire	7	8	7	7	6	6	5
Maintien des capacités d'investissement/refinancements extérieurs	0	0	0	0	0	0	0
Total	2 238	2 807	3 836	4 356	4 791	4 738	5 309

a) Les emplois se ventilent en 2006 en :

– **aides aux personnes physiques** pour 1,8 milliard d'euros. Cette catégorie d'emploi augmente constamment depuis 2002, en particulier sous l'effet de la progression du PASS-TRAVAUX (871 millions d'euros), du LOCA-PASS (404 millions d'euros) et d'autres nouveaux emplois pour un montant plus limité (MOBILI-PASS⁽²⁾ en particulier). En revanche, les prêts à l'accession traditionnels diminuent (339 millions d'euros contre plus de 800 millions d'euros en 2000) ;

– **financements de long terme aux bailleurs sociaux** pour 596 millions d'euros en 2007 ;

(1) Le PASS-Foncier permet aux primo-accédants un achat en deux temps : un achat du bâti dans un premier temps, puis du foncier, dans un second temps, lorsque le prêt principal souscrit pour la construction est remboursé. Le Pass-FONCIER intègre également un système de sécurisation en cas de difficultés.

(2) L'aide MOBILI-Pass est une subvention accordée dans la limite des dépenses effectivement engagées, aux salariés des entreprises du secteur privé non agricole (10 salariés et plus), dans les 6 mois de l'embauche ou du changement de lieu de travail.

– **financement de l'association « Foncière Logement »** (à hauteur de 726 millions d'euros en 2006 après 453 millions d'euros en 2005) et de l'ANRU (279 millions d'euros en 2006 après 679 millions d'euros en 2005).

Concours financiers des collecteurs associés de l'UESL aux personnes physiques

fonds réglementés

	Montant des aides en M€								Nombre d'aides distribuées							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Prêts traditionnels aux personnes physiques	891	696	324	303	419	380	343	289	109 984	84 494	40 357	35 050	46 770	44 523	40 863	34 067
Prêts accession	817	672	317	301	415	376	339	286	99 993	81 347	39 540	34 769	46 352	44 151	40 438	33 738
<i>Dont neuf</i>	475	357	154	102	177	179	166	137	56 818	43 785	19 202	12 276	20 414	21 584	20 678	16 733
<i>Dont ancien</i>	342	315	163	199	238	197	173	149	43 175	37 562	20 338	22 493	25 938	22 567	19 760	17 005
Prêts travaux	74	24	7	2	4	4	4	3	9 991	3 147	817	281	418	372	425	329
Nouveaux emplois en faveur des personnes physiques		838	978	1 060	1 097	1 220	1 427	1 541		476 095	611 655	658 263	624 428	707 140	816 033	924 603
Prêts Pass-Travaux		686	689	686	721	788	871	962		106 329	102 396	105 181	111 550	124 004	136 867	148 645
Aides Loca-Pass		142	251	319	307	348	404	470		363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044	726 881
Prêts intempéries		-	1	-	-	-	-	-		-	128	-	-	-	-	-
Prêts Sécuri-Pass		0	0	4	6	9	10	12		66	67	157	246	346	386	446
Aide Mobili-Pass		10	37	51	63	75	88	97		6 644	23 916	31 259	35 817	40 104	45 387	48 631
Prêts convention "10%"							55	nd							4 349	nd
Ensemble des aides aux personnes physiques	891	1 534	1 302	1 363	1 516	1 600	1 770	1 830	109 984	560 589	652 012	693 313	671 198	751 663	856 896	958 670

Source : ANPEEC
* Chiffres provisoires

Concours financiers des collecteurs associés de l'UESL aux personnes morales

fonds réglementés

	Montant des aides en M€							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Financements directs aux personnes morales	558	548	648	764	782	660	659	596
Prêts	476	548	614	689	726	555	469	400
Subventions	18	481	16	21	26	54	141	172
Souscription de titres	55	54	18	54	30	51	49	25

Source : ANPEEC
* Chiffres provisoires

b) L'effort en faveur des populations connaissant des difficultés particulières :

Une première convention du 14 mai 1997 a prévu que 10 % des ressources (collecte et retours de prêts) des collecteurs seraient employées en faveur des populations connaissant des difficultés particulières. Conclue initialement pour une durée de cinq ans, modifiée à plusieurs reprises et prolongée jusqu'en 2006, cette convention a fait l'objet d'un bilan au courant de l'année 2006. Sur la base de ce bilan, une nouvelle convention, dite « 10% », a été conclue le 20 décembre 2006. Cette convention prolonge et aménage les engagements de la convention du 14 mai 1997, jusqu'au 31 décembre 2013.

Comme la convention d'origine, cette convention comprend deux volets :

– un plan pour les foyers de travailleurs migrants ; la participation financière du 1% logement à la réalisation de ce plan est fixée à 274 millions d'euros pour cinq ans, ce montant pouvant être porté à 320 millions d'euros ;

– des aides en faveur les populations salariées ou en recherche d'emploi et leurs familles ayant des difficultés particulières : jeunes de moins de trente ans, salariés du secteur assujetti en mobilité professionnelle nécessitant un hébergement temporaire en logement meublé, salariés du secteur assujetti en

mobilité professionnelle à la demande de l'entreprise ou en reprise d'emploi, salariés du secteur assujéti en situation ou en recherche d'emploi ayant des difficultés particulières d'accès ou de maintien dans le logement.

c) Les aides au secteur locatif social

L'aide au financement de la construction de logements locatifs sociaux en contrepartie de droits de réservation fait partie des emplois traditionnels du « 1% logement ». Les engagements des collecteurs sur cette catégorie d'emploi ont été formalisés dans la convention du 3 août 1998, à hauteur de 690 millions d'euros de prêts par an.

L'avenant du 7 mars 2001 a créé un concours privilégié, le « Milliard Plus », de 152 millions d'euros initialement (180 millions d'euros à compter de la convention du 10 septembre 2003) en faveur du logement locatif social pour limiter le désengagement du « 1% » constaté sur les exercices antérieurs.

La convention du 27 octobre 2004 a modifié la forme des interventions en faveur du locatif social, partiellement transformées en subventions. Un concours financier dénommé « 1% relance » a été institué pour 5 ans et a remplacé le « Milliard Plus » ainsi que les concours apportés au financement des logements de type PLUS et PLA-I.

Ce concours « 1% relance » est désormais versé sous forme de subventions pour un montant annuel de 210 millions d'euros (soit 450 millions d'euros d'équivalent prêt), porté à 225 millions d'euros pour 2006 et 2007 par la convention du 22 mai 2006.

En dehors du « 1% relance », l'intervention du « 1% logement » en faveur du logement locatif social comprend :

– 70 millions d'euros de prêts répartis entre foyers de travailleurs migrants, PLS, PLI et opérations expérimentales ;

– 170 millions d'euros de prêts « 1% rénovation urbaine » en faveur de la construction et de la réhabilitation de logements sociaux dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (150 millions d'euros en zone ANRU, 20 millions d'euros pour les opérations déconcentrées).

Certaines interventions ont été prévues ultérieurement en complément des aides au secteur locatif social :

– dans le domaine du logement des salariés saisonniers avec une expérimentation sur 3 ans et une enveloppe annuelle de 10 millions d'euros ;

– dans le domaine du logement locatif intermédiaire afin de permettre le financement d'opérations de construction dans le parc locatif privé ;

– en faveur de la remise sur le marché de logements vacants, aux côtés de l’ANAH, pour un montant annuel de 90 millions d’euros au plus.

d) L’accompagnement de la rénovation urbaine

Compte tenu des enjeux de la politique de rénovation urbaine, l’accompagnement de cette politique est devenu depuis 2001 une orientation majeure de l’emploi des ressources issues de la PEEC. L’engagement des partenaires sociaux de financer la rénovation urbaine atteint 6 milliards d’euros et prend plusieurs formes déclinées en enveloppes prévisionnelles comme suit :

Le versement de subventions à l’ANRU selon un échéancier ne pouvant dépasser les montants cumulés suivants :

En millions d’euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Versements annuels prévisionnels	200	200	240	390	445	455	445	445	445	505	500	450	450	450	350
Versements cumulés maximum	200	400	640	1 030	1 475	1 930	2 385	2 840	3 295	3 800	4 300	4 750	5 200	5 650	6 000

Prenant en considération les aléas possibles sur une échéance aussi lointaine, les partenaires sociaux et l’État ont prévu un point d’étape en 2009 afin de discuter d’adaptations éventuelles de cet échéancier.

Le financement de la bonification des prêts pour les projets de rénovation urbaine (PRU) :

Pour les années 2004 à 2006, une enveloppe du 1% Logement de 160 millions d’euros a permis de bonifier l’enveloppe globale de 2,3 milliards d’euros de prêts PRU distribués par la Caisse des dépôts et consignations.

Pour les années 2006 à 2008, une nouvelle enveloppe de 4,5 milliards d’euros a été définie et le 1% Logement contribue à hauteur de 39 % de la bonification nécessaire, soit 105 millions d’euros par an, le solde étant assuré par la CDC.

Le financement d’opérations hors zones ANRU :

Une enveloppe de 5 millions d’euros sera versée aux opérations de démolition de logements sociaux ou de copropriétés dégradées en dehors de la zone prioritaire de l’ANRU.

Le financement à profils spécifiques « 1% rénovation urbaine » :

Une enveloppe annuelle de 170 millions d’euros est consacrée au financement d’opérations de réalisation de logements de type PLUS ou des opérations réalisées à l’aide de la PALULOS en zone prioritaire ANRU. Les caractéristiques de ces prêts sont les suivantes :

– pour les opérations de réalisation de logements de type PLUS, le taux annuel est de 1,25%, sauf les 10 premières années où ce taux est de 0,6%, la durée de remboursement est de 35 ans avec 25 ans de différé d’amortissement.

– pour les opérations réalisées à l’aide de la PALULOS, le taux annuel est de 1,25% et la durée de remboursement est de 15 ans avec 5 ans de différé d’amortissement.

e) Les aides aux personnes physiques

Les prêts à taux réduit aux salariés accédant à la propriété font partie des emplois traditionnels du « 1% logement ». Depuis 1998, plusieurs autres aides ont été mises en place par la voie conventionnelle, pour la plupart selon le principe du droit ouvert : tout demandeur remplissant les conditions de l’aide peut en bénéficier, sans sélection de la part du collecteur.

La convention du 3 août 1998 a mis en œuvre :

– une sécurisation des accédants à la propriété. Le premier volet, réservé aux accédants modestes ayant souscrit un prêt à l’accession sociale (PAS) n’a pas été reconduit au-delà de 2003. Le second volet, destiné aux salariés en cas de perte d’emploi, est toujours en vigueur (SECURI-PASS) ;

– un prêt destiné à l’amélioration du logement (PASS-TRAVAUX), dont les modalités ont été revues par l’avenant du 7 mars 2001. Destinée aux salariés du secteur privé, d’un montant maximum de 8 000 € pouvant être porté à 9 600 € sous condition de ressources, l’aide prend la forme d’un prêt d’une durée maximale de 10 ans à un taux de 1,5% ;

– une aide à la mobilité en secteur locatif (LOCA-PASS) comprenant deux volets et dont les modalités ont également été revues par l’avenant du 7 mars 2001 ainsi que par la convention du 15 juillet 2004. L’avance LOCA-PASS permet de financer le dépôt de garantie sous la forme d’un prêt sans intérêt. Elle a été étendue aux non-salariés par la convention du 21 décembre 2007 (à la suite de l’annonce de la diminution de deux mois à un mois du dépôt de garantie). La garantie LOCA-PASS apporte aux salariés, aux jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d’emploi et aux étudiants boursiers de l’État une caution à hauteur de 18 mois de loyer et charges locatives. Cette garantie a vocation à être remplacée à terme par la Garantie des risques locatifs (GRL – voir supra).

Les dispositifs suivants ont été créés ultérieurement :

– l’aide MOBILI-PASS, subvention aux salariés en mobilité professionnelle (avenant du 7 mars 2001) ;

– l’accompagnement du Prêt social de location-accession (PSLA) par un financement bonifié en phase locative (prêt de 1% sur 15 ans dont 4 ans de différé) (convention du 15 juillet 2004) ;

– le dispositif de portage du prix du foncier, le PASS-FONCIER, a été mis en place pour favoriser l’accession populaire à la propriété dans le neuf en cas d’aide d’une ou plusieurs collectivités territoriales (convention du 20 décembre 2006) ;

– la garantie universelle des risques locatifs (PASS-GRL) consiste en une extension du champ de couverture des assurances contre les impayés de loyer (convention du 20 décembre 2006). Ce dispositif permet aux entreprises d’assurances de proposer aux bailleurs des contrats contre les risques d’impayés beaucoup moins sélectifs que les contrats classiques : indifférence quant à la nature du contrat de travail, taux d’effort maximal (après aide personnelle) porté à 50%, pas d’exigence de caution.

B.— UNE GESTION COÛTEUSE AYANT INDUIT UNE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT PAR LA PEEC

1. Une gestion coûteuse soulignée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

Les recommandations formulées lors de la révision générale des politiques publiques comprennent une diminution des frais de fonctionnement des collecteurs. Jusqu’à présent, les mouvements de regroupement des collecteurs se sont opérés à leur propre initiative et sans contrainte de la part de l’État. A l’occasion de la rénovation du secteur, le Gouvernement entend mener une politique active de rationalisation pour favoriser la diminution des coûts de fonctionnement, ce qui pourra nécessiter certains regroupements de collecteurs. Les partenaires sociaux de l’UESL seront mobilisés pour relayer et mettre en œuvre cette politique ainsi que l’ANPEEC pour veiller à son entrée effective en application.

L’État a par conséquent souhaité privilégier trois axes de réforme :

– le développement d’une culture de contrôle de gestion favorisant l’amélioration de la performance des collecteurs ; cet axe inclut la mise en place de référentiels de performance et le développement des comparaisons de coût et d’efficacité des pratiques des collecteurs ;

– le recentrage des collecteurs sur l’activité de collecte et la qualité d’actionnaire de référence d’organismes de logements sociaux ; cet axe prévoit la cession des autres activités non stratégiques des collecteurs (services financiers, promotion immobilière...) ;

– la mobilisation des paramètres réglementaires de manière à inciter à la plus grande maîtrise des coûts de gestion : diminution du taux de prélèvement pour frais de gestion autorisé sur la collecte, relèvement du seuil minimal de collecte justifiant un maintien de l’agrément.

Le ratio de coût de fonctionnement mis en place par l'UESL pour analyser la performance de gestion des collecteurs n'est plus approprié en raison de l'évolution de la structure des emplois des collecteurs vers davantage de subventions et moins de prêts. Le premier axe des mesures d'accompagnement ci-dessus devra permettre d'apporter des indicateurs plus adaptés.

Les enjeux financiers que représente la diminution des coûts de fonctionnement des collecteurs peuvent être appréciés par l'analyse du compte d'exploitation agrégé des collecteurs associés de l'UESL en 2007 :

– les charges d'exploitation des collecteurs représentent 305 millions d'euros, dont 169 millions d'euros au titre de consommations en provenance de tiers et 94 millions d'euros au titre de charges de personnel. La totalité des charges (qui comprend également des charges financières et exceptionnelles) représente 471 millions d'euros ;

– les produits d'exploitation des collecteurs sont constitués essentiellement des produits financiers (principalement des intérêts sur les prêts consentis) à hauteur de 408 millions d'euros et des prélèvements sur la collecte à hauteur de 125 millions d'euros. Le total des produits représente 599 millions d'euros ;

– le bénéfice net de 128 millions d'euros, lequel est majoritairement réaffecté aux ressources de la PEEC en application de la réglementation.

2. La réforme de la gouvernance proposée dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement : la suppression du mode de gestion conventionnel et partenarial

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion présenté en Conseil des ministres le 28 juillet 2008 prévoit, en conformité avec les orientations résultant de la révision générale des politiques publiques, une réforme profonde du « 1% Logement ».

L'article 3 du projet de loi propose la suppression du mode de gestion conventionnel et partenarial de l'emploi des fonds du 1 %, auquel se substitue un mécanisme de détermination des emplois par la loi et le règlement.

En outre, le Gouvernement propose une réforme des modalités de contrôle de l'utilisation de ces fonds, dont la mission incomberait néanmoins toujours à l'ANPEEC.

Il définit ensuite les grandes catégories d'emplois de ces fonds :

– la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et du programme national de rénovation urbaine (PNRU), ainsi que le soutien à l'amélioration du parc privé ;

– le soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ;

– des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;

– des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ;

– la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État ;

– le versement de compensations aux organismes d'assurance proposant des contrats d'assurance contre les impayés de loyer et respectant un cahier des charges fixé par décret en Conseil d'État.

Alors que l'Agence exerce aujourd'hui une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des collecteurs de la PEEC, elle verrait son rôle recentré sur une *mission « d'étude, d'évaluation et de contrôle »* relative à la PEEC, la compétence relative à la définition des règles sur les collecteurs étant « rendue » au ministre du logement.

3. Le volet financier de la réforme

Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, le 1 % Logement serait désormais appelé à financer les aides à la réhabilitation du parc privé distribuées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), à hauteur d'environ 480 millions d'euros par an. Une telle évolution des modalités de financement est au demeurant actée dans le projet de loi de finances pour 2009, qui n'affecte à l'ANAH aucun crédit budgétaire pour financer ses interventions et ne lui accorde qu'une subvention de fonctionnement.

Le 1 % Logement serait également appelé à se substituer à l'État pour financer l'ANRU en lui versant désormais 800 millions d'euros chaque année. Enfin, la PEEC serait également mobilisée pour le financement du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés pour un montant annuel d'environ 250 millions d'euros, même si le caractère progressif de la montée en charge du programme peut laisser supposer qu'une telle somme ne sera pas atteinte en 2009.

4. Le résultat des négociations entre le « 1 % » et l'État

Selon les informations fournies par le « 1 % logement », le 10 octobre 2008, État et « 1 % Logement » sont parvenus à un accord sur quatre objectifs

pour les trois années à venir, qui reprend les dispositions du Protocole national interprofessionnel du 17 septembre 2008 :

- produire plus de logements économiquement accessibles ;
- faciliter l'accès ou le maintien dans leur logement des ménages présentant des caractéristiques socio-économiques qui risquent de les exclure ;
- intensifier la lutte contre l'habitat indigne et le renouvellement urbain, y compris dans les quartiers anciens ;
- amplifier le développement d'une accession populaire à la propriété sécurisée.

5. La mise en place d'un comité de réforme du « 1 % logement »

Dans le cadre de cette réforme globale, le « 1 % Logement » a mis en place un comité de réforme, chargé de faire toutes les propositions utiles pour renforcer l'efficacité du « 1 % Logement » et garantir les conditions de mise en œuvre du Protocole national interprofessionnel. Ce comité est composé de cinq groupes, afin de réfléchir aux problématiques suivantes :

- équilibre financier à moyen terme ;
- revue des organismes nationaux ;
- restructuration du réseau CIL ;
- méthodes de gestion ;
- politique de communication.

Votre rapporteur se félicite de la mise en place de ce comité de réforme, qui devrait permettre de réaliser des scénarios financiers à moyen terme, interroger la cohérence des missions respectives de chacun des organismes, ainsi que de la manière de mettre en place une culture de gestion par objectifs, de développer le service rendu aux clients (entreprises, salariés) et d'améliorer les outils d'information et de communication de l'organisme.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mmes Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, et Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville (*voir compte rendu officiel de la réunion du jeudi 6 novembre 2008*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la mission « Ville et Logement » pour 2009, sur le rapport de MM. Olivier Carré et Jean-Pierre Abelin.

*

* *

M. Serge Poignant, président – Nous abordons la discussion des amendements sur le projet de loi de finances pour 2009.

M. Daniel Goldberg – Mme Geneviève Fioraso et le groupe socialiste présentent un amendement de suppression de l'article 82 du projet de loi de finances pour 2009. Les règles du dispositif des zones franches urbaines, édictées pour favoriser l'implantation des entreprises et les embauches des habitants, n'ont pas à être supprimées.

M. Olivier Carré, rapporteur pour avis – Je propose deux amendements sur le même article avec un état d'esprit similaire, à la nuance près que la situation économique et financière actuelle me semble légitimer l'ambition de réaliser des économies budgétaires. En revanche, je m'oppose au caractère rétroactif de la mesure proposée par le gouvernement : l'effet sur les entreprises déjà installées, qui ont établi leurs budgets prévisionnels en conséquence, pourrait être dévastateur. Il n'est donc pas opportun de modifier les règles en vigueur, alors même que la dépense étatique est en cours de stabilisation. L'économie ne peut donc porter que sur les entreprises qui entreront dans le dispositif à l'avenir.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet – Nous considérons que les zones franches urbaines doivent inciter les entreprises à s'installer, c'est pourquoi nous réclamons la suppression de l'article 82. Nous soutiendrons les amendements du rapporteur si le nôtre venait à ne pas être adopté.

M. Pierre Gosnat – Je voterai l'amendement du groupe socialiste mais pas les autres, dont j'estime qu'ils remettent en cause les zones franches urbaines dans leur principe.

M. Serge Poignant, président – J'appelle maintenant le vote de la commission sur ces trois amendements.

La commission des affaires économiques *rejette* l'amendement du groupe socialiste, avant d'*adopter* les deux amendements de M. Olivier Carré, rapporteur pour avis..

M. Serge Poignant, président – Nous allons procéder maintenant au vote des crédits de la mission « Ville et Logement ».

M. Olivier Carré, rapporteur pour avis – Je ne doute pas que soit bientôt inscrit dans la loi le principe d'une contribution extra-budgétaire au budget de l'ANRU. Ce point fera l'objet d'une vigilance particulière. Sous cette réserve, j'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis – J'émetts également un avis favorable.



Conformément à l'avis de ses rapporteurs sur les crédits de la mission « Ville et Logement », la commission des affaires économiques, de l'environnement et des territoires a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2009*, l'article 82, rattaché, modifié par les deux amendements adoptés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Projet de loi de finances pour 2009 - (n° 1127)

AMENDEMENT

présenté par
M. Olivier CARRE, rapporteur pour avis
de la commission des affaires économiques,
de l'environnement et du territoire

ARTICLE 82

- I. Rédiger ainsi le début de l'alinéa 3 :
« Pour les entreprises qui s'implantent, qui se créent ou qui ont créé un établissement dans une zone franche urbaine après le 1^{er} janvier 2009, le montant de l'exonération... *(le reste sans changement)*. »
- II. La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les zones franches urbaines (ZFU) sont aujourd'hui au nombre de cent. Quarante-quatre ont été instituées le 1er janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville (ZFU 1997), quarante et une autres trouvent leur origine dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 et les quinze dernières découlent de la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

Le dispositif a correctement fonctionné d'après les évaluations produites par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Plus de vingt mille entreprises bénéficient aujourd'hui du régime d'exonération. Elles totalisent plus de 120 000 emplois dont approximativement les deux tiers ouvrent droit à exonération, et dont plus de quinze mille n'auraient pas été créés en l'absence d'incitation fiscale et sociale. Les zones franches urbaines ont donc fait la preuve de leur succès : en 2007, l'emploi dans les zones urbaines sensibles a progressé comme sur tout le reste du territoire. L'ONZUS estime leur taux d'activité économique de dix points supérieur à celui des agglomérations environnantes, performance qui a perduré dans le temps pour les ZFU de première génération.

Le gouvernement souhaite doubler le plafonnement à 1,4 SMIC du niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales d'une dégressivité de l'exonération jusqu'à un seuil de sortie de 2,4 SMIC en 2009, de 2,2 SMIC en 2010 et de 2 SMIC en 2011.

Cette mesure pourrait avoir un impact non négligeable sur la répartition des emplois créés en zone franche urbaine entre travail qualifié et travail non qualifié tout incitant de surcroît l'employeur à maintenir ses salaires à un niveau moindre. De plus, une telle réforme pourrait menacer les prévisions économiques des entreprises déjà inscrites dans le dispositif et ayant intégré les exonérations de charges sociales dans leur budget prévisionnel.

Cependant, on ne peut non plus négliger l'impératif de contrôle des dépenses publiques, fiscales et sociales, qui impose un effort de l'ensemble de la collectivité nationale.

Il est donc proposé par le présent amendement de limiter l'application du nouveau dispositif d'exonération de charges sociales aux seules entreprises s'installant en zone franche urbaine à partir du 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de la loi de finances. Les entreprises installées préalablement à cette date continueraient à bénéficier du régime actuel jusqu'à l'expiration de la période prévue par la loi.

Projet de loi de finances pour 2009 - (n° 1127)

AMENDEMENT

présenté par
M. Olivier CARRE, rapporteur pour avis
de la commission des affaires économiques,
de l'environnement et du territoire

ARTICLE 82

- I. Rédiger ainsi l'alinéa 5 :
« Le V bis du même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :
"Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux entreprises qui s'implantent, qui se créent ou qui ont créé un établissement dans une zone franche urbaine avant le 1^{er} janvier 2009." »
- II. En conséquence, supprimer l'alinéa 7.
- III. Rédiger ainsi l'alinéa 8 :
« Le I de l'article 14 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
"Les dispositions de deux alinéas précédents ne s'appliquent qu'aux entreprises qui s'implantent, qui se créent ou qui ont créé un établissement dans une zone franche urbaine avant le 1^{er} janvier 2009." »
- IV. La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les zones franches urbaines (ZFU) sont aujourd'hui au nombre de cent. Quarante-quatre ont été instituées le 1er janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville (ZFU 1997), quarante et une autres trouvent leur origine dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 et les quinze dernières découlent de la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

Le dispositif a correctement fonctionné d'après les évaluations produites par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Plus de vingt mille entreprises bénéficient aujourd'hui du régime d'exonération. Elles totalisent plus de 120 000 emplois dont approximativement les deux tiers ouvrent droit à

exonération, et dont plus de quinze mille n'auraient pas été créés en l'absence d'incitation fiscale et sociale. Les zones franches urbaines ont donc fait la preuve de leur succès : en 2007, l'emploi dans les zones urbaines sensibles a progressé comme sur tout le reste du territoire. L'ONZUS estime leur taux d'activité économique de dix points supérieur à celui des agglomérations environnantes, performance qui a perduré dans le temps pour les ZFU de première génération.

Le présent article projette de mettre fin aux mécanismes de sortie progressive du dispositif à l'issue de la période légale de bénéfice à taux plein. A l'issue de cette période, les emplois relèveraient du dispositif d'allègements généraux de cotisations sociales, lequel se concentre sur les bas salaires.

Cette mesure pourrait avoir un impact non négligeable sur la situation financière des entreprises engagées dans le dispositif depuis plusieurs années, qui pourraient y voir un changement rétroactif des conditions de leur installation en zone franche urbaine. Si la fin des mécanismes de sortie progressive constitue une évolution acceptable pour les sociétés destinées à entrer prochainement dans le dispositif, il n'en va pas de même pour les entreprises déjà engagées en zone franche urbaine et qui ont fondé leurs prévisions sur cet avantage concédé par l'Etat sur une durée légalement déterminée. Un mouvement si brusque serait porteur d'instabilité économique et pourrait ruiner le beau succès remporté après dix années d'efforts, alors même que le projet annuel de performance relève que *« les entreprises accueillies qui, pour la plupart, sont de petite taille peuvent bénéficier de mesures d'accompagnement financées dans le cadre de la politique de la ville afin de garantir leur pérennité. Ainsi le taux de pérennité à cinq ans des entreprises implantées dans les ZFU créées en 1997, qui n'était que de 37,4% en 2005, est au 1^{er} janvier 2007 de 42%. »*

Le présent amendement propose par conséquent de maintenir les mécanismes de sortie en sifflet du dispositif d'exonération de charges sociales pour les entreprises installées avant le 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de la loi de finances. Les entreprises installées postérieurement à cette date seraient pour leur part soumises aux nouvelles dispositions proposées par le gouvernement.

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Projet de loi de finances pour 2009 - (n° 1127)

AMENDEMENT

présenté par Mme Geneviève FIORASO

ARTICLE 82

Supprimer cet article

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Pacte de relance pour la ville de 1996 a instauré dans les villes et quartiers en difficulté les Zones Franches Urbaines (ZFU) avec l'idée de favoriser l'installation des entreprises par des exonérations de cotisations sociales.

L'article 82 du PLF 2009 propose d'en modifier le régime :

– Le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales est plafonné à 1,4 SMIC

– Au-delà de ce seuil de 1,4 SMIC, le montant de l'exonération est dégressif

– L'exonération peut être annulée lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,25 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011)

On ne peut changer les règles du jeu en cours de route pour des entreprises qui ont accepté de s'installer selon certaines conditions. De surcroît:

– les entreprises auront moins d'avantages à venir s'installer dans les ZFU et, pour celles déjà implantées, perdront certains de ceux-ci.

– c'est une invitation forte à ne pas augmenter les salaires ou à les maintenir bas.